Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 10. November 2011 [1]

Rechtssache C-419/10

Wolfgang Hofmann
gegen
Freistaat Bayern

(Vorabentscheidungsersuchen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs [Deutschland])

„Richtlinie 2006/126/EG — Gegenseitige Anerkennung der Führerscheine — Weigerung eines Mitgliedstaats, die Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins gegenüber einer Person anzuerkennen, der die Fahrerlaubnis im Inland entzogen worden ist“

1. Mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen ist der Gerichtshof zum ersten Mal aufgerufen, die Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein [2] auszulegen, mit der die Richtlinie 91/439/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 über den Führerschein [3] neu gefasst wird.

2. Nach Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126 werden die von den Mitgliedstaaten ausgestellten Führerscheine gegenseitig anerkannt.

3. Dieser Grundsatz gilt jedoch mit einer Einschränkung: Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 dieser Richtlinie sieht vor, dass ein Mitgliedstaat die Anerkennung der Gültigkeit eines Führerscheins *ablehnt* [4], der von einem anderen Mitgliedstaat einer Person ausgestellt wurde, deren Führerschein im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats eingeschränkt, ausgesetzt oder entzogen worden ist. Diese Bestimmung ersetzt Art. 8 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 91/439, dem zufolge ein Mitgliedstaat die Anerkennung eines Führerscheins, der unter diesen Voraussetzungen ausgestellt wurde, *ablehnen kann* [5].

4. Angesichts der sprachlichen Unterschiede zwischen diesen beiden Artikeln stellt sich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (Deutschland) die Frage, ob die vom Gerichtshof zur Richtlinie 91/439 entwickelte Rechtsprechung ebenfalls auf Situationen übertragbar ist, die unter die Richtlinie 2006/126 fallen.

5. Der Gerichtshof hat nämlich entschieden, dass ein Mitgliedstaat aufgrund von Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie 91/439 die Anerkennung der Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins nicht deshalb ablehnen darf, weil im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats auf den Inhaber des Führerscheins eine Maßnahme des Entzugs oder der Aufhebung eines von diesem Staat erteilten Führerscheins angewendet wurde, wenn die zusammen mit dieser Maßnahme angeordnete Sperrfrist für die Neuerteilung des Führerscheins in diesem Mitgliedstaat abgelaufen war, bevor der Führerschein von dem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wurde [6].

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 403, S. 18.

3 — ABl. L 237, S. 1.

4 — Hervorhebung nur hier.

5 — Hervorhebung nur hier.

6 — Vgl. Urteil vom 29. April 2004, Kapper (C-476/01, Slg. 2004, I-5205, Randnr. 78), sowie die Beschlüsse vom 6. April 2006, Halbritter (C-227/05), und vom 28. September 2006, Kremer (C-340/05).

6. Das vorlegende Gericht möchte daher im Wesentlichen wissen, ob die Änderung des Wortlauts einen Mitgliedstaat fortan zwingt, die Anerkennung der Gültigkeit eines unter denselben Voraussetzungen ausgestellten Führerscheins zu verweigern.

7. In den vorliegenden Schlussanträgen erläutere ich die Gründe dafür, warum ich meine, dass die Art. 2 Abs. 1 und 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126 so ausgelegt werden müssen, dass ein Mitgliedstaat die Anerkennung der Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins verweigern muss, wenn dem Inhaber in dem erstgenannten Mitgliedstaat der Führerschein wegen Fahrens unter Alkoholeinfluss entzogen wurde und in dem ausstellenden Mitgliedstaat nicht die notwendigen Überprüfungen hinsichtlich seiner Fahrtauglichkeit nach Nr. 14.1 des Anhangs III dieser Richtlinie vorgenommen wurden.

I – Rechtlicher Rahmen

A – *Unionsrecht*

1. Richtlinie 91/439

8. Um die Freizügigkeit von Personen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft oder ihre Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie ihren Führerschein erworben haben, zu erleichtern, wurde mit der Richtlinie 91/439 der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der Führerscheine eingeführt[7].

9. Dies gilt allerdings mit einer Einschränkung. Nach Art. 8 Abs. 2 Unterabs. 1 dieser Richtlinie kann es ein Mitgliedstaat nämlich ablehnen, die Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins anzuerkennen, wenn auf den Inhaber im Hoheitsgebiet des ersten Mitgliedstaats eine Maßnahme der Einschränkung, der Aussetzung, des Entzugs oder der Aufhebung des Führerscheins angewandt wurde.

2. Richtlinie 2006/126

10. Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126 bestimmt, dass die von den Mitgliedstaaten ausgestellten Führerscheine gegenseitig anerkannt werden.

11. Nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. e dieser Richtlinie wird der Führerschein nur Bewerbern ausgestellt, die ihren ordentlichen Wohnsitz im Hoheitsgebiet des den Führerschein ausstellenden Mitgliedstaats haben.

12. Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 dieser Richtlinie sieht vor, dass ein Mitgliedstaat die Anerkennung der Gültigkeit eines Führerscheins ablehnt, der von einem anderen Mitgliedstaat einer Person ausgestellt wurde, deren Führerschein im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats eingeschränkt, ausgesetzt oder entzogen worden ist.

13. Nach Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2006/126 darf eine vor dem 19. Januar 2013 erteilte Fahrerlaubnis aufgrund der Bestimmungen dieser Richtlinie weder entzogen noch in irgendeiner Weise eingeschränkt werden.

14. Nr. 14.1 des Anhangs III dieser Richtlinie zufolge darf Bewerbern oder Fahrzeugführern, die alkoholabhängig sind oder das Führen eines Fahrzeugs vom Alkoholgenuss nicht trennen können, eine Fahrerlaubnis weder erteilt noch erneuert werden. Bewerbern oder Fahrzeugführern, die alkoholabhängig waren, kann nach einem nachgewiesenen Zeitraum der Abstinenz vorbehaltlich des Gutachtens einer zuständigen ärztlichen Stelle und einer regelmäßigen ärztlichen Kontrolle eine Fahrerlaubnis erteilt oder erneuert werden.

7 — Vgl. Art. 1 Abs. 2 dieser Richtlinie.

15. Nach Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126 erlassen und veröffentlichen die Mitgliedstaaten bis spätestens zum 19. Januar 2011 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um der Richtlinie nachzukommen. Diese Vorschriften werden ab dem 19. Januar 2013 angewendet [8], und die Richtlinie 91/439 wird mit Wirkung von diesem Tag aufgehoben [9].

16. Einige Bestimmungen der Richtlinie 2006/126 sind jedoch bereits vor diesem Zeitpunkt anwendbar. Nach Art. 18 Abs. 2 dieser Richtlinie gelten Art. 2 Abs. 1, Art. 5, Art. 6 Abs. 2 Buchst. b, Art. 7 Abs. 1 Buchst. a, Art. 9, Art. 11 Abs. 1 und 3 bis 6, Art. 12 und die Anhänge I, II und III nämlich ab dem 19. Januar 2009.

B – *Nationales Recht*

17. Die Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr in der ab dem 19. Januar 2009 geltenden Fassung (Fahrerlaubnis-Verordnung, im Folgenden: FeV) sieht in § 28 Abs. 1 vor, dass Inhaber einer gültigen Fahrerlaubnis der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), die ihren ordentlichen Wohnsitz im Sinne des § 7 Abs. 1 oder 2 FeV in Deutschland haben, vorbehaltlich der Einschränkungen nach § 28 Abs. 2 bis 4 FeV im Umfang ihrer Berechtigung Kraftfahrzeuge im Inland führen dürfen.

18. Nach § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 FeV gilt diese Berechtigung nicht für Inhaber einer EU- oder EWR-Fahrerlaubnis, denen die Fahrerlaubnis in Deutschland vorläufig oder rechtskräftig von einem Gericht oder sofort vollziehbar oder bestandskräftig von einer Verwaltungsbehörde entzogen worden ist, denen die Fahrerlaubnis bestandskräftig versagt worden ist oder denen die Fahrerlaubnis nur deshalb nicht entzogen worden ist, weil sie zwischenzeitlich auf die Fahrerlaubnis verzichtet haben.

II – Sachverhalt und Ausgangsverfahren

19. Herrn Hofmann, einem deutschen Staatsbürger, wurde am 13. Oktober 1960 ein deutscher Führerschein ausgestellt. Mit Strafbefehl des Amtsgerichts Memmingen vom 21. November 1996 wurde ihm die Fahrerlaubnis entzogen. Am 31. August 1998 wurde sie ihm wieder erteilt.

20. Wegen Trunkenheit im Verkehr wurde Herr Hofmann vom Amtsgericht Memmingen zu einer Geldstrafe verurteilt und ihm erneut die Fahrerlaubnis entzogen. Der Strafbefehl des Amtsgerichts Memmingen wurde am 8. Mai 2007 rechtskräftig. Neben der Strafe wurde außerdem eine Sperrfrist bis zum 7. August 2008 für die Erteilung einer neuen Fahrerlaubnis festgesetzt.

21. Am 19. Januar 2009 wurde Herrn Hofmann von den zuständigen tschechischen Behörden ein Führerschein ausgestellt. In diesem ist als Wohnsitz Lazany (Tschechische Republik) eingetragen.

22. Im Rahmen einer Verkehrskontrolle am 17. März 2009 stellten die deutschen Behörden fest, dass sich Herr Hofmann im Besitz eines tschechischen Führerscheins befand. Bei einer weiteren Verkehrskontrolle am 25. März 2009 wurde dieser Führerschein durch die deutsche Polizei sichergestellt und der zuständigen deutschen Fahrerlaubnisbehörde übersandt.

23. Mit Schreiben vom 20. April 2009 wies diese Herrn Hofmann darauf hin, dass sein tschechischer Führerschein ihn nicht zum Fahren in Deutschland berechtige und er sich des Fahrens ohne Fahrerlaubnis strafbar mache, wenn er ein Kraftfahrzeug im deutschen Hoheitsgebiet führe. Für den Fall, dass er nicht mit der Eintragung eines entsprechenden Sperrvermerks für das deutsche Hoheitsgebiet in diesem Führerschein einverstanden sei, wurde der Erlass eines Feststellungsbescheids angekündigt.

8 — Art. 16 Abs. 2 dieser Richtlinie.

9 — Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126.

24. Da Herr Hofmann die Eintragung dieses Vermerks auf dem tschechischen Führerschein ablehnte, stellte das Landratsamt Unterallgäu mit Bescheid vom 15. Juli 2009 fest, dass sein von den zuständigen tschechischen Behörden ausgestellter Führerschein ihn nicht zum Führen von Kraftfahrzeugen im deutschen Hoheitsgebiet berechtige.

25. Am 13. August 2009 erhob Herr Hofmann Klage beim Verwaltungsgericht Augsburg mit dem Antrag, diesen Bescheid aufzuheben. Mit Urteil vom 11. Dezember 2009 wies das Gericht die Klage mit der Begründung ab, die Voraussetzungen des § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 Sätze 2 und 3 FeV seien erfüllt, da Herrn Hofmann die deutsche Fahrerlaubnis entzogen worden sei. Er könne daher nicht im deutschen Hoheitsgebiet von einer durch einen anderen Mitgliedstaat ausgestellten Fahrerlaubnis Gebrauch machen.

26. Herr Hofmann legte gegen dieses Urteil beim vorlegenden Gericht Berufung ein. Im Kern beantragt er die Aufhebung des angegriffenen Urteils sowie des Bescheids des Landratsamts Unterallgäu vom 15. Juli 2009.

III – Vorlagefrage

27. Aufgrund seiner Zweifel an der Auslegung der Richtlinie 2006/126 hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Sind Art. 2 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126 dahin gehend auszulegen, dass ein Mitgliedstaat die Anerkennung der Gültigkeit eines Führerscheins ablehnen muss, der von einem anderen Mitgliedstaat einer Person außerhalb einer für sie geltenden Sperrzeit ausgestellt wurde, wenn deren Führerschein im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats entzogen worden ist und diese Person zum Zeitpunkt der Führerscheinausstellung ihren ordentlichen Wohnsitz im Hoheitsgebiet des Ausstellermitgliedstaats hatte?

IV – Rechtliche Würdigung

A – *Vorbemerkungen*

28. Da das vorlegende Gericht in seinem Vorabentscheidungsersuchen und die Parteien in ihren schriftlichen Stellungnahmen die Frage der Anwendbarkeit der Art. 2 Abs. 1 und 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126 aufgeworfen haben, werde ich vorab erläutern, warum ich diese Vorschriften im vorliegenden Fall für anwendbar halte.

29. Gemäß Art. 17 dieser Richtlinie wird die Richtlinie 91/439 mit Wirkung vom 19. Januar 2013 aufgehoben. Die Mitgliedstaaten wenden die Bestimmungen der Richtlinie 2006/126 ab diesem Datum an[10]. Wie aber bereits dargelegt, sind einige Bestimmungen gemäß Art. 18 Abs. 2 dieser Richtlinie ab dem 19. Januar 2009 anwendbar. Dies betrifft insbesondere die Art. 2 Abs. 1 und 11 Abs. 4 dieser Richtlinie.

30. Herr Hofmann hat seinen tschechischen Führerschein am 19. Januar 2009 erworben. Daher ist aus meiner Sicht klar, dass vorliegend die Bestimmungen der neuen Richtlinie über den Führerschein einschlägig sind, nämlich die Art. 2 Abs. 1 und 11 Abs. 4 der Richtlinie 2006/126, die ab eben diesem Datum anwendbar sind.

10 — Art. 16 Abs. 2 dieser Richtlinie.

31. Das vorlegende Gericht fragt sich außerdem, ob Art. 13 Abs. 2 dieser Richtlinie nicht der Anwendung ihres Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 entgegensteht. Denn nach der erstgenannten Bestimmung darf eine vor dem 19. Januar 2013 erteilte Fahrerlaubnis aufgrund der Bestimmungen dieser Richtlinie weder entzogen noch in irgendeiner Weise gemäß der Richtlinie 2006/126 eingeschränkt werden.

32. Herr Hofmann ist daher der Ansicht, dass Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 dieser Richtlinie erst ab dem 19. Januar 2013 anwendbar sei und dass eine vor diesem Datum erteilte Fahrerlaubnis weder eingeschränkt, ausgesetzt noch entzogen werden dürfe.

33. Wie zuvor dargelegt, sind die Bestimmungen der Richtlinie, und insbesondere ihr Art. 13, gemäß Art. 16 Abs. 1 und 2 der Richtlinie erst ab dem 19. Januar 2013 anwendbar.

34. Jedenfalls zeigt die Stellung des Art. 13 innerhalb der Richtlinie 2006/126, wie auch die deutsche Regierung in ihrer Stellungnahme betont, dass die Richtlinie nur auf die erteilte Fahrerlaubnis für bestimmte Fahrzeugtypen verweist und nicht auf Maßnahmen zur Einschränkung, Aussetzung oder Entziehung eines Führerscheins.

35. Die Richtlinie schafft nämlich ein Modell eines einheitlichen europäischen Führerscheins, der die unterschiedlichen, in den Mitgliedstaaten existierenden Führerscheine ersetzen soll [11]. Dazu bestimmt und definiert sie verschiedene Führerscheinklassen [12]. Da jeder Mitgliedstaat vor dem Inkrafttreten der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen eigene Führerscheinklassen hatte, müssen die Mitgliedstaaten nun Äquivalenzen zwischen diesen und den vom Unionsgesetzgeber definierten Klassen schaffen.

36. Art. 13 der Richtlinie 2006/126, der mit „Äquivalenzen zwischen nicht dem EG-Muster entsprechenden Führerscheinen“ überschrieben ist, soll nur diese Frage der Äquivalenzen zwischen den unterschiedlichen Führerscheinklassen regeln.

37. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus den Vorarbeiten. Art. 13 Abs. 2 wurde der Richtlinie auf Initiative des Europäischen Parlaments hinzugefügt [13]. Das Parlament hat diese Ergänzung damit begründet, dass der Austausch der alten Führerscheine unter keinen Umständen zu einem Verlust oder einer Einschränkung der erworbenen Rechte hinsichtlich der Fahrerlaubnis von Fahrzeugen verschiedener Klassen führen dürfe [14].

38. Eine Lesart, wie sie Herr Hofmann vertritt, hätte im Übrigen zur Folge, dass ein Mitgliedstaat seine nationalen Bestimmungen bezüglich der Einschränkung, der Aussetzung, des Entzugs oder der Aufhebung der Fahrerlaubnis nicht mehr auf Fahrer anwenden könnte, die ihren Führerschein vor dem 19. Januar 2013 erworben haben. Dies würde dem mit der Richtlinie 2006/126 verfolgten Ziel, die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern, völlig zuwiderlaufen.

39. Aus all diesen Gründen bin ich der Auffassung, dass Art. 13 Abs. 2 dieser Richtlinie der Anwendung von Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie nicht entgegensteht.

11 — Vgl. Art. 1 Abs. 1 dieser Richtlinie.

12 — Vgl. Art. 4 der Richtlinie 2006/126.

13 — Vgl. Änderungsantrag 13 im Bericht vom 3. Februar 2005 über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Führerschein (Neufassung) (A6-0016/2005, im Folgenden: Bericht).

14 — Ebd.

B – *Vorlagefrage*

40. Mit seiner Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht im Kern wissen, ob die Art. 2 Abs. 1 und 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126 dahin auszulegen sind, dass ein Mitgliedstaat die Anerkennung der Gültigkeit eines Führerscheins ablehnen muss, der von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wurde, wenn dessen Inhaber im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats ein früherer Führerschein entzogen worden ist, und dies, obwohl sämtliche Wirkungen dieses Entzugs erschöpft sind und die Wohnsitzvoraussetzung erfüllt ist.

41. *De facto* möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Richtlinie 91/439[15] auch auf Fälle anwendbar ist, die wie der von Herrn Hofmann unter die Richtlinie 2006/126 fallen.

42. Ich bin nicht dieser Ansicht, und zwar aus folgenden Gründen.

43. Aus den Vorarbeiten zur Richtlinie 2006/126 ergibt sich, dass der Unionsgesetzgeber verstärkt gegen den Führerscheintourismus und damit auch gegen die Unsicherheit im Straßenverkehr vorgehen wollte.

44. Die Änderung des Wortlauts von Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 dieser Richtlinie erfolgte nämlich durch das Parlament. Im Zuge der Neufassung der Richtlinie 91/439 hat dieses vorgeschlagen, die gegenseitige Anerkennung der gegenüber gefährlichen Verkehrsteilnehmern verhängten Strafmaßnahmen festzuschreiben. Dazu hat es angemerkt, es sei erforderlich, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, jede Einschränkung, jede Aussetzung, jeden Entzug und jede Aufhebung anzuerkennen, die von einem Mitgliedstaat verhängt wurden, und die Anerkennung der Gültigkeit von Führerscheinen abzulehnen, auf die eine solche Maßnahme angewendet wurde[16].

45. Das Parlament beabsichtigte damit, den Führerscheintourismus so weit wie möglich zu unterbinden[17]. Seinem Ausschuss Verkehr und Fremdenverkehr zufolge lässt sich unter Führerscheintourismus der Fall verstehen, dass ein EU-Bürger nach Entzug seines Führerscheins in seinem Mitgliedstaat aufgrund eines schweren Verkehrsverstoßes einen neuen Führerschein in einem anderen EU-Staat erhält[18].

46. Das Parlament hat außerdem darauf hingewiesen, dass Personen, denen die Fahrerlaubnis in einem Mitgliedstaat entzogen wurde, insbesondere wegen Fahrens bei Trunkenheit oder unter Drogeneinfluss, bereits leicht einen Scheinwohnsitz in einem Mitgliedstaat begründen und dort eine Fahrerlaubnis erwerben können, um damit die Voraussetzungen in Bezug auf die Wiedererteilung einer Fahrerlaubnis zu unterlaufen[19].

47. Aus meiner Sicht ergibt sich daraus eindeutig, dass in der Änderung der Formulierung des Art. 11 Abs. 4 der Richtlinie 2006/126 dieser Wille zum Ausdruck kommt, den Kampf gegen die Unsicherheit im Straßenverkehr zu verstärken, indem über das hinausgegangen wird, was bislang in der Richtlinie 91/439 vorgesehen war. Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126 lässt den Mitgliedstaaten daher keinen Auslegungsspielraum mehr, sondern verlangt, die Anerkennung der Gültigkeit jedes von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins zu versagen, sobald ein früherer Führerschein des Inhabers in dem erstgenannten Mitgliedstaat eingeschränkt, ausgesetzt oder entzogen wurde.

15 — Vgl. Nr. 5 der vorliegenden Schlussanträge.

16 — Vgl. Änderungsantrag 57 des Berichts sowie die Begründung S. 58.

17 — Vgl. die Begründung zum Änderungsantrag.

18 — Vgl. den Entwurf für eine Empfehlung für die zweite Lesung am 21. September 2006 betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Führerschein (2003/0252[COD]), Nr. 2.1.

19 — Vgl. die Begründung zum Änderungsantrag 57 des Berichts.

48. Meiner Meinung nach muss dies zur Folge haben, dass die zuständigen deutschen Behörden im Fall von Herrn Hofmann berechtigt sind, den von den zuständigen tschechischen Behörden ausgestellten Führerschein nicht anzuerkennen.

49. Aufgrund des Entzugs eines früheren Führerscheins durch die zuständigen deutschen Behörden wäre die Ausstellung eines neuen Führerscheins nach Ablauf der Wartezeit nämlich von der Beibringung eines medizinisch-psychologischen Sachverständigengutachtens über die Eignung von Herrn Hofmann zum Führen von Kraftfahrzeugen abhängig gewesen.

50. Ich habe keine Zweifel, dass es im Fall bestimmter Verkehrsverstöße, die statistisch gesehen die Ursache für eine große Zahl schwerer Straßenverkehrsunfälle sind, wie beispielsweise Trunkenheit am Steuer [20], eine wirkungsvolle Vorsichtsmaßnahme ist, die Neuerteilung einer Fahrerlaubnis von einem solchen Gutachten abhängig zu machen, und dass dies die Verkehrssicherheit erhöht. Aus dieser Sicht scheint mir die nationale Maßnahme im Einklang mit den Zielsetzungen der Richtlinie 2006/126 zu stehen, nämlich der Erhöhung der Verkehrssicherheit [21].

51. Die Kommission hat diesbezüglich betont, wie wichtig die Verkehrserziehung, die Fahrausbildung, die Kontrolle und gegebenenfalls die Sanktionierung der Straßenverkehrsteilnehmer sind, da diese das erste Glied in der Kette der Straßenverkehrssicherheit sind [22].

52. Es steht daher meines Erachtens nicht nur im Einklang mit dem Geist, sondern auch mit dem Wortlaut dieser Richtlinie hinsichtlich der am 19. Januar 2009 anwendbaren Bestimmungen, wenn angenommen wird, dass die zuständigen deutschen Behörden zu Recht die Anerkennung der Gültigkeit des von den zuständigen tschechischen Behörden ausgestellten Führerscheins versagt haben.

53. Aus meiner Sicht muss nämlich berücksichtigt werden, dass Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie 2006/126 u. a. vorsieht, dass Anhang III der Richtlinie ebenfalls ab dem 19. Januar 2009 anwendbar ist. In Nr. 14 dieses Anhangs heißt es, dass Alkoholgenuss eine große Gefahr für die Sicherheit im Straßenverkehr ist und dass, da es sich um ein schwerwiegendes Problem handelt, auf medizinischer Ebene große Wachsamkeit geboten ist. Nach Nr. 14.1 dieses Anhangs darf daher jemandem, der alkoholabhängig ist, keine Fahrerlaubnis und jemandem, der alkoholabhängig war, eine neue Fahrerlaubnis nur unter bestimmten Voraussetzungen erteilt werden, wie beispielsweise der Beibringung eines ärztlichen Gutachtens.

54. Die Begründung des Bescheids vom 15. Juli 2009 gegen Herrn Hofmann rechtfertigt meiner Auffassung nach die Anwendung der Kontrollmaßnahmen nach Nr. 14.1 des Anhangs III der Richtlinie 2006/126. Wären diese Kontrollmaßnahmen angewandt worden und alle Untersuchungen, die eine erneute Fahrtauglichkeit von Herrn Hofmann hätten bestätigen können, durchgeführt worden, hätte der tschechische Führerschein von den zuständigen deutschen Behörden als gültig anerkannt werden müssen, da diese Maßnahmen den Bestimmungen entsprochen hätten, die auf Unionsebene dem gemeinsamen Wunsch nach Sicherheit dienen.

55. Meines Erachtens ist der Umstand, dass die zuständigen tschechischen Behörden von dem Entzug des Führerscheins durch den Beschluss des Amtsgerichts Memmingen keine Kenntnis hatten, ohne Einfluss auf die von mir hier vertretene Lösung. Denn die Unkenntnis rührt daher, dass entweder Herr Hofmann diese Verurteilung verschwiegen hat oder die zuständigen tschechischen Behörden die

20 — Im Jahr 2009 sind über 35 000 Personen auf den Straßen der Europäischen Union zu Tode gekommen, was der Einwohnerzahl einer mittelgroßen Stadt entspricht, und nicht weniger als 1 500 000 wurden verletzt (Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein europäischer Raum der Straßenverkehrssicherheit: Leitlinien für die Politik im Bereich der Straßenverkehrssicherheit 2011-2020 (KOM [2010] 389 endg., S. 2). Man geht davon aus, dass bei einem von drei Unfällen Alkohol im Spiel war.

21 — Vgl. den zweiten Erwägungsgrund dieser Richtlinie.

22 — Siehe S. 5 der Mitteilung der Kommission (oben, Fn. 20).

zuständigen deutschen Behörden nicht konsultiert haben. Im ersten Fall ist klar, dass das Verschweigen durch Herrn Hofmann diesem nicht zugutekommen kann. Im zweiten Fall wäre auch ein möglicher Fehler einer Behörde nicht geeignet, eine Rechtsposition zu begründen, insbesondere im Hinblick auf das Recht eines anderen Staates, umso mehr, wenn eine Richtlinie diesem Staat aufgibt, sein nationales Recht in einem Ausnahmefall anzuwenden, der von der Richtlinie als Teil des von ihr geschaffenen allgemeinen Gleichgewichts anerkannt wird.

56. In der Sitzung hat die Kommission anerkannt, dass im vorliegenden Fall der ausstellende Mitgliedstaat zunächst die zuständigen deutschen Behörden hätte konsultieren müssen und dann, in Kenntnis der Alkoholprobleme von Herrn Hofmann, die in Nr. 14.1 des Anhangs III der Richtlinie 2006/126 vorgesehenen Maßnahmen hätte anwenden müssen und dass dieses Vorgehen dem Geiste dieser Richtlinie entsprochen hätte und dadurch dem von der Tschechischen Republik ausgestellten Führerschein gegenüber der Bundesrepublik Deutschland Wirkung verliehen hätte.

57. Ich meine, dass durch die Einhaltung eines solchen präventiven Verfahrens die neuen Bestimmungen des Art. 11 Abs. 4 der Richtlinie 2006/126 mit dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, die auf unbestreitbarem gegenseitigem Vertrauen basiert, verbunden werden könnten, sobald die in Nr. 14.1 des Anhangs III dieser Richtlinie vorgesehenen und in den 27 Mitgliedstaaten anwendbaren Maßnahmen beachtet wurden.

58. Gewiss hat die Kommission ferner erklärt, dass ein solches System, das eine Konsultation zwischen den zuständigen Behörden verschiedener Mitgliedstaaten erfordern würde, ihr komplex erscheint und nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Ich erinnere aber daran, dass nicht nur Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 91/439 bereits vorsah, dass sich die Mitgliedstaaten bei der Anwendung dieser Richtlinie gegenseitig unterstützen und erforderlichenfalls die notwendigen Informationen über die bei ihnen registrierten Führerscheine austauschen, sondern auch Art. 15 der Richtlinie 2006/126 die Notwendigkeit gegenseitiger Hilfe im Hinblick auf eine spätere Vernetzung der Führerscheine im EU-Führerscheinnetz anerkennt. Die Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten erscheinen mir in der Tat als der Schlüssel für die Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und die Erreichung der Ziele, die sich die Union im Bereich der Straßenverkehrssicherheit gesetzt hat. Die Vernetzung der Führerscheine im EU-Führerscheinnetz erscheint mir am Ende nicht komplizierter als die Vernetzung der Strafakten im Europäischen Strafregisterinformationssystem, das bereits zwischen einigen Mitgliedstaaten besteht.

59. Daher erscheint mir die vorgeschlagene Lösung als die am besten geeignete, um dem Willen des Unionsgesetzgebers zu entsprechen, den Kampf gegen die Unsicherheit im Straßenverkehr zu verstärken, und so Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126, dessen Wortlaut zu diesem Zweck eigens verändert wurde, die richtige Wirkung zu geben.

60. Das Verhalten von Herrn Hofmann bestätigt dies. Dieser scheint nämlich seine Alkoholprobleme nicht in den Griff bekommen zu haben, denn am 16. April 2009, also fast drei Monate nach Ausstellung seines tschechischen Führerscheins, wurde er von der deutschen Polizei angehalten und kontrolliert, wobei eine sehr hohe Blutalkoholkonzentration festgestellt wurde. Die Folge dieses für alle Verkehrsteilnehmer gefährlichen Verhaltens war der Entzug seines tschechischen Führerscheins für 18 Monate durch eine am 5. April 2011 bestandskräftig gewordene Entscheidung. Aus meiner Sicht hätten die zuständigen tschechischen Behörden Herrn Hofmann vermutlich keinen Führerschein ausgestellt, wenn sie von seinem Alkoholproblem gewusst hätten.

61. Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126 funktioniert daher, wie die deutsche Regierung hervorgehoben hat, wie eine Art Sicherheitsventil, das gefährliche Verkehrsteilnehmer daran hindert, im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu fahren.

62. Man könnte mir jetzt entgegenhalten, dass diese Argumentation nicht bei Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 3 dieser Richtlinie greift, nämlich dann, wenn die Maßnahme in die Aufhebung des Führerscheins mündet. Denn nach dieser Bestimmung *kann* ein Mitgliedstaat es *ablehnen*[23], einem Bewerber, dessen Führerschein in einem anderen Mitgliedstaat aufgehoben wurde, einen Führerschein auszustellen. Ebenso wie die deutsche Regierung und die Kommission meine ich aber, dass die Aufhebung, die von den Maßnahmen der Aussetzung, der Einschränkung und des Entzugs unterschieden werden muss, nicht die Fahreignung des Inhabers eines Führerscheins betrifft, sondern die Formvorschriften, die bei der Ausstellung des Führerscheins zu beachten waren.

63. Ziel der Richtlinie 2006/126 ist es nicht, dem Unionsbürger die Wahlmöglichkeit zu geben, seinen Führerschein in einem benachbarten Mitgliedstaat zu beantragen, wenn die Voraussetzungen für dessen Ausstellung dort weniger streng sind[24], sondern sie soll zum einen denjenigen, die einen Führerschein besitzen, ermöglichen, sich in einem anderen Mitgliedstaat als dem Ausstellerstaat niederzulassen, ohne eine erneute Fahrprüfung ablegen oder den Führerschein umtauschen zu müssen, und zum anderen die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer auf dem Gebiet der Union gewährleisten[25].

64. Nach alledem meine ich, dass die Art. 2 Abs. 1 und 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126 dahin auszulegen sind, dass ein Mitgliedstaat die Anerkennung der Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins ablehnen muss, wenn dessen Inhaber im erstgenannten Mitgliedstaat ein Führerschein wegen Fahrens unter Alkoholeinfluss entzogen worden ist und in dem ausstellenden Mitgliedstaat nicht die in Nr. 14.1 des Anhangs III dieser Richtlinie vorgesehenen Überprüfungen bezüglich seiner Fahrtauglichkeit vorgenommen wurden.

V – Ergebnis

65. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen empfehle ich, auf die Vorlagefrage des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs wie folgt zu antworten:

Die Art. 2 Abs. 1 und 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein sind dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat die Anerkennung der Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins ablehnen muss, wenn dessen Inhaber im erstgenannten Mitgliedstaat ein Führerschein wegen Fahrens unter Alkoholeinfluss entzogen worden ist und in dem ausstellenden Mitgliedstaat nicht die in Nr. 14.1 des Anhangs III der Richtlinie 2006/126 vorgesehenen Überprüfungen bezüglich seiner Fahrtauglichkeit vorgenommen wurden.

23 — Hervorhebung nur hier.

24 — Zwar ist auf dem tschechischen Führerschein von Herrn Hofmann ein Wohnsitz in der Tschechischen Republik vermerkt. Es ist jedoch bekannt, dass einige skrupellose Fahrschulen sich auf die Bereitstellung eines Wohnsitzes für deutsche Staatsbürger spezialisiert haben mit dem einzigen Ziel, die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Führerscheins zu schaffen (siehe dazu Nr. 46 der vorliegenden Schlussanträge).

25 — Vgl. den zweiten Erwägungsgrund dieser Richtlinie.