



OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

BESCHLUSS

In dem Verwaltungsrechtsstreit
des Herrn ...

- Antragsteller und Beschwerdeführer -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte ...

g e g e n

den Landkreis ..., vertreten durch den Landrat,

- Antragsgegner und Beschwerdegegner -

w e g e n Entziehung der Fahrerlaubnis
hier: aufschiebende Wirkung

hat der 7. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz
aufgrund der Beratung vom 15. August 2005, an der teilgenommen haben

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Hoffmann
Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Holl
Richter am Oberverwaltungsgericht Stamm

beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die Verfügung der Kreisverwaltung C. vom 20. Juni 2005 wird wiederhergestellt.

Die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge hat der Antragsgegner zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 2.500,-- € festgesetzt.

G r ü n d e

I.

Der Antragsteller begehrt die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen einen Bescheid der Kreisverwaltung, mit der die ihm erteilte ausländische (tschechische) Fahrerlaubnis zum Führen von Kraftfahrzeugen der Klassen B, M und L mit sofortiger Wirkung entzogen und untersagt wurde, von der ausländischen Fahrerlaubnis im Inland Gebrauch zu machen. Die sofortige Vollziehung der Verfügung wurde angeordnet. Dem Antragsteller war ursprünglich die deutsche Fahrerlaubnis mit Strafbefehl des Amtsgerichts S. vom 24. Oktober 2001 wegen einer Trunkenheitsfahrt mit 1,48 o/oo entzogen worden, indessen nach einer einschlägigen Seminarteilnahme unter dem 10. Oktober 2002 erneut erteilt worden. Während der verlängerten Probezeit wurde er am 13. Mai 2004 erneut verkehrsauffällig, und zwar wegen einer Geschwindigkeitsüberschreitung um 29 km/h, sodass er von der Behörde gemäß § 2 a Abs. 5 Satz 4 und 5 Straßenverkehrsgesetz zur Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens aufgefordert wurde. Nachdem das Gutachten negativ ausgefallen war, verzichtete der Antragsteller auf seine Fahrerlaubnis unter dem 29. November 2004. Eine tschechische Fahrerlaubnis wurde dem Antragsteller am 12. Januar 2005 ausgestellt. In einem Anhörungsschreiben vom 13. Mai 2005 teilte der Antragsgegner dem Antragsteller mit, er halte ihn aufgrund der Vorgeschichte für ungeeignet und habe die Absicht, die ausländische Fahrerlaubnis zu entziehen. Dies erfolgte schließlich mit Bescheid vom 20. Juni 2005, den der Antragsgegner auf §§ 28 Abs. 1, 46 Abs. 1 Fahrerlaubnisverordnung stützte. Zur Be-

gründung wurde angeführt, ein Fahreignungsmangel sei darin zu erkennen, dass der Antragsteller seinerzeit das verlangte medizinisch-psychologische Gutachten, das ihm die Eignung bestätige, nicht beigebracht habe. Zum Schutz der Allgemeinheit sei die sofortige Vollziehung der Fahrerlaubnisentziehung angezeigt.

Mit seinem dagegen unter dem 28. Juni 2005 eingelegten Widerspruch hat der Antragsteller die Europarechtswidrigkeit der Fahrerlaubnisentziehung geltend gemacht und in diesem Zusammenhang insbesondere auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 29. April 2004 (Fall Kapper) hingewiesen.

Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 14. Juli 2005 den Eilantrag abgelehnt. Es ist zwar im Hinblick auf die umstrittenen europarechtlichen Fragen von einer offenen Rechtslage ausgegangen, hat indessen auf der Grundlage einer an der Gefährdungsprognose orientierten Interessenabwägung den öffentlichen Verkehrsinteressen an der Aufrechterhaltung der sofortigen Vollziehung der Fahrerlaubnisentziehung den Vorzug eingeräumt.

II.

Die Beschwerde des Antragstellers hat Erfolg. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts kommt der Senat im Rahmen der nach § 80 Abs. 5 VwGO erforderlichen Interessenabwägung zu dem Schluss, dass die Interessen des Antragstellers an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung überwiegen, weil die angegriffene Verfügung sich voraussichtlich als rechtswidrig erweisen wird.

Die Ermächtigungsgrundlage für die Entziehung einer EU-Fahrerlaubnis findet sich in § 28 Abs. 1 Fahrerlaubnisverordnung – FeV –. Nach Satz 3 der Bestimmung finden auf die Fahrerlaubnisse die Vorschriften dieser Verordnung Anwendung, soweit nichts anderes bestimmt ist. Die Fahrerlaubnis ist nach § 46 Abs. 1 FeV zu entziehen, wenn sich der Inhaber der Fahrerlaubnis als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen erweist. Nach § 46 Abs. 5 FeV erlischt mit der

Entziehung die Fahrerlaubnis. Bei einer ausländischen Fahrerlaubnis erlischt das Recht zum Führen von Kraftfahrzeugen im Inland (§ 3 Abs. 2 Satz 1 StVG).

Die mangelnde Eignung kann vorliegend **nicht** auf der Grundlage der Bestimmung des § 28 Abs. 4 FeV festgestellt werden.

Die grundsätzliche Anerkennung der ausländischen Führerscheine stellt § 28 Abs. 1 FeV sicher. Danach können Inhabern einer gültigen EU-Fahrerlaubnis, die einen ordentlichen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland haben, vorbehaltlich der Einschränkungen nach den Abs. 2 bis 4 im Umfang ihrer Berechtigung Kraftfahrzeuge im Inland führen. Nach Abs. 4 gilt diese Berechtigung nach Ziffer 3 u.a. nicht für Inhaber einer EU-Fahrerlaubnis, denen die Fahrerlaubnis im Inland 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.

Den tatbestandlichen Voraussetzungen nach liegt ein solcher Fall der mangelnden Anerkennung nach der Fahrerlaubnisverordnung vorliegend vor. Dem Antragsteller wäre infolge seiner Vorlage eines negativen medizinisch-psychologischen Gutachtens vom Antragsgegner die Fahrerlaubnis entzogen worden, wenn er nicht im Jahre 2004 dementsprechend auf die Fahrerlaubnis verzichtet hätte. Absatz 5 der Bestimmung sieht vor, dass das Recht, von der EU-Fahrerlaubnis nach einer der in Abs. 4 Nr. 3 genannten Entscheidungen im Inland Gebrauch zu machen, auf Antrag erteilt wird, wenn die Gründe für die Entziehung oder die Sperre nicht mehr bestehen. § 20 Abs. 1 und 3 FeV, nämlich die Bestimmungen für die Neuerteilung der Fahrerlaubnis, gelten danach entsprechend.

Die Bestimmungen der FeV gehen dabei wohl davon aus, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen des Abs. 4 die Anerkennung ipso jure ausscheidet, sodass es schon keiner Ermächtigungsgrundlage für die Entziehung für diese Fälle bedürfte

– ein Ergebnis, das angesichts des von der EU-Erlaubnis erzeugten Rechtsscheins rechtsstaatlich ohnehin zweifelhaft sein dürfte.

Diese Regelungen sind vorliegend indessen voraussichtlich unanwendbar, weil sie in ihrer Tragweite gegen den Anwendungsvorrang des Europäischen Rechts verstoßen. Sie widersprechen nämlich im Ergebnis der Führerscheinrichtlinie (91/439 EWG des Rates vom 29. Juli 1991, Amtsbl. Nr. L 237 S. 1 bis 24) in der Auslegung, die sie durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil Kapper, vom 29.04.2004 C-476/01 NZV 2004, 372) erhalten hat.

Im Hinblick auf die Entziehung einer Fahrerlaubnis durch Strafbefehl mit einer Sperrfrist von neun Monaten hat der Europäische Gerichtshof insoweit entschieden, dass zum einen der Anerkennungsstaat keine Überprüfungsbefugnis im Hinblick auf die durch das Wohnsitzprinzip begründete Zuständigkeit des Ausstellungsstaates hat. Zum anderen stellt der Europäische Gerichtshof fest, dass die Ausnahme vom Anerkennungsgrundsatz nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 der Richtlinie grundsätzlich eng ausgelegt werden müsse, insbesondere die Anerkennung trotz der zuvor erfolgten Entziehung nicht versagt werden kann, wenn die Sperrfrist abgelaufen war.

Unter dieser Voraussetzung sei eine Regelung, die auf dann unbestimmte Zeit die Anerkennung einer ausländischen Fahrerlaubnis verhindere – wie vorliegend § 28 Abs. 4 Nr. 3 FeV – mit dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung (Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie) unvereinbar. Eine Missbrauchsprüfung im Hinblick auf den sog. EU-Führerscheintourismus wird – schon im Hinblick auf die Untersagung der Wohnsitzprüfung – dabei offenkundig nicht anerkannt, weil die damit einhergehende Rechtsunsicherheit das Anerkennungsprinzip ebenfalls unterlaufen könnte (vgl. dazu Otte-Kühner, NZV 2004, 321, 327).

Unbenommen bleibt nach Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie die Einschränkung, Aussetzung, der Entzug oder die Aufhebung der Fahrerlaubnis vorbehaltlich der Einhaltung des straf- und polizeirechtlichen Territorialprinzips auf der Grundlage der

innerstaatlichen Vorschriften, d.h. mit anderen Worten, dass der Anerkennungsstaat seine Bestimmungen wie § 46 der Fahrerlaubnisverordnung nach der Erteilung des ausländischen Führerscheins auf im Inland aufgetretene Sachverhalte anwenden kann.

Demgegenüber hat die aufgezeigte **enge** Auslegung des Art. 8 Abs. 4 besondere Bedeutung bei der Anwendung der Nichtanerkennung aus Umständen, die vor dem Zeitpunkt der Erteilung der ausländischen Fahrerlaubnis liegen. Der größeren Gefährdung des Anerkennungsgrundsatzes durch diese Ausnahme trägt im Übrigen auch die Verfahrensregelung des Art. 10 der Richtlinie Rechnung, wonach die Mitgliedsstaaten nur nach Zustimmung der Kommission die erforderlichen Anpassungen ihrer innerstaatlichen Vorschriften im Hinblick auf die Anwendung u.a. von Art. 8 Abs. 4 vornehmen können. Insoweit liegt die Gefahr auf der Hand, dass die Anerkennungsstaaten im Grunde entgegen dem Anerkennungsprinzip die Fähigkeit des Ausstellungsstaates in Zweifel ziehen, ein ordnungsgemäßes Verwaltungsverfahren im Hinblick auf die Erteilung der Fahrerlaubnis durchzuführen.

Dabei ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass die Harmonisierung der Fahrerlaubnisbestimmungen in der Richtlinie den in der Fahrerlaubnisverordnung enthaltenen Bereich der in die Persönlichkeitsrechte besonders eingreifenden Untersuchungsmaßnahmen nicht vollständig erfasst (vgl. Otte-Kühner, NZV 2004, 321, 327, die im Übrigen darauf hinweisen, dass entsprechende Ergänzungen auch nicht im Entwurf der 3. EU-Fahrerlaubnisrichtlinie (Kom. 2003, 621) enthalten sind). Insofern kann etwa nicht erwartet werden, dass in allen Fällen des Verdachts des Missbrauchs von etwa Alkohol oder Drogen über die in der Richtlinie als Mindeststandards festgesetzten Gesundheitsprüfungen hinaus ein der deutschen MPU-Untersuchung entsprechendes Instrumentarium Anwendung findet. Dies nimmt das mit der Richtlinie verfolgte Anerkennungsprinzip offensichtlich in Kauf, **sodass die Staaten im Einzelnen nicht berechtigt sind, ihren nationalen Bestimmungen zur Durchsetzung zu verhelfen.**

In der Sache selbst nimmt die Rechtsprechung des EUGH die Ausnahme vom Anerkennungsprinzip offenkundig in Kauf, sofern die strafrechtliche und ordnungsrechtliche Sanktion einer Verkehrsvorschrift mit einer **angemessenen – in der zeitlichen Ausdehnung nicht unverhältnismäßigen – Sperrfrist** versehen ist. Ist die Sperrfrist abgelaufen, kann der Anerkennungsstaat die Erteilung des EU-Führerscheins durch den Ausstellungsstaat (auch für das Inland) nicht in Frage stellen.

Der Fall der verwaltungsbehördlichen Entziehung aufgrund festgestellter Eignungsmängel vor dem Zeitpunkt der Erteilung des EU-Führerscheins kann grundsätzlich im Hinblick auf die **Nichtbeachtlichkeit der im Inland auf der Grundlage der FeV zu beachtenden Verfahrensbestimmungen** aus der Sicht des Europarechts nicht anders behandelt werden. Die Entziehung mit Sperrfrist auf strafrechtlicher Grundlage stellt keine mindere Sanktion dar, sondern die Sperre stellt eine zusätzliche Maßnahme zu der auf der Grundlage der Feststellung einer mangelnden Eignung getroffenen Entziehung der Fahrerlaubnis dar. Die Sperre bedeutet keine bloße „Suspendierung“ wie beim Fahrverbot; vielmehr ist nach Ablauf der Sperre das Neuerteilungsverfahren mit sämtlichen gesetzlich angeordneten Verfahrensschritten zu durchlaufen.

Trotzdem hat der EuGH nach Ablauf der Sperre die Anerkennung der nachträglich erteilten EU-Fahrerlaubnis verlangt. Im Sinne eines Erst-Recht-Schlusses kann auch in verwaltungsbehördlichen Fällen der Entziehung Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie keine weitergehende Ablehnung der Anerkennung der ausländischen Fahrerlaubnis rechtfertigen – insbesondere nicht eine solche zeitlich unbegrenzten Ausmaßes.

Eine sonst zeitlich nicht begrenzte Verweigerung der Anerkennung hätte aber die Anwendung der Bestimmungen des § 28 Abs. 4 Nr. 3 i.V.m. § 28 Abs. 5 FeV zur Folge, wonach grundsätzlich das Vorliegen der früher im Inland erfolgten Maßnahme der Einziehung oder des Verzichts die Anerkennung verdrängt und es

von einem besonderen Zuerkennungsverfahren nach Abs. 5 der Bestimmung ohne weitere zeitliche Limitierung abhängt, ob die Anerkennung wieder Platz greift. **Insbesondere bei fortgesetzt negativer medizinisch-psychologischer Beurteilung wäre das Anerkennungsprinzip in zeitlich unbegrenzter Weise verletzt.**

Ein solches Ergebnis wäre nicht mit dem in der Rechtsprechung des EUGH herausgestellten Zweck der Richtlinie vereinbar, weil verkannt würde, **dass die Richtlinie dem Anerkennungsstaat zumutet, das Ergebnis einer Eignungsprüfung beim Verfahren der Erteilung der Fahrerlaubnis im Ausstellungsstaat hinzunehmen.** Die entsprechende Kontrolle der allgemeinen Verfahrensrichtigkeit wird notfalls die Kommission im Wege der Staatenklage übernehmen, sodass sich in dieser Hinsicht für die Anerkennungsstaaten keine unzumutbaren Schutzlücken ergeben; **gravierende Auffälligkeiten, die ohnehin in rechtsstaatlicher Hinsicht die entscheidenden Merkmale für Eignungsmängel sind, werden dahingehend abgedeckt, dass die Richtlinie die Nichtanerkennung während einer Sperrfrist als verhältnismäßig ansieht.**

Im Übrigen kann ein erneutes Auffälligwerden, d.h. eine Auffälligkeit **nach** Erteilung der EU-Fahrerlaubnis, zum Anlass genommen werden, die vorgesehenen Maßnahmen nach der Fahrerlaubnisverordnung auf der Grundlage des Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie zu ergreifen mit der Folge, dass der Gebrauch der Fahrerlaubnis im Inland untersagt wird. Der Anlassfall wird allerdings im Sinne der Rechtsprechung des erkennenden Senats zur Neuerteilung von Fahrerlaubnissen auf der Grundlage sog. „bedingter Eignung“ von einem **selbständigen Gewicht** für die Eignungszweifel sein müssen, ohne dass bei Vorhandensein eines solch selbständigen Gewichts untersagt wäre, die vorhandene Vorgeschichte erläuternd hinzuzuziehen (vgl. zum Ganzen Senat, Beschluss vom 1. Dezember 1997 – 7 B 12711/97.OVG -).

Ob nach Durchlaufen eines Zustimmungsverfahrens i.S. des Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie etwa auch eine Sperrfrist nach entsprechender verwaltungsrechtlicher Entscheidung europarechtskonform sein könnte, kann dahingestellt bleiben, da

§ 28 Abs. 4 FeV eine solche Sperrfrist nicht berücksichtigt und ein entsprechendes europarechtliches Konzertierungsverfahren offenkundig nicht vorliegt.

Der Umstand, dass der Antragsteller im vorliegenden Verfahren vor Erteilung der EU-Fahrerlaubnis in Tschechien infolge einer Geschwindigkeitsüberschreitung zu einer MPU aufgefordert worden war und im Hinblick auf das negative Ergebnis des zunächst erstellten Gutachtens auf die Fahrerlaubnis verzichtet hatte, steht daher der Anerkennung der später erteilten EU-Fahrerlaubnis **nicht** entgegen.

Dies gilt auch für den Sachverhalt, der die vom Beklagten beteiligte ausländische Ausstellungsbehörde wegen angeblicher Verletzung der tschechischen Bestimmungen betreffend die Aushändigung der EU-Fahrerlaubnis zu einer Initiative angeregt hat. Es ist allein Sache der Ausstellungsbehörden, Maßnahmen in Bezug etwa auf die Rücknahme, Entziehung oder Nichtigerklärung der ausgestellten Fahrerlaubnis zu treffen, die gegebenenfalls im Wege der internationalen Amtshilfe durchgesetzt werden. Im vorliegenden Verfahren können diese Umstände keine Berücksichtigung finden.

Bei diesem Ausgangspunkt hat die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Interessenabwägung auf der Grundlage vermeintlicher Gefahren für den Straßenverkehr keinen Bestand; vielmehr bleibt es aufgrund der erkennbaren Rechtslage bei einer Interessenabwägung zugunsten des Antragstellers, weiter von der EU-Fahrerlaubnis Gebrauch machen zu können; **erst ein nachträgliches Auffälligwerden gibt der Behörde Gelegenheit zu einem Einschreiten auf der Grundlage des Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie.**

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 42 Abs. 2 GKG.

gez. Hoffmann

gez. Dr. Holl

gez. Stamm