

Kommentar: Identitätsnachweis beim Fahrerlaubniserwerb

Der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Kassel hat mit seiner Entscheidung vom 9.6.2015 nicht nur eine fachliche, sondern auch eine politische Diskussion ausgelöst. Es war über die Frage zu entscheiden, inwieweit amtliche Dokumente wie Duldungs- oder Aufenthaltsgestattungen, in denen Angaben über die Personen nur auf den Angaben des Asylbewerbers beruhen, die Erfordernisse des § 21 Abs. 3 Satz 1 Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) erfüllen. *Von Volker Kalus*



© alphaspirit/Fotolia

Wer ist eigentlich die Person, die sich um eine Fahrerlaubnis bewirbt? Für die Behörden ist das manchmal schwierig zu beurteilen.

Zu dieser Thematik gibt es sehr unterschiedliche Entscheidungen mit oftmals sehr unterschiedlichen Fallkonstellationen. So beruht zum Beispiel das vom VGH Kassel herangezogene Urteil des VGH München auf einer anderen Fallkonstellation als der vorliegende Fall. Gleiches gilt für eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Münster vom 5.6.2014 (Aktenzeichen 16 A 1851/11): „Denn das Verwaltungsgericht hat den Identitätsnachweis des Klägers nicht allein aus der Vorlage der Duldungsbescheinigung geschlossen, sondern aus

chies gilt für eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Münster vom 5.6.2014 (Aktenzeichen 16 A 1851/11): „Denn das Verwaltungsgericht hat den Identitätsnachweis des Klägers nicht allein aus der Vorlage der Duldungsbescheinigung geschlossen, sondern aus

der ausländerrechtlichen Aktenlage und insbesondere daraus, dass die Ausländerbehörde davon ausgehe, dass die Personalien des Klägers geklärt seien.“

Daher ergibt es keinen Sinn, alle Entscheidungen, die sich mit dieser Thematik auseinandersetzen, im Einzelnen gegenüberzustellen oder darauf Bezug zu nehmen, da das Thema aus einer anderen Sicht zu betrachten ist.

Die FeV regelt in § 21 Abs. 3 Satz 1 Nummer 1, dass einem Antrag ein „amtlicher Nachweis über Ort und Tag der Geburt“ beizufügen ist. Im Regelfall ist dieser Nachweis in der Fahrerlaubnis-Verordnung (siehe zum Beispiel § 12 FeV) durch den Personalausweis oder den Reisepass zu führen. Sinn und Zweck dieser Regelung dient entsprechend § 2 Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 Straßenverkehrsgesetz (StVG) dem objektiven Nachweis über die Identität einer Person.

Der VGH Kassel betrachtet die Notwendigkeit dieses objektiven Nachweises nur im Zusammenhang mit der Zulassung eines Fahrerlaubnisbewerbers zur Fahrerlaubnisprüfung und der damit verbundenen Erteilung einer Fahrerlaubnis. Der Gerichtshof stellt sich leider nur die Frage, inwieweit ein Antragsteller in der Vergangenheit unter einer eindeutig zuzuordnenden Identität auftritt. Stellt sich doch vielmehr die Frage, inwieweit diese Identität auch zu einem späteren Zeitpunkt derselben Person zugeordnet werden kann.

Daher sollte die Diskussion über einen ausreichenden Identitätsnachweis aus meiner Sicht in einem anderen Zusammenhang geführt werden, als nur die Zulassung zum Erwerb einer Fahrerlaubnis im Blick zu haben.

Grundsätzlich stellen die Daten zu Name, Vorname, Geburtsort und Geburtsdatum, insbesondere im Zusammenhang mit der fast ausschließlich digitalisierten Verarbeitung in allen Registern (wie Melderegister, Zentrales Fahrerlaubnisregister, Verkehrszentralregister, Fahreignungsregister, Bundeszentralregister, Ausländerzentralregister),

nur „Ordnungsbegriffe“ dar. Diese sollen eine eindeutige Zuordnung von unterschiedlichen Informationen zu einer bestimmten Person gewährleisten. Gerade im digitalen Zeitalter sind geringfügige Veränderungen der Daten, die eine Person einmalig machen, schwerlich, wenn überhaupt, nachzuerfolgen, und so verschwinden dann Verkehrsauffällige ganz einfach aus der Überprüfung.

Inwieweit eine Duldungs- oder Aufenthaltsgestattung, in der die Angaben über die Person nur auf den Angaben der antragstellenden Person beruhen, den Anforderungen der § 16 Abs. 3 Satz 3 und § 17 Abs. 5 Satz 2 FeV (Vorstellung zur theoretischen und praktischen Prüfung) genügen, muss im Besonderen nicht beleuchtet werden. Diese Prüfung stellt eine Folgeregelung aus § 21 FeV dar, in der die Person anlässlich der Antragstellung auf ihre Identität geprüft wird. Darunter fällt auch der Bezug auf die Einhaltung des Mindestalters (RN 22 des Urteils).

Genau genommen geht es nicht darum – wie es der VGH Kassel unter RN 17 darstellt –, ob der amtliche Nachweis alleine durch Urkunden wie eine Geburtsurkunde, eine beglaubigte Abschrift des Familienstammbuchs, einen Personalausweis oder Reisepass geführt werden kann. Es kann den Ausführungen gefolgt werden, dass das Merkmal „amtlich“ auch dann erfüllt ist, wenn ein von einem Träger öffentlicher Gewalt ausgestelltes Dokument vorgelegt wird.

Die Problematik stellt sich allerdings – auch wenn es der VGH Kassel anders sieht – in der Praxis genau in dem Moment, den der VGH Kassel als unproblematisch anführt:

„ ... Durch die Eintragung amtlicherseits werden die Angaben festgehalten und es wird verhindert, dass die betreffende Person später unbemerkt unter anderen Angaben, etwa über Tag und Ort ihrer Geburt, auftreten kann. Die Vorlage des einmal ausgestellten Dokuments kann immer wieder verlangt werden und damit kann Kontinuität der darin niedergelegten Angaben – etwa über Tag und Geburt – gewährleistet werden ... “

Die Praxis der Verwaltungsbehörden zeigt eine andere Situation. In vielen Fällen stimmen die Daten der Melderegister und der „amtlichen“ Dokumente nicht überein. Manchmal sind es nur Kleinigkeiten, wie unterschiedliche Daten der Geburtstage, unterschiedliche Schreibweisen der Vornamen (zum Beispiel Fehlen eines Verbindungsstriches, Vorsilben), unterschiedliche Vornamen, die eine eindeutige Zuordnung im digitalen Zeitalter dann zumindest erschweren oder gar unmöglich machen.

Auch im Nachgang zur Ausstellung von Duldungs- und Aufenthaltsgestattungen werden diese Änderungen durch die Betroffenen angegeben, nachdem eine Fahrerlaubnis mit den zuvor angegebenen Personalien erteilt wurde. Im Nachhinein ist dann die eindeutige Zuordnung nicht mehr möglich.

Das kann beispielsweise zu folgenden Konsequenzen führen: In der Aufenthaltsgestattung des Herrn „A“ ist vermerkt, dass die Angaben zur Person auf eigenen Angaben beruhen. Die Fahrerlaubnis wird unter dem Namen „Herr A“ erteilt. Zu einem späteren Zeitpunkt stellt sich im asylrechtlichen Verfahren heraus, dass „Herr A“ eigentlich „Herr B“ ist. Die Ausländerbehörde stellt Aufenthaltsdokumente auf „Herrn B“ aus.

Wenn „Herr B“ im Anschluss in einen anderen Landkreis zieht und dort zum Beispiel unter diesem Namen eine weitere Fahrerlaubnis erwirbt, ist eine fahrerlaubnisrechtliche Zuordnung nicht mehr möglich. Der Erwerb einer Fahrerlaubnis auf „Herrn A“ und einer auf „Herrn B“ kann in der Praxis derzeit nicht ausgeschlossen werden. Sofern es gewährleistet wäre, dass diese Daten in den betroffenen Registern zusammengeführt würden, wäre das problemlos. Diese Schnittstellen sind jedoch nicht vorhanden.

Es besteht außerdem keine Möglichkeit einen Ersatzführerschein auszustellen oder eine Erweiterung auf eine andere Fahrerlaubnis vorzunehmen, da keine passenden Historiendaten in den Registern zu finden sind.

Zutreffend die Ausführungen im Folgenden: „Diese Beweiskraft wird durch den Vermerk in der Urkunde, dass die darin festgestellten Personalien auf eigenen Angaben des Ausländers beruhen, zwar wieder beseitigt. Der Wegfall der allgemein gültigen Beweiskraft schließt indes nicht aus, dass im Einzelfall die auf eigenen Angaben beruhenden Personalien gleichwohl als zutreffend zugrunde gelegt werden können. ...“

Nicht zutreffend jedoch (RN 24): „... Die Übernahme der Daten über Tag und Ort der Geburt aus der Aufenthaltsgestattung in die oben genannten Register bewirkt, dass die betreffende Person nunmehr aufgrund der Registereintragungen eindeutig identifiziert werden kann und eine spätere Veränderung der dort stehenden Daten grundsätzlich ausgeschlossen ist. Damit wird dem Zweck der Register genügt, den Fahrerlaubnisinhaber eindeutig identifizieren und später auftretende etwaige Eignungsbedenken dieser Person zuordnen zu können. ...“

Genau diese Argumentation wird insbesondere in den Fällen außer Kraft gesetzt, in denen sich Teile der oben angeführten „Ordnungsbegriffe“ ändern, insbesondere dann, wenn neue „amtliche Dokumente“ ausgestellt werden. In diesen Fällen werden zum Beispiel Zuwiderhandlungen nach Anlage 13 zur FeV, die im Fahreignungsregister gespeichert werden, einem anderen Ordnungsbegriff zugeordnet und somit laufen die Regelungen der Eignungsüberprüfung oder des Fahreignungs-Bewertungssystems ins Leere. Somit können Eignungsbedenken den verursachenden Personen nicht zugeordnet werden und die Fahrerlaubnisbehörde kann ihrem Job nicht nachkommen und gegebenenfalls ungeeignete Personen nehmen weiter am Straßenverkehr teil.

Es ist unstrittig, dass der Betroffene im durch den VGH Kassel zu entscheidenden Fall in vielen Konstellationen unter denselben Identitätsdaten aufgetreten ist. Die Wahrscheinlichkeit einer Identitätsänderung ist in diesem Fall tatsächlich gering. Problematisch wird jedoch die generelle Aussage, dass grundsätzlich eine Aufenthaltsgestattung mit



© Puhha/Fotolia

Schön: endlich den eigenen Führerschein in der Tasche. Aber beim Erwerb der Fahrerlaubnis wird manchmal Schindluder betrieben.

Lichtbild auch dann als eindeutiger Identitätsnachweis gemäß § 21 Abs. 3 FeV anzuerkennen ist.

Es bleibt jedoch festzustellen, dass – auch wenn die Entscheidung des VGH Kassel nur als Einzelfallentscheidung gesehen werden kann – die Grundaussagen auf politischer Ebene fast zeitgleich mit der Bekanntgabe der Entscheidung in einigen Bundesländern zu „Verfahrenshinweisen“ oder „Dienstanzweisungen“ geführt haben, dass als Identitätsnachweis ebenfalls Bescheinigungen über einen Aufenthaltstitel oder die Aussetzung/Abschiebung (Duldung) anzuerkennen sind, wenn sie mit den Angaben zur Person und einem Lichtbild versehen und als Ausweisersatz bezeichnet sind. Im Einzelnen sollen anerkannt werden:

- elektronischer Aufenthaltstitel (eAT), § 78 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)
- Ausweisersatz, § 78a AufenthG
- Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung, § 63 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)

Ob die Anerkennung dieser Dokumente sinnvoll ist, bleibt anzuzweifeln. Jeder Erstantrag-

steller erhält eine Aufenthaltsgestattung auf seine Angaben ohne weiteren Nachweis. Konsequenz wäre nur die Anerkennung eines eAT. Nehmen wir dazu ein einfaches Beispiel in Bezug auf Antragsteller aus dem Irak: Eine Zeit lang wurden Pässe nach dem Irak-Krieg hier nicht anerkannt. Der Irak hatte keine funktionierende Bürokratie. Mittlerweile beantragen Iraker in der Heimat einen Pass und bekommen Ausweise mit anderen Personalien und gegebenenfalls anderen Geburtsdaten, als sie im Antragsverfahren auf Asyl angegeben haben. Es folgt eine Selbstanzeige bei der Staatsanwaltschaft, die Ausländerbehörde wird entsprechend informiert und die Umschreibung der Personalien beantragt. Somit entsteht eine neue Identität.

- Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung (Duldung), § 60a Abs. 4 des AufenthG

Auch hier stellt sich die Sinnfrage. Diejenigen, die nur noch eine Duldung haben, sind in der Regel abgelehnte Asylbewerber, deren Asylantrag insbesondere als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde. In Ausnahmefällen auch

vorbestrafte oder vollziehbar Ausreisepflichtige, die schlicht nicht abgeschoben werden können. Warum soll diesen ein einfacherer Zugang zu einer Fahrerlaubnis ermöglicht werden als einem EU-Bürger?

Damit wurde aus einer im Einzelfall vielleicht vertretbaren Entscheidung der Anerkennung eines Dokumentes eine politisch gewollte Entscheidung mit der Grundargumentation, Asylbewerbern schnellstmöglich den Erwerb einer Fahrerlaubnis zu ermöglichen.

Worin ist dieser Anspruch begründet? Nach neuem Recht seit 2015 darf ein Asylbewerber arbeiten, sobald er drei Monate hier ist und eine Arbeitsmarktüberprüfung ergeben hat, dass für die von ihm zu besetzende Arbeitsstelle kein vorrangig berechtigter Arbeitsloser zur Verfügung steht.

Es bleibt allerdings auch festzustellen, dass selbst die Länderregelungen (hier: Verfahrenshinweis des Landes Rheinland-Pfalz vom 3.7.2015 zu § 21 FeV) die Problematiken sehen, die aufgrund der Einschränkung „aufgrund eigener Angaben“ bestehen:

„ ... Sofern in Abstimmung mit der zuständigen Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte für Missbrauch hinsichtlich der Personalangaben vorliegen, die Identität bewusst verschleiert oder die Mitwirkung bei der Beschaffung von Passersatzpapieren abgelehnt wird, soll die Anerkennung als Identitätsnachweis ausgesetzt werden. Solchen Anhaltspunkten ist nachzugehen und nach Überprüfung eine Entscheidung über die Zulassung zur Fahrerlaubnisprüfung zu treffen. ... “

„ ... In Zweifelsfällen ist mit der Ausländerbehörde Kontakt aufzunehmen, insbesondere, wenn die Personalangaben auf eigenen Angaben beruhen. Sofern Dokumente vorgelegt werden, die der Ausländerbehörde offensichtlich nicht bekannt sind, ist diese zu informieren. ...“

In die Praxis umgesetzt bedeutet dies, dass in jedem dieser Fälle nun die Verwaltungsbehörde

sich mit der zuständigen Ausländerbehörde (beziehungsweise dem Bundesamt für Migration) abstimmen muss, um einen Missbrauch auszuschließen. Dies ist jedoch alles andere als zielführend, wenn man sich die dortige Praxis anschaut.

Eine Abklärung über das Bundesamt für Migration ist nicht zielführend, da das Bundesamt nie über das LKA oder das Auswärtige Amt eine Identität prüft. Die Sachbearbeiter entscheiden nach allgemeinen Kriterien. Es werden lediglich Widersprüche in den Angaben überprüft und ob die Antragsteller über Detailkenntnis vom vermeintlichen Heimatland verfügen. Dies stellt nur eine grobe Prüfung dar. Aufforderungen zur Passbeschaffung durch den Asylbewerber im Herkunftsland verfügt stets nur die Ausländerbehörde.

Weiterhin ist bekannt, dass viele Asylbewerber bewusst falsche Personalien in der Hoffnung angeben, dass so über die Heimatbotschaft keine Passersatzpapiere beschafft werden können. Somit verhindert ein Asylbewerber seine Abschiebung. Im Gegensatz dazu erhalten in der Regel Asylbewerber, die einen Aufenthaltsanspruch in Aussicht haben, einen Pass über Ihre Botschaft und zeigen auch die gebotene Mitwirkung. Folglich verletzt jeder, der dieser Aufforderung nicht nachkommt, gegen die Erfordernisse des Aufenthaltsgesetzes und kann so durch die Ausländerbehörde sanktioniert werden. In diesen Fällen sollte es auch angemessen sein, zwecks Erhalt einer Fahrerlaubnis sich um einen ausreichenden Identitätsnachweis zu bemühen.

Das OVG Münster führt dazu aus: „Der Beklagte weist darauf hin, es könne nicht Aufgabe der Fahrerlaubnisbehörde sein, die Identität zu klären. Es handele sich um ein Massenverfahren. Allein beim Beklagten würden in jedem Jahr tausende Anträge auf Erteilung einer Fahrerlaubnis gestellt und es wäre organisatorisch und vom technischen Ablauf gar nicht möglich, dass die Fahrerlaubnisbehörde die Identität eines jeden Antragstellers derart recherchiere, wie dies vom Verwaltungsgericht vorausgesetzt werde. Dass dies erforderlich wäre, ist aber weder ersichtlich

noch vom Beklagten dargetan. In der Regel ist die Identität des Fahrerlaubnisbewerbers geklärt. Lediglich in Ausnahmefällen ist die Identität zweifelhaft. Dass es sich bei diesen Ausnahmefällen um eine signifikant hohe Zahl handelt, geht aus dem Vorbringen des Beklagten nicht hervor und ist auch sonst nicht ersichtlich. Vor diesem Hintergrund lässt sich nicht erkennen, dass es in diesen Fällen nicht möglich wäre, durch eine Nachfrage bei der Ausländerbehörde abzuklären, ob die Identität des Betroffenen dort geklärt ist.“

Dies entspricht nicht mehr der aktuellen und zu erwartenden Situation bei den Fahrerlaubnisbehörden.

Die Praxis in ausländerrechtlichen Verfahren zeigt vielmehr, dass es sich in einer hohen Anzahl um Asylbewerber mit nicht eindeutigen oder bewusst gefälschten Identitäten handelt. Fakt dürfte sein, dass die Ausländerbehörde in den meisten Fällen, in denen nur eine Duldung ausgesprochen wird, Zweifel an der Identität des Asylbewerbers haben. Auch die Aufenthaltsgestattung ist keine Sicherheit. Zurzeit sind die Ausländerbehörden derart überfordert, dass diese quasi in Fließbandarbeit die Leute ins Zimmer holen, ein Lichtbild erstellen und die Aufenthaltsgestattung ausdrucken. Standsämter haben auch tausende von Verfahren jährlich zur Geburtsbeurkundung oder Eheschließung anhängig und prüfen diese sehr akribisch.

Insbesondere unter Berücksichtigung der aktuell großen Anzahl von Asylbewerbern ist dies ein unzumutbarer Aufwand für die Fahrerlaubnisbehörden. Sie müssen diese Fälle im Regelfall als Antrag für den Ersterwerb eines Führerscheins oder auch im Tausch einer ausländischen Fahrerlaubnis in eine deutsche heutzutage im Massengeschäft abwickeln. Ergänzend dazu kommt die zusätzliche Belastung für die Behörden, die für die Asylverfahren zuständig sind. Dabei einmal den Sachverhalt außer Acht gelassen, dass die auf lange Zeit prognostizierbare Überlastung der Behörden erfahrungsgemäß auch einen nicht zu vernachlässigenden Fehlerquotienten bei der Erfassung der „Ordnungsbegriffe“ in sich birgt.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOst) diesen vermehrten Aufwand auch nicht konkret abdeckt.

Es kann nicht Sinn und Zweck der Vorschrift des § 21 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 FeV sein, ausländerrechtliche Fragestellungen zu klären. Dies ist den Ausländerbehörden vorbehalten.

Die Fahrerlaubnisbehörden benötigen einen objektiven Nachweis über die Identität und dieser kann nicht mit einem Dokument geführt werden, dessen Inhalte „nur auf den Angaben zur Person beruhen“ und den sich daraus ergebenden negativen Konsequenzen.

Aber es gibt auch Hilfestellungen. So zum Beispiel formuliert ein Erlass aus Nordrhein-Westfalen beziehungsweise der Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz in Abstimmung mit dem rheinland-pfälzischen Ministerium fast wortgleich:

„ ... Bescheinigungen über einen Aufenthaltstitel oder die Aussetzung der Abschiebung (Duldung), die nicht als Ausweisersatz gelten, können ausnahmsweise als Identitätsnachweis zum Fahrerlaubniserwerb dienen, wenn besondere Umstände ... das berechtigte Interesse des Betroffenen am Fahrerlaubniserwerb als vorrangig gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer Missbrauchsbekämpfung bei Ausweisdokumenten erscheinen lassen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Betroffene

- seit mindestens vier Jahren ununterbrochen einen tatsächlichen und erlaubten, geduldeten oder gestatteten Aufenthalt in Deutschland hat,
- nicht wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit, die für die Fahreignung gemäß § 11 FeV von Bedeutung ist, rechtskräftig sanktioniert wurde oder ein solches Verfahren noch anhängig ist,
- zur Aufnahme einer Berufsausbildung oder Erwerbstätigkeit in Deutschland berechtigt ist und
- wenn keine Anhaltspunkte für einen Missbrauch im Hinblick auf die Identität vorliegen.

Bestehen Zweifel an der eindeutigen Identität des Betroffenen oder Anhaltspunkte für Missbrauch, sind diese Dokumente nicht als Identitätsnachweis zum Fahrerlaubniswerb anzuerkennen. Dies gilt insbesondere bei:

- Einreise unter anderem Namen,
- uneinheitlicher Angabe des Geburtsdatums,
- uneinheitlicher Schreibweise des Namens oder
- Verdacht auf Fälschung von Dokumenten.

Die Entscheidung ... bedarf einer eingehenden Einzelfallprüfung in Abstimmung mit der zuständigen Ausländerbehörde. ...“

Wie diese Regelung in der Praxis umgesetzt werden soll, entzieht sich der Nachvollziehbarkeit. Sie ist als absolut praxisfremd einzustufen. Insbesondere deshalb, weil die aufgelisteten Kriterien bei Antragstellung nicht feststellbar sind.

Ergänzend muss abschließend ausgeführt werden, dass es nicht nachzuvollziehen ist, dass in vielen Ländern Erlasse/Dienstanweisungen mit unterschiedlichen Bewertungen zu diesem Thema verfasst und für die Fahrerlaubnisbehörden als verpflichtend umzusetzen bekanntgegeben wurden, wohlwissend, dass die Revision des Urteils des VGH Kassel beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) zugelassen wurde und beantragt wird. Dies entspricht nicht der sonstigen Praxis der Länderministerien, deren bisherige Praxis immer darauf ausgerichtet war, in strittigen Fällen die Entscheidungen der letztentscheidenden Gerichte (BVerwG oder Europäischer Gerichtshof) abzuwarten. Dass dies bei dieser Thematik nicht erfolgte, lässt nachfolgende Rückschlüsse zu:

- Das Thema hat eine hohe politische Wertigkeit.
- Es interessiert nicht, dass die Fahrerlaubnisbehörden bei der Aufhebung der Entscheidung des VGH Kassel eventuell in das Dilemma kommen, ihr Anerkennungsverfahren einzustellen oder über Anträge entscheiden zu müssen, die mit Duldungs- beziehungsweise Aufenthaltsgestattungen angenommen wurden.

- Dass die in den Länderregelungen als erforderlich angesehenen Abstimmungen mit den zuständigen Behörden für die Asylverfahren nicht praktikabel sind, wird hingenommen.

Es ist nachvollziehbar, dass dieses Thema auf politischer Ebene eine große Bedeutung bekommen hat. Dies sollte aber nicht wie im vorliegenden Fall zu kurzfristigen Entscheidungen führen, die nur ein kleines Mosaiksteinchen verändern, ohne die Auswirkungen im Gesamtsystem zu berücksichtigen. Es wäre sinnvoll und angemessen gewesen die Entscheidung des BVerwG abzuwarten, immerhin beschäftigt das Thema die Gerichte nun schon mindestens fünf Jahren mit unterschiedlichen Ergebnissen.

Bedauerlich, dass das BVerwG sich nun aus fahrerlaubnisrechtlicher Sicht mit der Thematik beschäftigen muss. Schaut man auf die Praxis der Standesämter, Ausländerbehörden, Arbeitsämter, Gewerbeämter oder Jugendämter ist festzustellen, dass zum Beispiel Vaterschaftsanerkennung und Sorgerechtsklärung nur unter Vorbehalt gegebenenfalls mittels Beischreibung nach Vorlage eines ausreichenden Identitätsnachweises vorgenommen werden. Weiterhin ändert die Deutsche Rentenversicherung die Daten des Versicherten nur bei ausreichend geprüftem Nachweis des Herkunftslandes. In all den Fällen wird umfassend geprüft und die Fahrerlaubnisbehörde soll ihre Entscheidung jetzt nur auf Angaben eines Antragstellers oder gegebenenfalls in Abstimmung mit der Ausländerbehörde abstellen.

Ohne ausreichenden Identitätsnachweis darf kein Asylbewerber heiraten. Nur mit Duldungs- oder Aufenthaltsgestattung, ohne Ledigkeitsnachweis beziehungsweise Ehefähigkeitszeugnis, ohne Geburtsurkunde ist dies nicht möglich.

Weiterhin ist zu verstehen, dass nach einem Weg gesucht wird, der den Zugang von Asylbewerbern zur Fahrerlaubnis erleichtern soll. Es macht jedoch keinen Sinn, wenn gleichzeitig

keine Möglichkeit geschaffen wird, dass in den betroffenen Fällen automatisch gewährleistet werden kann, dass sich geänderte Identitäten (von einer Person) in den aufgeführten Registern durch die Behörde(n) zusammengeführt werden können, die für die Vergabe der amtlichen Dokumente zuständig sind.

Es wird zum Beispiel in der ganzen Diskussion nicht berücksichtigt, dass in Köln ein Ausländerzentralregister geführt wird. Dort werden sämtliche Daten, auch Alias-Personalien, gespeichert. Schließlich sind im Ausländerzentralregister aktuell etwa 20 Millionen personenbezogene Datensätze gespeichert. Dort werden Grundpersonalien, alle Angaben zu Alias-Personalien, Vermerke über Ausweisungen und Abschiebungen, Einreiseverbote, Zurückweisungen, Auflagen, Beschränkungen et cetera (siehe § 3 Ausländerzentralregister-Gesetz (AZRG)) geführt. Das Register wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge betrieben und ist eines der umfangreichsten automatisierten Register in Deutschland. Zugriff haben 8.500 Partnerbehörden, wie Ausländerbehörden, Polizeibehörden und Zolldienststellen (siehe hierzu § 6 AZRG). Wäre entsprechender Zugriff für die Führerscheinstellen gegeben (dies ist in den §§ 11 und 22 des AZRG geregelt), würde so auch zwingend zur Kenntnis genommen, sollten sich die Personalien ändern.

Vielleicht wäre hier ein Ansatz zu suchen, der zukünftig sowohl Ausländerbehörden als auch Fahrerlaubnisbehörden entlasten könnte.

So wäre es möglich, im Falle einer Fahrerlaubnis, die unter den „Ordnungsbegriffen“ eines Fahrerlaubnisbewerbers mit – beispielsweise – einer Duldungsbescheinigung erteilt wurde, im Falle eines fahrerlaubnisrechtlichen Verwaltungsvorgangs durch eine dortige Abfrage Identitätsfragen zu klären. Warum sollte es alternativ nicht möglich sein, dass dem Zentralen Fahrerlaubnisregister (ZFER) oder Fahreignungsregister (FAER) automatisch diese Informationen geliefert werden, um einen Identitätsmissbrauch einzudämmen?

Sind die Sicherheitsbelange des Verkehrsrechts niedriger zu bewerten als die Belange der Träger der Sozialhilfe (§ 18 a AZRG)?

Sicherlich wäre auch der Gedanke zu verfolgen, in Erteilungsverfahren mit der zuständigen Ausländerbehörde in Kontakt zu bleiben, um bei Änderung der Identität entsprechende Informationen zu erhalten. Zum einen scheitert dies an datenschutzrechtlichen Bestimmungen als auch an entsprechenden Ressourcen der Ausländerbehörden. Daher muss hier aus meiner Sicht eine andere Vorgehensweise gefunden werden.

Die verwaltungsrechtliche Entscheidung, welche amtlichen Nachweise den Anforderungen der Fahrerlaubnis-Verordnung genügen, können nicht ohne Berücksichtigung der ausländerrechtlichen Situation gesehen werden. Die vorangehenden Ausführungen fordern keine stringente Verfahrensweise gegenüber der Integration von Asylbewerbern, sondern sollen nur Möglichkeiten aufzeigen, wie Antragsteller zum Erwerb einer Fahrerlaubnis mit der gleichen Sicherheit in das System der Erteilung und Überprüfung einer Fahrerlaubnis eingebunden werden könnten, wie zum Beispiel der Antragsteller aus der Bundesrepublik Deutschland oder einem anderen EU-Land. Solange dies nicht möglich ist, kann und darf die erforderliche Identitätsprüfung nicht – so zumindest im Moment die Tendenz – auf die Fahrerlaubnisbehörden übertragen werden und muss die nachvollziehbarerweise erforderliche Sicherheit der Identitätsprüfung gewährleisten. Im Moment verhält sich die politische Ebene wie die Firma Microsoft: An einer kleinen Stelle wird etwas geändert, an vielen anderen Stellen führt diese Änderung zu sogenannten Bugs. Leider muss sich auch das Fahrerlaubnisrecht mit immer mehr „Bugs“ auseinandersetzen. §§

Der Autor: Volker Kalus ist Dozent für Fahrerlaubnis-, Fahrlehrer- und Personenbeförderungsrecht.

