

30 Art. 8 Richtlinie 91/439 EWG; § 3 Abs. 1, 2 StVG; § 47 Abs. 1, 2 FeV

1. Aberkennt eine deutsche Behörde dem Inhaber einer Fahrerlaubnis, die durch einen anderen EU-Mitgliedstaat ausgestellt wurde, das Recht, von dieser Fahrerlaubnis im Inland Gebrauch zu machen, so kann der Betroffene nicht verpflichtet werden, den ausländischen Führerschein ersatzlos abzuliefern.

2. Zu den in Betracht kommenden Möglichkeiten, um die Ungültigkeit einer ausländischen EU-Fahrerlaubnis in Deutschland im Führerschein zu dokumentieren.

VGH Bayern, Beschl. v. 6.10.2005, 11 CS 05.1505

Aus den Gründen:

I. Nach wiederholtem Entzug seiner deutschen Fahrerlaubnis wegen Teilnahme am Straßenverkehr unter Alkoholeinfluss erwarb der Antragsteller im August 2004 in der Tschechischen Republik eine Fahrerlaubnis. Durch Bescheid vom 18.4.2005 aberkannte ihm das Landratsamt R. das Recht, von dieser Fahrerlaubnis auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Gebrauch zu machen (Nummer 1 des Bescheidstensors). Unter der Nummer 2 des Tenors gab die Behörde dem Antragsteller unter Fristsetzung auf, den tschechischen Führerschein beim Landratsamt abzuliefern. Für den Fall der Nichtbefolgung dieser Pflicht wurde ihm in der Nummer 4 des Tenors ein Zwangsgeld angedroht. Dem Begehren des Antragstellers, die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs gegen diesen Bescheid wiederherzustellen bzw. anzuordnen, gab der VGH hinsichtlich der Nummern 2 und 4 statt; hinsichtlich der Nummer 1 des Bescheidstensors wurde im Hinblick auf die zu erwartende Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (vgl. den Vorlagebeschluss des Bayerischen VGH v. 4.5.2005 Az. M 6a K 04.1) das Ruhen des Verfahrens angeordnet.

II. Gem. § 3 Abs. 2 Satz 3 StVG ist nach einer Entziehung der Fahrerlaubnis der Führerschein, in dem der Bestand und der Umfang dieser Fahrerlaubnis dokumentiert werden, entweder „abzuliefern“ oder „zur Eintragung der Entscheidung vorzulegen“. Stellt das Gesetz der vollziehenden Gewalt – wie in § 3 Abs. 2 Satz 3 StVG der Fall – mehrere Möglichkeiten dafür zur Verfügung, wie in die Freiheitssphäre von Privatrechtssubjekten eingegriffen werden kann, so folgt aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der seinerseits eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaates Bayern) darstellt und der als solcher im Verfassungsrecht wurzelt, dass sie sich für die Alternative zu entscheiden hat, die bei gleicher Eignung, das durch die zu vollziehende Norm verfolgte Anliegen zu verwirklichen, den Betroffenen weniger stark belastet.

Von den beiden in § 3 Abs. 2 Satz 3 StVG eröffneten Möglichkeiten geht eine Handhabung, bei der der Adressat der behördlichen Maßnahme verpflichtet wird, den Führerschein lediglich zwecks Vornahme einer Eintragung „vorzulegen“, ersichtlich mit einer deutlich geringeren Beschwer einher als eine Praxis, bei der er diese Beweisurkunde „abliefern“ muss. Denn während er auf der Grundlage der erstgenannten Lösung den Führerschein nach Durchführung der Eintragung wieder zurückerhält, verbleibt dieses Dokument bei einer angeordneten Ablieferung auf Dauer im Gewahrsam der Verwaltung. Dass das Landratsamt den in der Nummer 2 des Bescheidstensors verwendeten Begriff des „Abliefern“ tatsächlich im letztgenannten Sinne versteht, folgt aus den sich hierauf beziehenden Teilen der Bescheidgründe; dort wird unter Bezugnahme auf § 47 Abs. 2 Satz 2 FeV ausgeführt, der Führerschein sei nach Bestandskraft der Entziehungsentscheidung über das KBA an die ausstellende Behörde zurückzusenden.

Gerade dann, wenn eine Entziehung der Fahrerlaubnis nicht dazu geführt hat, dass diese Berechtigung in ihrem gesamten Umfang erloschen ist, hat der Erlaubnisinhaber ein offensichtliches Interesse daran, entweder im Besitz des Dokuments zu bleiben, mit dessen Hilfe er den Beweis seiner fortbestehenden eingeschränkten Befugnis erbringen kann, oder eine Ersatzurkunde ausgestellt zu erhalten, die diesen Zweck zu erfüllen

vermag. Besonderes Gewicht kann diesem Interesse in Fällen der vorliegenden Art zukommen, da eine Entziehungsentscheidung, die sich auf eine ausländische Fahrerlaubnis bezieht, gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 StVG nur zur Folge hat, dass der Adressat dieser Maßnahme das Recht verliert, von seiner Fahrerlaubnis im Inland Gebrauch zu machen, während er nicht nur in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern auch in all den sonstigen Ländern, die EU-Fahrerlaubnisse für ihr Gebiet als gültig anerkennen, weiterhin Kfz im Straßenverkehr führen darf. Die Ausübung dieses Rechts wird praktisch vereitelt, jedenfalls aber erheblich erschwert, wenn der Betroffene keine Urkunde besitzt, mit deren Hilfe er seine insoweit fortbestehende Befugnis nachweisen kann. Zwar ist der Antragsteller, solange die Aberkennung des Rechts, von der ausländischen Fahrerlaubnis im Inland Gebrauch zu machen, in (sofort) vollziehbarer Weise im Raum steht, gehindert, bis zur Grenze der Bundesrepublik Deutschland ein Kfz zu lenken. Da es nicht ferne liegt, dass er sich bei einer Reise ins Ausland bis zum Erreichen der Grenze durch Dritte fahren lässt, er zudem die Möglichkeit besitzt, den Weg in den ausländischen Staat mit dem Flugzeug oder der Bahn zurückzulegen und am Zielort ein Kfz anzumieten, handelt es sich bei dem in der Beschwerdebegehrung zum Ausdruck gebrachten Wunsch, deshalb im Besitz des Führerscheins zu bleiben, um im Ausland motorisiert am Straßenverkehr teilnehmen zu können, nicht um die Verfolgung einer Rechtsposition, hinter der kein anerkanntes praktisches Bedürfnis steht.

Die Entscheidung des Landratsamts, vom Antragsteller nicht nur die Vorlage des Führerscheins zum Zwecke der Eintragung der sich aus § 3 Abs. 1 Satz 2 StVG ergebenden Rechtsfolge, sondern dessen Ablieferung zu verlangen, wäre deshalb nur dann verhältnismäßig, wenn sich die Anliegen, die § 3 Abs. 2 Satz 3 StVG verfolgt, aus rechtlichen oder praktischen Gründen nur dadurch hinreichend verlässlich verwirklichen ließen, dass dem Adressaten einer Entscheidung i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2 StVG der Führerschein auf Dauer vorenthalten bleibt. Dies ist indes nicht der Fall. Auch das Recht der Europäischen Gemeinschaften geht im Übrigen davon aus, dass eine Person, gegen die eine Maßnahme des Entzugs oder der Beschränkung der Fahrerlaubnis ergriffen wurde, weiterhin über ein Dokument verfügt, das Aufschiebung über den nach einer solchen Behördenentscheidung ggf. fortbestehenden Umfang der Fahrberechtigung ermöglicht. Der nationale Gesetz- und Verordnungsgeber ist deshalb auch gemeinschaftsrechtlich verpflichtet, die Regelungen, die sich mit dem Schicksal des Führerscheins nach einer die Fahrerlaubnis betreffenden Entziehungs- oder Beschränkungsmaßnahme befassen, so auszugestalten, dass sie dieser Vorgabe gerecht werden.

Eine gleichgerichtete Bindung des deutschen Normgebers folgt unter dem Blickwinkel des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aus dem nationalen Verfassungsrecht. Denn das hieraus resultierende Gebot, ein gesetzlich eröffnetes Auswahlermessen zu Gunsten der Alternative auszuüben, die – bei gleicher Zweckeignung – weniger stark in die Rechte des Adressaten staatlichen Handelns eingreift, ist nicht nur bei der Rechtsanwendung im Einzelfall zu beachten. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bindet die vollziehende Gewalt vielmehr auch, wenn sie in Ausfüllung einer ihr eingeräumten Ermächtigung zum Erlass untergesetzlicher Normen nähere Bestimmungen darüber trifft, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Weise von mehreren in einem förmlichen Gesetz eröffneten Möglichkeiten Gebrauch zu machen ist. Sollte § 47 FeV – diese auf der Grundlage von § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. q StVG erlassene Vorschrift konkretisiert § 3 Abs. 2 Satz 3 StVG näher – Regelungen enthalten, die die Verwaltungsbehörden zwingen würden, unverhältnismäßige Eingriffsverwaltungsakte zu erlassen, so müsste der VGH diese Bestimmungen ggf. bereits bei der von ihm in einem Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmenden summarischen Rechtmäßigkeitskontrolle unberücksichtigt lassen; denn die Gerichte sind berechtigt und verpflichtet, Normen, die mit höherrangigem Recht nicht in Einklang stehen und über deren Verfassungsgemäßheit nicht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG allein das BVerfG zu befinden hat, inzidenter dadurch zu „verwerfen“, dass sie diese Vorschriften bei der Rechtsanwendung außer Acht lassen. § 47 FeV ist indes einer Auslegung zugänglich, auf deren Grundlage die

darin enthaltenen Regelungen nicht in Widerspruch zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stehen; kraft ihrer originären Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) haben auch die Verwaltungsbehörden diese zugleich verfassungs- wie gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung ihrer Vollzugspraxis zu Grunde zu legen.

1. Nach Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 91/439/EWG des Rates vom 29.7.1991 über den Führerschein (ABl. EG Nr. L 237/1 vom 24.8.1991) kann der Mitgliedstaat, in dem der Inhaber des von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins seinen ordentlichen Wohnsitz unterhält, vorbehaltlich der Einhaltung des straf- und polizeirechtlichen Territorialprinzips seine innerstaatlichen Vorschriften über die Einschränkung, die Aussetzung, den Entzug oder die Aufhebung der Fahrerlaubnis anwenden. Hinsichtlich der Frage, was mit dem Führerschein zu geschehen hat, den der andere Mitgliedstaat dem Adressaten einer solchen Maßnahme ausgestellt hat, bestimmt Art. 8 Abs. 2, dass der Mitgliedstaat, der die ausländische EU-Fahrerlaubnis einschränken, aussetzen, entziehen oder aufheben will, ihn zu diesem Zweck „erforderlichenfalls umtauschen“ kann.

Der Begriff „Umtausch“ setzt zwingend voraus, dass der Person, die etwas (hier: den von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerschein) herzugeben hat, im Gegenzug ein anderer Gegenstand überlassen wird. Dass die Richtlinie 91/439/EWG den Begriff des „Umtauschens“ in dem gleichen Sinne verwendet, der dem deutschen alltäglichen Sprachgebrauch, aber auch der deutschen Rechtssprache zu Grunde liegt (vgl. z.B. den in § 221 Abs. 1 Satz 1 AktG vorausgesetzten Begriff des Umtausches), verdeutlichen vor allem Art. 8 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 6 dieser Richtlinie. Namentlich in Art. 8 Abs. 6 Satz 2 kommt die dem Wesen des Umtausches eigentümliche Verknüpfung zwischen der Hergabe des umzutauschenden Drittland-Führerscheins und der Aushändigung des an seine Stelle tretenden EU-Führerscheins zum Ausdruck. Aber auch aus Art. 8 Abs. 1 Halbsatz 2 i.V.m. der sich bei einem Umtausch aus Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie ergebenden Pflicht zur Rückleitung des „alten“ Führerscheins an den ausstellenden Staat geht hervor, dass einem „Umtausch“ von Führerscheinen im Sinn der Richtlinie 91/439/EWG stets ein Vorgang zu Grunde liegt, bei dem eine Privatperson den Behörden eines EU-Mitgliedstaates einen ihm bisher zustehenden Führerschein gegen Verabfolgung eines anderen derartigen Dokuments überlässt. Wenn sich die Richtlinie 91/439/EWG mit der erstmaligen Zurverfügungstellung eines Führerscheins nach Erteilung einer Fahrerlaubnis befasst, so spricht sie demgegenüber von „Ausstellung“ (vgl. Art. 8 Abs. 4 Satz 2 und Art. 8 Abs. 5 Halbsatz 2); wird bei unverändert fortbestehender Fahrerlaubnis erneut ein Führerschein ausgehändigt (z. B. weil die hierüber ursprünglich ausgestellte Urkunde verloren gegangen ist oder entwendet wurde), gebraucht die Richtlinie den Terminus „Ersetzung“ (vgl. Art. 8 Abs. 5).

Wenn Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 91/439/EWG dem „umtauschenden“ Mitgliedstaat – und nur diesem – die Verpflichtung auferlegt, den abgegebenen Führerschein an die zuständige Stelle des ausstellenden Mitgliedstaates zurückzuleiten, so folgt aus dieser Bestimmung ebenfalls nicht, dass das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, Personen, denen eine EU-weit gültige Fahrerlaubnis mit Wirkung für ein einzelnes Land (vgl. das in Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie verankerte Gebot der Einhaltung des Territorialitätsprinzips) aberkannt wurde, von da an nicht mehr im Besitz eines Dokuments zu belassen, aus dem sich ergibt, in welchem Umfang die Fahrerlaubnis noch fortbesteht und inwieweit sie erloschen ist. Denn Art. 8 Abs. 3 setzt gerade voraus, dass es zu einem „Umtausch“ gekommen ist, d. h. der Betroffene ein Beweiskunde erhalten hat, die Aufschluss über das Ob und den nunmehrigen Umfang seiner Fahrberechtigung vermittelt.

Die Richtlinie 91/439/EWG geht mithin davon aus, dass der Fahrerlaubnisinhaber, gegen den in einem anderen Mitgliedstaat als dem, der eine Fahrerlaubnis erteilt hat, eine Maßnahme i.S.v. Art. 8 Abs. 2 ergriffen wird, im Anschluss daran nicht gänzlich ohne Führerschein dasteht, sondern dass es als weitestgehende Maßnahme lediglich zu einem Umtausch dieses Dokuments kommt. Hätte das Gemeinschaftsrecht nämlich

den Mitgliedstaaten die Befugnis zuerkennen wollen, den von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerschein ersatzlos zu „kassieren“, so wäre diese Möglichkeit in der Führerscheinrichtlinie mit Sicherheit ausdrücklich verankert worden, da sie für die praktische Realisierbarkeit des Grundsatzes der umfassenden Gültigkeit der in einem Mitgliedstaat erteilten Fahrerlaubnisse im gesamten Gemeinschaftsgebiet (vgl. Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 91/439/EWG) von herausragender Relevanz wäre. Wenn diese Richtlinie den Mitgliedstaaten demgegenüber nur das Recht einräumte, einen ausländischen EU-Führerschein umzutauschen, und diese Befugnis in späteren Änderungen der Führerscheinrichtlinie um Regelungen ergänzt wurde, die die Anbringung „länderspezifischer“, der Verwaltung des Führerscheins in den Mitgliedstaaten dienender Vermerke erlauben, so muss angenommen werden, dass der Kanon gemeinschaftsrechtlich eröffneter Handlungsinstrumente damit abschließend festgeschrieben ist.

Der in der Richtlinie 91/439/EWG hergestellte Zusammenhang zwischen dem „Umtausch“ des von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins und der in Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie erwähnten Pflicht zur Rücksendung dieser Beweiskunde an den Ausstellungsstaat kommt in der Begründung des Entwurfs der Bundesregierung eines Gesetzes zur Änderung des StVG und anderer Gesetze (BTDr. 13/6914) – auf diesen Gesetzentwurf gehen u. a. die heutige Fassung des § 3 StVG sowie die Regelung in § 69 b Abs. 2 StGB zurück, die sogar eine strikte Pflicht zur Einziehung und zur Rücksendung ausländischer EU-Führerscheine statuiert – nicht genügend zum Ausdruck. Denn wenn dort davon gesprochen wird, es solle von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, Führerscheine aus anderen Mitgliedstaaten an die ausstellende Behörde zurückzusenden (BTDr. 13/6914, S. 68 und S. 93), so bleibt unberücksichtigt, dass Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 91/439/EWG die Pflicht zur Rücksendung von vornherein nur dem „umtauschenden“, also dem ein neue Beweiskunde ausstellenden Mitgliedstaat, auferlegt.

2. Aus Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 91/439/EWG ist andererseits nicht herzuleiten, dass ein Mitgliedstaat, der dem Inhaber einer EU-Fahrerlaubnis das Recht aberkennt, von ihr innerhalb des eigenen Hoheitsgebiets Gebrauch zu machen, zwingend den Weg des Umtausches des Führerscheins beschreiten muss. Denn Art. 8 Abs. 2 schreibt eine solche Vorgehensweise nicht vor, sondern eröffnet – wie die Verwendung des Wortes „kann“ eingangs des Absatzes (es bezieht sich nicht nur auf die Befugnis, Änderungen in Bezug auf den Bestand der Fahrerlaubnis vorzunehmen, sondern auch auf den Umtausch des Führerscheins) und die Einfügung des Adverbs „erforderlichenfalls“ vor dem Wort „umtauschen“ zeigen – nur eine dahingehende Möglichkeit.

Dass das Fahrerlaubnisrecht der Europäischen Gemeinschaften auch andere Handlungsalternativen als den Umtausch von Führerscheinen zulässt, wenn in Bezug auf eine EU-Fahrerlaubnis seitens eines anderen als des erteilenden Mitgliedstaats eine beschränkende oder entziehende Maßnahme i.S.v. Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 91/439/EWG ergriffen wurde, bestätigen mehrere der Regelungen, die auf Grund der Richtlinie 96/47/EG des Rates vom 23.7.1996 zur Änderung der Richtlinie 91/439/EWG über den Führerschein (ABl. EG Nr. L 325/1 vom 17.9.1996) in das letztgenannte Regelwerk eingearbeitet wurden. Aus ihnen ergibt sich, dass die Behörden eines jeden Mitgliedstaates auch in Führerscheine, die von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wurden, Vermerke eintragen dürfen, die Aufschluss über Veränderungen geben, die der Umfang der in diesem Führerschein ausgewiesenen Fahrberechtigung auf Grund von Maßnahmen erfahren hat, die seitens eines anderen als des ausstellenden Mitgliedstaats auf der Grundlage von Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 91/439/EWG ergriffen wurden.

Nach dem Anhang Ia zur Richtlinie 91/439/EWG haben die nach den Vorgaben dieses Anhangs ausgestellten Führerscheine (nachfolgend „EU-Kartenführerscheine“ genannt) ein Feld (Feld 13) zu enthalten, in das der Aufnahmemitgliedstaat in Anwendung der Nummer 3 Buchst. a dieses Anhangs Angaben aufnehmen kann, die für die Verwaltung des Führerscheins unerlässlich sind. Ein Vermerk darüber, dass der Inhaber des Führerscheins von der ihm erteilten EU-Fahrerlaubnis im Auf-

nahmemitgliedstaat nicht Gebrauch machen darf, kann als eine für die Verwaltung des Führerscheins unerlässliche Angabe im Sinne dieser Regelung verstanden werden, da sie für den effektiven Vollzug einer Aberkennungsentscheidung i.S.v. Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 91/439/EWG von hoher Bedeutung ist.

Wenn die Nummer 3 Buchst. a des Anhangs Ia die in diesem Anhang zuvor in Bezug auf das Feld 13 des EU-Kartenführerscheins enthaltene Aussage zunächst wiederholt, sie aber dann um die Klausel „sofern auf dem Führerschein genügend Platz vorhanden ist“ erweitert, so kann das nur bedeuten, dass derartige „Verwaltungsvermerke“ des aufnehmenden Mitgliedstaats nicht nur im Feld 13 zulässig sind. Denn dass dort Platz zu sein hat, folgt bereits aus der Regelung, dass die EU-Kartenführerscheine ein Feld 13 enthalten müssen, das kraft zwingender gemeinschaftsrechtlicher Vorgabe für Eintragungen des Aufnahme staates reserviert ist. Dem in der Nummer 3 Buchst. a des Anhangs Ia enthaltenen Nachsatz, dem zufolge Vermerke des Aufnahmemitgliedstaates zulässig sind, „sofern auf dem Führerschein genügend Platz vorhanden ist“, kommt deshalb nur dann eigenständiger Regelungsgehalt zu, wenn der Richtliniengeber damit zum Ausdruck bringen wollte, dass die Behörden eines anderen als desjenigen Mitgliedstaates, der eine EU-Fahrerlaubnis ausgestellt hat, erforderlichenfalls auch außerhalb des Feldes 13 Vermerke anbringen dürfen, die für die Verwaltung des Führerscheins in ihrem Hoheitsgebiet unerlässlich sind.

Dass die Rechtssetzungsorgane der Europäischen Gemeinschaften eine solche Möglichkeit nicht ausschließen wollten, zeigt zum einen die vierte Begründungserwägung zur Richtlinie 96/47/EG, der zufolge diese Änderungsrichtlinie auch die Option eröffnet hat, in die EU-Kartenführerscheine (insoweit allerdings nur mit schriftlicher Zustimmung des Führerscheininhabers) sogar Angaben aufzunehmen, die nicht mit der Verwaltung des Führerscheins oder mit der Verkehrssicherheit zusammenhängen. Der Grundsatz der „Uniformität“ der EU-Kartenführerscheine hat auf diese Weise eine Durchbrechung in Richtung auf eine Verwendung dieses Dokuments als umfassender Identitätsnachweis für eine Vielzahl öffentlicher oder private Zwecke erfahren. Die Zuerkennung der Möglichkeit, durch die Behörden eines anderen Mitgliedstaates als desjenigen, der einen EU-Kartenführerschein ausgestellt hat, auf einem derartigen Dokument auch außerhalb des Feldes 13 Eintragungen vorzunehmen, die der Verwaltung dieses ausländischen EU-Führerscheins durch den Aufnahme staat dienen, steht auch sonst nicht in Widerspruch zu den Zielsetzungen der Richtlinie 96/47/EG. In der dritten dieser Änderungsrichtlinie vorangestellten Begründungserwägung wird das Anliegen zum Ausdruck gebracht, es müsse die Kompatibilität und Interoperabilität der Führerscheine innerhalb der Gemeinschaft gewährleistet sein, weswegen für das EG-Führerschein-Muster die Einführung von Informationstechnologien auf individueller Grundlage zu vermeiden sei. Diese Intention wird nicht gefährdet, wenn auf einem EU-Kartenführerschein ein Vermerk in nicht verschlüsselter Form angebracht wird, aus dem sich ergibt, dass der Inhaber dieses Dokuments in Deutschland nicht zum Führen von Kfz befugt ist. Der Umstand, dass der Wortlaut dieses Vermerks u. U. nicht jedem mit der Überwachung des Straßenverkehrs in der Gemeinschaft betrauten Vollzugsbediensteten verständlich ist, steht dem nicht entgegen; denn so verhält es sich ggf. bei allen Eintragungen, für die das EU-Fahrerlaubnisrecht keine Codierung vorsieht und die deshalb im Klartext vorgenommen werden. Sofern der Vermerk im Feld 13 eingetragen wird, ist ohnedies für jeden mit der Überwachung des Straßenverkehrs betrauten Amtsträger innerhalb des Unionsgebiets, dem die gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Funktion dieses Feldes bekannt sein muss, ersichtlich, dass es sich insoweit um eine Angabe handelt, die nur für die Verwaltung des Führerscheins in dem Staat, der diese Eintragung vorgenommen hat, nicht aber darüber hinaus von Bedeutung ist. Will der Inhaber eines solchen Führerscheins Risiken vermeiden, die sich bei Verkehrskontrollen im nicht deutschsprachigen Ausland ggf. aus einem Vermerk ergeben, der außerhalb des Feldes 13 auf einem EU-Kartenführerschein angebracht ist, weil der Wortlaut eines solchen Vermerk dort u. U. nicht verstanden wird und er Anlass geben könnte, den Inhaber eines solchermaßen atypisch ausgestalte-

ten Führerscheins polizeilich zu sistieren, so kann von ihm füglichweise verlangt werden, dass er sich z. B. eine öffentlich beglaubigte Übersetzung dieses Vermerks in die Sprache des Landes anfertigen lässt, in dem er ein Kfz im Straßenverkehr führen möchte.

Eine inhaltsgleiche Befugnis zur Eintragung oder Anbringung eines Vermerks, wie sie sich für EU-Kartenführerscheine aus dem Anhang Ia zur Richtlinie 91/439/EWG ergibt, folgt für EU-Führerscheine, die nach den Vorgaben des Anhangs I zu dieser Richtlinie erstellt wurden, aus der Nummer 4 dieses Anhangs.

3. An der nach alledem gemeinschaftsrechtlich eröffneten Möglichkeit, ausländische EU-Führerscheine mit Vermerken zu versehen, in denen die sich aus § 3 Abs. 1 Satz 2 StVG ergebende Rechtsfolge festgehalten wird, ändert der Umstand nichts, dass § 47 Abs. 1 Satz 1 FeV (diese Vorschrift ist gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 FeV auch auf ausländische EU-Führerscheine anzuwenden) den Behörden nur dann die Befugnis verleiht, die Vorlage eines Führerscheins zum Zweck der Vornahme von Eintragungen zu verlangen, wenn diese Eintragungen „Beschränkungen oder Auflagen“ zum Gegenstand haben. Da ein Verwaltungsakt, durch den das Recht aberkannt wird, von einer ausländischen Fahrerlaubnis im Inland Gebrauch zu machen, nicht nur gebietend, sondern unmittelbar rechtsgestaltend wirkt, stellt ein solcher behördlicher Anspruch keine bloße Auflage, sondern eine Inhaltsbeschränkung der Fahrerlaubnis (und zwar eine Beschränkung räumlicher Art) dar: Das sich ursprünglich auf das Gebiet aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union erstreckende Recht, ein Kfz im öffentlichen Straßenverkehr zu führen (vgl. Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 91/439/EWG), erlischt für das Territorium der Bundesrepublik Deutschland.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, nach dem StVG und der FeV komme es zur Erteilung einer „beschränkten“ Fahrerlaubnis bzw. zu ihrer nachträglichen „Beschränkung“ nur in den Fällen der bedingten Eignung eines Fahrerlaubnisbewerbers oder -inhabers, während eine Maßnahme nach § 3 Abs. 1 Satz 2 StVG die Nichteignung des Betroffenen voraussetze. In § 2 Abs. 4 Satz 2 StVG sowie in § 23 Abs. 2 und in § 46 Abs. 2 Halbsatz 1 FeV tritt zwar das Rechtsinstitut der „beschränkten“ Fahrerlaubnis in Zusammenhang mit einer nur bedingt bestehenden Fahreignung in Erscheinung. § 6 Abs. 1 Satz 2 FeV zeigt jedoch, dass die FeV auch Erscheinungsformen der beschränkten Fahrerlaubnis kennt, bei denen die Beschränkung nicht die Folge einer nur bedingten Fahreignung des Inhabers ist (vgl. dazu Bouska/Laeverenz, Fahrerlaubnisrecht, 3. Aufl. 2004, Anm. 17 zu § 6 FeV). Wenn der Anhang Ia zur Richtlinie 91/439/EWG vorschreibt, dass bei einer „Beschränkung“ von Fahrerlaubnissen, die nur die Berechtigung vermitteln, Fahrten in einem festzulegenden Umkreis um den Wohnsitz des Betroffenen, innerhalb eines bestimmten Ortes oder innerhalb einer Region durchzuführen, der Code 05.02 in den EU-Kartenführerschein einzutragen ist, so zeigt das im Übrigen, dass auch das Gemeinschaftsrecht für Eingrenzungen des örtlichen Geltungsbereichs einer Fahrerlaubnis den Terminus „Beschränkung“ verwendet. Es ist zur Vermeidung unverhältnismäßiger – und deshalb nicht verfassungskonformer – Ergebnisse mithin nicht nur unter dem Blickwinkel des nationalen Rechts geboten, § 47 Abs. 1 Satz 1 FeV so auszulegen, dass auch Entscheidungen i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2 StVG „Beschränkungen“ der Fahrerlaubnis darstellen, die die Pflicht zur Vorlage eines Führerscheins zwecks Eintragung dieser Beschränkung (und das Recht der Behörde, eine solche Vorlage zu verlangen) nach sich ziehen können; auch das Gemeinschaftsrecht steht einem solchen Verständnis angesichts der von ihm selbst verwendeten Terminologie nicht entgegen.

§ 47 Abs. 1 Satz 1 FeV ist entgegen der Auffassung des Antragsgegners auch nicht so zu lesen, dass er als Rechtsfolge einer Entziehungsentscheidung ausschließlich die Pflicht zur Ablieferung des Führerscheins vorschreibt, während eine Vorlage dieses Dokuments zum Zweck der Vornahme von Eintragungen nur dann in Betracht kommt, wenn Beschränkungen oder Auflagen verfügt wurden. Diesem Verständnis steht bereits entgegen, dass die nachträgliche Beschränkung einer Fahrerlaubnis der Sache nach stets eine Teilentziehung der zunächst umfassender bestehenden Berechtigung zum Führen

von Kfz darstellt; jedenfalls bei dieser Fallgestaltung kommen somit schon nach dem Wortlaut des § 47 Abs. 1 Satz 1 FeV die beiden auch in § 3 Abs. 2 Satz 3 StVG alternativ angesprochenen Rechtsfolgen in Betracht. Hätte der Verordnungsgeber zwischen den zwei in § 47 Abs. 1 Satz 1 FeV behandelten Entscheidungsmöglichkeiten der Behörde ein striktes Entweder-oder-Verhältnis statuieren wollen, hätte es im Übrigen näher gelegen, zu formulieren: „Nach einer Entziehung sind ... Führerscheine unverzüglich der entscheidenden Behörde abzuliefern, bei Beschränkungen und Auflagen zur Eintragung vorzulegen.“ Wenn die beiden in dieser Vorschrift behandelten Alternativen demgegenüber durch ein bloßes „oder“ verbunden wurden, so legt das die Auslegung zumindest nahe, dass der Verwaltung damit die Wahlmöglichkeit, die § 3 Abs. 2 Satz 3 StVG eröffnet, mit der Maßgabe erhalten werden sollte, dass eine bloße Vorlage zu Eintragungszwecken immer dann in Betracht kommt, wenn der Inhaber des Führerscheins am Weiterbesitz der Urkunde ein fortbestehendes Interesse hat, während der Weg der Ablieferung dann zu beschreiten ist, wenn entweder die Fahrberechtigung, deren Bestand durch die Urkunde „Führerschein“ dokumentiert werden soll, zur Gänze erloschen ist, oder dem Inhaber des Führerscheins – bei eingeschränkt fortbestehender Fahrerlaubnis – ein Ersatzdokument ausgestellt werden soll.

4. Rechtlich unzulässig wäre ein Vermerk, in dem die Ungültigkeit einer ausländischen EU-Fahrerlaubnis in einem anderen als dem ausstellenden Staat zum Ausdruck gebracht würde, nach der Nummer 4 des Anhangs I und der Nummer 3 Buchst. a des Anhangs Ia zur Richtlinie 91/439/EWG dann, wenn damit andere Eintragungen in dem Führerschein überdeckt würden; unter dieser Voraussetzung ist dort gerade nicht mehr „genügend Platz vorhanden“. Will sich die deutsche Staatsgewalt in einer solchen Konstellation nicht damit begnügen, dem Betroffenen den Führerschein in unveränderter Fassung zu belassen und ihn (ggf. gegen Unterschriftsleistung) darüber zu belehren, dass er sich trotz des über den Umfang seiner tatsächlichen Berechtigung hinausgehenden, unzutreffenden Rechtsscheins, den der EU-Führerschein erzeugt, nach § 21 StVG strafbar macht, wenn er im Inland ein Kfz im öffentlichen Straßenverkehr führt (eine solche Maßnahme kann ggf. durch die Weisung an die Polizei ergänzt werden, den Betroffenen nachhaltig zu kontrollieren), so steht ihr die Möglichkeit offen, den ausländischen Führerschein gemäß § 47 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. § 30 FeV in einen deutschen umzutauschen. Da auf deutschen EU-Kartenführerscheinen außer dem Feld 13 auch das Feld 14 nicht laminiert ist (in ihm sind Eintragungen des ausstellenden Staates vorzunehmen, die zum Zweck der Verwaltung des Führerscheins durch ihn unerlässlich sind), kann die Ungültigkeit der EU-Fahrerlaubnis im Bundesgebiet dort stets in technisch unproblematischer Weise in kleiner, aber lesbar bleibender Schrift vermerkt werden. Aus den gleichen Gründen, derentwegen ein Ausspruch nach § 3 Abs. 1 Satz 2 StVG als „Beschränkung“ der Fahrerlaubnis i.S.v. § 47 Abs. 1 Satz 1 FeV verstanden werden muss, steht es auch der Anwendbarkeit des § 47 Abs. 2 Satz 3 FeV nicht entgegen, dass diese Bestimmung ihrem Wortlaut nach ebenfalls eine Beschränkung der Fahrerlaubnis voraussetzt.

Entscheidet sich die Verwaltung für die „Umtauschlösung“ und gibt der Betroffene den Führerschein zu diesem Zweck nicht freiwillig heraus, wäre rechtlich nichts dagegen zu erinnern, ihm im Bescheidwege gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 FeV zu dessen „Ablieferung“ zu verpflichten. Diese Möglichkeit bestünde auch dann, wenn sich der Adressat einer Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 Satz 2 FeV weigern sollte, sonstige Mitwirkungshandlungen vorzunehmen, die für einen Umtausch des abzuliefernden ausländischen EU-Führerscheins in einen deutschen erforderlich sind (er z.B. das für die Herstellung des deutschen Führerscheins erforderliche Lichtbild nicht beibringt).

5. Aus dem Vorgesagten folgt ferner, dass auch die in der Nummer 4 des Anhangs I und in der Nummer 3 Buchst. a des Anhangs Ia zur Richtlinie 91/439/EWG aufgestellte Voraussetzung als erfüllt angesehen werden kann, wonach Eintragungen durch den Aufnahmestaats in Führerscheine, die von anderen Mitgliedstaaten ausgestellt wurden, nur zulässig sind, wenn der Aufnahmestaats dieselben Angaben auch in von ihm ausge-

stellte Führerscheine aufnimmt. Denn es steht außer Zweifel, dass die deutschen Behörden, wenn sie aus Anlass der Aberkennung des Rechts, von einer ausländischen EU-Fahrerlaubnis im Inland Gebrauch zu machen, einen von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerschein in einen deutschen umtauschen, in dem von ihnen ausgestellten Dokument die fehlende Befugnis des Inhabers, im Bundesgebiet Kfz im öffentlichen Straßenverkehr zu führen, vermerken werden; der Umtausch dient in der Regel nachgerade dem Zweck, eine solche Eintragung, wenn sie auf dem ausländischen Führerschein nicht durchführbar ist, zu ermöglichen.

6. Sollte die Eintragung oder die sonstige Anbringung eines Vermerks in bzw. auf einem ausländischen EU-Führerschein aus rechtlichen oder technischen Gründen nicht möglich sein (z.B. weil ein Aufkleber, auf dem die fehlende Berechtigung des Führerscheininhabers, Kfz in Deutschland zu lenken, nicht in ausreichend fälschungssicherer Weise auf dem EU-Kartenführerschein befestigt werden kann), so stünde in Gestalt des Umtausches des ausländischen in einen deutschen EU-Führerschein eine rechtlich einwandfreie und technisch realisierbare Lösung zur Verfügung, angesichts derer keine Notwendigkeit besteht, dem Betroffenen jedwedes Dokument vorzuenthalten, mit dessen Hilfe er seine fortbestehende Berechtigung, im Ausland motorisiert am Straßenverkehr teilzunehmen, beweisen kann. Dem kann nicht entgegengehalten werden, der Gesetzgeber habe wegen des grundsätzlichen „Erteilungscharakters“ das ersatzweise Ausstellen eines deutschen Führerscheins, „welcher nicht auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zum Gebrauch der Fahrerlaubnis berechtigt“, nicht vorgesehen, und das deutsche Fahrerlaubnisrecht keine neue Auflage oder Beschränkung zur Fahrerlaubnis dergestalt, dass für das eigene Hoheitsgebiet keine Fahrerlaubnis erteilt werde. Denn auch in den Fällen, in denen die „Umtauschlösung“ gewählt werden muss, wird dem Betroffenen keine neue Fahrerlaubnis erteilt; lediglich die Beweisurkunde „Führerschein“ wird ihrem Inhalt nach an den veränderten Umfang des dem Grunde nach fortbestehenden (wenn auch nicht mehr für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland gültigen) Rechtsakts „Fahrerlaubnis“ angepasst.

7. Um den Eintritt einer unverhältnismäßigen – und damit verfassungswidrigen – Rechtsfolge zu vermeiden, ist § 47 Abs. 2 Satz 2 FeV einschränkend dahingehend auszulegen, dass die Verpflichtung, einen ausländischen EU-Führerschein nach eingetretener Bestandskraft einer Aberkennungsentscheidung i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2 StVG über das KBA an die ausstellende Behörde zurückzusenden, nur dann besteht, wenn dem Betroffenen im Wege eines Umtausches ein deutscher EU-Führerschein ausgestellt wurde. Auf der Grundlage dieses Verständnisses entspricht der Regelungsgehalt des § 47 Abs. 2 Satz 2 FeV im Übrigen exakt den Vorgaben des Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 91/439/EWG, die nur dem „umtauschenden“ Mitgliedstaat eine Rücksendungsverpflichtung auferlegt.

8. Das Anliegen, die ausländische Behörde von der gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 StVG ergangenen Aberkennungsentscheidung zu unterrichten, erfordert die ersatzlose Ablieferung ausländischer EU-Führerscheine nicht. Dieses Ziel kann vielmehr auch durch eine sonstige Information erreicht werden, wie sie die bayerischen Fahrerlaubnisbehörden bereits im Vorfeld der Aberkennung des Rechts, von einer ausländischen EU-Fahrerlaubnis im Inland Gebrauch zu machen, der erteilenden Behörde zukommen lassen. Damit kann – eine kooperative Haltung der Behörden des jeweiligen anderen Mitgliedstaates vorausgesetzt – mit gleichem Wirkungsgrad wie durch eine Übersendung des Führerscheins verhindert werden, dass der von der Aberkennungsentscheidung Betroffene den Führerschein bei der ausstellenden Behörde als verloren oder gestohlen meldet und er auf diese Weise ggf. unschwer in den Besitz eines Ersatzdokuments kommt.

Dem Gericht ist im Rahmen seiner umfangreichen Befassung mit Verwaltungsakten i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2 StVG im Übrigen kein einziger Fall bekannt geworden, in dem die Behörden eines anderen EU-Mitgliedstaates den ausföhrlichen Aufweis der Gründe, aus denen sich ergibt, dass die Erteilung einer Fahrerlaubnis an einen deutschen Staatsangehörigen offensichtlich der Umgehung einer in Deutschland zuvor erlasse-

nen Entziehungsentscheidung wegen mangelnder Fahreignung diente, zum Anlass genommen haben, um Schritte einzuleiten, die eine Rückgängigmachung dieser ausländischen Fahrerlaubnis zum Ziel hatten. Das gilt selbst dann, wenn evident war, dass der deutsche Staatsangehörige keinen ordentlichen Wohnsitz im Erteilungsstaat begründet hatte (bezeichnenderweise hat die tschechische Behörde, die dem Antragsteller am 17.8.2004 eine Fahrerlaubnis erteilte, im Feld 8 des Führerscheins seinen deutschen Wohnsitz eingetragen, an dem er nach Aktenlage seit 1960 ohne Unterbrechung gemeldet war). In mehreren Fällen hat die solchermaßen unterrichtete ausländische Behörde sogar ausdrücklich – und in lapidarer Kürze – zu verstehen gegeben, dass man keine Veranlassung sehe, die eigene Entscheidung zu revidieren. Es erscheint vor diesem Hintergrund wenig lebensnah, anzunehmen, der ausländische Mitgliedstaat werde die Rücksendung des von ihm ausgestellten Führerscheins durch die deutsche Verwaltung zum Anlass nehmen, um dem Betroffenen seinerseits die Fahrerlaubnis aus den Gründen zu entziehen, die in Deutschland zur Aberkennung geführt haben (so aber die Begründung zum Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Änderung des StVG und anderer Gesetze, BTDr. 13/6914, S. 93). Vielmehr ist, würde der Führerschein an die ausstellende Behörde zurückgesandt, angesichts der dargestellten Haltung zumindest zahlreicher Behörden in den Ländern, die vom EU-Führerscheintourismus vorrangig profitieren, ernstlich damit zu rechnen, dass diese den Führerschein ohne jede Veränderung an den von der Aberkennungsentscheidung betroffenen Bewohner Deutschlands zurücksenden könnten, umso entweder ihre Überzeugung von der Korrektheit ihres Vollzugs der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu bekräftigen oder auf diese Weise ihre Missbilligung des deutschen Vorgehens zum Ausdruck zu bringen, das aus ausländischer Sicht in der Tat als „Korrektur“ der dortigen Erteilungspraxis verstanden werden kann. Eine Rückleitung des Führerscheins an den ausstellenden Staat könnte sich mithin unter dem Blickwinkel des vom Antragsgegner verfolgten Ziels, fahruneignete Personen nicht im Besitz von Führerscheinen zu belassen, die eine in diesem Umfang tatsächlich

nicht bestehende Fahrberechtigung ausweisen, nachgerade als kontraproduktiv erweisen.

9. Zu der gemeinschaftsrechtlichen Vorgabe, dass eine Person Inhaber nur eines einzigen von einem Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins sein kann (vgl. Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 91/439/EWG), stehen weder die „Vermerk-“ noch die „Umtauschlösung“ in Widerspruch: Bei der erstgenannten Alternative kommt es von vornherein nicht zur Ausstellung eines zweiten Führerscheins; bei einem Umtausch ist das vorhandene ausländische Dokument der Fahrerlaubnisbehörde Zug um Zug gegen Überlassung der deutschen Ersatzurkunde auszuhändigen.

Durch die Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung wird das Landratsamt nicht gehindert, einen Bescheid zu erlassen, durch den dem Antragsteller ggf. die Vorlage des tschechischen Führerscheins zwecks Anbringung eines Vermerks in oder auf ihm aufgegeben wird. Denn die Sperrwirkung einer stattgebenden Entscheidung nach § 80 Abs. 5 VwGO hindert nur die erneute Anordnung des Sofortvollzugs durch die Behörde in Bezug auf den Bescheid, dessen sofortige Vollziehbarkeit Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung war, sowie – zutreffender Ansicht zufolge – den Erlass eines neuen, wiederum für sofort vollziehbar erklärten Bescheids, dessen Regelungsgehalt mit dem desjenigen Verwaltungsakts im Wesentlichen übereinstimmt, in Ansehung dessen ein Gericht die aufschiebende Wirkung eines Anfechtungsrechtsbehelfs angeordnet oder wiederhergestellt hat (vgl. Schoch in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, RdNr. 361 zu § 80). Ein behördlicher Ausspruch, durch den dem Antragsteller nunmehr die Vorlage des Führerscheins zum Zweck der Eintragung aufgegeben würde, müsste gegenüber der bisherigen Nummer 2 des Bescheidstenors jedoch als eine anders lautende Regelung angesehen werden. Auf den Umstand, dass ein solcher Verwaltungsakt nicht für sofort vollziehbar erklärt werden müsste, weil er unter den Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 Satz 2 FeV kraft Gesetzes sofort vollziehbar ist (vgl. BayVGh vom 9.6.2005 Az. 11 CS 05.478), wird hingewiesen.