
Datum: 21.05.2021
Gericht: Verwaltungsgericht Aachen
Spruchkörper: 3. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 3 K 4955/17
ECLI: ECLI:DE:VGAC:2021:0521.3K4955.17.00

Schlagworte: Umtausch; Anerkennung; Anerkennungsgrundsatz; Ausnahmen von der Anerkennung; Fahrerlaubnis; Führerschein; EU-Führerschein; Gültigkeit; Ungültigkeit; Fahrberechtigung; Niederländischer Führerschein; Entziehung; Rechtsmissbrauch; betrügerisches Verhalten; rechtsmissbräuchliches Verhalten

Normen: EGRL 126/2006; EGRL 126/2006 Art 2 Abs 1; EGRL 126/2006 Art 11 Abs 4 UAbs 2 ; FeV § 29; FeV § 29 Abs 1 S 1; FeV § 29 Abs 3; FeV § 29 Abs 3 Nr. 3; EGRL 126/2006 Art 11 Abs 1

Leitsätze:

1. Der Europäische Gerichtshof hat durch Urteil vom 28. Oktober 2020 (C-112/19) geklärt, dass ein Mitgliedstaat die Anerkennung eines umgetauschten Führerscheindokuments ablehnen darf, wenn der Umtausch durch den Ausstellerstaat zu einem Zeitpunkt erfolgt ist, in welchem der Mitgliedstaat, von dem die materielle Fahrberechtigung herrührt, diese bereits entzogen hatte.
2. Die gegenseitige Anerkennungspflicht der von den Mitgliedsstaaten ausgestelltten Führerscheine gilt unabhängig davon, ob der Führerschein infolge einer bestandenen Prüfung oder infolge eines Umtauschs ausgestellt wurde.
3. Eine Ausnahme von der Anerkennungspflicht eines EU-Führerscheins greift ein, wenn dessen Ausstellung nach Maßgabe des Unionsrechts durch ein betrügerisches oder rechtsmissbräuchliches Verhalten erwirkt worden ist (hier bejaht).

Tenor:

Das Verfahren wird eingestellt.

<u>Gründe</u>	1
I.	2
Die Beteiligten streiten allein noch darüber, wer die Kosten des erledigten Klageverfahrens zu tragen hat. Ursprünglich hatten sie darüber gestritten, ob ein Bescheid, der die Inlandsungültigkeit eines niederländischen Führerscheins feststellt, ergehen durfte.	3
Der am 00. November 0000 geborene Kläger erwarb am 3. Juli 2008 im Bundesgebiet die Fahrerlaubnis der Klassen AM und B sowie am 1. Juli 2015 die Fahrerlaubnis der Klasse T. Dazu stellten ihm die deutschen Behörden einen Führerschein mit der Nummer aus.	4
Am 9. Juni 2016 befuhr der Kläger mit seinem Pkw die E. -straße in I. /N. und geriet dabei in eine polizeiliche Kontrolle. Ein Drogenvortest verlief positiv auf Cannabis. Eine chemisch-toxikologische Untersuchung der Blutprobe führte im Blutserum zu einem Nachweis des Cannabis-Wirkstoffs THC in einer Konzentration von 3,1 ng/mL sowie zum Nachweis von Spuren an Amphetamin (ca. 9 ng/mL).	5
Mit Schreiben vom 20. September 2016 wurde der Kläger dazu angehört, dass beabsichtigt sei, ihm wegen der Fahrt unter Drogeneinfluss die Fahrerlaubnis zu entziehen.	6
Am 29. September 2016 meldete er seinen deutschen Wohnsitz in der L. Straße xx in G. ab und verzog in die Niederlande.	7
Am 11. Oktober 2016 bestellte sich Rechtsanwalt V. aus N. für den Kläger. Rechtsanwalt V. bat unter Vollmachtsvorlage darum, dass Zustellungen des Beklagten allein an ihn als Verfahrensbevollmächtigten ergehen.	8
Am 13. Oktober 2016 meldete der Kläger sich im niederländischen Grenzzort B. , J. -straße, mit seinem Wohnsitz an.	9
Am 1. November 2016 wandte sich der Kläger an die niederländischen Behörden (Gemeente Z. - K. -) und beantragte, seinen deutschen Führerschein (Nr.) in einen niederländischen Führerschein umzutauschen.	10 11
Mit sofort vollziehbarer Ordnungsverfügung vom 9. November 2016 entzog der Beklagte dem Kläger die am 3. Juli 2008 (Klassen AM und B) bzw. 1. Juli 2015 (Klasse T) erteilte Fahrerlaubnis und forderte ihn unter Zwangsgeldandrohung auf, den unter der Nummer ausgestellten Führerschein unverzüglich abzugeben.	12
Am 12. November 2016 wurde dieser Bescheid dem Kläger über Rechtsanwalt V. zugestellt.	13
Am 14. November 2016 prüfte die in den Niederlanden für den Führerscheinumtausch zuständige Behörde "Rijksdienst voor het Wegverkeer" (künftig: RDW), ob dem Kläger, der seinen deutschen Führerschein vorgelegt hatte, die darin dokumentierte Fahrerlaubnis der Klassen AM, B und T noch zusteht. Dazu führte sie eine Computerabfrage in der europäischen Führerschein-Datenbank "Réseau permis de conduire" (künftig: RESPER)	14

durch. An diesem Tag zeigte die europäische Datenbank RESPER der niederländischen RDW an, dass die dem Kläger am 3. Juli 2008 bzw. 1. Juli 2015 in Deutschland erteilte Fahrerlaubnis gültig (niederländisch: "geldig") sei.

Am 17. November 2016 stellte die RDW dem Kläger einen niederländischen Führerschein (Nr.) aus. In Spalte 10 des Dokuments (Erteilungsdatum) heißt es "3. Juli 2008" bzw. "1. Juli 2015". In Spalte 12 des Dokuments (Zusatzabgaben) ist "AM 000000000" und "B 000000000" eingetragen. 15

Der Beklagte erhielt mit einem am 5. Dezember 2016 eingegangenen Schreiben der RDW davon Kenntnis, dass der Kläger seinen deutschen Führerschein in einen niederländischen Führerschein umgetauscht hatte. Das deutsche Führerscheindokument lag dem Schreiben bei. 16

Der Beklagte fragte beim RDW nach, ob mit Blick auf die deutsche Fahrerlaubnisentziehung mit Bescheid vom 9. November 2016 am niederländischen Führerschein vom 17. November 2016 festgehalten werde. 17

Mit Mail vom 4. Januar 2017 teilte der RDW mit, dass er an der vorgenommenen Umschreibung festhalte, da die Datenbank RESPER ihm bei einer Abfrage am 14. November 2016 die Gültigkeit der deutschen Fahrerlaubnis angezeigt habe. 18

Am 17. Januar 2017 befuhr der Kläger mit seinem Pkw eine im deutschen Grenzgebiet zu den Niederlanden gelegene Straße in E. und geriet dabei in eine Polizeikontrolle. Die Beamten hielten ihm vor, dass er keine gültige Fahrerlaubnis für das Bundesgebiet besitze. 19

Am 20. Februar 2017 suchte der Kläger durch seinen jetzigen Prozessbevollmächtigten beim angerufenen Gericht um einstweiligen Rechtsschutz ? 3 L 259/17 ? nach, und zwar mit dem Ziel, den Beklagten im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, die am 9. November 2016 erlassene Fahrerlaubnisentziehung zurückzunehmen. 20

Nach einem richterlichen Hinweis auf die fehlende Erfolgsaussicht nahm der Kläger im gerichtlichen Erörterungstermin vom 29. August 2017 den Eilantrag zurück. 21

Mit der hier streitigen Ordnungsverfügung vom 5. September 2017 ("Feststellungsbescheid") stellte der Beklagte unter Anordnung der sofortigen Vollziehung fest, dass der dem Kläger am 17. November 2016 von der RDW in den Niederlanden ausgestellte Führerschein der Klassen AM, B und T (Nr.) nicht dazu berechtige, im Bundesgebiet fahrerlaubnispflichtige Fahrzeuge zu führen. Ferner forderte er den Kläger unter Fristsetzung von einer Woche mit Androhung eines Zwangsgelds in Höhe von 250 Euro auf, den niederländischen Führerschein zur Eintragung eines Sperrvermerks vorzulegen. 22

Zur Begründung führte er u.a. aus: Mit bestandskräftiger Ordnungsverfügung sei dem Kläger wegen der Drogenfahrt vom 9. Juni 2016 die Fahrerlaubnis wirksam entzogen worden. Allerdings habe der Kläger sein deutsches Führerscheindokument entgegen der Vorlagepflicht nicht abgegeben, sondern nach Wegzug aus dem Bundesgebiet in einen niederländischen Führerschein umgetauscht. Dieser EU-Führerschein sei ohne jede Eignungsüberprüfung der niederländischen Behörden im Umtauschverfahren erteilt worden. Das Dokument könne daher nach Maßgabe des § 28 FeV keine Fahrberechtigung im Bundesgebiet vermitteln. 23

Der Kläger hat am 15. September 2017 Klage gegen den Feststellungsbescheid vom 5. September 2017 erhoben und gleichzeitig um einstweiligen Rechtsschutz – 3 L 1545/17 – nachgesucht.

Zur Begründung trägt er im Wesentlichen vor: Er habe seinen deutschen Führerschein bereits am 1. November 2016 bei den niederländischen Behörden abgegeben. Die Einziehung dieses Führerscheins mit der bestandskräftigen Ordnungsverfügung vom 9. November 2016 sei damit zu spät erfolgt bzw. gar nicht mehr möglich gewesen. Im Übrigen habe er erst im Februar 2017 Kenntnis von der Ordnungsverfügung erhalten. Letztlich maßgeblich sei aber, dass der Feststellungsbescheid gegen den im Unionsrecht verankerten Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von EU-Führerscheinen verstoße, wie sich u.a. aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 26. April 2012 in der Rechtssache F. (C-419/10) ergebe. 25

Mit Beschluss vom 26. Februar 2018 – 3 L 1545/17 – hat die Kammer den Antrag des Klägers auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes abgelehnt: Nach Maßgabe der deutschen Rechtsprechung und Rechtslehre sei vorliegend die Anerkennung des niederländischen Führerscheindokuments abzulehnen. Auch wenn man die Rechtslage angesichts des einschlägigen Unionsrechts, insbesondere dem Grundsatz der strikten Anerkennung von EU-Führerscheinen, als offen ansehe, sei bei der im Eilverfahren gebotenen Abwägung, den Interessen der Sicherheit des Straßenverkehrs Vorrang gegenüber dem Mobilitätsinteresse des Klägers einzuräumen. Die Beschwerde des Klägers gegen diesen Beschluss hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mit Beschluss vom 14. Juni 2018 – 16 B 360/18 – zurückgewiesen. 26

Mit Beschluss vom 4. Februar 2019 hat die Kammer das vorliegende Klageverfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof der Europäischen Union (Gerichtshof) im Wege des Vorlageverfahrens gemäß Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) folgende Auslegungsfragen gestellt: 27

- 1. Ist Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126/EG so auszulegen, dass ein Führerscheindokument, und zwar einschließlich der darin dokumentierten Fahrberechtigungen, von den Mitgliedstaaten auch dann strikt anzuerkennen ist, wenn die Ausstellung dieses Dokuments auf einem Umtausch eines Führerscheindokuments nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126/EG beruht? 28
- 2. Falls Frage 1 zu bejahen ist: Darf ein Mitgliedstaat die Anerkennung des umgetauschten Führerscheindokuments gemäß Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126/EG ablehnen, wenn der Umtausch durch den Ausstellerstaat zu einem Zeitpunkt erfolgt ist, in welchem der Mitgliedstaat, von dem die materielle Fahrberechtigung herrührt, diese bereits entzogen hatte? 30
- 3. Falls Frage 2 zu verneinen ist und eine Anerkennungspflicht besteht: Darf ein Mitgliedstaat die Anerkennung des umgetauschten Führerscheindokuments jedenfalls dann ablehnen, wenn der Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsbereich sich die Frage der Anerkennung des Führerscheindokuments stellt, aufgrund "unbestreitbarer Informationen" feststellen kann, dass die materielle Fahrberechtigung zum Zeitpunkt des Umtauschs des Führerscheindokuments nicht mehr bestand? 32

Zur Begründung ihres Vorabentscheidungsersuchens hat die Kammer ausgeführt, dass sie 34
beabsichtige, den angegriffenen Feststellungsbescheid des Beklagten als rechtmäßig
anzusehen. Eine Ausnahme von der unionsrechtlichen Anerkennungspflicht sei hier geboten,
weil dem Kläger zum Zeitpunkt des Umtausches seines deutschen Führerscheindokuments
in den Niederlanden bereits die deutsche materielle Fahrberechtigung entzogen gewesen sei.
Daher dürfte es nicht gerechtfertigt sein, das in den Niederlanden umgetauschte Dokument
im Ergebnis besser zu stellen als das zugrundeliegende deutsche Originaldokument, das
dem Kläger zum Zeitpunkt des Umtauschs keine materielle Fahrberechtigung mehr vermittelt
habe. An dieser Entscheidung sehe sich die Kammer jedoch gehindert, weil die
unionsrechtlichen Voraussetzungen, unter denen ein im Ausstellerstaat durch Umtausch
erworbenes Führerscheindokument in einem anderen Mitgliedsstaat ausnahmsweise als
ungültig anzusehen sei, als klärungs- bzw. auslegungsbedürftig erscheine.

Mit Urteil vom 28. Oktober 2020 – C-112/19 – hat der Gerichtshof die Vorlagefragen wie folgt 35
beantwortet:

- 1. Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates 357
vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein ist dahin auszulegen, dass vorbehaltlich
der in der Richtlinie festgelegten Ausnahmen die in dieser Bestimmung vorgesehene
gegenseitige Anerkennung ohne jede Formalität auf Führerscheine anwendbar ist, die
infolge eines Umtauschs gemäß Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie ausgestellt wurden.
- 2. Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126/EG ist dahin auszulegen, dass er 359
einem Mitgliedsstaat gestattet, die Anerkennung eines nach Art. 11 Abs. 1 dieser
Richtlinie umgetauschten Führerscheins mit der Begründung abzulehnen, dass er dem
Inhaber dieses Führerscheins vor dem Umtausch die Fahrerlaubnis entzogen hatte.

In seiner Urteilsbegründung hat der Gerichtshof unter Randnummer 45 ff. darauf 40
hingewiesen, dass nach seiner ständigen Rechtsprechung eine betrügerische oder
missbräuchliche Berufung auf das Unionsrecht nicht zulässig sei. Es sei Sache des
vorlegenden Gerichts, nach entsprechender Überprüfung zu beurteilen, ob das Verhalten des
Klägers, das darauf abgezielt habe, durch den Umtausch seines Führerscheins gemäß
Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126 einen neuen Führerschein zu erlangen, in dem
Zeitraum, der von der Verkehrskontrolle, der er am 9. Juni 2016 unterworfen gewesen sei, bis
zur Ausstellung des neuen Führerscheins am 17. November 2016 reiche, ein
missbräuchliches oder betrügerisches Verhalten darstelle. Bejahendenfalls sei davon
auszugehen, dass die Entscheidung, die Anerkennung seines Führerscheins abzulehnen,
endgültig sei.

Am 20. Januar 2021 hat der Vorsitzende einen Erörterungstermin durchgeführt. Darin hat der 41
Beklagte mitgeteilt, dass der streitbefangene niederländische Führerschein des Klägers in der
Datenbank RESPER nunmehr als „ungültig“ geführt werde. Der Kläger hat erklärt, dass er
diesen Führerschein bei den niederländischen Behörden habe abgeben müssen. Allerdings
hätten die niederländischen Behörden ausweislich eines Behördenschreibens keine
Bedenken an seiner Fahreignung und am Fortbestand seiner Fahrerlaubnis. Es sei aus
seiner Sicht damit zu rechnen, dass ihm nach der positiven Eignungsbeurteilung erneut ein
niederländischer Führerschein ausgestellt werde. Das Gericht hat die Beteiligten darauf
hingewiesen, dass in diesem – vom Kläger als wahrscheinlich erachteten – Fall der
Neuerteilung des Führerscheins alle maßgeblichen Umstände durch die niederländischen

Behörden berücksichtigt werden könnten mit der Folge, dass dann kein Raum mehr für die Annahme sei, ein betrügerisches oder rechtsmissbräuchliches Verhalten des Klägers begründe eine Ausnahme vom Grundsatz, dass Führerscheine unionsweit anzuerkennen seien.

Daraufhin hat der Kläger den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt und der Beklagte hat sich dieser Erklärung angeschlossen. 42

Der Kläger beantragt sinngemäß, 43

die Kosten des in der Hauptsache erledigten Verfahrens der Beklagten aufzuerlegen. 44

Der Beklagte beantragt sinngemäß, 45

die Kosten des in der Hauptsache erledigten Verfahrens dem Kläger aufzuerlegen. 46

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakten sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten. 47

II. 48

Das Verfahren war in entsprechender Anwendung des § 92 Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) einzustellen, da die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben. 49

Das Gericht hat allein noch über die Kosten des Verfahrens zu entscheiden. Die Verteilung der Kosten auf die Beteiligten ist unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes nach billigem Ermessen vorzunehmen, vgl. § 161 Abs. 2 VwGO. Dabei entspricht es regelmäßig billigem Ermessen, demjenigen die Kosten aufzuerlegen, der bei einer Fortsetzung des Verfahrens voraussichtlich unterlegen gewesen wäre. Danach sind dem Kläger die Kosten aufzuerlegen. Seine Anfechtungsklage wäre in der Sache ganz überwiegend ohne Erfolg geblieben, vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. 50

Der angegriffene Feststellungsbescheid vom 5. September 2017 über die Inlandsungültigkeit seines niederländischen Führerscheins hätte sich auch unter Berücksichtigung der in der Sache ergangenen Entscheidung des Gerichtshofs als rechtmäßig erwiesen. So hat der Beklagte im Ergebnis zutreffend angenommen, dass der am 17. November 2016 von der RDW unter der Nr. 1587179519 ausgestellte niederländische EU-Führerschein ("Rijbewijs") den Kläger zu keinem Zeitpunkt dazu berechnigte, Fahrzeuge im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zu führen. 51

Einschlägige Rechtsgrundlage ist § 29 Abs. 3 Satz 2 der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV). Danach kann die Behörde einen feststellenden Verwaltungsakt darüber erlassen, dass dem Inhaber einer ausländischen Fahrerlaubnis die Berechnigung fehlt, im Bundesgebiet Kraftfahrzeuge zu führen. Diese Feststellungsbefugnis ist entsprechend anwendbar, wenn es - wie hier - um die Inlandsungültigkeit eines ausländischen Führerscheins, also um die Inlandsungültigkeit des Dokuments über die Fahrberechtigung geht. 52

Vgl. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 27. September 2012 – 3 C 34/11 –, juris Rn 23; ähnlich auch Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (BayVGH), Beschluss vom 7. Juli 2017 – 11 CS 17.1009 –, juris Rn. 16 ff. 53

Unerheblich ist es, dass der Beklagte seinen Bescheid auf die Parallelvorschrift in § 28 Abs. 4 Satz 2 FeV gestützt hat.

Vgl. zur Austauschbarkeit der beiden vorgenannten Rechtsgrundlagen für die Gültigkeitsfeststellung: BayVGH, Beschluss vom 16. August 2017 - 11 ZB 17.1145 -, juris Rn. 7; Dauer, in: Hentschel/König/ Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage 2017, § 28 FeV Rn. 19, § 29 FeV Rn. 9. 55

Die vom Beklagten herangezogene Feststellungsbefugnis nach § 28 FeV ist nur dann anwendbar, wenn der Inhaber einer ausländischen Fahrerlaubnis seinen ordentlichen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland hat, was beim Kläger, der seinen mit Wohnsitz in B. /Niederlande genommen hat, unstreitig nicht der Fall ist. 56

Das Straßenverkehrsamt des Beklagten war nach dem Umzug des Klägers in die Niederlande weiterhin berechtigt, fahrerlaubnisrechtliche Maßnahmen gegen ihn zu ergreifen. Hat der Betroffene keinen Wohn- oder Aufenthaltsort im Inland mehr, ist für Maßnahmen, die das Recht zum Führen von Kraftfahrzeugen betreffen, "jede untere Verwaltungsbehörde" örtlich zuständig, vgl. § 73 Abs. 3 FeV. 57

Die getroffene Feststellung der Inlandsungültigkeit ist als rechtmäßig anzusehen. 58

Allerdings darf die Annahme der Inlandsungültigkeit nicht schon daraus abgeleitet werden, dass der betroffene EU-Führerschein nicht nach Neuerteilung der Fahrerlaubnis, sondern im Rahmen eines Umtauschs von Führerscheindokumenten ausgestellt worden ist. Soweit die Kammer im Beschluss vom 26. Februar 2018 (3 L 1545/17) unter Hinweis auf die deutsche Rechtsprechung und Rechtslehre darauf abgestellt hat, hält sie daran nicht mehr fest. Ein solche Unterscheidung entspricht nämlich nicht den unionsrechtlichen Vorgaben aus Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 der (Führerschein-) Richtlinie 2006/126/EG. Das hat der Gerichtshof mit seinem hier ergangenen Urteil vom 28. Oktober 2020 (C-112/19) geklärt. Im Einzelnen gilt danach: 59

Hat der Inhaber eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten gültigen Führerscheins seinen ordentlichen Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat begründet – wie hier der Kläger in den Niederlanden –, so kann er gemäß Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126/EG einen Antrag auf Umtausch seines Führerscheins gegen einen gleichwertigen Führerschein stellen. Es ist Sache des umtauschenden Mitgliedstaats, zu prüfen, für welche Fahrzeugklasse der vorgelegte Führerschein tatsächlich noch gültig ist. 60

Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126/EG sieht eine gegenseitige Anerkennungspflicht der von den Mitgliedsstaaten ausgestellten Führerscheine vor. Dabei findet keine Unterscheidung nach der Art der Ausstellung des Führerscheins statt. Ob der Führerschein infolge einer bestandenen Prüfung gemäß Art. 7 der Richtlinie 2006/126/EG oder – wie hier geschehen – infolge eines Umtauschs gemäß Art. 11 Abs. 1 ausgestellt wurde, ist unerheblich. In beiden Fällen greift eine Anerkennungspflicht ein, die ohne jede Formalität gilt. 61

Vgl. dazu im vorliegenden Verfahren: Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), Urteil der 10. Kammer vom 28. Oktober 2020, Kreis Heinsberg, C-112/19, Rn. 26 f.; kürzlich EuGH, Urteil der 1. Kammer vom 29. April 2021, Stadt Karlsruhe, C-47/20, Rn. 26 m.w.N. 62

Angesichts der geforderten „Anerkennung ohne jede Formalität“ können andere Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht überprüfen, ob die in der Richtlinie bestimmten Ausstellungsvoraussetzungen vorliegen. Daher ist allein der Besitz eines von einem 63

Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins als Beweis dafür anzusehen, dass sein Inhaber diese Voraussetzungen erfüllt.

Vgl. EuGH, Urteil vom 19. Mai 2011, Grasser, C-184/10, Rn. 21 und Urteil vom 17. Oktober 2013, Schwarz, C-321/07, Rn. 77. 64

Die Kammer hatte in ihrem Vorlagebeschluss vom 4. Februar 2019 Zweifel geäußert, ob dieser Grundsatz auch beim Dokumentenumtausch uneingeschränkt anwendbar sei. So beziehe sich die vom umtauschenden Mitgliedstaat nach Artikel 11 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie 2006/126/EG vorzunehmende Prüfung darauf, für welche Fahrzeugklasse das zum Umtausch vorgelegte Dokument noch gültig sei. Damit habe der Ausstellerstaat die Gültigkeit von Verwaltungsakten zu beurteilen, die nicht er, sondern ein anderer Mitgliedstaat erlassen habe. Außerdem bestehe die Besonderheit, dass das umgetauschte Führerscheindokument entsprechend dem unionsrechtlich vorgegebenen Muster in seinen Spalten 10 und 12 die zu Grunde liegende materielle Fahrberechtigung aus dem anderen EU-Mitgliedstaat deutlich sichtbar und damit (durch eine Datenbankabfrage) auch gut kontrollierbar mache. 65

Der Gerichtshof, der letztverbindlich über die Auslegung des Unionsrechts und damit auch über Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126/EG entscheidet, hat sich diese Überlegungen in seinem Urteil vom 28. Oktober 2020 (C 112/19) nicht zu eigen gemacht. Vielmehr hat er unmissverständlich klargestellt, dass beim Umtausch von Führerscheindokumenten der unionsrechtliche Anerkennungsgrundsatz ohne Weiteres Anwendung findet. 66

Vgl. EuGH, Urteil der 10. Kammer vom 28. Oktober 2020, Kreis Heinsberg, C-112/19, Ziffer 1 des im Tatbestand mitgeteilten Urteilstenors. 67

Bezugspunkt für die unionsrechtliche Anerkennung ist damit ? auch beim Führerscheinumtausch ? nicht etwa die materielle Fahrerlaubnis, sondern allein das formelle Führerscheindokument. 68

Vgl. Kenntner, Reichweite und Grenzen des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von EU-Führerscheinen, NJW 2020, S. 1556 a. E. 69

Gleichwohl durfte der Beklagte die Inlandsgültigkeit des niederländischen Führerscheindokuments verneinen. Es lagen nämlich Ausnahmen von der Anerkennungspflicht vor. 70

Als eine solche Ausnahme greift § 29 Abs. 3 Nr. 3 FeV ein. Nach dieser Vorschrift gilt die Anerkennungspflicht u.a. nicht für EU-Führerscheine solcher Inhaber, denen die Fahrerlaubnis im Inland von einer Verwaltungsbehörde entzogen worden ist. Das ist beim Kläger der Fall gewesen. Ihm ist mit Ordnungsverfügung vom 9. November 2016 die am 3. Juli 2008 (Klassen AM und B) bzw. 1. Juli 2015 (Klasse T) erteilte Fahrerlaubnis entzogen worden. 71

Die nach § 29 Abs. 3 Nr. 3 FeV gegebene Ausnahme von der Anerkennungspflicht ist im vorliegenden Fall als unionsrechtskonform anzusehen. Sie ist Ausdruck der Beschränkung des Anerkennungsgrundsatzes, die der Gerichtshof dem Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126/EG entnimmt. 72

Nach dieser Vorschrift lehnt ein Mitgliedstaat es ab, einem Bewerber, dessen Führerschein in einem anderen Mitgliedstaat eingeschränkt, ausgesetzt oder entzogen wurde, einen 73

Führerschein auszustellen. Der Wortlaut dieser Bestimmung gestattet es nach dem Gerichtshof jedem Mitgliedsstaat, die Anerkennung der Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedsstaat ausgestellten Führerscheins abzulehnen. Danach darf ein Mitgliedstaat, der nicht der Wohnsitzmitgliedstaat ist, wegen der in seinem Hoheitsgebiet begangenen Zuwiderhandlung des Inhabers eines in einem anderen Mitgliedstaat erhaltenen Führerscheins solche Maßnahmen nach seinen nationalen Rechtsvorschriften ergreifen, deren Tragweite auf dieses Hoheitsgebiet beschränkt ist und deren Wirkung sich auf die Ablehnung beschränkt, in diesem Gebiet die Gültigkeit dieses Führerscheins anzuerkennen.

Andernfalls würde eine Verpflichtung zur Anerkennung dazu führen, dass ein Anreiz für Täter von Zuwiderhandlungen im Gebiet eines Mitgliedsstaates geschaffen würde, sich in einen anderen Mitgliedsstaat zu begeben, um eine neue Fahrerlaubnis zu erhalten und so den verwaltungs- oder strafrechtlichen Folgen der Zuwiderhandlung zu entgehen. Auf diesem Wege würde das Vertrauen, auf dem das System der gegenseitigen Anerkennung der Führerscheine beruht, zerstört. Im Falle eines Umtausches des Führerscheins nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126/EG kann grundsätzlich nichts anderes gelten. Die Ablehnung der Anerkennung eines solchen Führerscheins dient dem Gemeinwohl und dem Ziel, die Sicherheit des Straßenverkehrs zu erhöhen. 74

Vgl. zum Vorstehenden: EuGH, Urteil vom 28. Oktober 2020, Kreis Heinsberg, C-112/19, Rn. 38 ff. m.w.N. 75

Ein Mitgliedstaat darf sich allerdings nur dann auf die nach Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126/EG bestehende Ausnahme vom Anerkennungsgrundsatz berufen, wenn er Bedingungen festlegt, die der Inhaber eines Führerscheins zu erfüllen hat, um das Recht im jeweiligen Hoheitsgebiet zu fahren, wiederzuerlangen. Eine unbegrenzte Ablehnung der Anerkennung der Gültigkeit auf unbestimmte Zeit ist vor dem Hintergrund des von der Richtlinie 2006/126/EG verfolgten Ziels - einer Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr - unverhältnismäßig. 76

Vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 43 ff. m.w.N. 77

Gemessen an diesen Vorgaben ist es den deutschen Straßenverkehrsbehörden nicht verwehrt, § 29 Abs. 3 Nr. 3 FeV heranzuziehen und sich damit auf eine Beschränkung vom Anerkennungsgrundsatz zu berufen, die auf Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126/EG beruht. Insbesondere besteht nach deutschem Fahrerlaubnisrecht nicht etwa die Gefahr, dass die festgestellte Ungültigkeit eines EU-Führerscheins sich auf unbestimmte Zeit erstreckt und damit als unverhältnismäßig anzusehen wäre. Vielmehr sieht § 29 Abs. 4 FeV ein Wiedererteilungsverfahren vor. Dem betroffenen Inhaber eines EU-Führerscheins wird auf seinen Antrag die Berechtigung wiedererteilt, in Deutschland von seinem EU-Führerschein Gebrauch zu machen, wenn die Gründe für die Entziehung der Fahrerlaubnis nicht mehr bestehen. 78

Unabhängig davon wäre bei einer Entscheidung über die Klage eine weitere Ausnahme von der Anerkennungspflicht anzunehmen gewesen. Der Kläger hat die Ausstellung seines niederländischen EU-Führerscheins nämlich durch ein betrügerisches oder jedenfalls rechtsmissbräuchliches Verhalten erwirkt. 79

Im Urteil vom 28. Oktober 2020 (C-112/19) hat der Gerichtshof in seinen abschließenden Erwägungen zu den Fallumständen (Randnummer 45 ff.) darauf hingewiesen, dass eine betrügerische oder missbräuchliche Berufung auf das Unionsrecht nicht zulässig ist. 80

Bei dem Grundsatz des Verbots von Betrug und Rechtsmissbrauch handelt es sich um einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts.

Vgl. dazu und zu den Voraussetzungen im Einzelnen: EuGH, Urteil vom 14. Dezember 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Rn. 52 und 53; eine strukturähnliche Bedeutung besitzt dieser Grundsatz in der französischen Rechtsordnung, die ihn oft mit dem lateinischen Satz „fraus omnia corrumpit“ („Betrug macht alles zunichte.“) beschreibt, vgl. Benecke, Gesetzesumgehung im Zivilrecht, Mohr Siebeck 2004, Jus Privatum 94, Seite 29 ff. und Jean Hilaire Adages et maximes du droit français, Dalloz 2015, p. 81. 82

Die Anwendung der Unionsrechtsvorschriften kann nicht soweit gehen, dass Vorgänge geschützt werden, die durchgeführt werden, um betrügerisch oder missbräuchlich in den Genuss von im Unionsrecht vorgesehenen Vorteilen zu gelangen. 83

Vgl. EuGH, Urteil vom 28. Oktober 2020, C-112/19, Kreis Heinsberg, Rn. 45 f., m.w.N. 84

Die Feststellung einer betrügerischen bzw. missbräuchlichen Berufung des Klägers auf das Unionsrecht ergibt sich vorliegend aus einer Bewertung der objektiven Umstände und der subjektiven Motivlage des Klägers. 85

In objektiver Hinsicht lagen die Voraussetzungen für den Umtausch des Führerscheins nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126/EG nicht vor. Im Zeitpunkt des Umtausches des deutschen Führerscheindokuments durch die RDW am 17. November 2016 hatte der Beklagte dem Kläger bereits mit sofort vollziehbarer Ordnungsverfügung vom 9. November 2016 die Fahrerlaubnis entzogen. Dass sich der Führerschein zu diesem Zeitpunkt noch im Besitz des Klägers befand, steht der Entziehung der materiellen Fahrerlaubnis nach dem einschlägigen deutschen Recht nicht entgegen. Die Ausstellung des niederländischen Führerscheins im Wege des Umtausches ist letztlich dem Umstand geschuldet, dass eine Abfrage der RDW in der europäischen Führerschein-Datenbank (RESPER) am 14. November 2016 ergeben hat, dass die Fahrerlaubnis noch gültig sei. Hätte der Beklagte die Datenbank zu diesem Zeitpunkt bereits aktualisiert und die Ungültigkeit aufgrund der Entziehung der Fahrerlaubnis wegen einer Drogenfahrt vermerkt, so hätte die RDW den Umtausch nicht vorgenommen. 86

Der Kläger wurde bereits mit Schreiben vom 20. September 2016 zu der Entziehung der Fahrerlaubnis angehört und von der Absicht des Beklagten, eine entsprechende Ordnungsverfügung zu erlassen, in Kenntnis gesetzt. Wenig später verließ der Kläger das deutsche Hoheitsgebiet und meldete am 13. Oktober 2016 seinen Wohnsitz in den Niederlanden an, wo er am 1. November 2016 den Umtausch seines Führerscheines beantragte. Das erforderliche subjektive Element eines rechtsmissbräuchlichen bzw. betrügerischen Verhaltens ergibt sich daraus, dass der Kläger in dem bei der niederländischen RDW durchgeführten Umtauschverfahren zu keinem Zeitpunkt mitteilte, dass die deutschen Behörden beabsichtigten, ihm die Fahrerlaubnis zu entziehen, obwohl ihm dies bewusst war. Er informierte die niederländischen Behörden auch nicht über die am 12. November 2016 an seinen Anwalt erfolgte Zustellung der Fahrerlaubnisentziehung, obwohl die Entscheidung der niederländischen RDW über den Antrag auf Umtausch des Führerscheins zu diesem Zeitpunkt noch ausstand. 87

Nach alledem zielte das Verhalten des Klägers darauf ab, durch den Umtausch seines deutschen Führerscheindokuments einen niederländischen Führerschein zu erlangen, um der Fahrerlaubnisentziehung durch den Beklagten zu entgehen. Es ist nach Aktenlage nicht ersichtlich, dass der Umzug in die Niederlande einem anderen Zweck diene als demjenigen, 88

das Umtauschverfahren nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126/EG in Gang zu setzen. Aufgrund der Grenznähe seiner bisherigen Wohnung in G. /S. stellte der Wohnsitzwechsel in das mit dem Auto über eine Wegstrecke von ca. 30 km zu erreichende niederländische B. für ihn keine besondere Hürde dar.

Die Kosten des Verfahrens sind insgesamt dem Kläger aufzuerlegen. 89

Der Umstand, dass er zu einem geringen Teil mit seiner Anfechtungsklage erfolgreich gewesen wäre, ändert daran nichts, vgl. § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Mit dem Feststellungsbescheid forderte der Beklagte den Kläger unter Zwangsgeldandrohung auf, den niederländischen EU-Führerschein zur Eintragung eines Sperrvermerks betreffend das Bundesgebiet vorzulegen. Diese (Neben-) Anordnung, welche die Kammer im Übrigen bei der Festsetzung des Streitwerts außer Betracht gelassen hat, hätte sich als rechtswidrig und rechtsverletzend erwiesen, vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. 90

Vgl. zur unionsrechtlichen Unzulässigkeit von nationalen Sperrvermerken auf EU-Führerscheinen anderer Mitgliedstaaten: EuGH, Urteil vom 29. April 2021, Stadt Pforzheim, C-56/20. 91