



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Stellungnahme

zum Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat:

Viertes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes und anderer Gesetze

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum genannten Gesetzentwurf.

Dem UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Aufgabe übertragen, für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und sich um dauerhafte Lösungen für die Betroffenen zu bemühen. Die überwachende Funktion von UNHCR ist ein integrativer und wesentlicher Bestandteil zur Wahrung des internationalen Flüchtlingsschutzes und explizit in Artikel 8 seiner Satzung festgelegt. Demnach sorgt UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge, die unter seine Zuständigkeit fallen, indem u. a. der Abschluss und die Ratifizierung von internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge gefördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorgebracht werden. Teil dieses Mandats von UNHCR ist die Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und des New Yorker Protokolls von 1967.¹ In Artikel 35 GFK und Artikel II des New Yorker Protokolls haben sich die Unterzeichnerstaaten dieser Vertragswerke verpflichtet, mit UNHCR zur Erfüllung dieser Aufgaben zusammenzuarbeiten.

In Ausübung dieses Mandats nimmt UNHCR zum oben genannten Gesetzentwurf wie folgt Stellung.

1. Grundsätzliche Erwägungen anhand der Genfer Flüchtlingskonvention zum Umgang von anerkannten Flüchtlingen mit den Behörden ihres Herkunftslandes

Aus Sicht von UNHCR sind die Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit unerlässliche Elemente eines funktionierenden Asylsystems, sowohl im Hinblick auf das Asylverfahren als auch auf die Ausstellung von Dokumenten. Es entspricht dem nachvollziehbaren Anliegen jedes Aufnahmestaates, die Identität der im Land als Flüchtlinge aufgenommenen Personen festzustellen und den Schutzstatus als Flüchtling Personen mit einer eindeutig bestimmten Identität zu gewähren. Da die Identität ebenso wie die Staatsangehörigkeit auch für die Sachverhaltsfeststellung im Hinblick auf die Kriterien der Flüchtlingseigenschaft bedeutsam ist, ist eine Klärung durch das BAMF im Rahmen des Asylverfahrens erforderlich.

¹ BGBl. 1953 II S. 560, BGBl. 1969 II S. 1293.

Die GFK sieht dabei nicht vor, Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge zur Identitätsfeststellung darauf zu verweisen, durch Kontakt mit den Behörden des Heimatlandes weitere Belege zum Nachweis der Identität oder Identitätsdokumente zu erwirken. Es wohnt der Flüchtlingseigenschaft inne, dass der Schutz des Herkunftslandes nicht besteht und dass alle Verwaltungshandlungen vom Aufnahmestaat vorzunehmen sind. Art. 25 GFK sieht dies allgemein im Hinblick auf die Mitwirkung ausländischer Behörden (Abs. 1) und die Ausstellung von Urkunden und Bescheinigungen durch die Behörden des Herkunftslandes (Abs. 2) vor. Art. 27 und 28 GFK verpflichten den Aufnahmestaat zur Ausstellung von Identitäts- und ggfs. auch von Reisedokumenten.

Es ist eines der Kernelemente der Flüchtlingseigenschaft gemäß Art. 1 A (2) GFK, dass der Flüchtling den Schutz des Herkunftsstaates wegen der erlittenen oder befürchteten Verfolgung nicht in Anspruch nehmen kann oder will. Würden Flüchtlinge gleichwohl an die Behörden ihrer Herkunftsstaaten verwiesen, so können sich dadurch Gefahren für den Flüchtling selbst oder für im Heimatstaat verbliebene Verwandte ergeben. Darüber hinaus bestünde das Risiko, dass die Behörden des Herkunftsstaates durch willkürliche Entscheidungen über die Ausstellung oder Verweigerung von Dokumenten weiterhin das persönliche Schicksal von Flüchtlingen beeinflussen und gar Verfolgungshandlungen fortsetzen könnten.

Zudem wären die Bestimmungen der Art. 27 und 28 GFK weitgehend sinnlos, wenn für die Feststellung der Identität von Flüchtlingen verlangt werden könnte, die Behörden des Herkunftslandes um das Ausstellen von Identitätsnachweisen zu bitten: Der Flüchtling könnte sich dann auch gleich an die Behörden des Herkunftslandes wenden, um die entsprechenden Ausweise zu beantragen. Da die Anerkennung als Flüchtling rein deklaratorischer Natur ist,² entfalten diese Regelungen zudem bereits vom Datum der Asylantragstellung an ihre Wirkung.

2. Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung von Flüchtlingen (§ 12 Absatz 1 Satz 2 StaatsanghGE)

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass eine Mehrstaatigkeit bei einer Einbürgerung von anerkannten Flüchtlingen nur dann hinzunehmen sein soll, wenn „die Stellung eines Entlassungsantrags [...] nicht zumutbar ist“. Die Begründung des Gesetzentwurfes führt hierzu weiter aus, dass die Stellung eines solchen Entlassungsantrags zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit keineswegs von vornherein unzumutbar sei, wie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus den neunziger Jahren ergebe, zumal eine Beantragung durch beauftragte Dritte in Erwägung zu ziehen sei. Weiterhin wird in der Begründung ausgeführt, dass eine Einbürgerung mit fortbestehender Staatsangehörigkeit des Herkunftsstaats regelmäßig nicht im Interesse der betroffenen Personen liege und dann auch konsularischer Schutz durch die deutsche Auslandsvertretungen nur eingeschränkt möglich sei (Begründung B. Zu einzelnen Vorschriften, Artikel 1, Nummer 8, S. 25 f.).

Staaten haben das souveräne Recht, darüber zu entscheiden, wer unter welchen Bedingungen Staatsangehöriger werden kann. Auch Art. 34 GFK enthält keine Verpflichtung zur Einbürgerung von Flüchtlingen, sondern lediglich die Zusage in Absatz 1, „soweit wie möglich die Eingliederung und

² UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Rn. 28.

Einbürgerung von Flüchtlingen [zu] erleichtern“.³ Aus der Vorschrift ergibt sich keine Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Privilegierung von Flüchtlingen gegenüber anderen Ausländern bei der Einbürgerung. Allerdings kann die Gewährung einer Privilegierung eine Erleichterung der Einbürgerung bewirken und damit die mit Art. 34 des Abkommens intendierte Funktion erfüllen. In der Kommentarliteratur wird etwa darauf hingewiesen, dass das Erfordernis der Entlassung aus der bestehenden Staatsangehörigkeit dazu führen kann, dass Flüchtlinge aufgrund ihrer speziellen Situation, die sich von der anderer Ausländer maßgeblich unterscheidet, von der Möglichkeit der Einbürgerung abgeschnitten sind,⁴ so dass ein Absehen von diesem Erfordernis eine Erleichterung im Sinne von Art. 34 darstellt.

Zudem legt die Verpflichtung, die Einbürgerung soweit wie möglich zu erleichtern, nahe, dass eine einmal gewährte Erleichterung nur aus guten Gründen wieder rückgängig gemacht werden sollte. Eine solche Erleichterung liegt bisher in der Ausnahmeregelung, Personen mit einem Flüchtlingsreisepass von dem Erfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zu befreien. Würde diese Regelung eingeschränkt auf Fälle, in denen festgestellt wurde, dass die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht zumutbar ist, würde dies den Erwerb der Staatsangehörigkeit erschweren, nicht erleichtern. Daher würde die bisherige Regelung dem Ziel und Zweck des Art. 34 GFK grundsätzlich besser gerecht, und eine Abweichung hiervon wäre nur bei Vorliegen guter Gründe sachgerecht. Diesen Erwägungen sollte im Gesetzgebungsverfahren Rechnung getragen und in der Folge eine Regelung geschaffen werden, die Flüchtlinge aufgrund ihrer besonderen Situation im Ergebnis nicht sogar schlechter stellt als andere Ausländer.

Dafür spricht auch, dass die GFK in anderen Zusammenhängen davon ausgeht, dass eine Kontaktaufnahme mit den Behörden des Herkunftslandes nicht erwartet werden kann. Um einen solchen Kontakt zu vermeiden, sind nach Art. 25 GFK die Behörden des Aufnahmelandes verpflichtet, Mitwirkungshandlungen der Behörden des Herkunftslandes zu ersetzen und etwa Urkunden und Bescheinigungen auszustellen.⁵ Da die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit von den Behörden des Aufnahmelandes nicht ersatzweise vorgenommen werden kann, ist diese Bestimmung zwar auf die Situation des Art. 34 GFK nicht anwendbar. Die Regelung des Art. 25 GFK zeigt aber, dass

³ Im englischen Text der Konvention lautet die Bestimmung wie folgt:

Article 34 Naturalization

The Contracting States shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of refugees. They shall in particular make every effort to expedite naturalization proceedings and to reduce as far as possible the charges and costs of such proceedings.

⁴ A. Grahl-Madsen, Commentary on the Refugee Convention 1951, Articles 2-11, 13-37, Art. 34, Ziffer 4 (<https://www.unhcr.org/3d4ab5fb9.pdf>); R. Marx, Art. 34, Rn. 44, in A. Zimmermann (Hrsg.), The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary, 2001.

⁵ Im englischen Text der Konvention lauten Art. 25 Abs. 1 und 2 GFK wie folgt:

1. When the exercise of a right by a refugee would normally require the assistance of authorities of a foreign country to whom he cannot have recourse, the Contracting States in whose territory he is residing shall arrange that such assistance be afforded to him by their own authorities or by an international authority.

2. The authority or authorities mentioned in paragraph 1 shall deliver or cause to be delivered under their supervision to refugees such documents or certifications as would normally be delivered to aliens by or through their national authorities.

die GFK in anderen Kontexten davon ausgeht, dass von Flüchtlingen eine Kontaktaufnahme mit den Behörden des Herkunftslandes nicht verlangt werden kann.

Schließlich sprechen auch praktische Erwägungen gegen die vorgesehene Einzelfalleinschätzung, ob der oder dem Betroffenen durch den Verweis an die Behörden des Herkunftsstaates eine unzumutbare Handlung abverlangt wird. Es wird äußerst schwierig sein, den Grad einer Gefährdung des Flüchtlings oder von Verwandten durch den Herkunftsstaat aufgrund einer Beantragung der Entlassung aus der Staatsangehörigkeit zuverlässig festzustellen. Insoweit würde zwar der Amtsermittlungsgrundsatz gelten, konkrete Hinweise auf eine Gefährdung werden aber in vielen Fällen wahrscheinlich nicht zu ermitteln sein. Hinzu kommt, dass diese anspruchsvolle Prüfung im deutschen System durch die Einbürgerungsbehörden vorgenommen werden müsste, denen in der Regel Kenntnisse über die Herkunftslandsituation und zur Beurteilung von hier fraglichen Risiken fehlen werden. Die große Zahl der zuständigen Behörden mag insofern besondere Herausforderungen bergen; allein in Berlin wären die zwölf verschiedenen Bezirksämter mit betreffenden Fragen befasst.

Zudem ist zu bedenken, dass wenn durch die Kontaktaufnahme mit den Heimatbehörden ein Schaden, z.B. durch staatliche Repressalien gegen im Heimatland verbliebene Familienangehörige, entstehen sollte, dieser nicht mehr rückgängig gemacht werden kann.

Im Ergebnis würde die Beibehaltung der gegenwärtigen Rechtslage, nach der Personen mit einem Flüchtlingsreisepass im Sinne von Art. 28 GFK von dem Erfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit befreit sind, **dem Ziel und Zweck von Art. 34 GFK also besser gerecht** als die vorgeschlagene Neuregelung.

Sollte jedoch eine Änderung der bisherigen Rechtslage erfolgen, sollte im Gesetzestext klar geregelt werden, nach welchen genauen Kriterien die Behörden feststellen müssen, dass eine Kontaktaufnahme mit den Heimatbehörden keine der in der Gesetzesbegründung genannten Gefahren für den Antragsteller oder Familienangehörige befürchten lässt und diese daher zumutbar ist (z.B. möglicherweise in Fällen in denen die Verfolgungsgefahr nicht von staatlichen Akteuren ausgeht und feststeht, dass staatliche Stellen die betreffende Verfolgung nicht unterstützen, sondern lediglich nicht fähig sind, vor diesen Schutz zu bieten), um von Anbeginn die nötige Rechtsklarheit und gleichmässige Rechtsanwendung sicherzustellen. Insbesondere könnte auch die bereits gängige Praxis der Einbürgerungsbehörden, von den Asylbehörden vor einer Einbürgerung das Vorliegen von Beendigungsgründen im Sinne von § 73 Abs. 1 AsylG (in Umsetzung von Art. 1 C (5) GFK) prüfen zu lassen, eine klare Grundlage für die Frage schaffen, ob eine Kontaktaufnahme mit den Heimatbehörden zumutbar ist, da bei einer grundlegenden und dauerhaften Änderung der Umstände im Heimatland, die zu einer Beendigung der Verfolgungsgefahr geführt haben, die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus widerrufen würde.

3. Gesteigerte Anforderungen zur Identitätsklärung als Voraussetzung der Niederlassungserlaubnis (Neuregelung von §§ 9 und 26 AufenthG)

Mit der vorgeschlagenen Neuregelung wird angestrebt, auch bei Flüchtlingen eine „definitive“ Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit zur Voraussetzung einer Niederlassungserlaubnis zu machen und nur bei einer vom Flüchtling nachzuweisenden Unmöglichkeit der Klärung hiervon eine Ausnahme

zuzulassen. Dabei soll der Ausländer für die Unmöglichkeit der Identitätsklärung darlegen, dass er oder sie alle zumutbaren Bemühungen zur Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit unternommen hat (Begründung B, Artikel 3 Nummer 1, a, bb). Insoweit wird im Gesetzesvorschlag offenbar auch davon ausgegangen, dass eine Beantragung entsprechender Dokumente bei den Heimatbehörden, etwa der Auslandsvertretung, zumutbar ist (Gesetzentwurf, A. Problem und Ziel, S. 1; B. Artikel 3 Nummer 4).

Auf diesen Regelungssachverhalt ist Art. 25 GFK unmittelbar anwendbar. Eine **Kontaktaufnahme mit Behörden des Herkunftslandes darf daher von einem Flüchtling nicht verlangt werden**. Auch die **Kontaktaufnahme mit den Heimatbehörden durch Dritte**, seien es Verwandte oder sonstige Beauftragte, **kann nicht verlangt werden**, um eine Gefährdung wie oben beschrieben auszuschließen.

Die vorgeschlagenen Regelungen verkennen die Reichweite der Schutzausübung durch den Aufnahmestaat, der nach Art. 27 und 28 GFK dazu verpflichtet ist, Identitätsdokumente auszustellen, im Regelfall als Reisepass. Dabei wird zugleich die Identitätsfunktion des GFK Reiseausweises nach Art. 28 GFK (und damit mittelbar auch die eines Personalausweises nach Art. 27 GFK) unterminiert. Das Zusammenspiel dieser beiden Artikel zeigt, dass es nicht nur darum geht, Flüchtlingen das Überschreiten von Grenzen zu ermöglichen – wofür ebenfalls die Identität so weit wie möglich geklärt sein sollte – sondern sicherzustellen, dass jeder Flüchtling ein Identitätsdokument erhält, mit dem er sich im Aufnahmeland ausweisen kann. Sollte die Ausstellung eines Reiseausweises nach Art. 28 GFK aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verweigert werden, muss der betreffende Flüchtling jedenfalls einen Personalausweis nach Art. 27 GFK erhalten. Die genannten Dokumente dienen also der Identifizierung und sollten die Ergebnisse möglicher Nachweisverfahren bereits berücksichtigen. In einem anderen Kontext die Identität der Inhaber eines Flüchtlingsreisepasses oder eines Personalausweises anzuzweifeln, wird der Funktion dieser Dokumente nicht gerecht.

Die ausstellenden Behörden sollten vielmehr alle zur Verfügung stehenden geeigneten Mittel, wie sie in der Begründung des Gesetzentwurfs aufgezählt sind⁶, einschließlich von Dokumenten mit und ohne Lichtbildern sowie von Zeugenbeweisen zur Feststellung heranziehen, ohne dabei eine Kontaktaufnahme mit Behörden des Herkunftslandes zu verlangen. Eine Klärung der Identität sowie Staatsangehörigkeit kann auch anders als durch gültige Identitätsdokumente des Heimatlandes erreicht werden. Diese Aufklärung sollte bereits durch das BAMF im Rahmen des Asylverfahrens vor Ausstellung des Aufenthaltstitels erfolgen. Insoweit kann auch vom Flüchtling verlangt werden,

⁶ Begründung des Gesetzentwurfs, B. Artikel 3 Nummer 1, aa:

„Kann der Ausländer keinen Pass oder ein anderes Identitätsdokument mit Lichtbild beschaffen, so kann die Identität gegebenenfalls auch durch andere geeignete Mittel nachgewiesen werden. Dies zuvorderst mit geeigneten Dokumenten aus dem Herkunftsstaat, die biometrische Merkmale enthalten, wie beispielsweise ein Führerschein, Dienstaussweis, Wehrpass oder eine Personenstandsurkunde mit Lichtbild. Können diese nicht beschafft werden, so können auch geeignete Dokumente aus dem Herkunftsstaat ohne biometrische Merkmale zum Nachweis in Betracht kommen, wie beispielsweise eine Geburtsurkunde, Taufbescheinigung, Heiratsurkunde, Meldebescheinigung, Schulzeugnisse oder Schulbescheinigungen. Schließlich kommen beispielsweise auch nicht aus dem Herkunftsland stammende Urkunden als Mittel für die Klärung der Identität oder Staatsangehörigkeit in Betracht. Dies gilt auch für den Zeugenbeweis, etwa durch Vernehmung von Personen, die mit dem Einbürgerungsbewerber verwandt sind und deren Identität geklärt ist (vergleiche für die Einbürgerung: OVG RP, Beschluss vom 1. Februar 2016 - 7 A 11020/15.OVG -). Eine eidesstattliche Versicherung ist allein kein ausreichender Nachweis für die Identität oder Staatsangehörigkeit.“

vorhandene Beweismittel und Indizien beizubringen, für die er oder sie nicht direkt oder indirekt (über Verwandte oder Beauftragte) an die Behörden des Herkunftslandes herantreten muss. Auf der Grundlage sollte dann die Identitätsfeststellung erfolgen.

Ein Kontakt mit den Behörden des Herkunftslandes kann nach den Maßstäben der GFK unter keinen Umständen verlangt werden. Dies kann auch nicht durch die vorgeschlagene Ausnahmegesetzgebung des § 9 Abs. 2 Satz 7 AufenthG aufgefangen werden, dass der Ausländer von der Pflicht der Identitätsklärung befreit ist, wenn diese unmöglich ist. Weder Unmöglichkeit noch Zumutbarkeit sind rechtliche Kategorien, mit denen eine GFK-konforme Praxis sichergestellt werden könnte.

UNHCR-Vertretung in Deutschland

Oktober 2019