

Verkehr

Europäischer Führerscheintourismus: Missbrauch unterbinden

Von Peter Schlanstein

Der Führerschein gilt nicht nur als Symbol für Unabhängigkeit und Freiheit. Wer autonom mobil sein will, bleibt regelmäßig auf den Führerschein angewiesen. Der Aufwand, diesen zu erwerben, ist mit einigen Kosten verbunden. Wird aber die Fahrerlaubnis, insbesondere durch Alkohol am Steuer, einmal entzogen, bedeutet dies oft erheblichen Stress für den Betroffenen. Besonders sitzt ihm die Angst im Nacken, wenn er sich für den Neuerwerb zuvor der nach deutschem Recht geforderten Medizinisch-Psychologischen Untersuchung (MPU) – auch „Idiotentest“ genannt – stellen muss. Als trickreiche Alternative versuchen einige Probanden daher, in andere EU-Mitgliedstaaten auszuweichen, um sich dort, mittels wesentlich leichter Erteilungsvoraussetzungen, schnell und preiswert wieder in den Besitz eines Führerscheins zu bringen.

Einheitliches Fahrerlaubnisrecht in Europa

Im seit Jahrzehnten stark vom Europarecht geprägten Fahrerlaubniswesen ist die gegenseitige Anerkennung von Führerscheinen für die Mitgliedstaaten der Union Ausdruck der in den EU-Verträgen garantierten Freizügigkeit. Mit der inzwischen umgesetzten 3. EU-Führerschein-Richtlinie¹ sind die Fahrerlaubnisklassen sowie die Voraussetzungen für die Erteilung einer Fahrerlaubnis weiter harmonisiert worden, um die ehemals mehr als 110 verschiedenen Führerscheindokumente durch die Einführung eines einzigen Führerscheinmusters zu vereinheitlichen.

Umgehung deutscher Eignungsregeln

Dennoch stellt bis heute die Anerkennung ausländischer Führerscheine regelmäßig Polizei, Fahrerlaubnisbehörden, Gerichte und Anwälte vor oft erhebliche Probleme. Denn noch immer wird zu häufig das vermeintliche Recht dazu genutzt, strengere Anforderungen im Heimatland beim Erwerb bzw. – im Entziehungsfall – beim Wiedererwerb einer Fahrberechtigung zu umgehen.

Während die Voraussetzungen für die Erteilung einer Fahrerlaubnis EU-weit hinsichtlich der Befähigung umfassend harmonisiert sind, gilt dies, wenigstens was die Grundanforderungen betrifft, noch bezüglich der geistigen und körperlichen Eignung. Allerdings wurde der gesamte Bereich der Eignung in charakterlicher Hinsicht, einschließlich der Untersuchungsmethoden und Beurteilungsstandards, die in Deutschland zum Beispiel in eine von den Probanden gefürchtete MPU münden können, auch von der jüngsten Führerschein-Richtlinie nicht erfasst und somit nicht harmonisiert.

MPU oft wegen Alkohol – Tendenz steigend?

Mit insgesamt 48 Prozent bildet die Ursache Alkohol nach wie vor die stärkste Anlassgruppe der jährlich über 90.000 durchgeführten MPU-Gutachten, wobei etwa die Hälfte der Kandidaten im ersten Anlauf an den Anforderungen scheitert.² Gegenwärtig wird in der Verkehrspsychologie und der Verkehrsmedizin überdies verstärkt gefordert³ – wie in neuerer Rechtsprechung bereits bestätigt⁴ – statt bisher bei 1,6 Promille, künftig schon bei Erreichen von 1,1 Promille eine MPU anzuordnen.

Sollte sich die Schwelle für die zwingende Anordnung einer MPU aufgrund Alkoholmissbrauchs nach Paragraph 13 FeV in diesem Sinne künftig reduzieren, dürften in der Praxis wesentlich mehr Fälle einer von den Probanden gefürchteten Fahreignungsbegutachtung vorkommen – und damit auch das Interesse bei den Kandidaten steigen, durch einen EU-Führerschein die als schwer zu bestehende und kostspielig empfundene MPU zu umgehen zu versuchen.

Problem: Schlupflöcher schließen

Tatsächlich fällt es bei Verlust einer deutschen Fahrerlaubnis, zum Beispiel aufgrund von Drogen- oder Alkoholmissbrauch, in anderen Mitgliedstaaten oftmals wesentlich leichter, einen Führerschein zurückzugewinnen. Manche in Deutschland ungeeignete Kraftfahrer versuchen deshalb, die heimischen Fahreignungsregeln im Rahmen eines kleinen Urlaubs im benachbarten, großzügigeren Mitgliedstaat zu umgehen, woraus sich der Begriff „Führerscheintourismus“ entwickelt hat.⁵

Leider ist zu konstatieren, dass – seit der so genannten Rechtssache Kapper⁶ – bis heute jedoch alle Versuche mehr oder weniger gescheitert sind, eine klare Struktur in dieses unrühmliche Thema zu bringen. Die Gründe dafür liegen einerseits in dem

in Europa stark divergierenden Recht der Eignungsvoraussetzungen zum Erwerb der Fahrerlaubnis und andererseits in dem damit nur schwer in Gleichklang zu bringenden Primat der Freizügigkeit.

So ist ein EU-Mitgliedstaat nicht dazu berechtigt, einer in einem anderen Mitgliedstaat erteilten Fahrerlaubnis aus Gründen etwaiger Rechtswidrigkeit die Anerkennung zu verweigern, falls nicht unbestreitbare Erkenntnisse des Ausstellerstaats vorliegen, dass der Führerschein unter Verletzung des Rechts der Richtlinie ausgestellt worden ist.

Solche Ausnahmen zur grundsätzlichen Anerkennungsverpflichtung ausländischer Führerscheine lässt der Europäischen Gerichtshofes (EuGH) nur in engen Grenzen zu. Wo dies aus Gründen der Verkehrssicherheit zu beklagen ist, versuchen Polizei und Fahrerlaubnisbehörden, die Erkenntnisquellen zu erweitern, vorhandene Interventionsmöglichkeiten auszuloten und damit die bewusst geringen Möglichkeiten einer Nichtanerkennung möglichst auszuschöpfen.

Nachweis der Ungültigkeit einer EU-Fahrerlaubnis

Die Ausnahmen der generellen Pflicht zur Anerkennung von in Europa ausgestellten Führerscheinen sind einfach geschildert. Denn in der Praxis sind im Wesentlichen zwei Fälle von Bedeutung, in denen der aufnehmende Staat es verweigern darf, die in einem anderen Mitgliedstaat erteilte Fahrerlaubnis anzuerkennen.

Zum einen wird die Erteilung einer Fahrerlaubnis innerhalb einer Entziehung oder Sperrfrist eines anderen Landes nicht akzeptiert. Zum anderen gilt ein Ausnahmetatbestand beim Verstoß gegen das so genannte Wohnsitzerfordernis, also im Wesentlichen der Verpflichtung, wegen persönlicher oder beruflicher Bindungen wenigstens 185 Tage im Ausstellungsstaat des Führerscheins gewohnt zu haben. Ins deutsche Recht wurden diese Vorschriften weitgehend durch die §§ 7 und 28 Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) umgesetzt.

Negativabgleich bei Entziehung oder Sperrfrist

Bei einer Verkehrs- und Fahrerlaubniskontrolle darf und kann die Polizei zu ihrer eigenen Aufgabenerfüllung Auskünfte im automatisierten Verfahren gemäß Paragraf 36 Straßenverkehrsgesetz (StVG) aus dem Zentralen Verkehrsinformationssystem (ZEVIS) nicht nur Fahrzeug- und Halterdaten, sondern

auch so genannte Negativdaten zu Fahrerlaubnissen beim Kraftfahrtbundesamt (KBA) einholen.

Im dort unter anderem geführten Fahreignungsregister (FAER) werden alle Entscheidungen der deutschen Fahrerlaubnisbehörden über die Entziehung, Versagung oder Neuerteilung einer Fahrerlaubnis sowie Entscheidungen über Maßnahmen nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem registriert: Letztere sind Maßnahmenstufen der Ermahnung oder Verwarnung, bis es, bei Erreichen von acht Punkten, zur Entziehung der Fahrerlaubnis kommen kann. Über diese Informationen ist auch die Polizei berechtigt, im Online-Verfahren zu verfügen. So kann die Polizei vor Ort mittels INPOL-Abfrage unmittelbar erkennen, wann eine Person zum Beispiel eine Sperre vom Gericht erhalten hat beziehungsweise wann diese abgelaufen war. Das gilt auch für Personen, die sich bislang erst gar nicht im Besitz einer Fahrerlaubnis befunden und sodann direkt mit einer EU-Fahrerlaubnis ausgestattet haben – falls diese Personen denn auch einmal überprüft werden.

Wohnsitzverstoß laut Führerscheindokument

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat bereits mehrfach Entscheidungen dazu getroffen, wie bei mutmaßlich fehlender Wohnsitznahme in dem anderen EU-Mitgliedsstaat mit einer dort erteilten Fahrerlaubnis umzugehen ist. So bindet auf der stabilen Basis europaweit einheitlicher Geltung des Gemeinschaftsrechts das höchste Gericht der EU die nationalen Gerichte daran, dass sich die fehlende Berechtigung ausweislich des Führerscheins oder vom Ausstellungsmitgliedstaat herrührender unbestreitbarer Informationen zum Zeitpunkt der Erteilung ergeben muss.⁷ Um nötige Rechtssicherheit in Deutschland zu schaffen wurde diese unabdingbare Forderung inzwischen in Paragraf 28 Abs. 4 Nr. 2 FeV übernommen.⁸

Genau hier liegt dennoch die Krux an der Sache, denn die Ausnahme vom Wohnsitzerfordernis muss sich tatsächlich unmittelbar aus dem Dokument des Führerscheins selbst ergeben oder aus vom Ausstellerstaat herrührenden unbestreitbaren Informationen. Das heißt, wenn der Polizeibeamte vor Ort zweifelt, ob der Führerschein anzuerkennen ist, kann er sogar durch ein Geständnis des Fahrers, die Bedingungen nicht erfüllt zu haben, den Betroffenen keinesfalls daran hindern, von seiner gleichwohl gültigen Fahrerlaubnis des Ausstellerstaates auch in Deutschland Gebrauch zu machen.⁹ Denn ein Prüfungs- und Entscheidungsrecht der deutschen Polizei oder der Fahrerlaubnisbehörde, das über die Prüfung von

Echtheit oder Fälschung des Dokuments hinausgeht, ist für die Beurteilung der rechtmäßigen Erteilung der Fahrerlaubnis ausgeschlossen.

Ermittlungen beim Ausstellerstaat

Vielmehr gilt der Besitz eines von einem anderen EU-Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins regelmäßig als Nachweis dafür, dass der Inhaber des Dokuments die in der Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen für die Ausstellung erfüllt hat. Diese auch vom EuGH ohne Wenn und Aber postulierte Anerkennungspflicht,¹⁰ die keinen Ermessensspielraum zulässt, ist den Strafverfolgungsbehörden wie auch den Fahrerlaubnisbehörden in Deutschland grundsätzlich ein Dorn im Auge.

Damit über Angaben im Dokument hinaus eine Information, wonach der Inhaber des im anderen EU-Mitgliedstaats ausgestellten EU-Führerscheins dort nicht wohnhaft war, als „unbestreitbar durch den Aussteller“ eingestuft werden kann, muss diese von einer Behörde dieses Staates herrühren, zum Beispiel einer Botschaft, eines Konsulats, einer Fahrerlaubnisbehörde oder einer Einwohnermeldebehörde des Ausstellerstaates.¹¹

Fälschungen erkennen

Ob eine Fälschung vorliegt, lässt sich u. a. bereits anhand der durch die Direktion Mobilität und Verkehr (MOVE) der EU-Kommission im Internet bereitgestellten Datenbank anschaulich feststellen, in der für sämtliche 31 Staaten des Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), das heißt alle 28 EU-Staaten sowie Island, Liechtenstein und Norwegen, die jeweiligen Führerscheine per Ausstellungsland und Ausstellungsdatum abgefragt werden können.¹² Neben Sicherheitsmerkmalen in dem Führerscheindokument ist dort auch der Umfang der Berechtigung der jeweiligen EU- oder EWR- Fahrerlaubnisklassen im Vergleich zum jeweils besuchten Inland dokumentiert.

Ermittlungsmöglichkeiten in Verdachtsfällen nutzen

Wie die vorhergehenden Regelungen verleiht auch die aktuell geltende 3. EU-Führerschein-Richtlinie dem Ausstellungsstaat die alleinige Zuständigkeit, sich darüber zu vergewissern, dass die Führerscheine rechtmäßig unter Beachtung der eigenen nationalen Voraussetzungen erteilt werden beziehungsweise worden sind.

Hat ein Mitgliedstaat ernsthafte Gründe, die Ordnungsmäßigkeit der von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheine zu bezweifeln, so soll er diese dem anderen Mitgliedstaat im Rahmen der gegenseitigen Unterstützung und des Informationsaustausches nach Artikel 15 der EU-Führerschein-Richtlinie mitteilen.

Deshalb sind die örtlichen deutschen Fahrerlaubnisbehörden gehalten, sich an eine Behörde des anderen EU-Mitgliedstaates, aus Effektivitätsgründen zum Beispiel an die konkrete Einwohnermeldebehörden des Ausstellermitgliedstaats, zu wenden, um dort klären zu lassen, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung vorliegen. Der Betroffene muss danach länger als ein halbes Jahr in dem Staat, dessen Fahrerlaubnis er vorweist, seinen Lebensmittelpunkt gehabt haben. Über entsprechende Verdachtsfälle einer mangelnden Eignung zum Führen eines Kraftfahrzeuges hat die Polizei nach Paragraf 2 Abs. 12 StVG der örtlichen Fahrerlaubnisbehörde obligatorisch zu berichten.

Bestätigt sich sodann ein durch den Ausstellerstaat erklärter Wohnsitzverstoß, bedarf es eines feststellenden Verwaltungsaktes der (deutschen) Fahrerlaubnisbehörde gegenüber dem Inhaber des Führerscheins zur Ungültigkeit der EU-Fahrerlaubnis im Inland, verbunden mit der Aufforderung, davon für die Zukunft keinen Gebrauch mehr zu machen, um nicht eine Rechtsfolge mit Strafbewehrung herbeizuführen. Wer dennoch danach noch mit der – in Deutschland ungültig gewordenen – EU-Fahrerlaubnis ein Kraftfahrzeug führt, würde sich nach Paragraf 21 StVG wegen Fahren ohne Fahrerlaubnis strafbar machen.¹³

Dieses umständliche Verfahren wird von Praktikern bei Polizei und Fahrerlaubnisbehörden oftmals beklagt. Auf lange Sicht wird es nur besser funktionieren, wenn ein europaweites Fahreignungsregister erstellt wird, in dem jeder Staat nachprüfen kann, ob eine Fahrerlaubnis erteilt werden darf beziehungsweise im anderen Staat zu Recht erteilt worden ist – und dazu im europäischen Fahrerlaubnisrecht die Regelungen angepasst sind. Ein bloßes europäisches Fahrerlaubnisregister, das ohnehin nach Artikel 15 der 3. EU-Führerschein-Richtlinie noch nicht errichtet ist, wäre hierbei wenig hilfreich, da dieses Hinweise auf Eignungsmängel nicht enthält. Zur Überwachung oder Erzwingung der Entziehung bei Eignungsmängeln stehen deshalb derzeit noch zu wenig effektive Instrumentarien zur Verfügung.

Unmittelbare Strafbarkeit als Ausnahme

Unmittelbares strafbares Verhalten im Rahmen des EU-Führerscheintourismus liegt – mangels anzuerkennender Fahrerlaubnis – lediglich in den Fällen vor, wenn bei einem Kraftfahrer im Inland eine Maßnahme wie ein Fahrverbot oder eine Sperrfrist wirksam ist, während er in einem anderen Mitgliedstaat eine Fahrerlaubnis erworben hat und gleichwohl jetzt im Inland ein Kfz führt.¹⁴ Gleiches gilt auch dann, wenn eine Fahrerlaubnis im anderen Mitgliedstaat unter Verstoß gegen das wenigstens 185 währende Wohnsitzerfordernis erteilt worden ist und sich dies offenkundig direkt aus dem Führerschein ergibt, zum Beispiel indem dort ein inländischer Wohnort eingetragen ist.¹⁵

Ansonsten gilt die Anerkennung der von einem Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheine quasi automatisch, das heißt ohne jede Formalität. Alle Mitgliedsstaaten dürfen also für ihren Bereich die Anerkennung einer EU-Fahrerlaubnis nicht von zusätzlichen oder abweichenden Bedingungen abhängig machen. Auch besteht für das Inland keine Möglichkeit einer systematischen Kontrolle von in anderen Mitgliedstaaten erteilten Fahrerlaubnissen. In Fällen offensichtlicher Rechtsverstöße steht es den Behörden des aufnehmenden Mitgliedstaats indes frei, im Sinne von Artikel 15 der Richtlinie von dem ausstellenden Mitgliedstaat Aufklärung zu verlangen. Falls der Ausstellungsstaat daraufhin keine Maßnahmen ergreift, kann ein Mitgliedstaat lediglich ein Verfahren nach Artikel 227 EGV (heute Artikel 259 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) vor dem EuGH einleiten, um einen Verstoß gegen die Führerschein-Richtlinie feststellen zu lassen. In der Praxis wird von der Möglichkeit bislang ersichtlich kein Gebrauch gemacht.

Das fordert der Gerichtstag 2015

Zur Unterbindung des Führerscheintourismus fordert der zu diesem Thema eingerichtete Arbeitskreis des aktuellen Deutschen Verkehrsgerichtstags, bei einer Entziehung der Fahrerlaubnis (Paragraf 69 StGB), insbesondere wegen Trunkenheit im Verkehr (Paragrafen 315c Abs. 1 Nr. 1a, 316 StGB), die gesetzlich bisher bereits höchstzulässige Sperre für die Wiedererteilung der Fahrerlaubnis mit fünf Jahren (Paragraf 69a Abs. 1 StGB), im Wiederholungsfall zehn Jahren (Paragrafen 29 Abs. 1 Nr. 3 StVG, 52 Abs. 2 BZRG), künftig regelmäßig voll auszuschöpfen. Allerdings soll der Betroffene dann die – freiwillige – Möglichkeit

erhalten, „die Sperrfrist durch Nachweis der Eignung nach den Vorgaben der FeV jederzeit aufheben zu lassen“. Die damit einhergehende MPU soll aber frühestens nach Ablauf der bestehenden Mindestsperrfrist erfolgen können; diese beträgt nach Paragraf 69a StGB sechs Monate.

Überdies verlangt der Verkehrsgerichtstag, sämtliche Eignungsvoraussetzungen auf europäischer Ebene zu vereinheitlichen. Statt eines – bereits geplanten – europäischen Fahrerlaubnis- oder Führerscheinregisters empfiehlt er, für die Schaffung gleicher Wissensstände und somit zur Eindämmung des Führerscheintourismus besser ein europäisches Fahreignungsregister einzurichten, welches sich als wirksamer, da für alle Teilhaber transparenter, erweisen dürfte. Die Realisierung einer solchen Forderung dürfte, falls sie umgesetzt wird, leider noch einige Jahre auf sich warten lassen.

Fußnoten

- 1 Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein (ABl. Nr. L 403, S. 18)
- 2 Bundesanstalt für Straßenwesen – BASt (2015): Begutachtung der Fahreignung 2014, Pressemitteilung Nr.: 12/2015 vom 15.06.2015, Bergisch Gladbach
- 3 Gehrman, L. (2014): Fahreignung und medizinisch-psychologische Untersuchung, in: NZV 2014, 11 ff.
- 4 Vgl. VGH Baden-Württemberg, NJW 2014, S. 1833-1834; OVG Schleswig, Beschl. vom 25.02.2015 - 3 MB 9/15
- 5 Schlanstein, P. (2015): Aktuelle Herausforderungen der Verkehrssicherheit, in: PVT 2/2015, S. 6 – 10
- 6 EuGH, Urteil vom 29. April 2004, Rs. Kapper, C - 476/01, NZV 2004, S. 372 ff.
- 7 EuGH, Urteil vom 26. April 2012, Rs. Hofmann, C-419/10, ABl. C 174 vom 16.06.2012, S. 6, m. w. N.
- 8 Die älteren Bestimmungen des § 28 Abs. 4 FeV, nach der die Berechtigung für Inhaber einer gültigen EU- oder EWR-Fahrerlaubnis zum Führen von Kraftfahrzeugen in der Bundesrepublik Deutschland u. a. dann nicht gilt, wenn der Inhaber zum Zeitpunkt der Erteilung der ausländischen Fahrerlaubnis seinen ordentlichen Wohnsitz im Inland hatte (§ 28 Abs. 4 Nr. 2 FeV) oder wenn ihm zuvor im Inland eine Fahrerlaubnis von einem Gericht oder einer Verwaltungsbehörde entzogen worden ist (Nr. 3), waren – wegen Verstoßes gegen die EU-Führerschein-Richtlinie – nicht anwendbar (vgl. hierzu: OVG Münster, SVR 2009, 345-346).

9 OLG Oldenburg, NZV 2013, 353-354

10 Art. 2 Abs. 1 Richtlinie 2006/126/EG; vgl. EuGH, Urteil vom 01.03.2012, a. a. O.

11 EuGH, Urteil vom 01.03.2012, Rs. Akyüz, C-467/10, NJW 2012, 1341-1345, m. w. N.

12 European Commission, DG MOVE, Unit C4 – Road safety (2015): Driving Licence Models, URL: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/topics/driving-licence/models/austria/a4/at-a4_en.htm?date=4/4/1998 (abgerufen 29.06.2015)

13 Vgl. OLG Düsseldorf, NZV 2006, 489-490

14 EuGH, Urteil vom 29. April 2004, a. a. O.

15 Vgl. EuGH, Urteil vom 01.03.2012, a. a. O.