



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn K...,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Alexander Seifert,
in Sozietät Rechtsanwälte Dr. Bader & Partner,
An der Fleischbrücke 1-3, 90403 Nürnberg -

gegen a) den Beschluss des Oberlandesgerichts Nürnberg vom 30. März 2011 - 1
St OLG Ss 42/11 -,

b) das Urteil des Landgerichts Nürnberg-Fürth vom 8. November 2010 - 15
Ns 915 Js 140982/2010 -,

c) das Urteil des Amtsgerichts Erlangen vom 20. Mai 2010 - 6 Ds 915 Js
140982/10 -

und Antrag auf Festsetzung des Gegenstandswerts

hat die 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richter Di Fabio,
Gerhardt
und die Richterin Hermanns

am 22. September 2011 einstimmig beschlossen:

Der Beschluss des Oberlandesgerichts Nürnberg vom 30. März 2011 - 1 St OLG Ss 42/11 - verletzt den Beschwerdeführer in seinem grundrechtsgleichen Recht aus Artikel 101 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes. Er wird aufgehoben. Die Sache wird an das Oberlandesgericht Nürnberg zurückverwiesen.

Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen.

Der Freistaat Bayern hat dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Der Wert des Gegenstands der anwaltlichen Tätigkeit wird im Hauptsacheverfahren auf 8.000 € (in Worten: achttausend Euro) und im Verfahren auf Erlass einer einst-

weiligen Anordnung auf 4.000 € (in Worten: viertausend Euro) festgesetzt.

Gründe:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft eine unterbliebene Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union (Europäischer Gerichtshof) hinsichtlich der Auslegung der Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein (3. Führerscheinrichtlinie - ABI L 403/18).

1

I.

1. Das Amtsgericht Erlangen verhängte gegen den Beschwerdeführer im Jahr 2007 eine isolierte Sperre für die Erteilung der Fahrerlaubnis von neun Monaten (§ 69a Abs. 1 Satz 3 StGB). Nach Ablauf und vor Tilgung der Sperre im Verkehrszentralregister erwarb der Beschwerdeführer in der Tschechischen Republik eine Fahrerlaubnis, in welcher der tschechische Zweitwohnsitz des Beschwerdeführers eingetragen ist.

2

2. Das Amtsgericht Erlangen verurteilte den Beschwerdeführer mit angegriffenem Urteil vom 20. Mai 2010 wegen vorsätzlichen Fahrens ohne Fahrerlaubnis in zwei Fällen zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von fünf Monaten und verhängte eine erneute isolierte Sperre für die Erteilung der Fahrerlaubnis von zwölf Monaten. Das Landgericht Nürnberg-Fürth verwarf die dagegen gerichtete Berufung des Beschwerdeführers mit angegriffenem Urteil vom 8. November 2010 und änderte auf die Berufung der Staatsanwaltschaft das Urteil des Amtsgerichts dahingehend ab, dass die Gesamtfreiheitsstrafe zu Lasten des Beschwerdeführers auf sechs Monate erhöht wurde.

3

Das Oberlandesgericht Nürnberg verwarf die dagegen gerichtete Revision des Beschwerdeführers mit angegriffenem Beschluss vom 30. März 2011 als unbegründet. § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 der Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung - FeV) versage das Recht, von einer ausländischen EU-Fahrerlaubnis im Inland Gebrauch zu machen, wenn eine isolierte Sperre für die Erteilung der Fahrerlaubnis im Inland verhängt worden sei. Zwar sei die Sperre zu dem Zeitpunkt, als der Beschwerdeführer die tschechische Fahrerlaubnis erworben habe, und zu den jeweiligen Tatzeiten bereits abgelaufen gewesen. Dies ändere jedoch nichts, weil die Sperre noch im Verkehrszentralregister eingetragen und nicht tilgungsreif sei (vgl. § 28 Abs. 4 Satz 3 FeV i.V.m. § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVG).

4

Diese Auslegung von § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 in Verbindung mit Satz 3 FeV sei mit Unionsrecht, insbesondere mit Art. 11 Abs. 4 UAbs. 2 der 3. Führerscheinrichtlinie, vereinbar (mit Hinweis auf VGH München, Beschluss vom 7. Oktober 2010 - 11 CS 10.1380 -, NJW 2011, S. 1380). Der Beschwerdeführer habe wegen Alkoholdelikten im Straßenverkehr wiederholt belangt werden müssen. Er habe sich dadurch in hohem Maße zum Führen von Kraftfahrzeugen als ungeeignet erwiesen. Angesichts der Gefahren, die vom motorisierten Straßenverkehr für das menschliche Leben und

5

die körperliche Unversehrtheit insbesondere dann ausgingen, wenn charakterlich ungeeignete Personen wie der Beschwerdeführer zum Führen von Kraftfahrzeugen zugelassen würden, sei der europäische Normgeber gehalten gewesen, diesem Schutzauftrag bei der Ausgestaltung der 3. Führerscheinrichtlinie gerecht zu werden.

3. Auf den Antrag des Beschwerdeführers auf Erlass einer einstweiligen Anordnung setzte die Kammer die Vollstreckung der Freiheitsstrafe aus dem Urteil des Amtsgerichts Erlangen vom 20. Mai 2010 in Form des Urteils des Landgerichts Nürnberg-Fürth vom 8. November 2010 mit Beschluss vom 30. Mai 2011 einstweilen für die Dauer des Verfassungsbeschwerdeverfahrens, längstens für die Dauer von sechs Monaten aus.

6

II.

Der Beschwerdeführer sieht sich durch die angegriffenen Entscheidungen in seinen Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 3 Abs. 1 und Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt.

7

Das Oberlandesgericht Nürnberg habe seinen Beurteilungsspielraum für eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof nach Art. 267 Abs. 3 AEUV in unvertretbarer Weise überschritten. Gegenüber der vom Oberlandesgericht Nürnberg vorgenommenen Auslegung von § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 in Verbindung mit Satz 3 FeV sei die Gegenauffassung eindeutig vorzuziehen. Verschiedene Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte hätten § 28 Abs. 4 FeV als unionsrechtswidrig bezeichnet und nicht angewendet, § 28 Abs. 4 FeV unionsrechtskonform ausgelegt oder dem Europäischen Gerichtshof Fragen zur Auslegung der 3. Führerscheinrichtlinie vorgelegt (vgl. VG Koblenz, Beschluss vom 22. September 2009 - 5 L 970/09 -, juris; VGH Kassel, Beschluss vom 4. Dezember 2009 - 2 B 2138/09 -, juris; OVG Saarlouis, Beschluss vom 16. Juni 2010 - 1 B 204/10 -, SVR 2010, S. 392). Es sei davon auszugehen, dass der Europäische Gerichtshof Art. 11 Abs. 4 UAbs. 2 der 3. Führerscheinrichtlinie ebenso wie Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie 91/439/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 über den Führerschein (2. Führerscheinrichtlinie - ABI L 237/1) eng auslegen werde und auch nach Inkrafttreten der 3. Führerscheinrichtlinie allein ein Wohnsitzverstoß es rechtfertige, die Anerkennung einer gültigen EU-Fahrerlaubnis abzulehnen.

8

III.

Das Bayerische Staatsministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet.

9

Eine Verletzung des grundrechtsgleichen Rechts auf den gesetzlichen Richter nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG liege nicht vor. Es bestünden keine Zweifel hinsichtlich des inhaltlichen Verständnisses von Art. 11 Abs. 4 der 3. Führerscheinrichtlinie, so dass die Vereinbarkeit von § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 in Verbindung mit Satz 3 FeV mit Unionsrecht von dem Oberlandesgericht Nürnberg klar und ohne Vorlage an den Europäischen Gerichtshof beantwortet werden können. Art. 11 Abs. 4 UAbs. 1 und 2 der 3. Führerscheinrichtlinie bestimmten sprachlich eindeutig, dass ein Mitgliedstaat

10

einen Führerschein nicht ausstellen dürfe, wenn der betreffenden Person zuvor in einem anderen Mitgliedstaat ein Führerschein entzogen worden sei, und dass ein unter Verstoß gegen dieses Verbot gleichwohl erteilter Führerschein von dem Mitgliedstaat, der den Führerscheinentzug angeordnet habe, nicht anerkannt werden dürfe. Jedenfalls habe sich das Oberlandesgericht Nürnberg nicht willkürlich über die Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV hinweggesetzt.

IV.

Die Voraussetzungen für eine stattgebende Kammerentscheidung nach § 93c Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 93a Abs. 2 BVerfGG sind erfüllt, soweit sich der Beschwerdeführer gegen den Beschluss des Oberlandesgerichts Nürnberg vom 30. März 2011 wendet. Das Bundesverfassungsgericht hat die für die Beurteilung der Verfassungsbeschwerde maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen bereits entschieden (§ 93c Abs. 1 Satz 1 BVerfGG; vgl. BVerfGE 82, 159 <192 ff.>; 126, 286 <315 ff.>), und die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist zur Durchsetzung des grundrechtsgleichen Rechts des Beschwerdeführers aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Die Verfassungsbeschwerde ist insoweit offensichtlich begründet (§ 93c Abs. 1 Satz 1 BVerfGG). 11

1. Das Oberlandesgericht Nürnberg hat den Beschwerdeführer entgegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG seinem gesetzlichen Richter entzogen. 12

a) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Europäische Gerichtshof gesetzlicher Richter im Sinne von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Unterlässt es ein deutsches Gericht, ein Vorabentscheidungsersuchen an den Europäischen Gerichtshof zu richten, obwohl es unionsrechtlich dazu verpflichtet ist, werden die Rechtsschutzsuchenden des Ausgangsverfahrens ihrem gesetzlichen Richter entzogen (BVerfGE 73, 339 <366 ff.>; 75, 223 <233 ff.>; 82, 159 <192 ff.>; 126, 286 <315 ff.>). Allerdings stellt nicht jede Verletzung der sich aus Art. 267 Abs. 3 AEUV ergebenden Vorlagepflicht einen Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG dar. Das Bundesverfassungsgericht beanstandet die Auslegung und Anwendung von Zuständigkeitsnormen nur, wenn sie bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz bestimmenden Gedanken nicht mehr verständlich erscheinen oder offensichtlich unhaltbar sind. Dieser Willkürmaßstab wird auch angelegt, wenn eine Verletzung von Art. 267 Abs. 3 AEUV in Rede steht (BVerfGE 82, 159 <194 f.>; 126, 286 <316>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 25. Januar 2011 - 1 BvR 1741/09 -, NJW 2011, S. 1427 <1431>). 13

Im Rahmen dieser Willkürkontrolle haben sich in der Rechtsprechung Fallgruppen herausgebildet, in denen die Vorlagepflichtverletzung zu einer Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter führt. Liegt zu einer entscheidungserheblichen Frage des Unionsrechts einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs noch nicht vor oder hat eine vorliegende Rechtsprechung die entscheidungserhebliche Frage möglicherweise noch nicht erschöpfend beantwortet oder erscheint eine Fortentwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht nur als 14

entfernte Möglichkeit, wird Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nur dann verletzt, wenn das letztinstanzliche Hauptsachegericht den ihm in solchen Fällen notwendig zukommenden Beurteilungsrahmen in unvertretbarer Weise überschritten hat (vgl. BVerfGE 82, 159 <195 f.>; 126, 286 <316 f.>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 25. Januar 2011, a.a.O., S. 1431). Dies kann nach der Rechtsprechung des Zweiten Senats (vgl. BVerfGE 82, 159 <196>; 126, 286 <317>) insbesondere dann der Fall sein, wenn mögliche Gegenauffassungen zu der entscheidungserheblichen Frage des Unionsrechts gegenüber der vom Gericht vertretenen Meinung eindeutig vorzuziehen sind. Zu verneinen ist in Fällen der Unvollständigkeit der Rechtsprechung ein Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG deshalb bereits dann, wenn das Gericht die entscheidungserhebliche Frage in zumindest vertretbarer Weise beantwortet hat.

Dies setzt voraus, dass sich das Gericht hinsichtlich des Unionsrechts hinreichend kundig gemacht hat. Dabei umfasst der Begriff des Unionsrechts nicht nur geschriebenes und ungeschriebenes Recht in seiner Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof, sondern auch die in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für das Unionsrecht entwickelten Auslegungsmethoden und -grundsätze (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 9. Januar 2001 - 1 BvR 1036/99 -, NJW 2001, S. 1267). Das Gericht beantwortet die entscheidungserhebliche Frage des Unionsrechts in nicht mehr vertretbarer Weise, wenn keine tatsächlichen und rechtlichen Anhaltspunkte dafür erkennbar sind, dass die eigene Auslegung und Anwendung des Unionsrechts mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und den herkömmlichen Auslegungsmethoden und -grundsätzen übereinstimmt.

15

b) Gemessen an diesem Maßstab hat das Oberlandesgericht Nürnberg den Beschwerdeführer seinem gesetzlichen Richter entzogen, indem es davon abgesehen hat, ein eigenes Vorabentscheidungsersuchen an den Europäischen Gerichtshof zu richten oder das Revisionsverfahren bis zur Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs über das Vorabentscheidungsersuchen des Bayerischen Verwaltungsgesichtshofs (Beschluss vom 16. August 2010 - 11 B 10.1030 -, DAR 2010, S. 596 = Rs. C-419/10, Hofmann, ABI 2010 Nr. C 301/12) auszusetzen.

16

aa) Die Frage, ob die Auslegung von § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 in Verbindung mit Satz 3 FeV, wonach eine ausländische Fahrerlaubnis im Inland ungültig ist, wenn die Sperre für die Erteilung einer Fahrerlaubnis abgelaufen, aber nach wie vor noch im Verkehrszentralregister eingetragen und nicht getilgt ist, mit Unionsrecht, insbesondere mit Art. 11 Abs. 4 UAbs. 2 der 3. Führerscheinrichtlinie, vereinbar ist, ist entscheidungserheblich. Denn ihre Beantwortung entscheidet darüber, ob sich der Beschwerdeführer wegen Fahrens ohne Fahrerlaubnis strafbar gemacht hat.

17

bb) Das Oberlandesgericht Nürnberg hat als letztinstanzliches Hauptsachegericht den ihm bei der Auslegung der 3. Führerscheinrichtlinie zukommenden Beurteilungsrahmen überschritten. Es hat unter Verweis auf den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgesichtshofs vom 7. Oktober 2010 (a.a.O.) eine Auslegung der 3. Führer-

18

scheinrichtlinie vorgenommen, die im Widerspruch zu der ihm bekannten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Unvereinbarkeit von § 28 Abs. 4 Nr. 3 FeV a.F. mit Art. 1 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 4 der 2. Führerscheinrichtlinie steht, ohne sich hierfür auf vertretbare tatsächliche und rechtliche Anhaltspunkte stützen zu können. Darauf beruht die Auffassung, dass § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 in Verbindung mit Satz 3 FeV, wonach eine ausländische Fahrerlaubnis im Inland ungültig ist, wenn die Sperre für die Erteilung einer Fahrerlaubnis abgelaufen, aber nach wie vor noch im Verkehrszentralregister eingetragen und nicht getilgt ist, mit Unionsrecht vereinbar ist.

(1) Es bestehen begründete Zweifel daran, dass § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 in Verbindung mit Satz 3 FeV mit Unionsrecht, insbesondere mit Art. 11 Abs. 4 UAbs. 2 der 3. Führerscheinrichtlinie, vereinbar ist (vgl. VG Koblenz, Beschluss vom 22. September 2009, a.a.O., Rn. 13 ff.; OVG Koblenz, Beschluss vom 17. Februar 2010 - 10 B 351/09 -, juris, Rn. 6 ff.; VGH Kassel, Beschluss vom 4. Dezember 2009, a.a.O., Rn. 2; OVG Saarlouis, Beschluss vom 16. Juni 2010, a.a.O., S. 393 ff.; Blum, NZV 2008, S. 176 <181>; Hailbronner, NZV 2009, S. 361 <366 f.>; Dyllick/Lörincz/Neubauer, LKV 2010, S. 481 <486> m.w.N.; Pießkalla/Leitgeb, NZV 2010, S. 329 <335>).

19

(a) Es liegt noch keine Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Auslegung der 3. Führerscheinrichtlinie vor.

20

(b) Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur 2. Führerscheinrichtlinie sind die Mitgliedstaaten nach deren Art. 1 Abs. 2 verpflichtet, die Führerscheine anderer EU-Mitgliedstaaten ohne jede Formalität anzuerkennen (EuGH, Urteil vom 19. Februar 2009, Rs. C-321/07, Schwarz, Slg. 2009, S. I-1113, Rn. 75).

21

Es ist Aufgabe des Ausstellermitgliedstaats, zu prüfen, ob die im Unionsrecht aufgestellten Mindestvoraussetzungen, insbesondere diejenigen hinsichtlich der Fahreignung und des Wohnsitzes, erfüllt sind und ob somit die Erteilung einer Fahrerlaubnis gerechtfertigt ist (EuGH, Urteil vom 26. Juni 2008, verb. Rs. C-329/06 und C-343/06, Wiedemann/Funk, Slg. 2008, S. I-4635, Rn. 52). Wenn die Behörden eines Mitgliedstaats einen Führerschein ausgestellt haben, sind die anderen Mitgliedstaaten somit nicht befugt, die Beachtung der in dieser Richtlinie aufgestellten Ausstellungsvoraussetzungen nachzuprüfen. Der Besitz eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins ist nämlich als Nachweis dafür anzusehen, dass der Inhaber dieses Führerscheins am Tag der Erteilung des Führerscheins diese Voraussetzungen erfüllte (EuGH, Urteil vom 26. Juni 2008, Wiedemann/Funk, a.a.O., Rn. 53). Dies gilt auch dann, wenn der Führerschein im Aufnahmemitgliedstaat wegen Drogen- oder Alkoholkonsums entzogen wurde und der Ausstellungsmitgliedstaat nicht dieselben Anforderungen an den Eignungsnachweis stellt, insbesondere auf eine medizinisch-psychologische Untersuchung verzichtet (EuGH, Urteil vom 26. Juni 2008, Wiedemann/Funk, a.a.O., Rn. 73). Der Aufnahmemitgliedstaat ist nur im Hinblick auf ein Verhalten, das nach dem Erwerb des von einem Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins eingetreten ist, zur nachträglichen Eignungsüberprüfung befugt.

22

Ausnahmen von dem in Art. 1 Abs. 2 der 2. Führerscheinrichtlinie enthaltenen allgemeinen Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der von den Mitgliedstaaten ausgestellten Führerscheine sind insbesondere vor dem Hintergrund, dass dieser Grundsatz die Ausübung der Grundfreiheiten erleichtern soll, eng auszulegen (EuGH, Urteil vom 29. April 2004, Rs. C-476/01, Kapper, Slg. 2004, S. I-5205, Rn. 72). Aus diesem Grund kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Art. 8 Abs. 4 der 2. Führerscheinrichtlinie berufen, um einer Person, auf die in seinem Hoheitsgebiet eine Maßnahme des Entzugs oder der Aufhebung einer früher von ihm erteilten Fahrerlaubnis angewendet wurde, auf unbestimmte Zeit die Anerkennung der Gültigkeit eines Führerscheins zu versagen, der ihr möglicherweise später von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wird. Ist nämlich die zusätzlich zu der fraglichen Maßnahme angeordnete Sperrfrist für die Neuerteilung der Fahrerlaubnis im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats bereits abgelaufen, verbietet es Art. 1 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 4 der 2. Führerscheinrichtlinie diesem Mitgliedstaat weiterhin, die Anerkennung der Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins abzulehnen (EuGH, Urteil vom 29. April 2004, Kapper, a.a.O., Rn. 76). Die Anerkennung der Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins kann allerdings abgelehnt werden, wenn sein Inhaber zum Zeitpunkt dieser Ausstellung einer Sperrfrist für die Erteilung einer Fahrerlaubnis unterlag (EuGH, Beschluss vom 3. Juli 2008, Rs. C-225/07, Möglinger, Slg. 2008, S. I-103, Rn. 45).

23

(c) Art. 11 Abs. 4 der 3. Führerscheinrichtlinie ist durch die 3. Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung vom 7. Januar 2009 (BGBl I S. 27 und 29) umgesetzt worden. § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 FeV, wonach Inhaber einer in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union erteilten gültigen Fahrerlaubnis nicht zum Führen von Kraftfahrzeugen berechtigt sind, wenn ihnen die Fahrerlaubnis im Inland vorläufig oder rechtskräftig von einem Gericht oder sofort vollziehbar oder bestandskräftig von einer Verwaltungsbehörde entzogen worden ist, wurde wortgleich aus der vorangegangenen Fassung übernommen. Ergänzend wurde § 28 Abs. 4 Satz 3 FeV angefügt, wonach Satz 1 Nr. 3 und 4 nur anzuwenden ist, wenn die dort genannten Maßnahmen im Verkehrszentralregister eingetragen und nicht nach § 29 StVG getilgt sind. Da eine unbegrenzte Verweigerung der Anerkennung unionsrechtswidrig ist, wurde sie nach der Begründung des Ordnungsgebers durch einen Verweis auf die Tilgungsfristen des Straßenverkehrsgesetzes ersetzt (BRDrucks 851/08, S. 12).

24

(2) Die Argumente, die das Oberlandesgericht Nürnberg unter Verweis auf den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 7. Oktober 2010 (a.a.O.) für die Vereinbarkeit von § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 in Verbindung mit Satz 3 FeV mit Unionsrecht anführt und die von Stimmen in der Rechtsprechung (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 20. Januar 2010 - 16 B 814/09 -, juris, Rn. 6 ff.; VGH Mannheim, Beschluss vom 21. Januar 2010 - 10 S 2391/09 -, NJW 2010, S. 2821 <2822 ff.>; OVG Greifswald, Beschluss vom 23. Februar 2010 - 1 M 172/09 -, juris, Rn. 11 ff.; OLG Stuttgart, Beschluss vom 26. Mai 2010 - 2 Ss 269/10 -, NJW 2010, S. 2818 <2819 f.>; OVG Lüneburg, Beschluss vom 18. August 2010 - 12 ME 57/10 -, juris,

25

Rn. 11 ff.) und in der Literatur geteilt werden (vgl. Jancker, DAR 2009, S. 181 <184 f.>; Mosbacher/Gräfe, NJW 2009, S. 801 <804>), sind nicht vertretbar.

(a) Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof kommt aufgrund einer grammatikalischen, systematischen und historischen Auslegung der 3. Führerscheinrichtlinie zu der Auffassung, dass eine Auslegung des § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 FeV, wonach eine ausländische EU-Fahrerlaubnis im Inland ungültig sei, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Bestimmung in Verbindung mit § 28 Abs. 4 Satz 3 FeV erfüllt seien, mit Unionsrecht vereinbar sei (Beschluss vom 7. Oktober 2010, a.a.O., S. 1382). 26

Dies begründet er damit, dass durch die 3. Führerscheinrichtlinie ein Paradigmenwechsel vollzogen worden sei, um ein Unterlaufen von in einem Mitgliedstaat getroffenen fahrerlaubnisrechtlichen „Negativentscheidungen“ dadurch zu verhindern, dass der Betroffene zwecks Erlangung einer neuen Fahrerlaubnis in einen anderen Mitgliedstaat ausweiche. Dies komme nicht nur in der doppelten Sicherung zum Ausdruck, die Art. 11 Abs. 4 der 3. Führerscheinrichtlinie durch den Übergang von fakultativen zu bindenden Regelungen und dadurch geschaffen habe, dass das in Art. 11 Abs. 4 UAbs. 1 der 3. Führerscheinrichtlinie ausgesprochene Verbot der Erteilung einer Fahrerlaubnis durch eine an den Aufnahmestaat gerichtete Nichtanerkennungsverpflichtung ergänzt worden sei. Der Wille des Normgebers, den Mitgliedstaaten ein möglichst wirksames Instrument zur Bekämpfung des Führerscheintourismus an die Hand zu geben, lasse sich auch aus den Materialien entnehmen (mit Hinweis auf VGH München, Beschluss vom 22. Februar 2007 - 11 CS 06.1644 -, NZV 2007, S. 539 <540 f.>). 27

Diese Auslegung der 3. Führerscheinrichtlinie stehe nicht in Widerspruch zu höher-rangigem Unionsrecht. Zu den Normen des primären Unionsrechts, die im vorliegenden Zusammenhang in den Blick zu nehmen seien, gehörten nicht nur die Bestimmungen, die die Freizügigkeit innerhalb der Union verbürgten, sondern auch die Unionsgrundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit. In den Erwägungsgründen 2, 7, 8, 9, 10, 11, 13 und 15 der 3. Führerscheinrichtlinie komme zum Ausdruck, dass die 3. Führerscheinrichtlinie das Ziel verfolge, dem aus diesen Unionsgrundrechten folgenden Schutzauftrag gerecht zu werden, indem die Verkehrssicherheit erhöht werde, und dass dieses Ziel mindestens gleichrangig neben dem Anliegen stehe, die Freizügigkeit der Unionsbürger zu erleichtern. 28

(b) Es bestehen keine tatsächlichen oder rechtlichen Anhaltspunkte dafür, dass diese Auslegung der 3. Führerscheinrichtlinie mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs übereinstimmt. 29

(aa) Der Wortlaut von Art. 11 Abs. 4 UAbs. 2 und 3 der 3. Führerscheinrichtlinie stützt die Annahme einer Einschränkung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Reichweite des Anerkennungsgrundsatzes nicht. 30

Er lehnt sich weitgehend an Art. 8 Abs. 4 der 2. Führerscheinrichtlinie an. Geändert hat sich im Wesentlichen nur die Ersetzung einer Ermessensklausel durch eine 31

Pflicht, die Anerkennung zu verweigern. Inhaltlich ist die Vorschrift jedoch weitgehend identisch geblieben, wenn man davon absieht, dass Art. 8 Abs. 4 Satz 2 der 2. Führerscheinrichtlinie auf Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 verweist, während Art. 11 Abs. 4 der 3. Führerscheinrichtlinie nicht mehr auf Maßnahmen nach Art. 11 Abs. 2 (Anwendung der innerstaatlichen Vorschriften über Einschränkung, Aussetzung, Entzug oder Aufhebung der Fahrerlaubnis) verweist, sondern direkt auf die Einschränkung, Aussetzung oder Entziehung im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats Bezug nimmt.

Die Folgerung, dass damit der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Grundlage entzogen würde, wäre nur tragfähig, wenn die Rechtsprechung zur Unanwendbarkeit von § 28 Abs. 4 Nr. 3 FeV a.F. entscheidend auf der Verknüpfung von Art. 8 Abs. 4 mit Abs. 2 der 2. Führerscheinrichtlinie beruhen würde. Dies ist jedoch nicht der Fall (vgl. Hailbronner, NZV 2009, S. 361 <366>). Der Europäische Gerichtshof begründet seine restriktive Auslegung von Art. 8 Abs. 4 der 2. Führerscheinrichtlinie entscheidend mit den Grundfreiheiten, für die dem Grundsatz der Anerkennung von Führerscheinen große Bedeutung zukomme. Dabei unterscheidet er zwischen Art. 8 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 4 argumentativ nicht. Der Europäische Gerichtshof stellt vielmehr fest, dass im Hinblick auf die Bedeutung der Individualverkehrsmittel der Besitz eines vom Aufnahmestaat ordnungsgemäß anerkannten Führerscheins Einfluss auf die tatsächliche Ausübung einer großen Zahl von unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeiten haben könne (EuGH, Urteil vom 29. April 2004, Kapper, a.a.O., Rn. 71). Eine nationale Regelung, die wie § 28 FeV a.F. gerade darauf abziele, die zeitliche Wirkung einer Maßnahme des Entzugs oder der Aufhebung einer früheren Fahrerlaubnis auf unbestimmte Zeit zu verlängern und den deutschen Behörden die Zuständigkeit für die Neuerteilung der Fahrerlaubnis vorzubehalten, wäre daher „die Negation des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung der Führerscheine selbst, der den Schlussstein des mit der Richtlinie 91/439 eingeführten Systems darstellt“ (EuGH, Urteil vom 29. April 2004, Kapper, a.a.O., Rn. 77).

(bb) Auch die Entstehungsgeschichte der 3. Führerscheinrichtlinie spricht nicht für eine erweiterte Befugnis der Mitgliedstaaten zur Nichtanerkennung der von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Fahrerlaubnis.

Die Erwägungsgründe der 3. Führerscheinrichtlinie enthalten keine Hinweise auf eine Änderung der Rechtsgrundlagen zur Anerkennung (vgl. Hailbronner, NZV 2009, S. 361 <366>). Erwägungsgrund Nr. 6 verweist in allgemeiner Form auf die Anerkennungspflicht der Mitgliedstaaten und Erwägungsgrund Nr. 15 auf die allgemeine Befugnis der Mitgliedstaaten, aus Gründen der Verkehrssicherheit ihre innerstaatlichen Bestimmungen über den Entzug, die Aussetzung, die Entziehung und die Aufhebung einer Fahrerlaubnis auf einen Führerscheininhaber anzuwenden, der seinen ordentlichen Wohnsitz in ihrem Hoheitsgebiet begründet hat.

Die Erwägungsgründe Nr. 2, 7, 8, 9, 10, 11 und 13, die nach Ansicht des Bayeri-

schen Verwaltungsgerichtshofs zum Ausdruck bringen, dass das Ziel der Erhöhung der Verkehrssicherheit mindestens gleichrangig neben dem Anliegen stehe, die Freizügigkeit der Unionsbürger zu erhöhen, betreffen nicht die Anerkennung von ausländischen EU-Führerscheinen, sondern beschreiben lediglich, inwieweit die innerstaatlichen Vorschriften für den Führerschein durch die Richtlinie harmonisiert werden. Auch ein Vergleich der Formulierung der Erwägungsgründe der 2. und 3. Führerscheinrichtlinie widerstreitet der Einschätzung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs. Während die 2. Führerscheinrichtlinie beabsichtigte, „die Sicherheit im Straßenverkehr zu verbessern und die Freizügigkeit von Personen zu erleichtern, die sich in einem anderen Mitgliedstaat als dem niederlassen, in dem sie ihre Fahrprüfung abgelegt haben“ (Erwägungsgrund 1), „tragen“ die Regelungen der 3. Führerscheinrichtlinie lediglich „zur Erhöhung der Verkehrssicherheit bei“, während sie „die Freizügigkeit der Personen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, der den Führerschein ausgestellt hat, niederlassen“, „erleichtern“, und „der Besitz eines vom Aufnahmemitgliedstaat anerkannten Führerscheins die Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit der Personen“ „fördert“ (Erwägungsgrund 2).

Auch die Begründung der Kommission für die 3. Führerscheinrichtlinie geht auf die mit dem sogenannten „Führerscheintourismus“ zusammenhängenden Probleme der Verkehrssicherheit nur insoweit ein, als die Mitgliedstaaten ausdrücklich keinen neuen Führerschein ausstellen dürfen sollen für eine Person, der der Führerschein entzogen wurde und die somit indirekt immer noch Inhaber eines anderen Führerscheins ist (KOM 2003 <621> endg., S. 6). Der Gemeinsame Standpunkt des Rates verweist ausschließlich auf die neuen Vorschriften über die Überprüfung der Wohnsitzklausel (ABI 2006 Nr. C 295 E/45). Diese Ausführungen deuten nicht auf eine Korrektur der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Reichweite der Pflicht zur Anerkennung einer EU-Fahrerlaubnis hin.

36

(cc) Der Kritik des Europäischen Gerichtshofs, wonach ein Mitgliedstaat nicht befugt ist, einer Person, auf die eine Maßnahme des Entzugs oder der Aufhebung einer von diesem Mitgliedstaat erteilten Fahrerlaubnis angewendet worden ist, auf unbestimmte Zeit die Anerkennung der Gültigkeit eines Führerscheins zu versagen, der ihr möglicherweise später von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wird, kann - entgegen der Begründung des Verordnungsgebers (BRDrucks 851/08, S. 12) - auch nicht in vertretbarer Weise durch § 28 Abs. 4 Satz 3 FeV Rechnung getragen werden. Danach darf die Anerkennung nur solange versagt werden, als die Entziehung im Verkehrszentralregister eingetragen und nicht nach § 29 StVG getilgt ist.

37

(α) Die bisherige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wonach ein Mitgliedstaat nach Art. 1 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 und 4 der 2. Führerscheinrichtlinie die Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins nicht anerkennen muss, wenn sein Inhaber zum Zeitpunkt dieser Ausstellung im ersten Mitgliedstaat einer Sperrfrist für die Neuerteilung einer Fahrerlaubnis unterlag (EuGH, Beschluss vom 3. Juli 2008, Möglinger, a.a.O., Rn. 45), stellt allein auf die Sperrfrist ab. Nicht gemeint ist hingegen die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, sonstige

38

Fristen vorzusehen, wenn diese der Funktion der Sperrfrist nicht entsprechen.

Die Funktion der Sperrfrist für die Erteilung einer Fahrerlaubnis besteht darin, dass erst durch ihre Festsetzung die Entziehung der Fahrerlaubnis ihre Wirkungskraft in dem jeweils festgesetzten Umfang erlangt (Herzog, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, StGB, 3. Aufl. 2010, § 69a StGB Rn. 1). Für die Bemessung der Sperrfrist gelten die gleichen Maßstäbe wie für die Entscheidung über die Entziehung der Fahrerlaubnis selbst. Die Sperrfrist leitet sich mit anderen Worten aus der durch die Schwere der Tat und unter Berücksichtigung der Täterpersönlichkeit anzunehmenden Dauer der Ungeeignetheit ab (Geppert, Leipziger Kommentar, Bd. 3, 12. Aufl. 2008, § 69a StGB Rn. 16; Fischer, StGB, 58. Aufl. 2011, § 69a StGB Rn. 15 ff.). Die Tilgungsfrist nach § 29 StVG verfolgt einen anderen Zweck als die Sperrfrist, indem sie keine Rückschlüsse auf die aktuelle Fahreignung gibt. Beim Verkehrszentralregister steht der Gedanke der Bewährung im Sinne der Verkehrssicherheit im Mittelpunkt (vgl. Janker, in: Burmann/Heß/Jahnke/Janker, StVR, 21. Aufl. 2010, § 29 StVG Rn. 2). Bewährung in diesem Sinne bedeutet aber, dass eine Eignung zum Führen eines Kraftfahrzeugs nicht fehlt, sondern eine Fahrerlaubnis erteilt werden kann und lediglich bei zukünftigen Zuwiderhandlungen die zurückliegenden Verstöße berücksichtigt werden können.

39

§ 28 Abs. 5 FeV sieht zwar die Möglichkeit vor, auf Antrag eine Genehmigung zur Nutzung der EU-Fahrerlaubnis während der Tilgungsfrist zu erhalten, „wenn die Gründe für die Entziehung oder die Sperre nicht mehr bestehen“, das heißt die Fahreignung besteht. Ein im Aufnahmemitgliedstaat durchzuführendes Genehmigungsverfahren widerspricht jedoch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Führerscheine anderer EU-Mitgliedstaaten ohne jede Formalität anzuerkennen (EuGH, Urteil vom 19. Februar 2009, Schwarz, a.a.O.). Frühere Inhaber einer Fahrerlaubnis, die in einem Mitgliedstaat entzogen oder aufgehoben wurde, können insbesondere nicht verpflichtet werden, bei den zuständigen Behörden dieses Mitgliedstaats die Erlaubnis zu beantragen, von einer Fahrberechtigung Gebrauch zu machen, die sich aus einem nach Ablauf der Sperrfrist in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerschein ergibt (EuGH, Urteil vom 26. Juni 2008, Rs. C-334/06 und 336/06, Zerche u.a., Slg. 2008, S. I-4691, Rn. 70).

40

(ß) § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 in Verbindung mit Satz 3 FeV führt zu einer Ungleichbehandlung zwischen Kraftfahrern, die eine neue ausländische, und solchen, die eine neue deutsche Fahrerlaubnis erworben haben (vgl. Dyllick/Lörincz/Neubauer, LKV 2010, S. 481 <487>). Selbst wenn diese Bestimmungen dahingehend ausgelegt werden könnten, dass sie mit der 3. Führerscheinrichtlinie vereinbar wären, würden sie - entgegen der Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs - gegen höher-rangiges primäres Unionsrecht, nämlich das in allen Grundfreiheiten enthaltene Diskriminierungsverbot, verstoßen.

41

§ 28 Abs. 4 Satz 3 FeV enthält für die Anerkennung einer ausländischen Fahrer-

42

laubnis nach Entziehung einer inländischen Fahrerlaubnis eine andere Frist, als sie für die Neuerteilung einer inländischen Fahrerlaubnis gilt. Die inländische Fahrerlaubnis kann unmittelbar nach Ablauf der Sperre für die Erteilung der Fahrerlaubnis neu erteilt werden, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der Fahrerlaubnis nach wie vor vorliegen (§ 20 Abs. 1 FeV). Zur Klärung von Eignungszweifeln kann ein medizinisch-psychologisches Gutachten angeordnet werden (§ 20 Abs. 3 i.V.m. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 9 FeV). Eine ausländische Fahrerlaubnis kann, sofern der betroffene Kraftfahrer nach Ablauf der Sperrfrist keinen Antrag nach § 28 Abs. 5 FeV stellt, erst nach Ablauf der Tilgungsfrist im Verkehrszentralregister, in dem sowohl die Entziehung der Fahrerlaubnis als auch die Sperre für die Erteilung der Fahrerlaubnis eingetragen wird, anerkannt werden. Im Fall einer isolierten Sperre (§ 69a Abs. 1 Satz 3 StGB) beträgt die Tilgungsfrist nach § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVG zehn Jahre. Stellt der betroffene Kraftfahrer nach Ablauf der Sperrfrist einen Antrag nach § 28 Abs. 5 FeV, wird seine Fahreignung vom Aufnahmemitgliedstaat geprüft, das heißt er müsste bei Eignungszweifeln ebenfalls ein medizinisch-psychologisches Gutachten vorlegen.

Eine Ungleichbehandlung kann nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zwar grundsätzlich durch Grundrechte gerechtfertigt werden (EuGH, Urteil vom 12. Juni 2003, Rs. C-112/00, Schmidberger, Slg. 2003, S. I-5659, Rn. 74; EuGH, Urteil vom 14. Oktober 2004, Rs. C-36/02, Omega, Slg. 2004, S. I-9609, Rn. 35). Völlig offen ist allerdings, ob sich aus den Unionsgrundrechten auf Leben und körperliche Unversehrtheit - wie der Bayerische Verwaltungsgerichtshof annimmt - ein Schutzauftrag (der Mitgliedstaaten) zur Erhöhung der Verkehrssicherheit ergibt. Unterstellt, dies wäre der Fall, erscheint die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung unter Hinweis auf diesen Schutzauftrag jedenfalls deshalb nicht vertretbar, weil das Ziel der 3. Führerscheinrichtlinie damit offensichtlich konterkariert würde. Die Anerkennung eines in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins würde von den im Aufnahmemitgliedstaat geltenden Voraussetzungen hinsichtlich der Fahreignung abhängig gemacht werden, obwohl die 3. Führerscheinrichtlinie die innerstaatlichen Mindestvoraussetzungen im Hinblick auf die Fahreignung harmonisiert hat, die Prüfung der Mindestvoraussetzungen durch den Ausstellungsmitgliedstaat erfolgen soll und Ausnahmen von dem allgemeinen Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der von den Mitgliedstaaten ausgestellten Führerscheine nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eng auszulegen sind.

43

2. Der Beschluss des Oberlandesgerichts Nürnberg ist aufzuheben. Die Sache wird an das Oberlandesgericht Nürnberg zurückverwiesen (§ 95 Abs. 2 BVerfGG).

44

3. Im Hinblick auf die Urteile des Amtsgerichts Erlangen vom 20. Mai 2010 und des Landgerichts Nürnberg-Fürth vom 8. November 2010 wird die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen. Von einer Begründung wird insoweit abgesehen (§ 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG).

45

4. Die Entscheidung über die Erstattung der notwendigen Auslagen beruht auf

46

§ 34a Abs. 2 und 3 BVerfGG. Zwar wird die Verfassungsbeschwerde teilweise nicht zur Entscheidung angenommen. Da der Beschwerdeführer sein wesentliches Verfahrensziel erreicht hat, sind die Angriffsgegenstände jedoch insoweit für sein Begehren von untergeordneter Bedeutung (vgl. BVerfGE 32, 1 <39>; 79, 372 <378>; 86, 90 <122>; 88, 366 <381>; 104, 220 <238>; 114, 1 <72>).

Die Festsetzung des Wertes des Gegenstands der anwaltlichen Tätigkeit folgt aus § 37 Abs. 2 Satz 2 RVG. 47

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 48

Di Fabio

Gerhardt

Hermanns

Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 22. September 2011 - 2 BvR 947/11

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 22. September 2011 - 2 BvR 947/11 - Rn. (1 - 48), http://www.bverfg.de/e/rk20110922_2bvr094711.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2011:rk20110922.2bvr094711