



Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport, Klosterstr.47, 10179 Berlin

Bezirksämter von Berlin
- Staatsangehörigkeitsangelegenheiten -

Senatsverwaltung für Inneres und Sport
- I B 2 -

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und
Soziales
- I A -

Geschäftszeichen (bitte angeben)

I B 2 Cz - 0206/3325

David Czerny

Tel. +49 30 90223 1092

staatsangehoerigkeit@Sen-
nInnDS.berlin.de

poststelle@seninnds.berlin.de

elektronische Zugangsöffnung ge-
mäß § 3a Absatz 1 VwVfG

Klosterstraße 47, 10179 Berlin

03.06.2022

Hinweise zur Identitätsfeststellung und zur Zumutbarkeit der Passbeschaffung

Anlagen: 1: Anerkennung von Pässen und Passersatzpapieren des BMI
2a-c: Länderinformationen zur Zumutbarkeit der Passbeschaffung

Unter Bezugnahme auf die 76. Leitungsrunde am 30.03.2022 übersende ich Ihnen hiermit Hinweise zur Identitätsfeststellung und zur Zumutbarkeit der Passbeschaffung.

1. Notwendigkeit der Identitätsfeststellung

Die Klärung offener Identitätsfragen ist notwendige Voraussetzung und unverzichtbarer Bestandteil der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen und Ausschlussgründe. Die Angaben zur Person bilden gleichsam die Basis für alle weiteren Ermittlungen. Auf der Grundlage der angegebenen Personalien (wie Titel, Vorname, Nachname, Geburtsname, Geburtsdatum, Geburtsort, Personen- und Familienstand) werden alle weiteren Anfragen bei in- und ausländischen Behörden durchgeführt. Nur wenn Gewissheit besteht, dass ein Einbürgerungsbewerber die Person ist, für die er sich ausgibt, kann nach Durchführung der erforderli-

chen Ermittlungen mit hinreichender Sicherheit beurteilt werden ob die weiteren Einbürgerungsvoraussetzungen vorliegen. In diesem Sinne wird die Identitätsprüfung im Gesetz un-
ausgesprochen vorausgesetzt (BVerwG, Urt. v. 9.9.2014 - BVerwG 1 C 10.14 -, juris-Rn. 14; Urt. v. 1.9.2011 - BVerwG 5 C 27.10 -, BVerwGE 140, 311, 313, juris-Rn. 12; Senatsurt. v. 3.5.2018 - 13 LB 107/16 -, juris-Rn. 36 f.).

Der Notwendigkeit einer Klärung der Identität im Einbürgerungsverfahren steht nicht entgegen, dass diese bereits regelmäßig gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG im aufenthaltsrechtlichen Erlaubnisverfahren zu prüfen ist. Identitätsfeststellungen einer Ausländerbehörde haben keine rechtliche Bindungswirkung für das nachfolgende Einbürgerungsverfahren. Die Richtigkeit der in Aufenthaltstiteln festgehaltenen Personalien nimmt als bloße Vorfrage nicht an der Tatbestandswirkung teil (BVerwG, Urt. v. 1.9.2011 - 5 C 27.10 -, BVerwGE 140,311, juris-Rn. 20; VGH München, Beschl. v. 4.12.2018 - 5 C 18.2372 -, juris-Rn. 11). Ein vorbehaltlos ausgestellter Reiseausweis für Flüchtlinge erbringt nur die widerlegbare Vermutung, dass der Inhaber die ausgewiesene Person ist und die enthaltenen Angaben mit den wirklichen Verhältnissen übereinstimmen (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. März. 2004 - 1 C 1.03 -, juris-Rn. 24 [m. w. N.]; Urt. v. 1.9.2011, 5 C 27/10, Rn. 21; OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 2.12.2019 - 3 L 94/19 -, juris-Rn. 12; OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 20.4.2021 - 4 LB 7/20 -, juris-Rn. 41). Wurde nach § 5 Abs. 3 AufenthG von der Feststellung der Identität abgesehen oder vermerkt, dass die Identität nur auf Angaben des Ausländers beruhen, geht von den Dokumenten keinerlei Indizwirkung aus (vgl. BVerwG, Urt. v. 1.9.2011 - 5 C 27/10 -, BVerwGE 140, 311-319, juris-Rn. 14; OVG Saarland, Beschl. v. 15.7.2021 - 2 D 73/21 -, juris-Rn. 11).

Eine Identitätsprüfung ist schließlich nicht deswegen generell ausgeschlossen, weil Antragstellenden die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde. Das besondere Wohlwollensgebot nach Art. 34 Satz 1 GFK setzt nicht zwingende nationale Einbürgerungsvoraussetzungen außer Kraft und ermächtigt auch nicht die Einbürgerungsbehörden im Einzelfall davon abzusehen (BVerwG, Urt. v. 27.9.1988 - BVerwG 1 C 3.85; Urt. v. 10.7.1984 - BVerwG 1 C 30.81; Urt. v. 1.9.2011 - BVerwG 5 C 27/10 -, BVerwGE 140, 311-319, juris-Rn. 15). Daher kann bestehenden Beweisschwierigkeiten in Bezug auf die Identität nur durch Erleichterungen bei der Beweisführung und durch die Berücksichtigung besonderer Umstände bei der Mitwirkungspflicht, nicht aber durch einen generellen Verzicht auf die Identitätsprüfung Rechnung getragen werden (BVerwG, Urt. v. 1.9.2011 - 5 C 27/10 -, BVerwGE 140, 311-319, juris-Rn. 16).

2. Klärung der Identität und Mitwirkungspflichten

Die Identität ist geklärt, wenn keine vernünftigen Zweifel mehr daran verbleiben, dass der/die Antragstellende tatsächlich die behauptete Identität besitzt. Ob die Identität als geklärt angesehen werden kann, kann nur anhand einer Gesamtwürdigung der erforderlichen Nachweise, des Vortrages des Antragstellenden und der konkreten Umstände des Einzelfalls bewertet werden. Die auf den verschiedenen Stufen zu berücksichtigenden Beweismittel müssen hierfür jeweils in sich stimmig sein und auch bei einer Gesamtbetrachtung jeweils im Einklang mit den Angaben des/der Antragstellenden zu seiner/ihrer Person und seinem übrigen Vorbringen stehen. Die Zuständigkeit für die Entscheidung (freie Beweiswürdigung) liegt bei der zuständigen Einbürgerungsbehörde.

Begründete Zweifel an der Identität einer Person bestehen dann, wenn geeignete Dokumente zum Nachweis der Identität fehlen oder wenn gefälschte Dokumente vorgelegt werden. Im Hinblick auf ihren Prüfauftrag dürfen sich die Einbürgerungsbehörden grundsätzlich nicht mit den eigenen Angaben des Einbürgerungsbewerbenden begnügen, sondern müssen regelmäßig die Vorlage eines Ausweises oder anderer Identitätsnachweise des Antragstellenden verlangen. Dies folgt aus § 37 Abs. 1 StAG i. V. m. § 82 Abs. 1 Satz 1 AufenthG, in dem die Beibringung von Nachweisen zu den persönlichen Verhältnissen des Betroffenen geregelt ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 1.9.2011 – 5 C 27.10 –, juris-Rn. 22 [m. w. N.], 25, 16).

Während die Einbürgerungsbehörde eine Hinweis- und Aufklärungspflicht trifft, unterliegt der Antragstellende gemäß § 37 Abs. 1 Satz 2 StAG i. V. m. § 82 Abs. 1 AufenthG im Hinblick auf die Klärung seiner Identität einer bis zur Grenze der objektiven Möglichkeit und subjektiven Zumutbarkeit reichenden Initiativ- und Mitwirkungsobliegenheit.

3. Identitätsklärung bei Beweisnot

Um im Einzelfall auftretenden Beweisschwierigkeiten Rechnung zu tragen, hat das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 23.09.2020 - 1 C 36.19) eine Stufenprüfung entwickelt. Dabei ist zunächst abschließend zu prüfen, ob die Identität anhand einer übergeordneten Stufe festgestellt werden kann. Nur dann, wenn ein Beweismittel einer übergeordneten Stufe nicht zur Verfügung steht und die Beschaffung objektiv unmöglich oder subjektiv unzumutbar ist, kann die Identität mit Mitteln niedrigerer Beweiskraft der folgenden Stufe nachgewiesen werden. Die Nachweismöglichkeiten stehen somit nicht kumulativ zueinander, sondern in einem

voneinander getrennten, abgestuften Verhältnis. Die Nachweismöglichkeiten einer nachfolgenden Stufe sind erst dann gegeben, wenn die vorherige Stufe abschließend geprüft wurde.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die folgenden Stufen herausgearbeitet

1. Nachweis mittels Pass oder Passersatzpapiere mit Lichtbild
2. Nachweis mittels sonstiger amtliche Urkunden des Heimatlandes ohne Lichtbild
3. Nachweis mittels sonstiger Beweismittel

Ein Übergang von einer dieser Stufen zu einer nachgelagerten Stufe ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zulässig, wenn es dem Antragstellenden trotz hinreichender Mitwirkung nicht gelingt, den Nachweis seiner Identität auf der vorhergehenden Stufe zu führen. Dabei nimmt jedoch der Beweiswert der Mittel nachgeordneter Stufen ab. Die unterste Stufe der Überzeugungsbildung ist nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes nur für besondere Ausnahmekonstellationen gedacht. Für den Übergang zur nächsten Stufe sollten keine unüberwindbaren Anforderungen gestellt werden. Vielmehr ist auf den Einzelfall bezogen im Rahmen einer Gesamtwürdigung zu prüfen und zu dokumentieren, ob ein Nachweis in der Stufe objektiv möglich und subjektiv zumutbar ist. Dabei sind die Gründe, die die Person hierzu vorbringt, angesichts der der Einbürgerungsbehörde vorliegenden Erkenntnisse auf Schlüssigkeit und Glaubhaftigkeit zu würdigen. Soweit sich aus vorangegangenen Asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren keine Zweifel an der Identität ergeben haben, ist dies ebenso zu berücksichtigen wie etwaige Zweifel an der Identität, die sich aus dem Vorbringen oder aus den Akten ergeben. Für den Übergang in die nächste Stufe besteht in der Regel keine weitergehende Ermittlungspflicht der Einbürgerungsbehörde, Auskünfte anderer Stellen können jedoch nach pflichtgemäßen Ermessen eingeholt werden. Liegen aus Sicht der Einbürgerungsbehörde die Voraussetzungen für den Übergang in die nächste Stufe bei begründeten Zweifeln an der Identität nicht vor, sind dem Einbürgerungsbewerber die Gründe hierfür mitzuteilen mit der Aufforderung, die Nachweise innerhalb einer angemessenen Frist nachzureichen und die Zweifel zu entkräften.

4. Identitätsnachweis mittels Pass oder Passersatzpapieren mit Lichtbild

Das vorrangige Mittel des Identitätsnachweises ist die Vorlage eines Passes, hilfsweise auch eines anerkannten Passersatzes oder eines anderen amtlichen Identitätsdokumentes mit Lichtbild (z. B. Personalausweis oder Identitätskarte) des Heimatstaates des Antragstellenden. Bei Vorlage kann die Identität als geklärt angesehen werden, wenn:

- a) das Dokument grundsätzlich als Pass oder Passersatzpapier anerkannt ist.

Für die Anerkennung von Dokumenten gelten die verbindlichen Allgemeinverfügungen des BMI zur Anerkennung ausländischer Pässe oder Passersatzpapiere (Anlage 1). Es ist somit zu prüfen, ob die vorgelegten Dokumente (vorläufig) anerkannt oder nicht anerkannt sind. Sind Dokumente anerkannt, reichen sie in der Regel als Identitätsnachweis aus, andernfalls können sie nur als Indizien berücksichtigt werden.

- b) das Dokument echt und unverfälscht ist.

Es ist zu prüfen, ob das Dokument die gewöhnlichen Sicherheitsmerkmale aufweist und die erforderlichen Eintragungen vollständig und unverfälscht sind. Bestehen Zweifel an der Echtheit oder Unverfälschtheit des Dokumentes kann in Amtshilfe auf eine polizeiliche Überprüfung hingewirkt werden.

- c) die ausgewiesene Person mit dem Antragsteller übereinstimmt.

Die vorzunehmende Identitätsprüfung beschränkt sich grundsätzlich auf den Vergleich des Lichtbildes mit der vorsprechenden Person und den Angaben zu Namen, Geburtstag und Geburtsort.

- d) sich aus dem Gesamtvortrag und der Akte keine sonstigen Umstände ergeben, die dem Pass oder Passersatzpapier entgegenstehen (etwa abweichende frühere Angaben oder Personalien, etwaige Ermittlungsverfahren). Soweit möglich soll ein Abgleich mit Personenstandsunterlagen (Geburtsurkunde, ggf. Heirats-, Adoptions-, Scheidungsurkunde) erfolgen.

Auch ein abgelaufener Pass kann in begründeten Fällen noch als Identitätsnachweis geeignet sein, sofern der Inhaber anhand dieses Passes eindeutig identifiziert werden kann und keine Zweifel an der Echtheit und inhaltlichen Richtigkeit des Passes bestehen.

Ist ein Pass oder Passersatzpapier nicht vorhanden, ist der Antragstellende in der Regel zunächst zur Beschaffung aufzufordern und auf seine Mitwirkungspflichten hinzuweisen. Die persönliche Vorsprache bei der zuständigen Auslandsvertretung gehört zu den grundsätzlich objektiv gerechtfertigten und daher zumutbaren Verfahrensanforderungen (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.2.2013 - 5 C 9.12 -; OVG Saarland, Beschl. v. 15.7.2021 - 2 D 73/21 -, juris-Rn. 13). Danach hat grundsätzlich auch ein anerkannter Flüchtling den Nachweis seiner Identität zuvörderst und in der Regel durch Vorlage eines Passes, hilfsweise auch durch einen anerkannten Passersatz oder ein anderes amtliches Identitätsdokument mit Lichtbild (z. B. Personalausweis oder Identitätskarte) seines Herkunftsstaates zu führen (BVerwG, Urt. v. 23.9.2020 - 1 C 39.19 -, juris-Rn. 17 ff.; Urt. v. 1.9.2011 - 5 C 27.10 -, juris-Rn. 16, 25).

Etwas anderes gilt allerdings dann, wenn der/die Antragstellende im Einzelfall glaubhaft macht, dass die Beschaffung von Pässen oder Passersatzpapieren objektiv unmöglich oder subjektiv unzumutbar ist.

Eine Beschaffung ist objektiv unmöglich, wenn sie von jedermann nicht erreicht werden kann. Es müssen somit objektive Hindernisse vorliegen, die eine Beschaffung ausschließen. Für die Zumutbarkeit und das Verfahren zur Beschaffung von Pässen oder Passersatzpapieren verschiedener Länder für sich in Deutschland aufhaltende Ausländer wird auf die Anlagen 2a bis 2c verwiesen. Dass entsprechende Verfahrenshandlungen nicht durchführbar sind oder dass trotz ihrer Durchführung kein Dokument erlangt werden konnte, ist von dem Antragstellenden glaubhaft zu machen. Gegebenenfalls ist die Vornahme von Verfahrenshandlungen durch geeignete Unterlagen zu dokumentieren oder anwaltlich zu versichern.

Eine Beschaffung ist subjektiv unzumutbar, wenn die Handlung nach Abwägung des öffentlichen und des privaten Interesses des/der Antragstellenden nicht verlangt werden kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes ist die Beschaffung und die gegebenenfalls damit verbundene Botschaftsvorsprache sowie die Beauftragung von Angehörigen oder Anwälten im Heimatland im Einbürgerungsverfahren auch für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte grundsätzlich zumutbar (BfM, Handlungsempfehlung zur Klärung der Identität im Einbürgerungsverfahren vom 02.06.2019 m. V. a. BVerfG, Urt. v. 16.9.1990 - 2 1864/88).

Eine Unzumutbarkeit folgt insbesondere nicht allein aus einem befürchteten Erlöschen oder Widerruf der An- oder Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Indem sich ein Flüchtling an

seinen Herkunftsstaat wendet, um Dokumente zum Nachweis seiner Identität für das Einbürgerungsverfahren zu beschaffen, stellt er sich nicht freiwillig unter den Schutz des Herkunftsstaates, sodass er sich durch das Verhalten nicht der Gefahr des Widerrufs der Asylberechtigung und der Flüchtlingseigenschaft nach § 73 Abs. 1 AsylG aussetzt (BMI, Handlungsempfehlung zur Klärung der Identität im Einbürgerungsverfahren vom 02.06.2019).

Dass die Kontaktaufnahme zu einer Gefährdung der Antragstellenden oder von Angehörigen im Heimatland (soweit vorhanden) führt, kann nicht generell unterstellt werden.

Es muss somit im Einzelfall plausibel glaubhaft gemacht werden,

- ob und welche Gefahr für die antragstellende Person oder ihre Angehörigen im Fall eine Pass- oder Personalausweisbeschaffung besteht (dies kann sich grundsätzlich auch auf im Heimatland verbliebene Angehörige erstrecken);
- aus welchen Umständen diese Gefahr hergeleitet wird; es genügt jedoch nicht, wenn eine Gefährdung nur allgemein und pauschal behauptet wird;

Eine persönliche Vorsprache bei der Auslandsvertretung des Heimatlandes kann in bestimmten Einzelfällen auch aus psychischen Gründen unzumutbar sein, z. B. bei einer im Asylverfahren nachgewiesenen Verfolgung oder Traumatisierung im Herkunftsstaat. Besteht eine physische oder psychische Gefährdung im Falle einer persönlichen Vorsprache des/der Antragstellenden bei der Auslandsvertretung, ist zunächst die Möglichkeit einer Beschaffung von Identitätsnachweisen durch Bevollmächtigte oder Verwandte im Inland oder Heimatstaat zu prüfen.

Resultiert die vorgetragene Gefährdung aus den Gründen, die zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder zu Anerkennung als subsidiär Schutzberechtigter geführt haben, muss erkennbar sein, dass die Gefährdung auch bei einer Beschaffung von Dokumenten bestehen würde sowie dass die weiterhin aktuell ist und fortwirkt. Bei der Prüfung sollen die Erkenntnisse aus dem Anerkennungsverfahren des BAMF zugrunde gelegt werden. Die Zuerkennung einer Flüchtlingseigenschaft oder der Anerkennung als Asylberechtigte/r ist bei der Würdigung der subjektiven Zumutbarkeit der Beschaffung von Nachweisen zu berücksichtigen. Die Zuerkennung subsidiären Schutzes oder eines zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbots rechtfertigt die Annahme einer Unzumutbarkeit in der Regel allein nicht. In allen Fällen kommt es bei der Prüfung stets auf die Umstände des Einzelfalls an.

5. Identitätsnachweis mittels sonstiger amtlicher Urkunden aus dem Heimatland

Sind die vorhandenen Pässe oder Passersatzpapiere nicht zum Identitätsnachweis geeignet oder ist die Beschaffung objektiv unmöglich oder subjektiv unzumutbar, kann der/die Antragstellende seine/ihre Identität auch mittels anderer geeigneter amtlicher Urkunden des Heimatstaates nachweisen, bei deren Ausstellung Gegenstand der Überprüfung auch die Richtigkeit der Verbindung von Person und Name ist. Diesen Dokumenten kommt dabei jedoch eine geringere Beweiskraft zu als Pässen oder Passersatzpapieren. Es ist somit sorgfältig anhand möglichst umfangreicher Urkunden zu prüfen, ob anhand derer die Gewissheit über die Identität des Antragstellenden erlangt werden.

Inländische Dokumente können nur bedingt geeignet sein, die Identität des/der Antragstellenden nachzuweisen. Im Verfahren des BAMF und in aufenthaltsrechtlichen Verfahren wird zwar auch die Identität geprüft. Dem Umstand, dass der/die Antragstellende im Inland diese Personalien angab und dass in den asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren keine Zweifel an der Identität bestanden haben, kommt lediglich eine Indizwirkung, aber keine rechtliche Bindungswirkung zu.

6. Identitätsnachweis mittels sonstiger Beweismittel

Ist der/die Antragstellende auch nicht im Besitz sonstiger amtlicher Dokumente und ist ihm/ihr die Erlangung zudem objektiv nicht möglich oder subjektiv nicht zumutbar, so kann sich der Ausländer zum Nachweis seiner/ihrer Identität sonstiger Beweismittel bedienen (vgl. 26 VwVfG), insbesondere:

- Auskünfte jeder Art,
- Anhörungen oder schriftlicher Äußerungen von Beteiligten, Zeugen sowie Sachverständigen,
- (nichtamtlicher) Urkunden und Akten,
- Augenschein.

Die verfügbaren Beweismittel sind nach ihrer Beweiskraft, Glaubhaftigkeit und Nachvollziehbarkeit zu würdigen. Nach Würdigung des Gesamtvortrages und aller verfügbaren Beweismittel ist festzustellen und zu dokumentieren, ob die Identität des Antragstellenden als geklärt angesehen werden kann.

Verbleiben auch danach berechnigte Zweifel, die angesichts der Gesamtwürdigung die Annahme der Identität nicht überwiegend wahrscheinlich erscheinen lassen, gehen diese nach den allgemeinen Beweislastregeln zulasten des/der Antragstellenden (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.7.2006 - 5 C 3.05 - BVerwGE 126, 283; Urt. v. 1.9.2011 - 5 C 27.10 -, juris-Rn. 25; VGH München, Beschl. v. 13.11.2014 - 5 ZB 14.1356 -, juris-Rn. 7; Beschl. v. 4.12.2018 - 5 C 18.2372 -, juris-Rn. 9 [m. w. N.]; OVG NRW, Urt. v. 10.12.2015 - 19 A 2132/12 -, juris-Rn. 59; Beschl. v. 21.9.2018 - 19 E 729/17 -, juris-Rn. 3).

Im Auftrag
Oestmann