



HESSISCHER LANDTAG

30. 11. 2017

Kleine Anfrage

der Abg. Faulhaber (DIE LINKE) vom 15.09.2017

betreffend Probleme des Identitätsnachweises bei somalischen Staatsangehörigen II

und

Antwort

des Ministers des Innern und für Sport

Vorbemerkung der Fragestellerin:

Somalische Staatsangehörige stoßen im Alltag häufig auf Probleme beim Nachweis ihrer Identität. Somalische Identitätsdokumente, die nach 1991 ausgestellt wurden, werden von deutschen Behörden nicht zum Identitätsnachweis akzeptiert. In Deutschland ausgestellte Identitätspapiere enthalten daher meist den Hinweis, dass die Daten zur Person auf den eigenen Angaben des Ausweisinhabers beruhen.

Dieser Zusatz führt bei Einbürgerungsbewerbern regelmäßig dazu, dass der Einbürgerungsantrag abgelehnt wird. Auch bei der Eheschließung, bei Bankangelegenheiten, bei der Arbeitssuche und im Rahmen von bestehenden Arbeitsverhältnissen - insbesondere im sicherheitsrelevanten Bereich wie etwa am Flughafen - ergeben sich Probleme, weil die Identität als nicht zweifelsfrei geklärt angesehen wird.

Im Rahmen von Einbürgerungsverfahren soll nach einem Erlass des Hessischen Innenministeriums vom 06.07.2016 (Aktz. II-1-01c08-12-12/003) die Bestätigung von nahen Familienangehörigen, deren Identität selbst zweifelsfrei geklärt ist, über bestehende Identitätszweifel hinweghelfen können.

Von dieser Möglichkeit der Beweiserleichterung kann allerdings nur eine geringe Zahl an Einbürgerungsbewerbern profitieren, da nur wenige Betroffene Familienangehörige in Deutschland haben und diese oftmals die gleichen Probleme beim Identitätsnachweis erleben. Das Familienverhältnis muss zudem durch einen kostenaufwändigen DNA-Test nachgewiesen werden.

Vorbemerkung des Ministers des Innern und für Sport:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine geklärte und feststehende Identität zwingende Voraussetzung für eine Einbürgerung nach § 10 StAG (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. September 2011, Az.: 5 C 27/10, juris, Rn. 11 ff.; Urteil vom 9. September 2014, Az. 1 C 10/14, juris Rn. 14, Urteil vom 1. Juni 2017, Az.: 1 C 16/16). Zur Begründung hat das Gericht ausgeführt, dass auf der Grundlage der angegebenen Personalien des Einbürgerungsbewerbers (wie Titel, Vorname, Nachname, Geburtsname, Geburtsdatum, Geburtsort, Familienstand) alle weiteren Anfragen bei in- und ausländischen Behörden durchgeführt werden. Nur wenn Gewissheit bestünde, dass ein Einbürgerungsbewerber die Person ist, für die er sich ausgibt, könne nach Durchführung der erforderlichen Ermittlungen mit hinreichender Sicherheit beurteilt werden, ob und welche ausländische Staatsangehörigkeit der Einbürgerungsbewerber besitzt, ob er im In- oder Ausland wegen einer Straftat verurteilt worden ist, ob tatsächliche Anhaltspunkte für eine Verfolgung oder Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen bestehen oder ob ein Ausweisungsgrund vorliegt. Die Notwendigkeit der Identitätsklärung ergibt sich nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts auch aus dem Sinn und Zweck einer Verleihung der Staatsangehörigkeit durch rechtsgestaltenden Verwaltungsakt. Zwar werden mit der Übergabe einer Einbürgerungsurkunde die Identitätsmerkmale des Einbürgerungsbewerbers nur deklaratorisch beurkundet, aber es bestehe ein öffentliches Interesse daran, dass die Einbürgerungsurkunde im Hinblick auf die beurkundeten Personalien richtig ist. Die Einbürgerung diene nicht dazu, einer Person eine vollkommen neue Identität oder eine zusätzliche Alias-Identität zu verschaffen. Es bestehe daher ein erhebliches staatliches Interesse daran zu verhindern, dass ein und dieselbe Person im Rechtsverkehr mit mehreren unterschiedlichen Identitäten und amtlichen Ausweispapieren auftreten kann.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann die Prüfung der Identität auch bei anerkannten Flüchtlingen nicht entfallen; den typischerweise bestehenden Beweisschwierigkeiten in Bezug auf die Identität kann nur durch Erleichterungen bei der Beweisführung und durch deren Berücksichtigung bei der Mitwirkungspflicht, nicht aber durch einen generellen Verzicht auf die Identitätsprüfung Rechnung getragen werden.

Begründete Zweifel an der Identität einer Person bestehen nach der Rechtsprechung, wenn geeignete Dokumente zum Nachweis der Identität fehlen oder wenn gefälschte Urkunden vorgelegt werden (BVerwG, Urteil vom 1. September 2011, Az.: 5 C 27/10 m.w.N.). Somalische Einbürgerungsbewerber können oft ihre Identität nicht mit Pässen, Ausweisen oder anderen öffentlichen Urkunden nachweisen, da derzeit alle somalischen Pässe und Passersatzdokumente, die nach dem 31. Januar 1991 ausgestellt oder verlängert worden sind, im Bundesgebiet nicht anerkannt werden können (vgl. Allgemeinverfügung des Bundesministerium des Innern über die Anerkennung eines ausländischen Passes oder Passersatzes vom 6. April 2016 (BANz. AT 25. April 2016 B1)). Daneben können nach einer Information des Bundesministeriums des Innern auch Bestätigungen der somalischen Botschaft über die Identität, die somalische Staatsangehörigkeit sowie über einen gestellten Antrag zur Ausstellung eines somalischen Nationalpasses nicht zur Klärung der Identität von Einbürgerungsbewerbern herangezogen werden.

Zur Gewährleistung eines einheitlichen Verwaltungsvollzugs wurden auf der Grundlage der Rechtsprechung mit Erlass vom 6. Juli 2016 (Az.: II 1 - 01c08-18-12/003) den Regierungspräsidien als Einbürgerungsbehörden Hinweise für die Einbürgerungsverfahren von somalischen Staatsangehörigen gegeben. Danach hat die Prüfung der Identität eines Einbürgerungsbewerbers in Form einer Gesamtwürdigung der zur Verfügung stehenden Nachweise unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls zu erfolgen. Grundsätzlich ist zum Nachweis der Identität in Einbürgerungsverfahren die Vorlage eines Passes oder Ausweises bzw. eines entsprechenden Ersatzpapiers zu fordern (vgl. Nr. 4.2.1 i.V.m. 4.4.1 der Verwaltungsvorschrift über das Einbürgerungsverfahren vom 29. März 2011 (StAnz. S. 607 f.)). Da nach der derzeitigen politischen Lage der Republik Somalia, die durch das weitgehende Fehlen einer ordnenden Staatsgewalt geprägt ist, der Nachweis der Identität somalischer Einbürgerungsbewerber mit öffentlichen Urkunden nur in Ausnahmefällen in Betracht kommt, können nach dem Erlass zur Klärung der Identität grundsätzlich auch andere Urkunden herangezogen werden (vgl. Nr. 2.6. des Erlasses vom 6. Juli 2016). Die nach der Rechtsprechung grundsätzlich möglichen Erleichterungen bei der Beweisführung oder bei der Mitwirkungspflicht nach § 37 Abs. 1 StAG i.V.m. § 82 AufenthG in Fällen, in denen sich Einbürgerungsbewerber in einer typischen Beweisnot befinden, hat Hessen aufgrund der derzeit in Somalia herrschenden Zustände mit dem Erlass zum Anlass genommen, allen somalischen Einbürgerungsbewerbern generell entsprechende Erleichterungen zu gewähren, denen ein urkundlicher Nachweis der Identität nicht oder nur mit Urkunden ab dem Jahr 1991 möglich wäre. Da allerdings nach der Rechtsprechung auch bei entsprechenden Erleichterungen nicht auf eine Prüfung der Identität verzichtet werden kann, müssen auch in diesen Fällen Nachweise vorgelegt werden, die einen annähernd verlässlichen Schluss auf die Identität des Einbürgerungsbewerbers rechtfertigen (vgl. Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 8. Dezember 2014, Az.: 10 K 4089/13, juris, Rn. 48; VG Frankfurt am Main, Urteil vom 5. April 2016, Az.: 1 K 2008/14.F; vgl. Nr. 2.8 des Erlasses vom 6. Juli 2016). Im Wege einer Beweiserleichterung kann als erforderlicher Nachweis auch der Vortrag eines Angehörigen gelten, wenn dessen Identität zweifelsfrei geklärt ist und dieser die Personendaten des Antragstellers an Eides Statt versichert (vgl. Nr. 2.8 des Erlasses vom 6. Juli 2016 sowie in einem obiter dictum das Urteil des VG Mainz vom 23. September 2015, Az.: 4 K 1470/14.Mz und Beschluss des OVG Rheinland-Pfalz vom 1. Februar 2016, Az.: 11020/15.OVG). Ein für die Einbürgerung hinreichend verlässlicher Schluss auf die Identität des Einbürgerungsbewerbers wird allerdings nur dann vorliegen können, wenn der Vortrag glaubhaft ist und aus dem bisherigen Gang des Verfahrens keine Anhaltspunkte für Widersprüche bestehen.

Sofern allerdings im Einzelfall die Identität nach Überzeugung der Staatsangehörigkeitsbehörde nicht verlässlich geklärt werden kann, ist die Einbürgerung abzulehnen. Verbleibende Zweifel gehen im Fall der Unaufklärbarkeit zu Lasten des Betroffenen, dem die materielle Beweislast für die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen obliegt (Bayerischer VGH, Beschluss vom 13. November 2014, Az.: 5 ZB 14.1356; OVG NRW, Urteil vom 10. Dezember 2015, Az.: 19 A 2132/12; VG Frankfurt am Main, Urteil vom 5. April 2016, Az.: 1 K 2008/14.F).

Frage 1. Auf welcher Rechtsgrundlage wird Einbürgerungsbewerbern ein "freiwilliges" DNA-Gutachten zur Klärung des Verwandtschaftsverhältnisses nahegelegt?

Sofern somalische Einbürgerungsbewerber von der durch den Erlass vom 6. Juli 2016 eröffneten Möglichkeit Gebrauch machen und zum Nachweis ihrer Identität eine eidesstattliche Versicherung eines Verwandten vorlegen, obliegt es dem Einbürgerungsbewerber, die verwandtschaftlichen Beziehungen gegenüber der Einbürgerungsbehörde nachzuweisen. Nach § 37 Abs. 1 Satz 2 StAG i.V.m. § 82 Abs. 2 Satz 1 AufenthG ist der Einbürgerungsbewerber verpflichtet, seine Belange und für ihn günstige Umstände, soweit sie nicht offenkundig oder bekannt sind, unter Angabe nachprüfbarer Umstände unverzüglich geltend zu machen und die erforderlichen Nachweise über seine persönlichen Verhältnisse, sonstige erforderliche Bescheinigungen und Erlaubnisse sowie sonstige erforderliche Nachweise, die er erbringen kann, unverzüglich beizubringen. Ein DNA-Gutachten wird von den Einbürgerungsbehörden daher nicht gefordert; der Nachweis der verwandtschaftlichen Beziehungen und dessen Form stehen im ausschließlichen Ermessen des Einbürgerungsbewerbers. Sofern vom Einbürgerungsbewerber ein DNA-

Gutachten vorgelegt wird, wird dieses von den Einbürgerungsbehörden als geeigneter Nachweis der verwandtschaftlichen Beziehungen anerkannt.

Frage 2. Auf welcher Rechtsgrundlage werden die Kosten eines solchen Gutachtens den Antragstellern auferlegt?

Sofern ein Einbürgerungsbewerber sich entscheidet, gegenüber der Einbürgerungsbehörde die verwandtschaftlichen Beziehungen zu einer Person durch ein DNA-Gutachten nachzuweisen, so muss er die Kosten eines solchen Gutachtens tragen, da ein entsprechender Nachweis nach § 37 Abs. 1 Satz 2 StAG i.V.m. § 82 Abs. 2 Satz 1 AufenthG zu seinen Obliegenheiten gehört.

Frage 3. Welche Konsequenzen für das weitere Einbürgerungsverfahren hätte eine Weigerung des Betroffenen, ein solches DNA-Gutachten vorzulegen?

Dem Einbürgerungsbewerber obliegt es im Rahmen seiner Mitwirkungsverpflichtung nach § 37 Abs. 1 Satz 2 StAG i.V.m. § 82 Abs. 1 Satz 1 AufenthG, der Einbürgerungsbehörde zur Prüfung der Identität die erforderlichen Nachweise vorzulegen. Gelingt es ihm nicht, seine Identität zur Überzeugung der Staatsangehörigkeitsbehörde nachzuweisen, muss die Einbürgerung abgelehnt werden. Verbleibende Zweifel gehen im Fall der Unaufklärbarkeit zu Lasten des Einbürgerungsbewerbers, dem die materielle Beweislast für die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen obliegt (Bayerischer VGH, Beschluss vom 13. November 2014, Az.: 5 ZB 14.1356; OVG NRW, Urteil vom 10. Dezember 2015, Az.: 19 A 2132/12; VG Frankfurt am Main, Urteil vom 5. April 2016, Az.: 1 K 2008/14.F).

Frage 4. Welche Konsequenzen für die Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit hat bei einem in Hessen geborenen Kind, das an sich die Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) für die Einbürgerung erfüllt, der Zusatz nach dem Familiennamen "Identität nicht nachgewiesen" oder "Namensführung des Kindes nicht nachgewiesen" nach dem Geburtsnamen in Geburtsurkunde bzw. Personenstandsurkunde?

Die Beurkundungen in den Personenstandsregistern und Personenstandsurkunden genießen nach § 54 Abs. 1 und 2 Personenstandsgesetz (PStG) öffentlichen Glauben, d.h. dass sie bei einer Geburt die Geburt und die darüber gemachten näheren Angaben sowie sonstige Angaben über den Personenstand der Person, auf die sich der Eintrag bezieht, beweisen. Ob und welche Angaben in Personenstandsregistern beurkundet werden können, ist immer von den im konkreten Einzelfall vorgelegten Nachweisen abhängig. Bei der Beurkundung einer Geburt soll sich das Standesamt nach § 33 Personenstandsverordnung (PStV) u.a. bei miteinander verheirateten Eltern ihre Geburtsurkunden und die Eheurkunde oder einen beglaubigten Ausdruck aus dem Eheregister (dies gilt auch bei Auflösung der Ehe) und einen Personalausweis, Reisepass oder ein anderes anerkanntes Passersatzpapier der Eltern vorlegen lassen.

In den Fällen, in denen keine entsprechenden Dokumente vorgelegt werden können, die die Angaben der Eltern belegen, hat das Standesamt nach § 35 Abs. 1 PStV i.V.m. Nr. 21.4.7 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Personenstandsgesetz (PStG-VwV) im Geburtseintrag einen erläuternden Zusatz über die nicht nachgewiesene Identität der Eltern und die in Folge dessen auch nicht nachgewiesene Namensführung des Kindes aufzunehmen. Enthält der Geburtsregistereintrag einen solchen Zusatz, darf das Standesamt nach § 35 Abs. 1 Satz 2 PStV bis zur Eintragung einer ergänzenden Folgebeurkundung anstelle einer Geburtsurkunde nur einen beglaubigten Ausdruck aus dem entsprechenden Geburtenregister ausstellen. Bei diesem Ausdruck handelt es sich ebenfalls um eine Personenstandsurkunde (§ 55 Abs. 1 Nr. 1 PStG), mit der die Geburt und die darüber gemachten näheren Angaben sowie die sonstigen Angaben über den Personenstand der Personen bewiesen werden können, auf die sich der Eintrag bezieht (§§ 54 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, § 55 Abs. 1 PStG); allerdings ist die Beweiskraft hinsichtlich der Angaben, die mit einem erläuternden Zusatz versehen sind, eingeschränkt.

Die Frage, ob eine Identitätsfeststellung auch im Falle des gesetzlichen Staatsangehörigkeitserwerbs durch Geburt nach § 4 Abs. 3 StAG notwendig ist, hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 1. September 2011 ausdrücklich offengelassen und betont, dass diese Frage noch nicht höchstrichterlich entschieden ist. Sofern für einen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG eine Identitätsprüfung nicht notwendig ist, hat das Gericht allerdings einem möglichen Einwand auf eine Ungleichbehandlung mit dem Staatsangehörigkeitserwerb durch Einbürgerung entgegengehalten, dass diese ohne Weiteres damit gerechtfertigt werden könne, dass die staatlichen Sicherheitsinteressen bei der Einbürgerung im Inland geborener Kinder ein geringeres Gewicht haben als bei der Einbürgerung von Erwachsenen und ihren im Ausland geborenen Kindern, die im Ausland regelmäßig mit bestimmter Identität registriert sind und eine für die Einbürgerung relevante Vorgeschichte haben könnten.

Frage 5. Greifen die im Erlass geäußerten Sicherheitsbedenken - nur bei Gewissheit über die Person des Einbürgerungsbewerbers könne "mit hinreichender Sicherheit beurteilt werden, ob und welche ausländischen Staatsangehörigkeit der Einbürgerungsbewerber besitzt, ob er im In- oder Ausland wegen einer Straftat verurteilt worden ist, ob tatsächliche Anhaltspunkte für eine Verfolgung oder Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen bestehen oder ob ein Ausweisungsgrund vorliegt" - auch bei Neugeborenen?

Die im Erlass vom 6. Juli 2016 angeführten Sicherheitsaspekte, insbesondere die Frage der Verurteilung wegen einer Straftat, das Vorliegen von Anhaltspunkten für verfassungsfeindliche Bestrebungen oder das Vorliegen eines Ausweisungsgrundes spielen bei Neugeborenen naturgemäß keine Rolle. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Identitätsprüfung aber nicht nur eine notwendige Voraussetzung der in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und § 11 StAG vorgesehenen Sicherheitsüberprüfungen, sondern es bestehe aufgrund der konstitutiven Wirkung der Einbürgerung im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit ein öffentliches Interesse daran, dass die Einbürgerungsurkunde auch im Hinblick auf die beurkundeten Personalien richtig sei. Es bestehe ein erhebliches staatliches Interesse daran, zu verhindern, dass die Einbürgerung einer Person eine vollkommen neue Identität oder eine zusätzliche Alias-Identität verschafft und ein und dieselbe Person im Rechtsverkehr mit mehreren unterschiedlichen Identitäten und amtlichen Ausweispapieren auftreten kann (BVerwG, Urt. vom 1. September 2011, a.a.O.). Vor diesem Hintergrund sieht der Erlass vor, dass für Einbürgerungen auch bei Kindern unter 16 Jahren nicht generell auf Nachweise zur Identitätsklärung verzichtet werden könne (vgl. Nr. 2.9 des Erlasses vom 6. Juli 2016).

Frage 6. Welche Auswirkungen hat der Hinweis in Ausweispapieren, dass die Daten zur Person auf den eigenen Angaben des Ausweisinhabers beruhen, für eine Tätigkeit am Flughafen oder in sicherheitsrelevanten Bereichen?

Frage 7. Auf welcher Rechtsgrundlage und durch welche Behörden werden Entscheidungen darüber getroffen, ob eine Arbeitstätigkeit von Personen mit entsprechendem Hinweis im Ausweis an Flughafen oder in anderen sicherheitsrelevanten Bereichen aufgenommen bzw. fortgesetzt werden kann.

Die Fragen Nr. 6 und 7 werden zusammengefasst wie folgt beantwortet:

Das Polizeipräsidium Frankfurt am Main ist für die Entscheidung über eine Zutrittsberechtigung in sicherheitsrelevante Bereiche des Frankfurter Flughafens und des Flughafens Kassel-Calden im Rahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfung zuständig. Hierfür werden unter anderem Erkenntniszulieferungen des Hessischen Landeskriminalamtes, beruhend auf einem bundesweiten Abgleich der dem Antrag zu Grunde liegenden personenbezogenen Daten in den primären polizeilichen Zielsystemen, herangezogen. Darüber hinaus besteht die Zuständigkeit für Entscheidungen über die Aufnahme einer Tätigkeit in sonstigen dem Luftsicherheitsgesetz unterliegenden Bereichen außerhalb von Verkehrsflughäfen im Rahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfung. Rechtsgrundlage für Zuverlässigkeitsüberprüfungen ist § 7 Luftsicherheitsgesetz in Verbindung mit der Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung, darüber hinaus die EU-Verordnung 2015/1998. Anlage 9-A Nr. 11.1 3b dieser Verordnung regelt die Feststellung der Identität der betreffenden Person anhand der zum Nachweis vorgelegten Papiere. Ergibt die Prüfung der Antragsteller-Personalien, dass diese allein auf Eigenangaben beruhen, weist die überwiegende Mehrheit der deutschen Luftsicherheitsbehörden die Bearbeitung des Zuverlässigkeitsüberprüfungs-Antrags zurück bzw. versagt die Zuverlässigkeitsbestätigung. Das Polizeipräsidium Frankfurt am Main als zuständige Luftsicherheitsbehörde in Hessen weist gleichfalls derartige Anträge zurück.

Frage 8. Wie stellt sich die Situation bei der standesamtlichen Eheschließung von Personen dar, in deren Ausweispapieren der Hinweis vorhanden ist, dass die Daten zur Person auf den eigenen Angaben des Ausweisinhabers beruhen?

Der Hinweis, dass die Daten zur Person auf eigenen Angaben des Ausweisinhabers beruhen, führt nicht zwingend dazu, dass die Eheschließung eines somalischen Staatsangehörigen abzulehnen ist. Das OLG Frankfurt am Main hat in einem Beschluss vom 18. Juni 2015 aus der durch Art. 6 GG grundsätzlich geschützten Ehefreiheit und aus § 9 Abs. 2 PStG abgeleitet, dass eine Eheschließung von der Vorlage und Beibringung von Personenstandsurkunden oder sonstigen öffentlichen Urkunden nur abhängig gemacht werden darf, wenn deren Beschaffung den Personen, welche die Ehe schließen wollen, möglich und zumutbar ist (OLG Frankfurt am Main, Beschluss vom 18. Juni 2015, Az.: 20 W 137/15). Ist die Beschaffung öffentlicher Urkunden nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten oder unverhältnismäßig hohen Kosten

möglich, so können nach § 9 Abs. 2 Satz 1 PStG auch andere Urkunden als Beurkundungsgrundlage dienen. Sind auch diese nicht einfacher zu beschaffen als die erforderlichen öffentlichen Urkunden oder können die für die Beurkundung erheblichen tatsächlichen Behauptungen der Betroffenen weder durch öffentliche Urkunden noch durch andere Urkunden nachgewiesen werden, so kann der Standesbeamte zum Nachweis dieser Tatsachen als ultima ratio auch Versicherungen an Eides statt der Betroffenen oder anderer Personen verlangen und abnehmen (§ 9 Abs. 2 Satz 2 PStG). Die Entscheidung darüber, ob vorgelegte Urkunden zum Nachweis ausreichend sind, sowie welche Maßnahmen zur Urkundenbeschaffung möglich, erfolgsversprechend und zumutbar sind, hat das Standesamt nach den Umständen des Einzelfalls - auch unter Berücksichtigung der aktuellen Situation im Heimatland des Ausländers - zu beurteilen und zu entscheiden.

Wiesbaden, 16. November 2017

Peter Beuth