Führerscheintourismus

Von Polizeihauptkommissar Bernd Huppertz, Köln

Der EuGH hat sich bisher in acht grundlegenden Entscheidungen mit Fragen der Anerkennung einer in einem EU-Mitgliedstaat erworbenen EU-Fahrerlaubnis befasst[1].

Mit den Entscheidungen des EuGH in den Rechtssachen *Kapper*[2] und *Kremer*[3] sind die Fälle gemeint, in denen der Betroffene ein Kfz mit einer im europäischen Ausland erworbenen Fahrerlaubnis führt, nachdem ihm in Deutschland die Fahrerlaubnis entzogen worden und die angeordnete Sperrfrist abgelaufen war.

Nach den – hier nicht näher erläuterten – Bestimmungen der sog. 2. Führerscheinrichtlinie können die deutschen Behörden in solchen Fällen einem Führerscheininhaber nicht die Anerkennung der Gültigkeit eines im europäischen Ausland erworbenen Führerscheins versagen, wenn zum Zeitpunkt des Erwerbs dieses Führerscheins eine in Deutschland verhängte Sperrfrist bereits abgelaufen war.

Hier offenbart sich die Anordnung einer MPU als Anreiz für den Führerscheintourismus[4]. Diese Anordnung betrifft regelmäßig Fälle, in denen die Fahrerlaubnis des Betroffenen etwa bereits wiederholt entzogen worden ist oder Eignungszweifel aufgrund Alkoholmissbrauchs oder der Einnahme von Betäubungsmitteln bestehen.

Im Lichte der vorgenannten EuGH-Entscheidungen muss man jedoch auch hier zu dem Ergebnis kommen, dass das Führen von Kfz mit einer im EU-Ausland ohne vorherige Eignungsuntersuchung erworbenen Fahrerlaubnis grundsätzlich nicht gegen § 21 StVG verstößt.[5]

Aberkennung der einer ausländischen Fahrerlaubnis durch deutsche Behörden

Die deutschen Fahrerlaubnisbehörden haben zwar dennoch die Möglichkeit, bei weiterhin bestehenden Eignungszweifeln diese ausländische Fahrerlaubnis abzuerkennen. Dies setzt aber die Kenntnis über bestehende Eignungsmängel voraus. Da die betroffenen Kraftfahrer zumeist im Zuge von Verkehrskontrollen oder bei der Aufnahme von Verkehrsunfällen durch die Polizei auffällig werden, ist der auf § 2 XII StVG gestützten Mitteilungspflicht unbedingt nachzukommen.[6] Nur so kann die zuständige Fahrerlaubnisbehörde die im Sinne der Verkehrssicherheit notwendigen Maßnahmen zur Aberkennung der unter Umgehung der MPU erworbenen Fahrerlaubnis einleiten.

Im Nachgang zu den o.g. Entscheidungen des EuGH steht die Suche der Rechtsprechung[7] nach Mitteln und Wegen, die als notwendig erachtete Durchführung einer MPU und den anschließenden Entzug der Fahrerlaubnis bei Nichtbeibringung derselben durchzusetzen im Mittelpunkt des Interesses.[8]

Dazu aber stellt der EuGH in einer neuerlichen Entscheidung (Rechtssache *Halbritter*)[9] klar, dass das vorrangige Gemeinschaftsrecht es einem Mitgliedstaat verwehrt, die Gültigkeit einer im EU-Ausland erworbenen Fahrerlaubnis nicht anzuerkennen, weil sich sein Inhaber nicht der nach dem Entzug erforderlichen Fahreignungsprüfung unterzogen hat. Auch die Umschreibung in einen nationalen Führerschein darf nicht davon abhängig gemacht werden, dass eine erneute Untersuchung der Fahreignung vorgenommen wird. Entsprechende Vorschriften dürfen sich dann nur auf das Verhalten des Betroffenen nach Erwerb der in Rede stehenden ausländischen Fahrerlaubnis beziehen.

In der gleichgelagerten Rechtssache *Kremer*[10] erwies sich, dass die deutschen Behörden verpflichtet sind, die Gültigkeit eines in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins ohne vorherige Prüfung anzuerkennen, wenn keine Fahrerlaubnissperre bestand.

Allerdings kann ein Mitgliedstaat die Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins ablehnen, wenn sein Inhaber im Ausstellermitgliedstaat zum Zeitpunkt dieser Ausstellung einer Sperrfrist für die Neuerteilung einer Fahrerlaubnis unterlag. Der Umstand, dass die Tat erst nach dem Ablauf dieser Sperrfrist begangen wird, hat hierauf keinen Einfluss (Rechtssache *Möginger*).[11]

Ebenfalls kann ein Mitgliedstaat die Gültigkeit eines solchen Führerscheins dann ablehnen, wenn sein Inhaber im Herkunftsmitgliedstaat einem Fahrverbot unterliegt. Dass diese Maßnahme erst nach dem Zeitpunkt der Erteilung des neuen Führerscheins angeordnet wird, ist dann ohne Bedeutung, wenn die Gründe, die diese Maßnahme rechtfertigen eben zu diesem Zeitpunkt bereits vorlagen[12].

Einen Fortschritt in Richtung auf die Verkehrssicherheit stellen zwei weitere Entscheidungen des EuGH (verbundene Rechtssachen *Wiedemann/Funk*[13] und *Zerche/Seuke/Schubert*[14]) dar: hiernach verwehren die Bestimmungen der 2. Führerscheinrichtlinie es einem Mitgliedstaat nicht, die Anerkennung einer Fahrberechtigung abzulehnen, wenn auf der Grundlage von Angaben in diesem Führerschein oder anderen vom Ausstellermitgliedstaat herrührender unbestreitbarer Informationen feststeht, dass zum Zeitpunkt der Ausstellung dieses Führerscheins sein Inhaber seinen ordentlichen Wohnsitz nicht im Hoheitsgebiet des Ausstellermitgliedstaats hatte. Das ist umso bemerkenswerter, als dass die Entscheidungen Fälle umfassen, in denen die Betroffenen ihre tschechische Fahrerlaubnis erst nach Ablauf der hier verhängten Sperrfrist erworben haben. Hinzu kommt, dass die in Rede stehenden Fahrerlaubnisse zu einer Zeit erworben wurden, in der die tschechische Rechtsordnung das Erfordernis eines ordentlichen Wohnsitzes in Tschechien noch nicht kannte. Der Gerichtshof hat aber in diesen neueren Entscheidungen die im Verhältnis zu den übrigen in der 2. Führerscheinrichtlinie aufgestellten Voraussetzungen besondere Bedeutung der Wohnsitzvoraussetzung hervorgehoben[15]: Die Ausstellung eines Führerscheins hängt nicht nur von den Anforderungen an die Eignung des Bewerbers sondern auch vom Wohnsitz ab.

Wird also aufgrund von Informationen, die aus dem Ausstellerstaat stammen (und nicht von deutschen Behörden ermittelt und gewonnen worden sind), bestätigt, dass der Fahrerlaubnisinhaber im Zeitpunkt ihrer Erteilung dort nicht seinen ordentlichen Wohnsitz gehabt hat, darf diese Fahrerlaubnis hier entzogen werden. Eine solche Information kann sich auch aus dem Führerschein selbst ergeben, etwa wenn im Feld 8 des EU-Führerscheins als Wohnort nicht die Gemeinde im Ausstellerstaat sondern im Herkunftsland eingetragen ist.[16] Folgerichtig hält der BGH[17] die hiesigen Fahrerlaubnisbehörden für berechtigt, bei fortbestehenden Eignungszweifeln, die Fahrerlaubnis nicht anzuerkennen.

Die genannte Führerscheineintragung liefert auch bei etwaigen Verkehrskontrollen einen eindeutigen Hinweis auf den rechtsmissbräuchlichen Führerscheinerwerb mit der Folge, dass in Anwendung von § 28 IV Nr. 2 FeV der Verdacht einer Straftat i.S.d. § 21 StVG gegeben ist.

Problematisch erscheint aber die alleinige Ausrichtung auf Informationen aus den Ausstellerstaaten. Hier wird berichtet, dass diese bislang Fahrerlaubnisse ohne jede Prüfung des Wohnsitzes erteilt haben und regelmäßig auch bei entsprechenden Anfragen keine nachträglichen Ermittlungen anstellen.[18] Hingegen wird man von den hiesigen Behörden erwarten können, dass diese einen lückenlosen Nachweis darüber führen, dass der Betroffene im relevanten Zeitraum keinen ordentlichen Wohnsitz im Ausstellerstaat hatte.

Liegen jedoch keine Informationen aus dem Ausstellerstaat vor – und davon ist nach allen Erfahrungen auszugehen –, verbieten sich weitere Maßnahmen[19].

Entgegen diesem engen Verständnis der Entscheidungsgründe müssen aber auch bestimmte unbestrittene Informationen verwertet werden dürfen, die einen Wohnsitzverstoß belegen. Dazu zählen jedenfalls vom Inhaber der ausländischen Fahrerlaubnis zugestandene oder ihm als eigene Verlautbarung zurechenbare und trotz Kenntnis der Problemlage von ihm nicht substanziiert bestrittene Angaben[20]. Das sind namentlich melderechtliche Erkenntnisse, die ganz wesentlich auf seinen Angaben gegenüber den Meldebehörden beruhen und ihm daher zuzurechnen sind und einen fortwährenden Wohnsitz in Deutschland belegen.

Die bislang letzte Entscheidung des EuGH[21] stellt klar, dass eine Fahrerlaubnis, die in einem Staat vor dessen Beitritt zur EU erteilt wurde,

nicht anerkannt wird, wenn diese erste Fahrerlaubnis vor einer zweiten Fahrerlaubnis des Herkunftsstaates erteilt wurde und diese zweite Fahrerlaubnis dort wegen Nichteignung entzogen wurde.

Neuregelung

Seit 19.01.2007 gilt die so genannte 3. Führerscheinrichtlinie.[22] Nach den dort in Artikel 11 getroffenen Bestimmungen über den Umtausch, den Entzug, die Ersetzung und die Anerkennung der Führerscheine[23] kann ein Mitgliedstaat die Anerkennung der Gültigkeit eines Führerscheins ablehnen, wenn der Betroffene diesen Führerschein in einem anderen Mitgliedstaat erworben hat, obwohl ihm seine Fahrerlaubnis zuvor entzogen worden war.

Die 3. Führerscheinrichtlinie ist in Teilen (so auch der o.g. Artikel 11) bereits umgesetzt worden[24]; die Regelungen müssen insgesamt aber erst bis zum 19.01.2011 in nationales Recht umgesetzt und ab 19.01.2013 angewendet werden.

Da die 2. Führerscheinrichtlinie aber gemäß Artikel 17 der 3. Führerscheinrichtlinie erst zum 19.01.2013 aufgehoben wird, hat die oben erläuterte auf der 2. Führerscheinrichtlinie basierende Rechtsprechung weiterhin Bedeutung[25]. Insofern bleibt abzuwarten, ob die Rechtsprechung die in Umsetzung von Artikel 11 der 3. Führerscheinrichtlinie erlassenen einschränkenden Regelungen des § 28 IV Nr. 2 FeV annimmt[26].

Daraus folgt[27]:

Wer in Deutschland ein Kfz mit einer im europäischen Ausland rechtsmissbräuchlich unter Umgehung des Wohnortprinzips erworbenen Fahrerlaubnis führt, macht sich gemäß § 21 StVG strafbar

- wenn er die Fahrerlaubnis während der noch laufenden Sperrfrist erworben hat und sie während dieser Sperrfrist benutzt.[28]
- wenn er die Fahrerlaubnis während des Laufs der Sperrfrist erworben hat, die Tat jedoch nach Ablauf der Sperrfrist begangen hat.[29]
- wenn die ausländische Fahrerlaubnis während des Laufes eines Fahrverbots erteilt wurde[30]
- wenn der Ausstellermitgliedsstaat den deutschen Wohnort des Führerscheininhabers in den Führerschein einträgt[31]
- wenn das fehlende Wohnsitzerfordernis aus anderen vom Ausstellermitgliedstaat herrührenden unbestreitbaren Informationen hervorgeht[32]
- wenn sich das fehlende Wohnsitzerfordernis aus melderechtlichen Erkenntnissen ergibt und einen fortwährenden Wohnsitz in Deutschland belegt und der Inhaber der ausländischen Fahrerlaubnis dies nicht substanziiert bestreitet (strittig)[33]

- In den letztgenannten Fällen ist der Inhaber einer solchen Fahrerlaubnis nicht berechtigt, im Inland Kfz zu führen. Hier bedarf es auch keiner späteren Aberkennung, denn ein Recht, das dem Fahrerlaubnisinhaber nicht zusteht, kann ihm auch nicht aberkannt werden.[34] In einem solchen Fall macht sich der Betroffene nach § 28 IV Nr. 2 FeV i.V.m. § 21 StVG wegen Fahrens ohne Fahrerlaubnis strafbar.[35]
- Das gilt zumindest für Führerscheine, die nach dem 19.01.2009 ausgestellt wurden. Für die fehlende Fahrberechtigung genügt allein der Verstoß gegen das Wohnsitzprinzip. Damit kommt die Vorschrift des § 28 IV Nr. 2 FeV auch für Personen in Betracht, die bislang nicht „negativ" im Straßenverkehr in Erscheinung getreten sind, zur Anwendung.[36]
- Auf der Grundlage der beiden zitierten EuGH – Entscheidungen ist dies auch für die Fälle anzunehmen, in denen der Ausstellermitgliedstaat solcherart Führerscheine mit einem Erteilungsdatum vor dem 19.01.2009 ausgegeben hat. In Anlehnung an den Beschluss des OVG Münster[37] sind die deutschen Behörden zur Entziehung einer EU-Fahrerlaubnis auch bei so genannten „Alt-Fällen" befugt. Nach Auffassung des zuständigen Fachministeriums des Landes NRW bedarf es aber zuvor einer förmlichen Aberkennung der ausländischen Fahrerlaubnis. Bis dahin soll es sich aber nicht auch um ein strafbares Fahren ohne Fahrerlaubnis handeln.[38]

Nicht gemäß § 21 StVG strafbar macht sich danach nur derjenige, der in einem anderen Mitgliedstaat eine Fahrerlaubnis außerhalb der Sperrfrist für die Neuerteilung einer Fahrerlaubnis ohne Umgehung des Wohnsitzerfordernisses erwirbt.[39]

Fußnoten:

1 Vgl. *Janker*, Das vorläufige Ende des Führerscheintourismus, in: DAR 4/2009.

2 EuGH Urteil vom 29.04.2004 NJW 2004, 1725 (= VD 2004, 158; ZfS 2004, 287; DAR 2004, 333 Anm. *Geiger*; NZV 2004, 373).

3 EuGH Beschluss vom 28.06.2006 NJW 2007, 1863 (= DAR 2007, 77; NZV 2007, 537).

4 *Otte/Kühner*, NZV 2004, 321 (324).

5 *Ludovisy* DAR 2005, 13; Ludovisy DAR 2006, 9 (11); *Ternig* ZfS 2004, 293; OLG Saarbrücken NStZ-RR 2005, 50.

6 *Müller*, Die Mitteilungspflicht der Polizei an die Fahrerlaubnisbehörde, in: VD 2007, 245.

7 OVG Koblenz DAR 2005, 650; OVG Lüneburg DAR 2005, 704; VGH Mannheim DAR 2006, 32 (=VD 2006, 24; DVBl. 2006, 188; VRS 109, 452; NJW 2006, 1153).

8 *Ludovisy* DAR 2006, 9.

9 EuGH, Beschluss vom 06.04.2006 NZV 2006, 498 (=ZfS 2006, 416; DAR 2006, 375; NJW 2006, 2173; DVBl. 2006, 891); *Morgenstern* NZV 2008, 425.

10 EuGH Beschluss vom 28.09.2006 DAR 2007, 77 (= NJW 2007, 1863; NZV 2007, 537).

11 EuGH Beschluss vom 03.07.2008 DAR 2008, 582 Anm. *König* (= SVR 2008, 432; NJW 2009, 207; NZV 2009, 154 Anm. Dauer).

12 EuGH Urteil vom 20.11.2008 (Rechtssache *Weber* DAR 2009, 26 Anm. *Geiger* (= NJW 2008, 3767).

13 Urteil vom 26.06.2008 NJW 2008, 2403 (= DAR 2008, 465; SVR 2008, 270; ZfS 2008, 473).

14 Urteil vom 26.06.2008 DAR 2008, 459 Anm. *Geiger* und *König*

15 Vgl. BGH, Urteil vom 11.09.2008 DAR 2008, 694 (= NJW 2008, 3558; MDR 2008, 1333; NZV 2008, 615; ZfS 2009, 51; VRS 115, 86); vgl. OVG Münster DAR 2009, 159.

16 *Geiger* DAR 2008, 459 (Anm. zu EuGH, Urteil vom 26.06.2008 verbundene Rechtssache *Zerche/Seuke/Schubert*).

17 BGH, Urteil vom 11.09.2008 DAR 2008, 694 (= NJW 2008, 3558; MDR 2008, 1333; NZV 2008, 615; ZfS 2009, 51; VRS 115, 86).

18 *Geiger* SVR 2008, 366 (371).

19 OVG Saarlouis DAR 2009, 163.

20 OVG Münster DAR 2009, 159 UA Rn. 47.

21 EuGH Rechtssache *Schwarz* DAR 4/2009.

22 Richtlinie 2006/126/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.2006 über den Führerschein (ABl. EU vom 30.12.2006 L 403/18).

23 Artikel 11 Nr. 4 Rili 2006/126/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.2006 über den Führerschein (ABl. EU vom 30.12.2006 L 403/18).

24 3. Verordnung zur Änderung der FeV vom 07.01.2009 (BGBl. I, 29).

25 *Jagow/Burmann/Heß*, Rn. 21 zu § 2 StVG.

26 Vgl. die Zusammenfassung bei OVG Saarlouis DAR 2009, 163 (165).

27 Einen Überblick über die Strafbarkeit des Gebrauchs von EU-Führerscheinen geben: *Schaller* SVR 2008, 296 und *König* DAR 2008, 640; vgl. auch *Janker*, Das vorläufige Ende des Führerscheintourismus, in: DAR 4/2009.

28 Umkehrschluss aus den Entscheidungen des EuGH – *Kapper* – NJW 2004, 1725 (= VD 2004, 158; ZfS 2004, 287; DAR 2004, 333 Anm. *Geiger*; NZV 2004, 373) und – *Kremer* – NJW 2007, 1863 (= DAR 2007, 77; NZV 2007, 537); OVG Saarlouis DAR 2009, 163; *Otte/Kühner* NZV 2004, 321 (327); zusammenfassend *Ludovisy*, DAR 2005, 12; *Entscheid/König/Dauer*, Rn. 2a zu § 21 StVG; *Jagow/Burmann/Heß*, Rn. 6a zu § 21 StVG.

29 EuGH Beschluss vom 03.07.2008 NJW 2009, 207 (= DAR 2008, 582 Anm. König; SVR 2008, 432; NZV 2009, 154 Anm. *Dauer – Möginger –*); *Ludovisy* DAR 2006, 9; *Schünemann/Schünemann* DAR 2007, 382; *Geiger* DAR 2007, 540; *Weber* NZV 2006, 500; *Jagow/Burmann/Heß*, Rn. 21 zu § 2 StVG;; OLG Stuttgart DAR 2007, 159 (= VRS 112, 219; NStZ-RR 2007, 271); OLG Nürnberg DAR 2007, 527 (= NJW 2007, 2935; NZV 2007, 531); OLG Jena DAR 2007, 404 (= VRS 112, 367); AG Straubing DAR 2007, 100 (= NJW 2007, 528; VM 2007, 21; VRS 112, 51; NZV 2007, 324).

30 EuGH Urteil vom 20.11.2008 Rechtssache *Weber* NJW 2008, 2767 (= DAR 2009, 26 Anm. *Geiger*); OVG Saarlouis DAR 2009, 163.

31 EuGH, Urteil vom 26.06.2008 – *Wiedemann/Funk* – NJW 2008, 2403 (= SVR 2008, 270; DAR 2008, 459 Anm. *Geiger* und *König*) und EuGH, Urteil vom 26.06.2008 – *Zerche/Seuke/Schubert* – DAR 2008, 465; *Hentschel/König/Dauer*, Rn. 2a zu § 21 StVG und Rn. 6 zu § 28 FeV; OVG Saarlouis DAR 2009, 163; zurückhaltender unter Hinweis auf die Weitergeltung der auf der 2. EU-Führerscheinrichtlinie basierenden Rechtsprechung *Jagow/Burmann/Heß*, Rn. 21 zu § 2 StVG (S. 649) und Rn. 6a zu § 21 StVG.

32 Ebd.

33 OVG Münster DAR 2009, 159 UA Rn. 47.

34 *Hentschel/König/Dauer*, Rn. 12 zu § 28 FeV sowie Rn. 2a zu § 21 StVG.

35 *Geiger* DAR 2008, 459 (Anm. zu EuGH, Urteil vom 26.06.2008); König DAR 2008, 459 (464).

36 Erlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr NRW vom 26.02.2009 (III 6-21-06/1).

37 Vom 12.01.2009 (16 B 1610/08) –juris-.

38 Erlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr NRW vom 26.02.2009 (III 6-21-06/1).

39 Umkehrschluss aus den Entscheidungen EuGH Urteil vom 29.04.2004, Rn. 76 NJW 2004, 1725 (= VD 2004, 158; ZfS 2004, 287; DAR 2004, 333 Anm. *Geiger*; NZV 2004, 373 Rechtssache *Kapper*); EuGH Urteil vom 26.06.2008 –verbundene Rechtssache *Wiedemann/Funk* – Rn. 60 und 64 NJW 2008, 2403 (= SVR 2008, 270; DAR 2008, 465; ZfS 2008, 473) und EuGH Urteil vom 26.06.2008 – verbundene Rechtssache *Zerche/Seuke/Schubert* – DAR 2008, 459 Anm. *Geiger* und *König*; EuGH Beschluss vom 06.04.2006 Rn. 27 NZV 2006, 498 (= ZfS 2006, 416; DAR 2006, 375; NJW 2006, 2173; DVBl. 2006, 891 Rechtssache *Halbritter*); EuGH Beschluss vom 28.06.2006 Rn. 29 NJW 2007, 1863 (= DAR 2007, 77; NZV 2007, 537 Rechtssache *Kremer*); EuGH Beschluss vom 03.07.2008 Rn. 44 DAR 2008, 582 Anm. *König* (= SVR 2008, 432; NJW 2009, 207; NZV 2009, 154 Anm. *Dauer* Rechtssache *Möginger*).

AFCEA-Fachveranstaltung für BOS in Brühl

AFCEA Bonn e.V., das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) laden ein zu einer gemeinsamen Tagesveranstaltung am Mittwoch, dem 3. Juni 2009, an der Fachhochschule des Bundes in Brühl, Willy-Brandt-Str. 1 mit dem Thema *„Möglichkeiten und Grenzen der Sicherstellung einer ausreichenden ITK-Versorgung bei Behörden und Streitkräften im Falle eines längerfristigen Stromausfalls"*.

Einzelheiten hierzu und Anmeldung: www.afcea.de