



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 28.10
OVG 1 A 185/10

Verkündet
am 25. August 2011
Zweigler
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 25. August 2011
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Buchheister, Dr. Wysk
und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes vom 28. Juli 2010 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um die Berechtigung des Klägers, von seiner in der Tschechischen Republik erworbenen Fahrerlaubnis in Deutschland Gebrauch zu machen.
- 2 Dem Kläger wurde die 1988 erworbene deutsche Fahrerlaubnis durch Strafurteil vom 17. März 1998 wegen einer Trunkenheitsfahrt (Blutalkoholgehalt [BAK] von 2,39 Promille) entzogen. Eine ihm im Dezember 1998 erteilte Fahrerlaubnis wurde durch Urteil vom 4. April 2000 wegen fahrlässiger Trunkenheit im Verkehr (BAK von 1,4 Promille) wieder entzogen. Wegen einer Trunkenheitsfahrt am 21. September 2002 (BAK von 2,02 Promille) in Tateinheit mit vorsätzlichem Fahren ohne Fahrerlaubnis und ohne Versicherungsschutz wurde er am 29. August 2003 erneut verurteilt. Im Februar 2003 erhielt der Kläger aufgrund eines positiven Fahreignungsgutachtens wieder eine Fahrerlaubnis, die ihm der

Beklagte wegen der strafgerichtlichen Verurteilung mit Bescheid vom 20. August 2004 wieder entzog. Zwischenzeitlich verfügte der Kläger auch über eine luxemburgische Fahrerlaubnis, die ihm aber ebenfalls wieder entzogen wurde. Mit amtsgerichtlichem Strafurteil vom 25. November 2005 wurde der Kläger wegen Fahrens ohne Fahrerlaubnis zu einer Freiheitsstrafe verurteilt und eine Sperrfrist von zwei Jahren für die Wiedererteilung festgesetzt. Auf die Berufung des Klägers setzte das Landgericht mit Urteil vom 5. April 2007 die Freiheitsstrafe zur Bewährung aus und verhängte gemäß § 69a StGB eine isolierte Sperre von sechs Monaten; dieses Urteil wurde am 5. Juli 2007 rechtskräftig.

- 3 Am 16. Oktober 2007 erwarb der Kläger in der Tschechischen Republik eine Fahrerlaubnis für die Klassen A und B; im dort ausgestellten Führerschein ist ein Wohnort in Tschechien eingetragen.
- 4 Als der Beklagte davon Kenntnis erhielt, erließ er den Bescheid vom 15. April 2009, in dem es unter Nr. 1 heißt: „Hiermit wird Ihnen das Recht aberkannt, mit Ihrer tschechischen Fahrerlaubnis in Deutschland Kraftfahrzeuge zu führen.“ Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass nach dem Unionsrecht die in einem anderen EU-Mitgliedstaat erteilte Fahrerlaubnis zwar grundsätzlich anzuerkennen sei; davon gebe es aber Ausnahmen, etwa dann, wenn die Fahrerlaubnis - wie hier - während einer noch laufenden Führerscheinsperre erteilt worden sei. Der vom Kläger eingelegte Widerspruch wurde nicht beschieden.
- 5 Die vom Kläger erhobene Untätigkeitsklage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Die Berufung des Klägers hat das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes zurückgewiesen. Zur Begründung wird ausgeführt: Der Bescheid könne auf § 28 Abs. 4 Nr. 4 der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) in der Fassung vom 9. August 2004 gestützt werden. Ob die tschechische Fahrerlaubnis des Klägers in Deutschland gelte, richte sich nach der zum Zeitpunkt ihres Erwerbs maßgeblichen Rechtslage. Da die Fahrerlaubnis noch innerhalb der im Urteil vom 5. Juli 2007 festgelegten Sperrfrist erteilt worden sei, die erst mit der Rechtskraft dieses Urteils zu laufen begonnen habe, habe sie nach § 28 Abs. 4 Nr. 1 1. Alt. FeV im Inland keine Geltung. Diese Regelung sei nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes mit Art. 1 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 4

der Richtlinie Nr. 91/439/EWG vereinbar. § 28 Abs. 4 Nr. 4 1. Alt. FeV bewirke entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Münster unmittelbar, dass der Inhaber einer solchen Fahrerlaubnis nicht berechtigt sei, im Bundesgebiet Fahrzeuge zu führen; eines vorherigen Verwaltungsakts bedürfe es nicht. Aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes vom 26. Juni 2008 ergebe sich nichts anderes. Es obliege allein den Mitgliedstaaten, die Modalitäten einer gemeinschaftsrechtlich zulässigen Versagung der Anerkennung einer ausländischen EU-Fahrerlaubnis zu regeln. In § 28 Abs. 4 Nr. 4 i.V.m. Abs. 5 FeV sei das in zulässiger Weise geschehen. Auf das Fortbestehen von Eignungsmängeln komme es nicht an. Das sei mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar, da der Betroffene gemäß § 28 Abs. 5 FeV bei wiedererlangter Eignung die Anerkennung der ausländischen Fahrerlaubnis beantragen könne. Auch mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG bestehe kein Grund, ihn anders zu behandeln als Personen, die die Voraussetzung der Eignung zwar (wieder) erfüllten, bei denen aber wegen fehlenden Antrags noch keine Eignungsüberprüfung durchgeführt worden sei und die deshalb noch keine Fahrerlaubnis erhalten hätten. Dass die in der Tschechischen Republik erworbene Fahrerlaubnis bereits kraft normativer Regelung ungültig sei, hindere den Beklagten nicht, den Kläger durch Verwaltungsakt auf diese Rechtsfolge hinzuweisen.

- 6 Zur Begründung seiner Revision macht der Kläger geltend: Es bestünden Bedenken, ob § 28 FeV a.F., der auf einer bewussten Entscheidung des Normgebers beruhe, einer teleologischen Reduktion zugänglich sei. Darüber hinaus stehe die Anwendung von § 28 FeV nicht im Einklang mit dem Rückwirkungsverbot des Art. 103 Abs. 2 GG. Die Inhaber ausländischer EU-Fahrerlaubnisse hätten zum Teil jahrelang unbeanstandet am Straßenverkehr teilgenommen und seien nun - und das möglicherweise sogar beginnend mit dem Tag der Fahrerlaubniserteilung - mit dem strafrechtlichen Vorwurf des Fahrens ohne Fahrerlaubnis konfrontiert. Dabei sei es vielfach ohnehin schwierig, das Ende einer inländischen Sperrfrist zu bestimmen. Der Auffassung, dass die ausländische Fahrerlaubnis zunächst einmal gültig sei, neige wohl auch der erkennende Senat zu, wenn er in den vom Europäischen Gerichtshof gebilligten Fällen einer Nichtanerkennung von einem Zugriffsrecht des Aufnahmemitgliedstaates aus-

gehe. Hier sei bei Erteilung der tschechischen Fahrerlaubnis die Sperrfrist im Übrigen schon abgelaufen gewesen.

- 7 Der Beklagte tritt der Revision entgegen.
- 8 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, dass die Nichtanerkennung einer Fahrerlaubnis in der Bundesrepublik in den in § 28 Abs. 4 Satz 1 FeV n.F. genannten Fällen bereits unmittelbar aus der Regelung selbst folge, es mithin nicht zusätzlich noch des Erlasses eines Verwaltungsaktes zur Herbeiführung dieser Rechtsfolge bedürfe. Das ergebe sich aus dem Wortlaut der Regelung, dem Zusammenhang mit § 28 Abs. 1 FeV und aus der Entstehungsgeschichte der Dritten Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung.

II

- 9 Die Revision des Klägers ist unbegründet. Die Entscheidung des Berufungsgerichts steht im Einklang mit Bundes- und Unionsrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Der angefochtene Bescheid vom 15. April 2009 ist nicht rechtswidrig, sondern stellt zutreffend fest, dass der Kläger nicht berechtigt ist, von seiner tschechischen Fahrerlaubnis in Deutschland Gebrauch zu machen. Dies folgt bereits unmittelbar aus § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 FeV, der durch die Dritte Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung vom 7. Januar 2009 (BGBl I S. 29) insoweit unverändert geblieben ist.
- 10 1. Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 FeV dürfen Inhaber einer gültigen EU- oder EWR-Fahrerlaubnis, die ihren ordentlichen Wohnsitz im Sinne des § 7 Abs. 1 oder 2 in der Bundesrepublik Deutschland haben - vorbehaltlich der Einschränkungen nach den Absätzen 2 bis 4 - im Umfang ihrer Berechtigung Kraftfahrzeuge im Inland führen.
- 11 a) Hier greift der Ausschlussgrund des § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 FeV; danach gilt die Berechtigung nach Absatz 1 nicht für Inhaber einer EU- oder EWR-Fahrerlaubnis, denen auf Grund einer rechtskräftigen gerichtlichen Entschei-

derung keine Fahrerlaubnis erteilt werden darf. Dem Kläger wurde die streitige Fahrerlaubnis der Klassen A und B in der Tschechischen Republik am 16. Oktober 2007 erteilt. Dieser Zeitpunkt lag innerhalb der Sperrfrist von sechs Monaten, die das Landgericht Saarbrücken mit Urteil vom 5. April 2007 auf der Grundlage von § 69a Abs. 1 Satz 3 StGB verhängt hatte. Diese Frist wurde erst mit der Rechtskraft des Urteils am 5. Juli 2007 in Lauf gesetzt. Das ergibt sich aus § 69a Abs. 5 Satz 1 StGB. § 69a Abs. 5 Satz 2 StGB ist nicht anwendbar; nach dieser Regelung wird in die Frist die Zeit einer wegen der Tat angeordneten vorläufigen Entziehung eingerechnet, soweit sie nach Verkündung des Urteils verstrichen ist, in dem die der Maßregel zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen letztmals geprüft werden konnten. Diese Voraussetzungen waren im Fall des Klägers nicht erfüllt, da es wegen der geahndeten Tat - des Fahrens ohne Fahrerlaubnis in zwei Fällen - naturgemäß nicht zu einer vorläufigen Entziehung der Fahrerlaubnis gekommen war. Für die vom Kläger befürwortete entsprechende Anwendung dieser Regelung gibt es keine Grundlage; er war wegen der von ihm begangenen Straftat nicht mit einer Maßnahme belastet, die einer vorläufigen Fahrerlaubnisentziehung vergleichbar und damit möglicherweise anrechnungsfähig wäre. Im Hinblick auf den klaren Wortlaut der Regelung kann der Kläger für seine Auffassung auch nichts aus dem - nicht näher begründeten - Beschluss des Landgerichts Oldenburg vom 27. September 1966 - 6 Ms 35/66 - (DAR 1967, S. 50f.) gewinnen, der zudem einen anders gelagerten Fall betraf.

- 12 b) § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 FeV ordnet die Nichtgeltung einer während einer noch laufenden deutschen Sperrfrist erteilten ausländischen EU- oder EWR-Fahrerlaubnis an, ohne dass es noch zusätzlich eines Verwaltungsaktes bedarf, der diese Rechtsfolge ausspricht. Das hat das Berufungsgericht zutreffend erkannt (ebenso OVG Koblenz, Urteil vom 18. Juni 2010 - 10 A 10411/10.OVG - SVR 2010, 351 = Blutalkohol 47, 366 und VGH München, Urteil vom 27. Mai 2010 - 11 BV 10.67 - SVR 2010, 313 sowie VGH Mannheim, Beschluss vom 30. Mai 2011 - 10 S 2640/10 -); dieser Auffassung ist - ausweislich der Stellungnahme des Vertreters des Bundesinteresses - auch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, das die Fahrerlaubnis-Verordnung und die maßgebliche Änderungsverordnung erlassen hat.

- 13 Gegen die anderslautende Annahme des Oberverwaltungsgerichts Münster (vgl. u.a. Beschluss vom 12. Januar 2009 - 16 B 1610/08 - DAR 2009, 109 = VRS 119, 314 Rn. 35 und Urteil vom 8. Mai 2009 - 16 A 3373/07 - DAR 2009, 480 Rn. 21), auf die sich der Kläger beruft, sprechen bereits der Wortlaut der Regelung und der systematische Zusammenhang des ersten und des vierten Absatzes von § 28 FeV. In § 28 Abs. 4 Satz 1 FeV heißt es, dass die Berechtigung des Absatzes 1 in den nachfolgend aufgeführten Fällen „nicht gilt“, ohne dass dort - anders als in § 3 StVG und § 46 FeV (... „hat die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis zu entziehen“) - ein gesondertes Tätigwerden der Fahrerlaubnisbehörde verlangt wird. „Nicht gelten“ bedeutet, dass der ausländischen Fahrerlaubnis per se keine Wirksamkeit im Bundesgebiet zuerkannt wird. Systematisch regelt § 28 Abs. 4 Satz 1 FeV Ausnahmen von der Berechtigung zum Führen von Kraftfahrzeugen, die dem Inhaber einer ausländischen EU- oder EWR-Fahrerlaubnisbehörde in § 28 Abs. 1 FeV grundsätzlich zuerkannt wird; spiegelbildlich wird auch für den Erwerb der Fahrberechtigung aufgrund einer ausländischen EU- oder EWR-Fahrerlaubnis kein Tätigwerden der deutschen Fahrerlaubnisbehörde vorausgesetzt.
- 14 Gegen das Erfordernis einer konstitutiven Einzelfallentscheidung der deutschen Fahrerlaubnisbehörde spricht zusätzlich § 28 Abs. 4 Satz 2 FeV n.F.; dort ist vorgesehen, dass in den Fällen des Satzes 1 Nummer 2 und 3 die Behörde einen feststellenden Verwaltungsakt über die fehlende Berechtigung erlassen kann. Damit wird der Fahrerlaubnisbehörde nur die Möglichkeit eingeräumt („kann“), einen solchen Verwaltungsakt zu erlassen, sie wird hierzu nicht verpflichtet. Zum anderen wird der Verwaltungsakt ausdrücklich als feststellender Verwaltungsakt bezeichnet und damit als Verwaltungsakt, der eine bereits bestehende Rechtslage wiedergibt und gegebenenfalls klarstellt. Die Verordnungsbegründung bestätigt das; dort wird ausgeführt, dass in solchen Fällen ein feststellender Verwaltungsakt in Betracht kommen kann, „in dem die sich aus § 28 Abs. 4 FeV ergebende Rechtslage klargestellt wird“. Der Verwaltungsakt diene dazu, Zweifel am Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen von § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 zu beseitigen, was insbesondere auf das Tatbe-

standsmerkmal der „vom Ausstellermitgliedstaat herrührenden unbestreitbaren Informationen“ bezogen wird (BRDrucks 851/08 S. 6).

- 15 c) Dementsprechend handelt es sich bei der in § 28 Abs. 4 Satz 1 FeV angeordneten Nichtgeltung der ausländischen Fahrerlaubnis um eine ex-tunc-Regelung. Der ausländischen EU- oder EWR-Fahrerlaubnis wird ihre Wirksamkeit in Deutschland bereits ab dem Zeitpunkt ihrer Erteilung und nicht erst ab der Bekanntgabe eines ihre Nichtgeltung feststellenden Bescheides der Fahrerlaubnisbehörde abgesprochen.
- 16 Aus dem Urteil des erkennenden Senats vom 11. Dezember 2008 - BVerwG 3 C 26.07 -, in dem von einem Zugriffsrecht des Mitgliedstaates die Rede ist (BVerwGE 132, 315 <321>), lässt sich nicht entnehmen, dass der Senat seinerzeit davon ausgegangen ist, die ausländische EU-Fahrerlaubnis sei zunächst einmal gültig. Das Verfahren betraf eine Fahrerlaubnisentziehung nach § 3 StVG und § 46 FeV. Im Urteil wird ausgeführt, dass eine solche Entscheidung nicht wegen § 28 FeV ausgeschlossen sei. Die Fahrerlaubnisbehörde habe nämlich nicht mit Gewissheit davon ausgehen können, dass sie dem Kläger die in § 28 FeV angeordnete Nichtgeltung entgegenhalten könne (a.a.O. S. 318 f.). Der Senat hat damit die Geltung der ausländischen Fahrerlaubnis mit Blick auf § 28 FeV a.F. nicht bejaht, sondern gerade offen gelassen.
- 17 Nach all dem ist, wenn der Betroffene in Deutschland von einer unter § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 FeV fallenden ausländischen Fahrerlaubnis Gebrauch macht, der objektive Tatbestand des Fahrens ohne Fahrerlaubnis gemäß § 21 StVG erfüllt. Ob der Betroffene gleichwohl straffrei ausgeht, weil jedenfalls der subjektive Tatbestand zu verneinen ist, wird im Strafverfahren im jeweiligen Einzelfall zu prüfen und zu entscheiden sein.
- 18 2. Die § 28 Abs. 1 und 4 FeV zugrunde liegende Regelungssystematik bedarf nicht deshalb der Korrektur, weil sich aus höherrangigem deutschem Recht ergäbe, dass die Nichtanerkennung einer ausländischen EU- oder EWR-Fahrerlaubnis nur durch eine Einzelfallentscheidung der Fahrerlaubnisbehörde, nicht aber normativ geregelt werden kann.

- 19 a) Im Straßenverkehrsgesetz lässt sich kein Ansatzpunkt für eine solche Annahme finden. § 3 StVG, der ebenso wie § 46 FeV eine Regelung durch Verwaltungsakt vorsieht (... „hat ihm die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis zu entziehen.“), regelt allein den Fall der Fahrerlaubnisentziehung wegen mangelnder Fahreignung. Es ist aber etwas grundlegend anderes, ob dem Inhaber eine ausländische Fahrerlaubnis nachträglich wegen durch entsprechende Fahreignungsgutachten belegter oder nach § 11 Abs. 8 FeV anzunehmender Nichteignung entzogen wird, d.h. ihr die Wirkung für das Bundesgebiet ab dem Zeitpunkt der Vollziehbarkeit dieses Verwaltungsaktes genommen wird, oder ob ihr auf der Grundlage von § 28 FeV von Anfang an keine Geltung in Deutschland zuerkannt wird. Auch das Unionsrecht weist mit Art. 8 Abs. 2 und 4 der hier noch anwendbaren Richtlinie des Rates vom 29. Juli 1991 über den Führerschein 91/439/EWG (ABI L 237 vom 24. August 1991 S.1), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2009/112/EG der Kommission vom 25. August 2009 (ABI L 223 vom 26. August 2009 S. 26), eine solche Differenzierung auf. Ebenso wie die Wirkung unterscheiden sich die Voraussetzungen für den entsprechenden „Zugriff“ des Aufnahmemitgliedstaates (vgl. zu diesem Begriff BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 2008 a.a.O. S. 321). § 3 StVG und § 46 FeV erlauben die Fahrerlaubnisentziehung nur bei mangelnder Eignung; sie muss sich nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zudem gerade aus einem Verhalten des Fahrerlaubnisinhabers nach der Erteilung der ausländischen Fahrerlaubnis ergeben (vgl. dazu u.a. EuGH, Urteil vom 26. Juni 2008 - Rs. C-329/06 und C-343/06, Wiedemann u.a. - Slg. 2008 I-4635 = NJW 2008, 2403 Rn. 59 sowie BVerwG, Urteil vom 28. April 2010 - BVerwG 3 C 2.10 - BVerwGE 137, 10 <16 ff.>). Dagegen genügt nach § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 FeV ein im dargestellten Sinne offenkundiger Verstoß gegen die Wohnsitzvoraussetzung und nach Nr. 4 der Vorschrift die Erteilung der ausländischen Fahrerlaubnis während einer noch laufenden deutschen Sperrfrist.
- 20 b) Die Notwendigkeit einer konstitutiven Einzelfallentscheidung durch die Fahrerlaubnisbehörde lässt sich ebenso wenig mit dem Erfordernis von Rechtssicherheit oder dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begründen und damit letzt-

lich aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) herleiten.

- 21 Rechtsnormen enthalten typischerweise abstrakt-generelle Regelungen und knüpfen die dort angeordneten Rechtsfolgen tatbestandlich in aller Regel an unbestimmte Rechtsbegriffe an. Das Erfordernis einer Subsumtion ist damit nicht der Ausnahme-, sondern der Regelfall. Allein daraus, dass es für die Feststellung der Rechtslage einer Subsumtion bedarf, kann demzufolge nicht hergeleitet werden, dass diese Rechtsfolge erst durch einen Verwaltungsakt herbeigeführt werden muss (so aber OVG Münster, Beschluss vom 12. Januar 2009 a.a.O.). Sollte dem Betroffenen in den hier in Rede stehenden Fällen die Rechtslage unklar sein, steht ihm zudem ein hinreichendes rechtliches Instrumentarium zur Verfügung, um die notwendige Rechtssicherheit herbeizuführen. Er kann entweder bei der Fahrerlaubnisbehörde den Erlass eines feststellenden Verwaltungsaktes zur Gültigkeit seiner Fahrerlaubnis beantragen oder über eine Feststellungsklage nach § 43 VwGO eine auch die Behörde bindende verwaltungsgerichtliche Feststellung seiner Rechte und Pflichten herbeiführen; einen von der Fahrerlaubnisbehörde gemäß § 28 Abs. 4 Satz 2 FeV erlassenen feststellenden Verwaltungsakt kann er anfechten.
- 22 Ebenfalls unbegründet ist der Einwand, eine Einzelfallprüfung und -entscheidung durch die Fahrerlaubnisbehörde seien deshalb erforderlich, weil ermittelt werden müsse, ob der Inhaber der ausländischen Fahrerlaubnis seine Fahreignung mittlerweile wiedererlangt habe; denn die mögliche Wiedererlangung der Kraftfahreignung kann nicht dazu führen, dass die Nichtbeachtung einer noch laufenden deutschen Sperrfrist, die zur Nichtanerkennung der Fahrerlaubnis geführt hat, unbeachtlich wird.
- 23 Wegen der besonderen Bedeutung der Verkehrssicherheit und der in Rede stehenden hochrangigen Rechtsgüter der Verkehrsteilnehmer, die vor ungeeigneten Kraftfahrern geschützt werden müssen, ist es auch mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar, dass das deutsche Fahrerlaubnisrecht die Neuerteilung einer Fahrerlaubnis vom Nachweis der (Wieder-)Erlangung der

Kraftfahreignung abhängig macht und die Nachweispflicht dem Betroffenen auferlegt (vgl. § 11 und § 13 FeV sowie § 28 Abs. 5 FeV).

- 24 Schließlich begründet § 28 Abs. 4 Satz 1 FeV keinen Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot.
- 25 Es liegt der Sache nach schon kein Fall einer Rückwirkung vor. Nach der Konzeption der Vorschrift steht dem Betroffenen von Anfang an kein Recht zum Gebrauchmachen von seiner im Ausland erteilten Fahrerlaubnis in Deutschland zu. Dementsprechend wird ihm durch eine behördliche oder gegebenenfalls gerichtliche Entscheidung, in der das Fehlen seiner Berechtigung zum Führen von Kraftfahrzeugen festgestellt wird, auch kein Recht nachträglich entzogen. Was sich der Betroffene bislang zu Nutzen machen konnte, war allein der Schein einer solchen Berechtigung, der sich aus der ihm zu Unrecht erteilten ausländischen Fahrerlaubnis ergab. Zudem betrifft der Schutzbereich des vom Kläger genannten Art. 103 Abs. 2 GG, wonach eine Tat nur bestraft werden kann, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen war, nicht präventive Maßnahmen der Gefahrenabwehr (vgl. BVerfG Beschluss vom 25. Oktober 1966 - 2 BvR 506/63 - BVerfGE 20, 323 <331>), zu denen die Nichtanerkennung einer ausländischen Fahrerlaubnis nach § 28 FeV zu rechnen ist.
- 26 Abgesehen davon kann in dem hier in Rede stehenden Fall kein schutzwürdiges Vertrauen des Betroffenen darauf entstehen, von seiner auch gemessen an den unionsrechtlichen Vorgaben zu Unrecht erteilten Fahrerlaubnis im Bundesgebiet Gebrauch zu machen. Der Umfang eines solchen Vertrauens wird von Anfang an durch die rechtlichen Regelungen beschränkt, die den Erwerb einer solchen Fahrerlaubnis steuern, hier also auch von § 28 Abs. 4 Nr. 4 FeV und § 69a StGB. Dem Betroffenen war bekannt oder musste jedenfalls bekannt sein, dass ihm die ausländische Fahrerlaubnis während einer noch laufenden Sperrfrist erteilt worden war. Bestanden für den Betroffenen insoweit Unsicherheiten, hätte es bei ihm gelegen, eine Klärung bei den zuständigen Stellen, insbesondere der Fahrerlaubnisbehörde, herbeizuführen.

- 27 Danach ist es nicht zu beanstanden, dass der Betroffene von einer solchen Fahrerlaubnis von Anfang an keinen Gebrauch in Deutschland machen darf, selbst wenn die Umstände, aus denen sich sein Rechtsverstoß ergibt, der deutschen Fahrerlaubnisbehörde oder dem Gericht erst nachträglich bekannt geworden sind (so bereits Urteil vom 25. Februar 2010 - BVerwG 3 C 15.09 - BVerwGE 136, 149 <154 ff.> unter Bezugnahme auf EuGH, Beschluss vom 9. Juli 2009 - Rs. C-445/08, Wierer - NJW 2010, 217 Rn. 63).
- 28 3. Die in § 28 Abs. 4 Satz 1 FeV angeordnete und damit unmittelbar wirkende Nichtanerkennung ausländischer Fahrerlaubnisse verstößt auch nicht gegen die hier noch anwendbare Richtlinie 91/439/EWG.
- 29 Gemäß Art. 1 Abs. 2 dieser Richtlinie werden die von den Mitgliedstaaten ausgestellten Führerscheine gegenseitig anerkannt. Art. 8 Abs. 2 sieht vor, dass der Mitgliedstaat des ordentlichen Wohnsitzes vorbehaltlich der Einhaltung des straf- und polizeirechtlichen Territorialitätsprinzips auf den Inhaber eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins seine innerstaatlichen Vorschriften über Einschränkung, Aussetzung, Entzug oder Aufhebung der Fahrerlaubnis anwenden und zu diesem Zweck den betreffenden Führerschein austauschen kann. Nach Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie kann es ein Mitgliedstaat ablehnen, die Gültigkeit eines Führerscheins anzuerkennen, der von einem anderen Mitgliedstaat einer Person ausgestellt wurde, auf die in seinem Hoheitsgebiet eine der in Absatz 2 genannten Maßnahmen angewendet wurde.
- 30 a) In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ist geklärt, dass diese Regelungen es einem Mitgliedstaat nicht verwehren, einer Person, auf die in seinem Hoheitsgebiet eine Maßnahme des Entzugs der Fahrerlaubnis in Verbindung mit einer Sperrfrist für die Neuerteilung der Fahrerlaubnis angewendet worden ist, die Anerkennung eines von einem anderen Mitgliedstaat während dieser Sperrfrist ausgestellten neuen Führerscheins zu versagen (vgl. u.a. Urteil vom 26. Juni 2008 - Rs. C-329/06 und 343/06, Wiedemann u.a. - a.a.O. Rn. 65 sowie Urteil vom 19. Mai 2011 - Rs. C-184/10, Grasser - DAR 2011, 171 = VR 2011, 249 Rn. 33). Diese Voraussetzungen liegen hier - wie bereits ausgeführt - vor.

- 31 b) Weder Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie 91/439/EWG selbst noch die Erwägungsgründe dieser Richtlinie enthalten einen Hinweis darauf, dass die Mitgliedstaaten die ihnen dort eingeräumte Befugnis zu einer entsprechenden Gestaltung ihres innerstaatlichen Rechts (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 2008 a.a.O. Rn. 36) nicht in der Weise ausüben können, dass sie die Nichtanerkennung der ausländischen Fahrerlaubnis in einer abstrakt-generellen Regelung bestimmen, die auch ohne eine zusätzliche behördliche Einzelfallentscheidung rechtliche Wirksamkeit erlangt.
- 32 Ebenso wenig wie der EU-Führerscheinrichtlinie selbst ist den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes zum Fahrerlaubnisrecht ein Hinderungsgrund für eine solche Regelungstechnik zu entnehmen. Dort ist davon die Rede, dass es den Mitgliedstaaten unter den vom Gerichtshof näher definierten Voraussetzungen nicht verwehrt ist, die Anerkennung einer ausländischen EU-Fahrerlaubnis abzulehnen. Diese Formulierung schließt ohne Weiteres die Möglichkeit einer abstrakt-generellen Regelung ein. Der Beschluss des Europäischen Gerichtshofes vom 3. Juli 2008 (- Rs. C-225/07, Möglinger - NJW 2009, 207) und seine Urteile vom 20. November 2008 (- Rs. C-1/07, Weber - Slg. 2008 I-8571 = NJW 2008, 3767) und vom 19. Februar 2009 (- Rs. C-321/07, Schwarz - Slg. 2009 I-1113 = DAR 2009, 191) stützen diese Annahme. Diesen Entscheidungen lagen Strafverfahren in Deutschland wegen Fahrens ohne Fahrerlaubnis zugrunde. In den ersten beiden Fällen ging es um die Geltung einer ausländischen EU-Fahrerlaubnis, die während einer noch laufenden deutschen Sperrfrist erteilt worden war; das dritte Verfahren betraf die Gültigkeit eines in eine deutsche Fahrerlaubnis umgeschriebenen österreichischen Führerscheins, nachdem die deutsche Fahrerlaubnis entzogen worden war. Zu klären war jeweils die Geltung der ausländischen Fahrerlaubnis nach Maßgabe des unionsrechtlichen Anerkennungsgrundsatzes. Nachdem in allen Fällen die Nichtanerkennung dieser Fahrerlaubnis direkt aus § 28 Abs. 4 FeV hergeleitet wurde, also gerade kein diese Rechtsfolge anordnender Bescheid der Fahrerlaubnisbehörde ergangen war, hätte es sich aufgedrängt, dass der Europäische Gerichtshof auf ein entsprechendes Erfordernis hinweist, wenn es sich aus dem Unionsrecht ergäbe. Das ist jedoch nicht geschehen.

- 33 Unbegründet ist auch der Einwand, der Europäische Gerichtshof habe mit seinem Urteil vom 26. Juni 2008 in der Rechtssache Wiedemann u.a. (- Rs. C-329/07 und C-343/07 - a.a.O.) auch entschieden, dass es die Art. 1 Abs. 2 sowie 8 Abs. 2 und 4 der Richtlinie 91/439/EWG nicht verwehrt, die Aussetzung der Fahrberechtigung anzuordnen, wenn sich aus den Angaben im Führerschein oder anderen vom Ausstellermitgliedstaat herrührenden unbestreitbaren Informationen ergibt, dass das gemeinschaftsrechtliche Wohnsitzerfordernis nicht gewahrt wurde (a.a.O. Rn. 81 ff.). Daraus ergibt sich lediglich die Befugnis des Mitgliedstaates, unter den genannten Voraussetzungen auch die Aussetzung der Fahrberechtigung - als Minus zur Nichtanerkennung der Fahrerlaubnis - vorzusehen. Ob es einer solchen Regelung überhaupt bedarf oder ob die Fahrerlaubnis von vornherein als ungültig angesehen wird, ist eine Frage der Ausgestaltung des jeweiligen innerstaatlichen Rechts. Dafür macht der Europäische Gerichtshof auch in diesem Urteil keine Vorgaben; er beantwortet nur die Frage, ob und inwieweit eine Aussetzungsregelung nach dem Unionsrecht zulässig ist.
- 34 Soweit nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie 91/439/EWG als Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz der Anerkennung der in einem anderen Mitgliedstaat erteilten Fahrerlaubnis eng auszulegen ist (vgl. u.a. Beschluss vom 3. Juli 2008 - Rs. C-225/07, Möglinger - a.a.O. Rn. 37 m.w.N.), betrifft diese Aussage die inhaltliche Reichweite dieses Ausnahmetatbestandes, nicht aber den verfahrensmäßigen Weg, auf dem die Nichtgeltung der ausländischen Fahrerlaubnis im Aufnahmemitgliedstaat herbeigeführt werden darf.
- 35 Schließlich ist der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu entnehmen, dass die Nichtgeltung einer ausländischen EU- oder EWR-Fahrerlaubnis, die der Aufnahmemitgliedstaat in Übereinstimmung mit den von vom Gerichtshof gebilligten Ausnahmen vom Anerkennungsgrundsatz angeordnet hat, nicht unionsrechtswidrig wird, wenn der Grund für die Nichtanerkennung später entfällt. Nach dem Beschluss vom 3. Juli 2008 - Rs. C-225/07, Möglinger - verwehrt es der Anerkennungsgrundsatz dem Aufnahmemitglied-

staat nicht, es abzulehnen, die Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins anzuerkennen, wenn sein Inhaber im ersten Mitgliedstaat zum Zeitpunkt dieser Ausstellung einer Sperrfrist für die Neuerteilung unterlag; der Umstand, dass sich die Frage der Gültigkeit erst nach Ablauf der Sperrfrist stelle, habe hierauf keinen Einfluss. Die Befugnis zur Nichtanerkennung gelte uneingeschränkt und endgültig (a.a.O. Rn. 41). Dem lässt sich - außer der Billigung einer durch eine Rechtsnorm angeordneten Nichtanerkennung - auch entnehmen, dass der Europäische Gerichtshof es nicht als gemeinschaftsrechtswidrig ansieht, wenn der Aufnahmemitgliedstaat weiterhin von der Nichtgeltung der ausländischen Fahrerlaubnis ausgeht, obgleich der Betroffene - hier nach Ablauf der Sperrfrist - seine Fahreignung möglicherweise wiedererlangt hat.

36 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Kley

Liebler

Buchheister

Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Straßenverkehrsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

FeV

§ 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4, § 46

StVG

§ 3 Abs. 1

RL Nr. 91/439/EWG

Art. 1 Abs. 2, Art. 7 Abs. 1, Art. 8 Abs. 2 und 4

Stichworte:

EU-Fahrerlaubnis; EU-Führerschein; EWR-Führerschein; EWR-Fahrerlaubnis; ausländische Fahrerlaubnis; Fahrerlaubnis-Verordnung; Recht, von einer ausländischen Fahrerlaubnis in Deutschland Gebrauch zu machen; Anerkennung von Führerscheinen; Gemeinschaftsrecht; Unionsrecht; Anerkennungsgrundsatz; Ungültigkeit; Unwirksamkeit; Rückwirkung; Rückwirkungsverbot; schutzwürdiges Vertrauen; Einzelfallentscheidung; Sperrfrist; Missbrauch; Umgehung; Führerscheintourismus.

Leitsatz:

Die in einem anderen EU- oder EWR-Mitgliedstaat erteilte Fahrerlaubnis berechtigt von Anfang an nicht zum Führen von Kraftfahrzeugen in Deutschland, wenn die Fahrerlaubnis während einer noch laufenden deutschen Sperrfrist erteilt wurde. Diese Rechtsfolge ergibt sich unmittelbar aus § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 FeV; es bedarf nicht zusätzlich einer Einzelfallentscheidung der deutschen Fahrerlaubnisbehörde.

Urteil des 3. Senats vom 25. August 2011 - BVerwG 3 C 28.10

I. VG Saarlouis vom 24.02.2010 - Az.: VG 10 K 1528/09 -

II. OVG Saarlouis vom 28.07.2010 - Az.: OVG 1 A 185/10 -