

## Aus der Beratungspraxis

### Flüchtlinge und Führerschein

von RA Klaus Peter Stiegeler

Als ob Flüchtlinge keine dringlicheren Sorgen hätten als einen Führerschein zu haben oder zu bekommen, wird mancher einwenden. Das mag vielleicht für diejenigen gelten, die neu hier ankommen. Aber schon bei der Arbeitssuche stellt mancher Asylbewerber fest, dass seine Chancen auf dem Arbeitsmarkt deutlich besser sind, wenn er einen Führerschein besitzt. Wer sich gar auf einen Daueraufenthalt einstellt, weil er die Anerkennung nach Art. 16 a GG oder die Rechtsstellung nach § 51 AuslG erreicht hat, will oft auch auf automobiler Integration nicht mehr verzichten. Ähnliches gilt für langjährig geduldete Flüchtlinge.

Welche Schwierigkeiten dabei auftreten können, illustriert folgender Fall:

Herr A., der bereits erfolglos ein Asylverfahren durchlaufen hat und nunmehr im dritten Jahr seines Aufenthalts auf die Entscheidung über seinen Folgeantrag wartet, musste schon wiederholt feststellen, dass er gerade interessante Arbeitsstellen nicht erhalten hat, weil er nicht im Besitz einer deutschen Fahrerlaubnis war. Er hat sich deshalb vor einem halben Jahr bei einer Fahrschule in Stuttgart angemeldet und zwischenzeitlich die notwendige Zahl von Kursstunden absolviert. Schon bei der Abgabe des Antrags auf Erteilung der Fahrerlaubnis gab es Schwierigkeiten, weil man Zweifel an der Echtheit seiner Geburtsurkunde hatte. Als er zur Prüfung antreten will, will der Prüfer seinen Reisepass sehen. Darüber verfügt Herr A. nicht, da er nur mit Hilfe eines gefälschten Passes einreisen konnte. Er fällt aus allen Wolken, als es daraufhin der Prüfer ablehnt, ihn zur Führerscheinprüfung zuzulassen. Er denkt mit Schrecken daran, dass er sich das Geld für den Besuch der Fahrschule nur geliehen hat, in der Hoffnung, es bald nach Antritt einer geeigneten Arbeitsstelle zurückzahlen zu können.

#### I. Gültigkeit ausländischer Fahrerlaubnisse

Vorbemerkung: In der Umgangssprache wird, wenn es um die Berechtigung geht, mit einem Kraftfahrzeug am Verkehr teilzunehmen, nur vom Führerschein gesprochen. Juristisch gesehen ist der Führerschein aber nur das Ausweispapier. Maßgebend für die Berechtigung ist die Fahrerlaubnis. Dieser Begriff wird deshalb in diesem und den nachfolgenden Abschnitten durchgängig verwendet.

Wer noch keinen Wohnsitz im Inland hat, also Touristen, Geschäftsreisende u.s.w., kann im Inland mit seiner ausländischen Fahrerlaubnis unbeschränkt Fahrzeuge führen. Dies ergibt sich aus § 4 Abs. 1 S. 1 der Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr (künftig: IntVO).

Inhaber von Fahrerlaubnissen eines EU/EWR-Staates sind den Inhabern einer deutschen Fahrerlaubnis gleichgestellt. Die Teilnahme am Straßenverkehr ist ihnen also auf Dauer gestattet, und zwar unabhängig davon, ob sie im

Bundesgebiet einen Wohnsitz begründet haben oder nicht. Unter bestimmten Voraussetzungen, die aber im vorliegenden Zusammenhang nicht interessieren, gilt ausnahmsweise etwas anderes. Die Einzelheiten sind in §§ 28 und 29 der Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (künftig: FeV) geregelt.

Inhaber von Fahrerlaubnissen aus Drittstaaten können mit ihrer ausländischen Fahrerlaubnis am inländischen Kraftfahrzeugverkehr nur vorübergehend teilnehmen, nämlich für die Dauer von sechs Monaten ab Begründung eines ordentlichen Wohnsitzes. Diese Frist kann ausnahmsweise auf zwölf Monate verlängert werden, wenn glaubhaft gemacht wird, dass der Antragsteller seinen ordentlichen Wohnsitz nicht länger als zwölf Monate im Inland haben wird. Eine Alternative also, die für Flüchtlinge selten in Betracht kommen wird.

#### II. Umschreibung ausländischer Fahrerlaubnisse

Da der hier angesprochene Personenkreis selten oder nie aus einem EU- bzw. EWR-Land kommt, kann von einer ausländischen Fahrerlaubnis regelmäßig nach Ablauf von sechs Monaten im Inland kein Gebrauch mehr gemacht werden. Dies kann verhindern, wer rechtzeitig, spätestens aber drei Jahre nach Begründung eines ordentlichen Wohnsitzes, die Umschreibung in eine deutsche Fahrerlaubnis beantragt. Das Verfahren der Umschreibung ist in § 31 FeV geregelt. Dabei ist von Bedeutung, ob der Flüchtling im Besitz der Fahrerlaubnis eines sogenannten „Listenstaates“ ist oder nicht.

In der Anlage 11 zu § 31 FeV sind eine Reihe von Staaten aufgeführt, bei denen angenommen wird, dass Inhalt und Anforderungen der Fahrerlaubnisprüfung denen in der Bundesrepublik entsprechen. Die Zusammensetzung der Liste ändert sich gelegentlich. Die derzeitige Fassung ist am Ende dieses Textes auszugsweise abgedruckt.

Wer im Besitz einer Fahrerlaubnis ist, die in einem in dieser Liste erfassten Staaten sowie in einer der dort aufgeführten Fahrerlaubnisklassen erteilt wurde, erhält eine deutsche Fahrerlaubnis grundsätzlich ohne weitere Ausbildung, ohne Sehtest, vor allem aber ohne theoretische und praktische Prüfung. Etwas anderes gilt nur dann, sofern dies in der Anlage 11 ausdrücklich vermerkt ist. So müssen sich z. B. Inhaber einer litauischen Fahrerlaubnis einer theoretischen Prüfung unterziehen.

Ein Blick auf die Anlage 11 zeigt, dass jedenfalls derzeit nur wenige der Staaten dort aufgeführt sind, aus denen Flüchtlinge kommen.

Wer die Fahrerlaubnis eines Staates hat, der nicht in der Anlage 11 aufgeführt ist, hat lediglich einen Vorteil: Er muss sich nicht erneut einer Ausbildung unterziehen. Die Umschreibung seiner ausländischen Fahrerlaubnis in eine deutsche erfolgt aber erst nach Absolvierung einer theoretischen und praktischen Fahrerlaubnisprüfung.

### III. Führerscheinprüfung und Identität

Wer keine Fahrerlaubnis über den vorstehend beschriebenen vereinfachten Weg erhalten kann, aber dennoch ein Fahrzeug im Inland führen will, muss sich wohl oder übel einer theoretischen und praktischen Befähigungsprüfung unterziehen. Hierbei sind seit dem vergangenen Jahr zunehmend Schwierigkeiten zu verzeichnen.

Denn Flüchtlinge haben fast immer wenig oder gar keine Papiere zu ihrer Identität. Wer eine Führerscheinprüfung absolvieren will, hat seinem Antrag einen amtlichen Nachweis über Ort und Tag der Geburt (§ 21 Abs. 3 FeV) beizufügen. Gem. § 16 Abs. 3 S. 3 und § 17 Abs. 5 S. 2 FeV hat der Sachverständige oder Prüfer sich auch jeweils vor der theoretischen und praktischen Prüfung durch Einsicht in den Personalausweis oder Reisepass von der Identität des Prüfungsbewerbers zu überzeugen.

Der Zweck dieser Regelung ist es sicher zu stellen, dass der Fahrerlaubnisbewerber selbst die Prüfung ablegt. Der Sachverständige oder Prüfer muss sich vor der Prüfung von der Identität des Bewerbers überzeugen, um Täuschungsversuche zu verhindern (so ausdrücklich die Gesetzgebung, BR-Drucksache 443/98, S. 265 zu § 16 Abs. 3 FeV und a.a.O. S. 269 zu § 17 Abs. 5 FeV).

Selbstverständlich steht der internationale Reiseausweis eines anerkannten Asylberechtigten oder des Inhabers der Rechtsstellung nach § 51 AuslG einem Reisepass oder Personalausweis gleich, so dass dieser Personenkreis keine Probleme hat. Gleiches muss für staatenlose Flüchtlinge gelten, die im Besitz eines Reiseausweises nach Art. 28 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28.9.1954 sind.

Schwierigkeiten gibt es dagegen bei Asylbewerbern oder geduldeten Flüchtlingen. Sie verfügen, wie fast alle Flüchtlinge, oft über keinerlei nationale Identitätspapiere und können sie auch nur schlecht beschaffen.

Nach dem Wortlaut der oben genannten Vorschriften reichen weder die Aufenthaltsgestattung noch eine Duldung aus, um bei der theoretischen und praktischen Befähigungsprüfung die Identität nachzuweisen. Denn sie sind keine Personalausweise oder Reisepässe (so auch VGH München, Beschluss vom 26.2.2002 - 11 CE 02.225 - 6 S., M1814; a. A. die Vorinstanz: VG München, Beschluss vom 3.1.2002 - M 6 aE 01.5647/M 6 aE 01.6242 - 5 S., M1707).

Nach Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelungen muss es jedoch genügen, wenn auf andere Weise die Identität des Fahrerlaubnisbewerbers sichergestellt wird. So etwa, wenn ihm eine Duldung oder Aufenthaltsbefugnis zugleich als Ausweisersatz nach § 39 Abs. 1 AuslG oder ein Reisedokument nach § 39 Abs. 2 i.V.m. § 15 DVAuslG erteilt wurde. Gleiches gilt, wenn ein nationaler Reisepass oder Personalausweis vorliegt, sich aber nicht in den Händen des Prüfungsanwärters befindet. Dies ist etwa der Fall, wenn der Flüchtling ein Asylverfahren durchlaufen hat, in

deren Verlauf er sein nationales Identitätspapier in amtliche Verwahrung gegeben hat.

In der Praxis wird unterschiedlich verfahren. Aufgrund eines Vorstoßes des Bayerischen Innenministeriums im November 2001 hat sich der sogenannte Bund-Länder-Fachausschuss „Fahrerlaubnisrecht“ der Auffassung Bayerns angeschlossen, wonach „Aufenthaltsgestattung“, „Duldung“ und „Grenzübertrittsbescheinigung“ grundsätzlich nicht ausreichen, um einen amtlichen Nachweis über Ort und Tag der Geburt gem. § 21 Abs. 3 Nr. 1 FeV bzw. um den zur Ablegung der Fahrerlaubnis erforderlichen Identitätsbeweis zu erbringen. In der Folgezeit sind verschiedene Ländererlasse herausgegeben worden:

- Vollzugshinweise des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 19.12.2001 - IC 4-3615.215-2 (4 S., M1706)
- Erlass des Hessischen Innenministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 14.3.2002 - VI 6-66 I 14.03.16.05 - (3 S., M1865)
- Erlass des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 10.7.2002 - VI B 2-21-01/3.2-1099/02 - (2 S., M3327)
- Erlass des Ministeriums für Umwelt und Verkehr des Landes Baden-Württemberg vom 10.9.2002 - 34-3853.1-0/496 - (3 S., M3532)

Die vorgenannten Erlasse stimmen darin überein, dass der ausländische Fahrerlaubnisbewerber, der keinen Reisepass oder Personalausweis besitzt, dennoch die Fahrerlaubnisprüfung ablegen kann, wenn er solche Papiere in amtliche Verwahrung gegeben hat.

Im Übrigen sind die Erlasse unterschiedlich restriktiv. Lediglich das Land Nordrhein-Westfalen erwähnt ausdrücklich die Möglichkeit, im Einzelfall mit der zuständigen Ausländerbehörde die Identität auch dann abzuklären, wenn ein Ausweisersatz nach § 39 Abs. 1 FeV oder ein Reisedokument nach § 39 Abs. 2 FeV nicht vorliegt.

Wer eine Fahrerlaubnis erwerben will, sollte sich deshalb rechtzeitig vor Abschluss des Ausbildungsvertrages mit der Fahrschule erkundigen, ob ihm trotz fehlender nationaler Identitätspapiere die Prüfung abgenommen bzw. bei bestandener Prüfung die Fahrerlaubnis ausgehändigt wird.

### IV. Zivilrechtliche Ansprüche

Im Beratungsalltag hat sich gezeigt, dass Flüchtlingen manchmal die Praxis der Behörden hinsichtlich der Identitätsprüfung nicht bekannt ist. Sie unterziehen sich einer Ausbildung in der Annahme, später problemlos die Befähigungsprüfung absolvieren zu können und sind völlig überrascht, wenn ihnen dies verwehrt wird.

Die Rechtsprechung hat wiederholt einen Schadenersatzanspruch desjenigen bejaht, der durch fahrlässige Irreführung zum Vertragsschluss veranlasst wurde. Es handelt

sich um eine Verletzung des vorvertraglichen Vertrauensverhältnisses. Die Behebung des Schadens soll in der Regel dadurch erfolgen, dass die Aufhebung des eingegangenen Vertrages veranlasst wird. Ist dieser aber bereits abgewickelt, wie es bei der Anmeldung zur Fahrerlaubnisprüfung regelmäßig der Fall ist, bleibt nur ein Anspruch auf Rückzahlung des Ausbildungsentgelts (vgl. zu allem Palandt-Heinrichs, BGB, § 276 Rn. 78; OLG Stuttgart, MDR 1971, 216; OLG Nürnberg, BB 1972, 62).

Man muss davon ausgehen, dass die Fahrschulen die Verordnungsbestimmungen, hier also die §§ 16 Abs. 3 S. 3, 17 Abs. 5 S. 2 und 21 Abs. 3 Nr. 1 FeV, kennen. Sie sind deshalb aus dem vorvertraglichen Vertrauensverhältnis verpflichtet, Flüchtlinge, die wegen der Unterzeichnung eines Ausbildungsvertrages vorsprechen, darauf hinzuweisen, dass regelmäßig ein Reisepass oder Personalausweis verlangt wird, bevor die Prüfung absolviert werden kann. Wenn sie dies nicht tun und dennoch den Vertrag abschließen, ist nach hier vertretener Auffassung ein Schadenersatzanspruch zu bejahen.

## V. Zusammenfassung

Ist ein Flüchtling im Besitz einer ausländischen Fahrerlaubnis, sollte er/sie prüfen, ob eine vereinfachte Umschreibung in eine inländische Fahrerlaubnis nach § 31 FeV möglich ist. Wenn ja, sollte der Umschreibungsantrag innerhalb von drei Jahren nach der Einreise gestellt werden. Ist das vereinfachte Verfahren nicht anwendbar, muss auf jeden Fall eine Führerscheinprüfung absolviert werden. Deren Bestehen setzt regelmäßig den Besuch einer Fahrschule mit entsprechenden Kosten voraus. Zuvor sollte auf jeden Fall geklärt werden, ob es gelingt, die Identität ausreichend nachzuweisen.

In dem eingangs geschilderten Beispielfall ist dies nicht möglich, weil Herr A. mit gefälschten Papieren eingereist ist. Sein Bemühen muss darauf gerichtet sein, von der Fahrschule die bezahlte Ausbildungsvergütung im Schadensersatzwege zurückzuerhalten.

### Anlage 11 (zu den §§ 28 und 31): Staatenliste zu den Sonderbestimmungen für Inhaber einer ausländischen Fahrerlaubnis

Ausstellungsstaat	Klasse(n)	theoretische Prüfung	praktische Prüfung
Andorra	alle	nein	nein
Estland	alle	nein	nein
Französisch-Polynesien	alle	nein	nein
Guernsey	alle	nein	nein
Insel Man	alle	nein	nein
Japan	alle	nein	nein
Jersey	alle	nein	nein
Kroatien	alle	nein	nein
Lettland	alle	nein	nein
Litauen	alle	ja	nein
Malta	alle	nein	nein
Monaco	alle	nein	nein
Neukaledonien	alle	nein	nein
Polen	alle	nein	nein
Republik Korea	2	nein	nein
San Marino	alle	nein	nein
Schweiz	alle	nein	nein
Singapur	alle	nein	nein
Slowakei	alle	nein	nein
Slowenien	alle	nein	nein
Südafrika	alle	nein	nein
Tschechien	alle	nein	nein
Ungarn	alle	nein	nein
Fahrerlaubnis, die im tatsächlichen Herrschaftsbereich der Behörden in Taiwan erteilt wurden	B/BE	nein	ja

*Besondere Regeln gelten jeweils für die Staaten der USA und die Provinzen Kanadas (hier nicht abgedruckt).*

## VI. Allgemein Wissenswertes

Eine Aufenthaltsbefugnis kann gemäß § 34 Abs. 1 AuslG für jeweils längstens zwei Jahre erteilt und mit Auflagen versehen werden. Ist das zugrundeliegende Abschiebungshindernis weggefallen, kann sie nicht verlängert werden (§ 34 Abs. 2 AuslG).

Mit Ausnahme von Ausländern, denen die Aufenthaltsbefugnis auf der Grundlage der §§ 32, 32 a AuslG besitzen, die Leistungen lediglich nach dem AsylbLG erhalten können (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG), fallen Befugnisinhaber unter das BSHG.

Unter bestimmten Voraussetzungen führt die Aufenthaltsbefugnis zur Privilegierung auf dem Arbeitsmarkt. So muss einem Ausländer, der im Besitz einer Aufenthaltsbefugnis ist und sich seit sechs Jahren ununterbrochen im Bundesgebiet aufhält, eine Arbeitsberechtigung erteilt werden (§ 286 Abs. 1 Nr. 1 b SGB III). Ausländern, die vor ihrer Volljährigkeit in das Bundesgebiet eingereist sind und eine Befugnis innehaben, ist dann eine Arbeitsberechtigung zu erteilen, wenn sie z. B. hier einen Schul- oder Ausbildungsabschluss erworben oder einen Ausbildungsvertrag für einen anerkannten Ausbildungsberuf abgeschlossen haben (§ 3 Abs. 3 ArGV). Dies gilt auch für Minderjährige im Besitz einer Befugnis, die sich zuvor mindestens fünf Jahre rechtmäßig (eine Duldung reicht daher nicht) im Bundesgebiet aufgehalten haben (§ 3 Abs. 4 ArGV).

### Leserbrief

Zum Beitrag "Flüchtlinge und Führerschein" von RA Klaus Peter Stiegeler im ASYLMAGAZIN 5/2003, S. 5 ff. erreichte uns folgender Leserbrief von RA Bernd Philippsohn, Hannover:

Nicht nur Flüchtlinge, deren Status noch nicht geklärt ist, werden mit den im Aufsatz von Stiegeler dargestellten Schwierigkeiten konfrontiert, auch wenn im Aufsatz richtig festgestellt wird, der Reiseausweis stehe selbstverständlich einem Reisepass oder Personalausweis gleich.

In Niedersachsen gilt der Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vom 17.12.2001 (46.2./30016 15). Hierin werden nicht nur die Voraussetzungen dargestellt, die an den Identitätsnachweis für noch nicht anerkannte Flüchtlinge gestellt werden: "Anerkannte Asylbewerber erhalten ein Reisedokument. Dies kann für

den Antrag auf Erteilung der Fahrerlaubnis sowie zum Nachweis der Identität bei der theoretischen und praktischen Prüfung anerkannt werden." Ausführungen zu Inhabern der Rechtsstellung nach § 51 AuslG finden sich in dem Runderlass nicht ausdrücklich, will man sie nicht unter die Asylbewerber, die anerkannt worden sind, subsumieren. Auf diese Idee müsste jemand in der Führerscheinstelle aber erst einmal kommen. Als zuständig für die Frage des Identitätsnachweises wird die Ausländerbehörde erklärt.

Frau C. ist asylberechtigt und seit 1996 im Besitz des Reiseausweises. Nun ist sie 19 Jahre alt und möchte Auto fahren. Ihr Reiseausweis läuft in Kürze ab, so dass sie bei dem niedersächsischen Landkreis R. dessen Verlängerung beantragt und erhält. Gleichzeitig wird aber auch erstmals eingetragen "Identität nicht nachgewiesen." Das Straßenverkehrsamt des Landkreises gibt daraufhin 10 Tage später der Fahrschule die Unterlagen zurück, "da wir Anträge mit dem Reiseausweis nur annehmen dürfen, wenn auch dabei die Identität nachgewiesen wurde".

Aus dem Wort "kann" im Runderlass wird in der Verwaltungspraxis so ein "kann nicht".

Nach der Genfer Flüchtlingskonvention trifft die Ausländerbehörde die Verpflichtung zur Verwaltungshilfe (Artikel 25), wonach mangels Zuständigkeitszuweisung an eine internationale Behörde die zuständige deutsche Fachbehörde diejenigen Urkunden und Bescheinigungen ausstellt, die den Ausländern normalerweise von den Behörden ihres Landes ausgestellt werden. Die so ausgestellten Urkunden werden bis zum Beweis des Gegenteils als gültig angesehen. Die Ausländerbehörde ist also in der Pflicht, Urkunden zu beschaffen oder sogar selbst auszustellen, die bis zum *Beweis* der Unrichtigkeit als richtig gelten. Im Fall der Frau C. kommt hinzu, dass nach dem sechsjährigen Mindestaufenthalt sie sogar die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben kann, ohne weitere Personaldokumente vorlegen zu müssen – nach der Rechtsauffassung des Landkreises R. dürfte sie allerdings nie ein Auto fahren. Es bedurfte eines Beschlusses des Verwaltungsgerichtes [vgl. VG Stade unter "Sonstige Materialien", S. 43], der die Entscheidung in der Hauptsache vorwegnahm, Frau C. den Weg zum Führerschein zu ebnen.

### Hinweis:

- Die Fortsetzung des Rechtsprechungsfokus von RAin Theresia Wolff im ASYLMAGAZIN 5/2003 zum Schutz der Familie wird in der nächsten Ausgabe erscheinen.