



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Maßnahmen und Herausforderungen bei der Identitätsfeststellung im Rahmen des Asylverfahrens sowie von Abschiebungen

Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk EMN

Kofinanziert durch die
Europäische Kommission



Maßnahmen und Herausforderungen bei der Identitätsfeststellung im Rahmen des Asylverfahrens sowie von Abschiebungen

Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk EMN

Zusammenfassung

Bei Asylbewerbern ist die Feststellung der Identität von erheblicher Bedeutung. Sie dient primär zwei Gründen: Zum einen soll mittels des Abgleichs der Fingerabdrücke mit EURODAC¹ ermittelt werden, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags und gegebenenfalls die Durchführung des Asylverfahrens nach Maßgabe der Dublin-II Verordnung² zuständig ist. Zum anderen können die Erkenntnisse, die im Rahmen der Identitätsfeststellung gewonnen werden, zur Erhärtung bzw. Widerlegung der Verfolgungsgeschichte des Antragstellers herangezogen werden. Hierbei dient die Identitätsfeststellung zur Überprüfung der Angaben des Antragstellers zum Reiseweg und seiner eventuell asylrechtlichen Vorgeschichte sowie zur Glaubhaftmachung der Verfolgungsgeschichte im Rahmen des Asylvortrags. Die Feststellung der Identität des Antragstellers ist im Asylverfahrensgesetz rechtlich vorgeschrieben (§§15 und speziell 16 AsylVfG). Kann die Identität nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden, etwa weil es dem Antragsteller nicht möglich war, Ausweisdokumente vorzulegen, muss dieser seine Identität zumindest glaubhaft machen sowie Gründe für das Fehlen von Identitätsnachweisen vorbringen.

Bei Abschiebungen kommt der Feststellung der Identität eine zentrale Bedeutung zu, da sie die praktische Voraussetzung für die Ausstellung von Pässen sowie Passersatzdokumenten ist, ohne die keine Abschiebung durchgeführt werden kann. Eine gescheiterte oder unzureichende Identitätsfeststellung stellt ein häufig auftretendes Hindernis für den Vollzug von Abschiebungen dar.

1 Verordnung Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens.

2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines Drittlandes in einem Mitgliedstaat gestellt hat.

1 Rechtlicher und politischer Hintergrund

1.1 Identitätsfeststellungen als Problem

Wird die Ermittlung der Identität bei Ausländern ohne gültige Ausweisdokumente als Problem wahrgenommen

a) im Rahmen des Asylverfahrens?

Ja. Das Bundesamt ist durch § 16 AsylVfG verpflichtet, die Identität des Antragstellers festzustellen. Die Ermittlung der Identität ist auch insofern von Relevanz für die Schutzgewährung, etwa wenn dadurch die Glaubwürdigkeit des Asylbewerbers in Frage steht, in dem dieser z. B. vorgibt,

Angehöriger eines bestimmten Staates, einer bestimmten Ethnie, Partei oder Religion zu sein, deren Zugehörigkeit zur Gewährung internationalen Schutzes führt. In den Fällen, in denen die Identität des Antragstellers nicht abschließend oder zweifelsfrei ermittelt werden kann, muss der Antragssteller seine Identitätsangaben glaubhaft machen, etwa indem er unterstützende Dokumente beschafft oder die Angaben zu seiner Person, insbesondere zum Herkunftsland, im Rahmen des Asylvortrags glaubhaft macht. Da es sich um Einzelfallentscheidungen handelt, lassen sich keine allgemeinen Aussagen über die Auswirkungen fehlender oder ungesicherter Identitätsnachweise auf die Schutzgewährung treffen. Alleine das Fehlen von Identitätsnachweisen hat jedoch noch keine negative Auswirkung auf die Anerkennung als schutzbedürftig (Bergmann 2011: §15 AsylVfG, Rn. 11), ausschlaggebend sind hier die Plausibilität der Verfolgungsgeschichte sowie die dargelegten Gründe für das Fehlen von Reisepapieren.

b) bei Abschiebungen von abgelehnten Asylbewerbern in ihr vermutetes Herkunftsland?

Ja. Fehlende Identitätsnachweise stellen ein besonderes Problem bei der Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen dar, da ohne Vorliegen eines Reisedokuments die Abschiebung nicht vollzogen

werden kann. Die Beschaffung eines derartigen Dokuments kann sowohl durch den Ausreisepflichtigen wie den Zielstaat behindert werden, da der Zielstaat bei fehlenden Identitätsnachweisen Zweifel an der Staatsangehörigkeit des Ausreisepflichtigen geltend machen kann (Kreienbrink 2006: 131ff.).

Falls ja, bitte geben Sie an, welche der folgenden Faktoren zu dem Problem beitragen.

- In einer großen und/oder wachsenden Zahl von Fällen sind die Behörden mit (abgelehnten) Asylbewerbern ohne glaubhaften Identitätsnachweis konfrontiert.

Aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands und der Zuständigkeit der Bundesländer für die Durchführung von Abschiebungen existieren keine umfassenden Informationen über die Zahl von Ausreisepflichtigen ohne ausreichenden Identitätsnachweis. Grundsätzlich lässt sich jedoch feststellen, dass fehlende Reisedokumente ein substantielles Hindernis für die Durchführung von Abschiebungen darstellen, wobei die Beschaffung derartiger Unterlagen oftmals an der ungeklärten Identität des Abzuschiebenden scheitert (Kreienbrink 2006: 132).

- Die Ermittlung der Identität bei fehlenden Ausweispapieren ist mit erheblichem Aufwand verbunden.

Ja, mehrere Faktoren tragen dazu bei, dass die Ermittlung der Identität mit erheblichem Aufwand verbunden ist. So wird, wenn sich im Verlauf der Anhörung eines Asylsuchenden Zweifel an dem behaupteten Herkunftsland ergeben, eine Sprach- und Textanalyse (S-T-A) in Auftrag gegeben, was neben den zusätzlichen finanziellen Kosten die Verfahrensdauer in die Länge ziehen kann. Wenn Asylsuchende bei der Antragstellung Identitätsdokumente vorlegen und sich Zweifel an der Echtheit dieser Dokumente ergeben, werden diese einer physikalisch-technischen Untersuchung (PTU) unterzogen, die ebenfalls mit einem

gewissen Aufwand verbunden ist; ebenso können eventuell anfallende Ermittlungen im Herkunftsland die Amtshilfe der deutschen Auslandsvertretungen nötig machen.

■ Die Feststellung der Identität ist nicht immer erfolgreich.

Ja, häufig scheitern sie am Widerstand der Betroffenen, die zur Vermeidung einer Abschiebung versuchen, ihre Identität und Staatsangehörigkeit zu verschleiern (Niedersächsischer Landtag 2000: 5, Niedersächsischer Landtag 1999: 3237; Landtag Brandenburg 2006: 6).

■ Entscheidungen über Asylanträge gestalten sich schwierig, da die Identität des Antragstellers nicht immer ermittelt werden kann.

Sofern kein zweifelsfreier Nachweis der Identität erfolgt, muss diese zumindest glaubhaft gemacht werden, was mit einem höheren Aufwand für den Asylentscheider verbunden ist.

■ Ein erheblicher Anteil abgelehnter Asylbewerber kann nicht in ihre jeweiligen Herkunftsländer abgeschoben werden, da ihre Identität nicht ermittelt werden konnte.

Der Anteil wird auf politischer Ebene als hoch eingestuft, auch wenn keine Zahlen vorliegen (Niedersächsischer Landtag 2000: 5, Niedersächsischer Landtag 1999: 3237; Landtag Brandenburg 2006: 6).

■ Geben Sie bitte die (vermuteten) Herkunftsländer an, bei denen sich die Identitätsfeststellung (i) bei Asylbewerbern und (ii) im Rahmen von Abschiebungen als besonders schwierig gestaltet.

- (i) Problematisch ist die Identitätsfeststellung zum einen bei Ländern ohne funktionierendes Meldewesen; dies betrifft aktuell vor allem Afghanistan. Zum anderen ergeben sich Schwierigkeiten bei Herkunftsländern, die sich durch ein hohes Maß an Korruption auszeichnen, was zu einer Häufung von gefälschten Dokumenten führt. Aktuell ist hier neben Afghanistan auch Pakistan besonders auffällig. Darüber hinaus kommt es bei somalischen Asylsuchenden zu Manipulationen an den Fingerkuppen, um einen Abgleich der Fingerabdrücke zu verhindern. Nigerianische Asylbewerber geben dagegen oftmals Kamerun, Simbabwe sowie den Sudan als Herkunftsland an, was jedoch teilweise durch die Sprach- und Textanalyse falsifiziert werden kann. Darüber hinaus kommt es oftmals vor, dass Asylbewerber aus den Nachbarstaaten

Myanmars vorgeben, aus Myanmar zu stammen und der Volksgruppe der Rohingya anzugehören.

- (ii) Grundsätzlich fällt die Beschaffung der Heimreisedokumente in den Zuständigkeitsbereich der Länder, so dass umfassende, einheitliche und vergleichbare Angaben zu den Problemen bei der Identitätsfeststellung ausreisepflichtiger Personen nur mit Verzerrungen möglich sind. Jedoch werden die Herkunftsstaaten, bei denen die Beschaffung von Heimreisedokumenten besondere Schwierigkeiten hervorruft, zentral durch die Clearingstelle Rheinland-Pfalz erfasst. Dabei handelt es sich um die folgenden Staaten: Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Äthiopien, Bangladesch, Benin, Burkina Faso, China, Cote d'Ivoire, Eritrea, Ghana, Guinea, Indien, Iran, Jordanien, Kambodscha, Kuba, Libanon, Liberia, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Pakistan, Russische Föderation, Somalia sowie Syrien.

Aus unterschiedlichen Gründen erfolgt die Beschaffung von Heimreisedokumenten für die folgenden Länder in Amtshilfe für die Bundesländer durch die Bundespolizei: Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Niger, Benin, Burundi, Gambia, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Mauretanien, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Sudan, Südsudan, Togo, Uganda und Vietnam.

■ Sonstige Faktoren.

Hierzu liegen keine Erkenntnisse vor.

Falls nein, bitte führen Sie die Gründe an, warum die Feststellung der Identität kein Problem im Rahmen

a) des Asylverfahrens; sowie

Nicht zutreffend.

b) bei Abschiebungen ist.

Nicht zutreffend.

1.2 Statistiken zum Umfang des Phänomens

	2007	2008	2009	2010	2011	Zusätzliche Informationen (z.B. Quellen, Interpretationshinweise, Vorbehalte)
Gesamtzahl an Asylbewerbern	19.165	26.945	33.035	48.590	53.345	Asylbewerber (Quelle: Eurostat)
Anzahl der Asylbewerber, deren <u>Identität</u> zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht festgestellt werden können	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Hierzu liegen keine Informationen vor.
Anzahl der Asylbewerber, deren <u>Identität teilweise oder vollständig</u> im Zuge des Asylverfahrens ermittelt werden konnte, wodurch eine Entscheidung über den Asylantrag ermöglicht wurde	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Hierzu liegen keine Informationen vor.
Anzahl der <u>positiven Entscheidungen</u>	7.870	7.855	9.765	10.450	9.675	Anzahl der positiven Entscheidungen, bzw. der erstinstanzlichen positiven Entscheidungen (Quelle: Eurostat)
Anzahl der positiven Entscheidungen über Asylanträge, bei denen die Identität zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht festgestellt werden konnte	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Hierzu liegen keine Informationen vor.
Anzahl der positiven Entscheidungen über Asylanträge, bei denen die Identität im Verlauf des Asylverfahrens zur Zufriedenheit der Entscheider ermittelt werden konnte	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Hierzu liegen keine Informationen vor.
Anzahl der Ablehnungen	12.750	11.465	17.090	34.955	30.690	Ablehnungen bzw. ab 2008 erstinstanzliche Ablehnungen von Asylanträgen (Quelle: Eurostat)
Anzahl abgelehnter Asylanträge, bei denen die Identität des Antragstellers zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht festgestellt werden konnte	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Hierzu liegen keine Informationen vor.
Anzahl abgelehnter Asylanträge, bei denen die Identität des Antragstellers im Verlauf des Asylverfahrens nicht zur Zufriedenheit ermittelt werden konnte	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Hierzu liegen keine Informationen vor.
Anzahl der <u>Abschiebungen</u> abgelehnter Asylbewerber	9.617	8.394	7.830	7.558	7.917	Gesamtzahl durchgeführter Abschiebungen, unabhängig davon, ob es sich um abgelehnte Asylbewerber handelt (Quelle: Migrationsbericht 2010; die Angabe für das Jahr 2011 entstammt der Bundestagsdrucksache 17/8834)
Anzahl der Abschiebungen, bei denen die Identität zur Durchführung der Abschiebung ermittelt werden musste	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Hierzu liegen keine Informationen vor.
Anzahl der Fälle, bei denen die Abschiebung nicht vollzogen werden konnte, da das vermutete Herkunftsland die Identitätsfeststellung als unzureichend betrachtet	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Hierzu liegen keine Informationen vor.

1.3 Der rechtliche Rahmen

Ist die Feststellung der Identität von Asylbewerbern gesetzlich geregelt?

Ja. § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 4, 5, 6 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 5 AsylVfG bestimmen die Pflichten des Asylbewerbers, bei der Feststellung seiner Identität sowie der Passbeschaffung mitzuwirken.

§ 16 AsylVfG schreibt die Feststellung der Identität durch erkennungsdienstliche Maßnahmen als Teil des Asylverfahrens vor und regelt die Amtshilfe durch BKA und BVA.

Ist die Feststellung der Identität bei Abzuschieben gesetzlich geregelt?

Ja. Allgemein ist die Überprüfung, Feststellung und Sicherung der Identität von Ausländern in § 49 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) geregelt. Die Verpflichtung zur Mitwirkung bei der Feststellung der Identität sowie der Staatsangehörigkeit ist für alle Ausländer, unabhängig von der Rechtmäßigkeit ihres Aufenthalts, durch § 49 Abs. 5 AufenthG festgelegt. Dies umfasst „die erforderlichen Angaben zu seinem Alter, seiner Identität und Staatsangehörigkeit.“

Zusätzlich sollen „[z]ur Feststellung und Sicherung der Identität [...] die erforderlichen Maßnahmen durchgeführt werden, [...] bei Ausländern, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, sofern die Zurückschiebung oder Abschiebung in Betracht kommt“ (§ 49 Abs. 5 AufenthG).

Nach § 49 Abs. 6 AufenthG können zur Feststellung der Identität Lichtbilder angefertigt und Fingerabdrücke abgenommen sowie Messungen und ähnliche Maßnahmen vorgenommen werden. Darüber hinaus dürfen zur Ermittlung des Alters des Betroffenen medizinische Untersuchungen durch einen Arzt durchgeführt werden.

Bei Vorliegen eines biometrischen Passes sind die zuständigen Behörden darüber hinaus nach § 49 Abs. 1 AufenthG berechtigt, die biometrischen Informationen aus diesem Ausweisdokument auszulesen und die entsprechenden biometrischen Daten beim Inhaber zu erheben und miteinander abzugleichen. Neben den in § 49 AufenthG geregelten Verfahren zur

Identitätsfeststellung schreibt § 3 Abs. 1 AufenthG vor, dass sich Ausländer zur Einreise und zum Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland in der Regel im Besitz eines Passes oder Passersatzes befinden müssen. Ergänzend hierzu verpflichtet § 48 Abs. 3 AufenthG Ausländer, die sich nicht im Besitz eines Passes oder Passersatzes befinden, an der Beschaffung eines derartigen Dokuments mitzuwirken.

Die Abschiebung selbst stellt eine Zwangsmaßnahme zur Durchsetzung der Ausreisepflicht dar (Wenger 2008: §58 AufenthG, Rn. 3). Der Verlust eines Aufenthaltstitels zieht nicht zwangsläufig eine Abschiebung nach sich, sondern lediglich eine Ausreisepflicht, der auch freiwillig nachgekommen werden kann. Wird jedoch ein Ausländer ohne Pass oder Passersatz ausreisepflichtig, ist er nach §58 Abs. 1 und 3 AufenthG, im Regelfall abzuschieben (Wenger 2008: §58 AufenthG Rn. 11). Gleichzeitig tritt bei Ausländern ohne gültige Reisedokumente das praktische Problem der Durchführung der Abschiebung bzw. der Passersatzbeschaffung auf.

1.4 Der institutionelle Rahmen

Welche Behörden sind für die Ermittlung der Identität von Asylbewerbern zuständig?

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie die Ausländerbehörden und die Polizeien der Länder, welche die Asylbewerber den zuständigen Aufnahmeeinrichtungen zuführen (§19 Abs. 1 und 2 AsylVfG).

Welche Behörden sind für die Ermittlung der Identität zur Vorbereitung von Abschiebungen zuständig?

Die generelle Verantwortung für die Durchführung der Abschiebung und damit auch für die in diesem Zusammenhang erforderliche Identitätsfeststellung liegt bei der Ausländerbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich der Ausreisepflichtige seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Zur Bewältigung der auftretenden Schwierigkeiten sowohl bei der Identitätsfeststellung als auch bei der Passbeschaffung haben einige Bundesländer Clearingstellen eingerichtet. Für Vietnam und mehrere afrikanische Herkunftsländer übernimmt die Bundespolizei die Passbeschaffung und Identitätsfeststellung in Amtshilfe für die Länder (Kreienbrink 2006: 117f.; vgl. auch Abschnitt 1.1).

Existiert in dem Mitgliedstaat eine zentrale Einrichtung zur Identitätsfeststellung und Überprüfung der Echtheit von Ausweisdokumenten?

Nein.

Falls nein, d.h. falls in dem Mitgliedstaat keine derartige zentrale Einrichtung existiert, welche Behörden und Einrichtungen stehen dann zur Verfügung, um die Identität von Asylsuchenden zu ermitteln?

Für Asylsuchende übernimmt diese Aufgabe das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Zu diesem Zweck hat das Bundesamt eine eigene Stelle zur physikalisch-technischen Urkundenuntersuchung eingerichtet und lässt ggf. bei unabhängigen, linguistischen Sachverständigen Sprach- und Textanalysen zur Ermittlung des Herkunftslands durchführen. Darüber hinaus kann es zum Abgleich der Fingerabdrücke auf das Bundeskriminalamt BKA, zur Identifikation mittels Lichtbilder auf die Fundpapierdatenbank des Bundesverwaltungsamts BVA sowie allgemein auf die Unterstützung der Bundespolizei BPol zurückgreifen.

Zur Durchführung von Abschiebungen haben die zuständigen Ausländerbehörden die Möglichkeit, die Clearingstelle Passbeschaffung Rheinland-Pfalz in Trier bzw. die Bundespolizei mit der Beschaffung von Heimreisedokumenten für die oben genannten Problemstaaten und die in diesem Zusammenhang notwendige Identitätsfeststellung zu beauftragen. Darüber hinaus führt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Amtshilfe Sprach- und Textanalysen zur Ermittlung des Herkunftslands für die zuständigen Ausländerbehörden durch.

Sind die für die Feststellung der Identität von Asylsuchenden zuständigen Stellen berechtigt, auf EU-Datenbanken mit Informationen zur Identität von Drittstaatsangehörigen zuzugreifen (EURODAC, SIS II, VIS)?

Nein.

Falls nein, sind die für die Identitätsfeststellung bei Asylsuchenden verantwortlichen Stellen befugt, mit den für die EU-Datenbanken zuständigen Behörden Informationen auszutauschen?

Ja, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge leitet die Fingerabdrücke von Asylsuchenden direkt an das Bundeskriminalamt weiter, das den Zugriff auf die EURODAC-Datenbank hat. Darüber hinaus soll es dem Bundesamt zukünftig auch ermöglicht werden, Daten mit dem Visa Informationssystem VIS abzugleichen, das durch das Bundesverwaltungsamt BVA betreut wird.

2 Maßnahmen zur Identitätsfeststellung

2.1 Definitionen und zur Identitätsfeststellung erforderliche Dokumente

Wie wird Identität (a) im Rahmen des Asylverfahrens und (b) bei Abschiebungen definiert?

- a) Zwar schreibt § 16 Abs. 1 AsylVfG vor, dass „die Identität eines Ausländers, der um Asyl nachsucht, [...] durch erkennungsdienstliche Maßnahmen zu sichern“ ist, es ist jedoch gesetzlich nicht geregelt, was unter Identität verstanden wird. Da §16 AsylVfG jedoch ausdrücklich die Möglichkeit einer Sprachanalyse zur Ermittlung des Herkunftslandes vorsieht, kann davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber das Herkunftsland als Teil der Identität betrachtet. Im Rahmen der Asylantragstellung werden soweit vorhanden Personendaten wie Name, Geburtsname, Geburtsdatum, Geburtsort, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Geburtsland, Land des gewöhnlichen Aufenthalts, Familienstand sowie Volks- und Religionszugehörigkeit erfasst.
- b) Im Kontext von Abschiebungen ist ebenfalls nicht explizit geregelt, was unter Identität verstanden wird, jedoch verpflichtet § 49 Abs. 2 AufenthG jeden Ausländer, „gegenüber den mit dem Vollzug des Ausländerrechts betrauten Behörden auf Verlangen die erforderlichen Angaben zu seinem Alter, seiner Identität und Staatsangehörigkeit zu machen“. Grundsätzlich gilt, dass die Identität nur dann als ausreichend gesichert zur Durchführung einer Abschiebung betrachtet wird, wenn sie durch offizielle Reisepapiere belegt wird (Kreienbrink 2006: 153).

Welche Unterlagen werden als Identitätsnachweis bzw. -beleg akzeptiert?

Die folgenden Dokumente gelten als hinreichend zur Feststellung der Identität und der Staatsangehörigkeit: Ausweispapiere wie Pass oder Personalausweis, wobei absolute Sicherheit nur bei einem etablierten Personenstandswesen im Herkunftsland sowie der Möglichkeit, dort Informationen einzuholen, besteht. Dies ist jedoch in der Praxis nur bedingt möglich, da sich daraus Nachfluchtgründe ergeben könnten, wenn die Verfolgungsgefahr vom Staat ausgeht. Im Rahmen des Asylverfahrens wird zur Vermeidung dieser Gefahr gegebenenfalls auf die Hilfe von Vertrauensanwälten zurückgegriffen, mit deren Hilfe auch Nachforschungen im behaupteten Verfolgerstaat durchgeführt werden können.

Unterstützende Aussagekraft haben die folgenden Dokumente: Familienstammbuch, Führerschein, Heiratsurkunde oder Geburtsurkunde. Besonderes Gewicht kommt hier dem Vortrag des Antragstellers zu, mit dem er bei fehlenden Identitätsnachweisen seine Identität glaubhaft machen kann.

Welche Dokumente werden von den vermuteten Herkunftsländern als Nachweis der Staatsangehörigkeit akzeptiert?

Zu den Dokumenten, mit denen die Identität zur Durchführung einer Abschiebung gegenüber dem aufnehmenden Staat hinreichend belegt werden kann, lassen sich keine einheitlichen Angaben machen; hier variieren die benötigten Dokumente von Herkunftsstaat zu Herkunftsstaat. In der Regel, d.h. abhängig von der Kooperationsbereitschaft des Herkunftsstaats, sind Ausweisdokumente im Original jedoch ausreichend, während sonstigen Dokumenten mit vollständigen Personalangaben, wie z.B. Schul- oder Ausbildungszeugnissen, unterstützende Aussagekraft zukommt.

2.2 Maßnahmen zur Identitätsfeststellung bei Personen ohne Identitätsnachweis

Vorbemerkung: Aufgrund der Zuständigkeit der Länder für die Organisation und Durchführung von Abschiebungen lassen sich bzgl. der Maßnahmen zur Identitätsfeststellung, die in diesem Zusammenhang ergriffen werden, oftmals keine einheitlichen Aussagen treffen.

Greifen die zuständigen Behörden auf die folgenden Maßnahmen zurück?

i) Sprachanalysen zur Ermittlung des Herkunftslands bzw. der Herkunftsregion

■ Bei Asylbewerbern:

Bei Zweifeln hinsichtlich der Angaben zum Herkunftsland des Antragstellers werden im Rahmen des Asylverfahrens Sprach- und Textanalysen zur Bestimmung des Herkunftslandes bzw. Herkunftsregion durchgeführt.

■ Im Rahmen von Abschiebungen:

In Einzelfällen, etwa wenn sich bei Anhörungen mit Vertretern des vermuteten Herkunftsstaats Zweifel an der Staatsangehörigkeit ergeben haben, greifen die für die Abschiebung zuständigen Stellen auf Sprachanalysen zurück. Diese werden dann beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Auftrag gegeben. Probleme können sich hier jedoch ergeben, wenn die Vertreter des ermittelten Herkunftsstaats die Ergebnisse der Sprachanalyse anzweifeln.

ii) Altersfeststellungen³

■ Bei Asylbewerbern:

Eine Altersfeststellung wird hier durchgeführt, wenn Zweifel an der Voll- bzw. Minderjährigkeit des Antragstellers bestehen oder wenn Zweifel daran bestehen,

ob der Antragsteller das 16. Lebensjahr bereits vollendet hat, da er vorher nicht als asylverfahrensfähig betrachtet wird (§ 12 Abs. 1 AsylVfG).

■ Im Rahmen von Abschiebungen:

Altersfeststellungen bei jugendlichen Ausländern ohne Aufenthaltspapiere werden bei Zweifeln an der Volljährigkeit in der Regel durch die Ausländerbehörde in Auftrag gegeben. Die Altersschätzung bzw. -feststellung wird bei allen Ausländern durchgeführt, bei denen Zweifel am angegebenen Alter bestehen, unabhängig davon, ob ein Asylantrag gestellt wurde (siehe Löhr 2010: 383). Bei Ausreisepflichtigen kommt der Altersfeststellung ein besonderer Stellenwert bei, da Minderjährige nur abgeschoben werden dürfen, wenn vorher sichergestellt wurde, dass sie im Herkunftsland in die Obhut einer sorgeberechtigten Person genommen werden (§ 58 Abs. 1a AufenthG).

iii) Abgleich von Fingerabdrücken mit nationalen und europäischen Datenbanken

Nationale Datenbanken

■ Bei Asylbewerbern:

Standardmäßig, soweit sie das 14. Lebensjahr vollendet haben.

■ Im Rahmen von Abschiebungen:

Hier unterscheidet sich das Verfahren je nach Zuständigkeit. Übernimmt die Bundespolizei die Beschaffung der Reisedokumente in Amtshilfe für die Bundesländer, wird nur in Einzelfälle ein Abgleich der Fingerabdrücke mit nationalen Datenbanken durchgeführt. Bei den Fällen, in denen die Clearingstelle für Passbeschaffung und Flugabschiebung Rheinland-Pfalz mit der Identitätsfeststellung betraut ist, findet grundsätzlich ein Abgleich der Fingerabdrücke mit nationalen Datenbanken statt. Über das Vorgehen der Clearingstellen und Ausländerbehörden anderer Bundesländer lassen sich jedoch bei gegenwärtigem Kenntnisstand keine Aussagen treffen.

Europäische Datenbanken

■ Bei Asylbewerbern:

Standardmäßig.

■ Im Rahmen von Abschiebungen:

Hier unterscheidet sich das Verfahren je nach Zuständigkeit. Übernimmt die Bundespolizei die Beschaffung der Reisedokumente in Amtshilfe für die Bundesländer, wird nur in Einzelfällen ein Abgleich der Finger-

3 Nach Möglichkeit sollen die NCPs die Informationen aktualisieren, die im Rahmen der EMN Studie zu unbegleiteten Minderjährigen dokumentiert wurden; EMN (2010), Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors, European Migration Network, May 2010. Der Synthesebericht sowie die Beiträge der 22 NCPs sind online verfügbar unter: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=115>.

abdrücke mit internationalen Datenbanken durchgeführt. Bei den Fällen, in denen die Clearingstelle für Passbeschaffung und Flugabschiebung Rheinland-Pfalz mit der Identitätsfeststellung betraut ist, findet grundsätzlich ein Abgleich der Fingerabdrücke mit internationalen Datenbanken statt. Über das Vorgehen der Clearingstellen und Ausländerbehörden anderer Bundesländer lassen sich jedoch bei gegenwärtigem Kenntnisstand keine Aussagen treffen.

iv) Abgleich von Lichtbildern mit nationalen und europäischen Datenbanken

Nationale Datenbanken

■ Bei Asylbewerbern:

Standardmäßig.

■ Im Rahmen von Abschiebungen:

In den Fällen, in denen die Bundespolizei in Amtshilfe für die Länder tätig wird, findet in Einzelfällen ein Abgleich des Lichtbilds mit nationalen Datenbanken statt. Im Unterschied hierzu gleicht die Clearingstelle für Passbeschaffung und Flugabschiebung Rheinland-Pfalz die Lichtbilder standardmäßig mit nationalen Datenbanken ab. Für die Abschiebungen im Zuständigkeitsbereich anderer Behörden lassen sich bei gegenwärtigem Kenntnisstand keine Aussagen treffen.

Europäische Datenbanken

■ Bei Asylbewerbern:

Standardmäßig.

■ Im Rahmen von Abschiebungen:

In den Fällen, in denen die Bundespolizei in Amtshilfe für die Länder tätig wird, findet in Einzelfällen ein Abgleich des Lichtbilds mit internationalen Datenbanken statt. Im Unterschied hierzu gleicht die Clearingstelle für Passbeschaffung und Flugabschiebung Rheinland-Pfalz die Lichtbilder standardmäßig mit internationalen Datenbanken ab. Für die Abschiebungen im Zuständigkeitsbereich anderer Behörden lassen sich bei gegenwärtigem Kenntnisstand keine Aussagen treffen.

v) Scans der Netzhaut zum Abgleich mit nationalen und europäischen Datenbanken

Nationale Datenbanken

■ Bei Asylbewerbern:

Nein.

■ Im Rahmen von Abschiebungen:

Nein.

Europäische Datenbanken

■ Bei Asylbewerbern:

Nein.

■ Im Rahmen von Abschiebungen:

Nein.

vi) DNA Untersuchung

■ Bei Asylbewerbern:

Nein.

■ Im Rahmen von Abschiebungen:

Nein.

vii) Befragungen zur Ermittlung von Herkunftsland und -region (sowie anderer Bestandteile der Identität wie Religionszugehörigkeit oder Ethnie)⁴

■ Bei Asylbewerbern:

Standardmäßig.

■ Im Rahmen von Abschiebungen:

Standardmäßig, zum Teil auch mit diplomatischen Vertretern des mutmaßlichen Herkunftslands.

viii) Weitere Maßnahmen (etwa im Rahmen der Zusammenarbeit mit Drittstaaten)

■ Bei Asylbewerbern:

Gegebenenfalls werden zur Feststellung der Identität auch Ermittlungen im Herkunftsland unter Einschaltung eines Vertrauensanwalts durchgeführt. Dadurch werden Hinweise auf ein laufendes Asylverfahren sowie auf den Antragsteller vermieden, so dass sich auch keine Nachfluchtgründe aus diesen Ermittlungen ergeben.

■ Im Rahmen von Abschiebungen:

In regelmäßigen Abständen führen sowohl die Bundespolizei, wie auch die Clearingstellen und Ausländerbehörden der Länder Anhörungen mit Vertretern mutmaßlicher Herkunftsländer durch, bei denen die Betroffenen den Abgesandten des jeweiligen Herkunftslands vorgeführt werden, um so die Staatsangehörigkeit zu ermitteln sowie Reisedokumente zu beschaffen.

⁴ Abhängig von der Definition von Identität in Abschnitt 2.1.

Außerdem führen einige Clearingstellen Abfragen bei Interpol durch, um die Identität von Abzuschiebenden zu ermitteln.

Soweit möglich, beschreiben Sie den hinter diesen Maßnahmen stehenden Ansatz, etwa den Grund für die Präferenz einer bestimmten Maßnahme, eventuelle Hierarchien zwischen den einzelnen Maßnahmen oder den Verweis auf Forschungsprojekte über die Verlässlichkeit bestimmter Maßnahmen.

Die Anerkennung als Asylberechtigter bzw. die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft basiert auf einer individuellen Würdigung der jeweiligen Verfolgungsgeschichte. Aus diesem Grund ist die zweifelsfreie Überprüfung der Identität des Antragstellers nicht allein ausschlaggebend für die Schutzgewährung; hier kommt es vielmehr auf die Plausibilität der Verfolgungsgeschichte sowie den geschilderten Sachverhalt an (siehe Abschnitt 3).

3 Entscheidungsprozess

3.1 Status und Gewichtung einzelner Methoden zur Identitätsfeststellung

Wie gelangen die zuständigen Behörden auf der Grundlage der Informationen, wie sie in Abschnitt 2 beschrieben wurden, zu Ergebnissen bei der Identitätsfeststellung? Findet hier eine Gewichtung zwischen den einzelnen Verfahren statt oder müssen die Resultate der einzelnen Verfahren miteinander übereinstimmen?

Grundsätzlich genießt der Abgleich der Fingerabdrücke sowohl mit den entsprechenden Datenbanken als auch mit biometrischen Ausweisen einen hohen Stellenwert. Die Sicherung der Identität mittels Speicherung der Fingerabdrücke des Antragstellers ist gesetzlich im Asylverfahrensgesetz vorgeschrieben. Darüber hinaus gibt es keine Gewichtung der einzelnen Verfahren; jedoch erfolgt im Rahmen der Entscheidung eine Gesamtschau des jeweiligen Einzelfalls, welche die Ergebnisse aller zur Identitätsfeststellung durchgeführten Verfahren berücksichtigt.

Im Rahmen der Vorbereitung von Abschiebungen betrachten einzelne Clearingstellen die Ergebnisse von Abfragen bei Interpol als zweifelsfrei, während es bei anderen Methoden auf den Einzelfall ankommt.

Findet eine Bewertung über die Verlässlichkeit der Identitätsfeststellung statt (z.B. „Identität ungeklärt“, „Identität hinreichend überprüft“, „es verbleiben Zweifel“ oder „Identität wurde festgestellt“)?

Eine Aussage über die Verlässlichkeit der Identitätsfeststellung findet bei Sprachanalysen zur Ermittlung der Herkunftsregion statt. Hier wird die gutachterliche Bewertung folgendermaßen qualifiziert: „mit Sicherheit“, „mit überwiegender Wahrscheinlichkeit“, „sowohl auf folgendes Herkunftsland: ... als auch auf folgendes Herkunftsland“, „die durchgeführte Analyse schliesst[sic!] eine sprachlich-geographische Herkunft des Ausländers aus auf folgende Region“ sowie „die durchgeführte Analyse ermöglicht keine Zuordnung“.

Die durch Asylsuchende vorgelegten Dokumente werden für die Echtheitsprüfung einer physikalisch-technischen Untersuchung durch Urkundensachverständige unterzogen. Das Ergebnis der Urkundenuntersuchung wird in einem Untersuchungsbericht dokumentiert und fließt in die Asylentscheidung mit ein.

Eine Gesamtwürdigung aller vorgenommenen Maßnahmen zur Identitätsfeststellung wie des glaubhaften Vortrags bei fehlenden Identitätsnachweisen erfolgt jedoch immer auf den Einzelfall bezogen im jeweiligen Bescheid über die Schutzgewährung.

Sind zukünftig Maßnahmen geplant, um ein derartiges Bewertungssystem einzuführen oder ein bestehendes Bewertungssystem zu überarbeiten?

Nein.

3.2 Entscheidungen auf der Grundlage der Ergebnisse der Identitätsfeststellung

3.2.1 Im Rahmen der Entscheidung über den Asylantrag

Welche möglichen Entscheidungen können die zuständigen Behörden treffen, wenn die Identität des Antragstellers (teilweise) festgestellt wurde?

Da die Anerkennung als asylberechtigt bzw. die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft auf einer Würdigung der individuellen Verfolgungsgeschichte beruht, hat der Grad an Sicherheit, mit der die Identität des Antragstellers ermittelt wurde, keine Auswirkungen auf die Entscheidung über die Schutzgewährung. Soweit jedoch im Rahmen der Identitätsermittlung festgestellt wird, dass die durch den Antragsteller angegebene Herkunft oder Staatsangehörigkeit unzutreffend ist, wird dies regelmäßig Auswirkungen auf die Schutzgewährung haben und führt unter Umständen zur Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich

unbegründet nach § 30 Abs. 3 Nr. 2 AsylVfG. Dies kann ebenfalls der Fall sein, wenn er unechte Identitätsdokumente vorlegt.

Wie relevant ist die Identitätsfeststellung im Vergleich mit anderen Faktoren, um zu einer Entscheidung zu gelangen?

Zur Glaubhaftmachung eines Verfolgungsschicksals gehört grundsätzlich auch immer die Glaubhaftmachung der angegebenen Identität, insbesondere der Herkunft. Daher ist gemäß § 15 Abs. 2 AsylVfG Nr. 4 der Ausländer verpflichtet, seinen Pass oder Passersatz auszuhändigen und zu überlassen; dies gilt auch nach § 15 Abs. 3 AsylVfG für alle Urkunden und Unterlagen, die neben dem Pass oder Passersatz für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit von Bedeutung sein können. Begründete Zweifel daran ziehen die Ablehnung des Asylantrages gem. § 30 Abs. 3 Nr. 2 AsylVfG als „offensichtlich unbegründet“ nach sich. Infolge des jedem Asylbewerber zugebilligten Beweisnotstandes ist der „Beweis“ der Identität, z. B. durch Vorlage amtlicher Dokumente, nicht immer möglich und daher nicht zwingend erforderlich.

In der Praxis ist somit die Verfolgungssituation im ermittelten bzw. glaubhaft gemachten Herkunftsland sowie die Wahrscheinlichkeit des Antragstellers, bei der Rückkehr in sein Heimatland Verfolgung ausgesetzt zu sein, ausschlaggebend für die Gewährung von Schutz. Vorausgesetzt, der Antragsteller bemüht sich, seine Identität glaubhaft zu machen, hat die Qualität der Identitätsfeststellung meist nur dann Auswirkungen auf die Entscheidung über den Asylantrag, wenn sie im Widerspruch zur geschilderten Verfolgungssituation steht.

3.2.2 Im Rahmen von Abschiebungen

Welche möglichen Entscheidungen können die zuständigen Behörden treffen, wenn die Identität des Antragstellers (teilweise) festgestellt wurde?

Die Feststellung der Identität ist Voraussetzung für die Durchführung der Abschiebung, da die Auslandsvertretungen der Herkunftsländer ohne eine geklärte Identität keine Reisedokumente ausstellen, die wiederum Voraussetzung für die Durchführung der Rückführung sind. Insofern stellt eine ungeklärte Identität ein Vollzugshindernis dar, das letztlich auch zu einer Duldung, d.h. zur Aussetzung der Abschiebung, führen kann.

Werden die Ergebnisse der Identitätsfeststellung, die im Rahmen des Asylverfahrens durchgeführt wurde, den für die Durchführung der Abschiebung zuständigen Behörden mitgeteilt?

Ja.

Falls ja: welche zusätzlichen Schritte sind notwendig, damit das Zielland der Rückübernahme zustimmt?

Da die Feststellung der Identität nicht notwendigerweise mit dem Vorliegen eines Passes oder Passersatzes einhergeht, muss in der Regel über die Auslandsvertretung des Herkunftslands ein entsprechendes Reisedokument beschafft werden. Ob die Identitätsfeststellung durch die deutschen Behörden von den Behörden des Herkunftslandes anerkannt wird, unterscheidet sich von Herkunftsland zu Herkunftsland.

4 Schlussfolgerungen

Welche Schlussfolgerungen können hinsichtlich der Ziele der Fokus-studie gezogen werden? Welche Relevanz haben die Erkenntnisse der Fokus-studie für Entscheidungsträger auf nationaler und europäischer Ebene?

Entscheidend für das Asylverfahren ist, dass der Antragsteller seine Identität glaubhaft macht, wenn er nicht in der Lage ist, entsprechende Nachweise beizubringen. Gesetzgebung, Rechtspraxis und Rechtsprechung gehen hier davon aus, dass Flüchtlinge aufgrund ihrer spezifischen Situation oftmals nicht in der Lage sind, Ausweisdokumente vorzuweisen, und ihnen eine entsprechende Pflicht daher auch nicht zuzumuten ist.

Im Kontext von Abschiebungen ist vor allem die Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten und der Ausreisepflichtigen ausschlaggebend. Zumindest im letzteren Fall greifen deutsche Behörden teilweise zu Zwangsmitteln wie der Einweisung in sogenannte Ausreisezentren in Niedersachsen oder der Verschärfung der Residenzpflicht, um die Betroffenen zu ihrer Mitwirkung zu bewegen (Bayerischer Landtag 2004: 2; Abgeordnetenhaus Berlin 2007: 2; Land Brandenburg. Ministerium des Innern 2010: 8f.).

Literatur

Abgeordnetenhaus Berlin (2007): Ausreiselager Motardstraße? Kleine Anfrage des Abgeordneten Benedikt Lux (Bündnis 90/Die Grünen) vom 12. März 2007 und Antwort. Drucksache 16/10508, 30.03.2007, Berlin.

Bayerischer Landtag (2004): Gemeinschaftsunterkünfte Hormersdorf und Engelsberg. Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Renate Ackermann BÜNDNIS 90 DIE GRÜNEN. Drucksache 17/760, 11.05.2004, München.

Bergmann, Jan (2011): Kommentar zum Asylverfahrensgesetz, in: Ders.; Dienelt, Klaus; Röseler, Sybille: Ausländerrecht. Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU, Artikel 16 a GG und Asylverfahrensgesetz sowie arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften, München: C.H. Beck, 1591-2034.

Kreienbrink, Axel (2006): Freiwillige und zwangsweise Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus Deutschland. Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.): Rückkehr aus Deutschland. Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 25–208.

Land Brandenburg. Ministerium des Innern (2010): Asylverfahrensrecht und Aufenthaltsrecht. Räumliche Beschränkung für Asylsuchende gemäß § 56 Abs. 2 AsylVfG und für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer gemäß § 61 Abs. 1 AufenthG, hier: Anwendungshinweise. Erlass Nr. 7/2010, Potsdam.

Landtag Brandenburg (2006): Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes I. Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 1266 der Abgeordneten Susanne Melior Fraktion der SPD. 4. Wahlperiode, Drucksache 4/3272, 07.08.2006, Potsdam.

Löhr, Tillmann (2010): Gesetzliche Konventionen aus der Rücknahme des Vorbehalts zur Kinderrechtskonvention, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jg. 30(7), 378-385.

Niedersächsischer Landtag (1999): Plenarsitzung am 07.10.1999, 14. Wahlperiode, Hannover.

Niedersächsischer Landtag (2000): Modellprojekt zur Feststellung der Staatsangehörigkeit und zur Beschaffung von Heimreisedokumenten - das so genannte Projekt X. Kleine Anfrage mit Antwort. Drucksache 14/1951, 18.10.2000, Hannover.

Wenger, Frank (2008): § 58 AufenthG, in: Storr, Christian; Wenger, Frank; Eberle, Simone (Hg.): Kommentar zum Zuwanderungsrecht. Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU, Stuttgart: Boorberg, 452–458.

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Nationale Kontaktstelle des EMN und
Forschungsgruppe des Bundesamtes
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Gesamtverantwortung:

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)
Birgit Gößmann (Nationale EMN-Kontaktstelle)

Bezugsquelle:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Referat 220
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.bamf.de
E-Mail: info@bamf.de

Redakteur:

Andreas Müller

Stand:

Dezember 2012

Layout:

Gertraude Wichtrey
Claudia Sundelin

Zitat:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): Maßnahmen und Herausforderungen bei der Identitätsfeststellung im Rahmen des Asylverfahrens sowie von Abschiebungen.
Fokus-Studie der Forschungsgruppe des Bundesamtes. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

