



HESSISCHER LANDTAG

30. 11. 2017

Kleine Anfrage

der Abg. Faulhaber (DIE LINKE) vom 15.09.2017

betreffend Probleme des Identitätsnachweises bei somalischen Staatsangehörigen I

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. Wie viele somalische Staatsangehörige lebten 2014, 2015, 2016 sowie 2017 zum 31.08.2017 (bzw. zum letztmöglichen Stichtag) jeweils in Deutschland, wie viele von ihnen in Hessen?

Die Anzahl der in Deutschland und Hessen aufhältigen somalischen Staatsangehörigen jeweils zum 31. August der Jahre 2014 bis 2017 kann nachstehender Übersicht entnommen werden (Quelle: Ausländerzentralregister):

Stichtag	Deutschland	Hessen
31.08.2014	14.624	4.696
31.08.2015	20.850	5.750
31.08.2016	30.931	7.319
31.08.2017	37.243	8.597

Frage 2. Wie viele somalische Staatsangehörige, die zum 31.08.2017 (bzw. zum letztmöglichen Stichtag) in Hessen lebten, verfügen über Identitätsdokumente mit dem Hinweis, dass Personendaten auf den eigenen Angaben des Inhabers beruhen?

In wie vielen Fällen Identitätsdokumente mit dem Hinweis ausgestellt wurden, dass Personendaten auf eigenen Angaben beruhen, wird statistisch nicht erfasst. Die nachträgliche Erhebung dieser Daten durch die Ausländerbehörden wäre mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verbunden gewesen, da dies eine Sichtung des gesamten in Betracht kommenden Aktenbestands zu somalischen Staatsangehörigen erforderlich gemacht hätte.

Frage 3. Wie viele somalische Staatsangehörige wurden 2014, 2015, 2016 sowie 2017 zum 31.08.2017 (bzw. zum letztmöglichen Stichtag) in Deutschland eingebürgert, wie viele von ihnen in Hessen?

Die Anzahl der Einbürgerungen somalischer Staatsangehöriger in den Jahren 2014 bis 2017 ist in der nachfolgenden Tabelle für Deutschland und Hessen getrennt aufgeführt (Quelle: Destatis bzw. HSL). Die Einbürgerungszahlen beinhalten sowohl abgeschlossene Einbürgerungsverfahren, die auf im Jahr des Abschlusses des Verfahrens gestellte Anträge zurückgehen als auch solche, die auf Anträge aus dem Vorjahr oder Vorjahren zurückgehen.

Jahr	2014	2015	2016	2017 bis einschließlich 31. August
Deutschland	185	163	128	Die Angaben liegen nicht vor. Das Statistische Bundesamt wird die Zahlen für das gesamte Jahr 2017 erst im Frühjahr 2018 veröffentlichen.
Hessen	88	35	20	17

Frage 4. Wie viele Anträge somalischer Einbürgerungsbewerber wurden 2014, 2015, 2016 sowie 2017 zum 31.08.2017 (bzw. zum letztmöglichen Stichtag) in Hessen gestellt, wie viele sodann wegen Zweifel an der Identität des Antragstellers abgelehnt?

Die Anzahl der Anträge somalischer Einbürgerungsbewerber in den Jahren 2014 bis 2017 in Hessen ist in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt:

2014	2015	2016	2017 bis einschließlich 31. August
77	82	86	83

Wie viele Anträge wegen einer nicht geklärten Identität des Antragstellers abgelehnt wurden, ist nicht bekannt, da keine statistische Erfassung der Ablehnungsgründe erfolgt.

Frage 5. Wie viele somalische Einbürgerungsbewerber konnten bislang in Hessen von der oben beschriebenen Beweiserleichterung gem. Erlass des Hessischen Innenministeriums vom 06.07.2016 (Aktz. II-1-01c08-12-12/003) profitieren?

Der Erlass des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport vom 6. Juli 2016 enthält für somalische Staatsangehörige mehrere Erleichterungen für Einbürgerungsverfahren. Auf der Grundlage, dass der Erlass generell allen somalischen Einbürgerungsbewerbern unabhängig von den sonst in jedem Einzelfall notwendigen Prüfungen einer typischen Beweisnot Beweiserleichterungen und Erleichterungen bei der Mitwirkungspflicht nach § 37 Abs.1 StAG i.V.m. § 82 AufenthG gewährt, besteht eine der Erleichterungen darin, dass die Identität nicht zur Überzeugung der Einbürgerungsbehörde geklärt sein muss, sondern es ist ausreichend, dass Nachweise vorgelegt werden, die einen annähernd verlässlichen Schluss auf die Identität des Einbürgerungsbewerbers rechtfertigen (vgl. Nr. 2.8 des Erlasses vom 6. Juli 2016). Daneben eröffnet der Erlass die Möglichkeit, dass als erforderlicher Identitätsnachweis auch der Vortrag eines Angehörigen gelten kann, wenn dessen Identität zweifelsfrei geklärt ist und dieser die Personendaten des Antragstellers an Eides Statt versichert. Wie viele somalische Einbürgerungsbewerber in Hessen bislang von diesen Erleichterungen profitieren konnten, ist nicht bekannt, da diese Daten statistisch nicht erfasst werden.

Frage 6. Welche weiteren Beweiserleichterungen sind bei Einbürgerungsbewerbern denkbar, die über keine nahen Angehörigen mit gesicherter Identität verfügen?

Nach Nr. 2.2 des Erlasses des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 6. Juli 2016 hat die Prüfung der Identität eines Einbürgerungsbewerbers in Form einer Gesamtwürdigung der zur Verfügung stehenden Nachweise unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls zu erfolgen. Der Erlass enthält dementsprechend keine abschließende Aufzählung von möglichen Nachweisen. Es müssen im Rahmen der Prüfung der Identität alle Nachweise berücksichtigt werden, die vom Einbürgerungsbewerber beigebracht werden und zur Klärung der Identität geeignet sind. Die Identität eines Einbürgerungsbewerbers, der sich in einer typischen Beweisnot befindet, kann nach Nr. 2.8 des Erlasses u.a. durch den Vortrag eines Angehörigen nachgewiesen werden, wenn dessen Identität zweifelsfrei geklärt ist und dieser die Personendaten des Antragstellers an Eides Statt versichert. Zum Teil wird von Einbürgerungsbewerbern gefordert, dass alleine der Vortrag oder eine eidesstattliche Versicherung von Freunden, Bekannten, Stammesangehörigen o.ä. zur Identitätsklärung ausreichen soll. Zwar müssen im Rahmen der Gesamtwürdigung auch derartige Nachweise für die Identitätsprüfung berücksichtigt werden. Eine Identitätsklärung ausschließlich mit dieser Form des Nachweises dürfte allerdings nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen, denn das durch Abstammung vorhandene Band zwischen Angehörigen bietet für die Klärung der Identität am ehesten die Gewähr, dass die mit einem Einbürgerungsbewerber verwandten Personen dessen Identität bestätigen können. Zudem kann nur ein verwandtschaftliches Verhältnis urkundlich nachgewiesen werden, während eine Nachprüfung der Angaben von Bekannten oder anderen Personen in der Regel nicht möglich ist. Eine Identitätsfeststellung ausschließlich aufgrund des Vortrags oder einer eidesstattlichen Versicherung eines Freundes, Bekannten o.ä. würde im Ergebnis auf die ungeprüfte Übernahme der Angaben des Einbürgerungsbewerbers hinauslaufen, die vom BVerwG in seiner Entscheidung vom 1. September 2011 mit Blick auf die erheblichen Missbrauchsgefahren gerade abgelehnt wurde.

Frage 7. Welche Bedenken bestehen gegen die Möglichkeit, die Identität als geklärt anzusehen, wenn nachweisbar über einen längeren Zeitraum und verfahrensübergreifend immer die gleichen Angaben zur Person gemacht wurden?

Die bloße Angabe von Personendaten im Einbürgerungsantrag ist ohne Vorlage von Nachweisen grundsätzlich nicht zur Feststellung der Identität geeignet; dies gilt auch bei verfahrensübergreifend gleichbleibenden Angaben. Identitätsangaben, die de facto auch verfahrensübergreifend über einen längeren Zeitraum genutzt werden, können ohne eine entsprechende Rechtsgrundlage nicht de jure erstarken und ersetzen nicht einen erforderlichen Identitätsnachweis (vgl. auch VG Gießen, Urteil vom 26. September 2017, Az.: 4 K 2889/16.GI).

Frage 8. Welche Beweiserleichterungen für Einbürgerungsbewerber in ähnlicher Beweisnotlage bestehen in anderen Bundesländern?

Bayern gewährt nach seinen Anwendungshinweisen zum Staatsangehörigkeitsgesetz mit Stand vom 23. Dezember 2015 Einbürgerungsbewerbern aus Herkunftsländern, in denen staatliche Strukturen, wie in Somalia, kaum existent oder staatliche Institutionen nicht handlungsfähig sind, im Rahmen von Ermessenseinbürgerungen Beweiserleichterungen. Sind alle zumutbaren Bemühungen ausgeschöpft, kann nach diesen Anwendungshinweisen bei einem ansonsten schlüssigen und glaubhaften Sachvortrag in geeigneten Fällen (insbesondere wenn in anderen behördlichen Verfahren, etwa personenstandsrechtlichen Beurkundungen, bereits eidesstattliche Versicherungen als Beweismittel anerkannt wurden) eine Versicherung hinsichtlich der Identität in Zusammenschau mit allen übrigen Umständen des konkreten Einzelfalls als hinreichende Klärung der Identität akzeptiert werden. Über Beweiserleichterungen in weiteren Bundesländern liegen keine Informationen vor.

Wiesbaden, 19. November 2017

Peter Beuth