



Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 11014 Berlin

An die
für das Aufenthaltsrecht zuständigen Ministerien
und Senatsverwaltungen der Länder

Alt-Moabit 140
10557 Berlin
Postanschrift
11014 Berlin
Tel +49 30 18 681-12851
Fax +49 30 18 681-512721

m3@bmi.bund.de
www.bmi.bund.de

Identitätsklärung als Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 3 und 4 AufenthG

M3-21002/31#8

Berlin, 12. August 2021

Seite 1 von 7

Sehr geehrte Damen und Herren,

seit dem Flüchtlingszustrom in den Jahren 2015/2016 sind über fünf Jahre vergangen. Bei vielen Schutzberechtigten stellt sich inzwischen die Frage, ob und unter welchen Bedingungen eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden kann. Da für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für Schutzberechtigte nach § 25 Absatz 1 bis 3 AufenthG eine Identitätsklärung nicht erforderlich ist (§ 5 Absatz 3 Satz 1 AufenthG), wird die Identitätsklärung vor der Erteilung einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis besonders virulent. Vor diesem Hintergrund haben die Länder um eine strukturierte Darstellung gebeten. Dieser Bitte komme ich im Folgenden gerne nach.

Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absätze 3 und 4 AufenthG setzt nach § 5 Absatz 1 Nummer 1a AufenthG in der Regel voraus, dass die Identität des Ausländers geklärt ist. Die Identitätsklärung erfolgt grundsätzlich über den anerkannten und gültigen Nationalpass oder -passersatz des Ausländers. Für den Fall, dass ein solcher nicht vorgelegt wird, gibt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat die folgenden Hinweise:

1. Zweck und Gegenstand der Identitätsklärung nach § 5 Absatz 1 Nr. 1a AufenthG

Die Regelerteilungsvoraussetzung geklärter Identität in § 5 Absatz 1 Nummer 1a AufenthG ist Ausdruck eines gewichtigen öffentlichen Interesses an der Identifizierung des Ausländers vor Legalisierung seines Aufenthalts.¹

Die Angaben zur Person bilden gleichsam die Basis für die weitere Prüfung der Voraussetzungen einer Niederlassungserlaubnis und die Sachverhaltsaufklärung im Allgemeinen. Auf der Grundlage der angegebenen Personalien (wie Titel, Vorname, Nachname, Geburtsname, Geburtsdatum, Geburtsort, Familienstand) werden alle weiteren Anfragen bei in- und ausländischen Behörden durchgeführt.² Um zu gewährleisten, dass der ausländerrechtlich relevante Sachverhalt umfassend und zutreffend ermittelt wird, ist deshalb im Rahmen der Identitätsklärung zu prüfen, ob die angegebenen Personalien richtig sind.

Das Erfordernis der Identitätsklärung ist nicht nur an der richtigen Zuordnung der Personalien, sondern insbesondere durch Sicherheitsinteressen motiviert. Es verwirklicht das öffentliche Interesse daran, zu verhindern, dass einer Person eine vollkommen neue Identität oder eine zusätzliche Alias-Identität verschafft und ihr dadurch die Möglichkeit verschafft wird, im Rechtsverkehr mit unterschiedlichen Identitäten und amtlichen Ausweispapieren aufzutreten.³ Deshalb ist im Rahmen der Identitätsklärung auch zu überprüfen, unter welchen Personalien der Ausländer im In- und Ausland registriert ist. Die Identitätsklärung setzt neben der Richtigkeitsprüfung der Personalien voraus, dass die als zutreffend erkannten Personalien mit dem Lichtbild und den Fingerabdrücken des betroffenen Ausländers verknüpft und in dieser Verknüpfung aktenmäßig gespeichert werden.

2. Kein Absehen von der Identitätsklärung nach § 5 Absatz 3 Satz 2 AufenthG bei der Erteilung von Niederlassungserlaubnissen

Nach § 5 Absatz 3 Satz 2 AufenthG kann bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes von der Anwendung des § 5 Absatz 1 und 2 abgesehen werden. Dem Wortlaut nach unterfällt dieser Ermessensausnahme auch das Erfordernis der Identitätsklärung nach § 5 Absatz 1 Nummer 1a AufenthG. Für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ist dieses Ermessen aber in der Regel dahin auszuüben, dass von der Identitätsklärung nicht abgesehen wird.

¹ BVerwGE 146, 281 Rn. 24 – iuris.

² BVerwGE 140, 311, Rn. 12 – iuris, zur Identitätsklärung im Rahmen des § 10 StAG.

³ BVerwG, Urt. v. 23.09.2020 – 1 C 36/19 –, iuris Rn. 13, zur ID-Klärung als Einbürgerungsvoraussetzung.

Denn im Vergleich mit den sonstigen Aufenthaltstiteln, die nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes gewährt werden können, ist die Niederlassungserlaubnis ein besonders verfestigtes Aufenthaltsrecht. Sie vermittelt einen für die Einbürgerung erforderlichen Aufenthaltsstatus. Da die Niederlassungserlaubnis unbefristet erteilt wird, hat die Ausländerbehörde nach ihrer Erteilung zudem selten Anlass zur weiteren Identitätsklärung.

Die Identitätsklärung ist für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absätze 3 und 4 AufenthG darüber hinaus auch deshalb besonders wichtig, weil für die vorherige Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für humanitär Schutzberechtigte nach Maßgabe von § 5 Absatz 3 Satz 1 AufenthG eine Identitätsklärung keine Voraussetzung ist. Um jedenfalls die Voraussetzungen der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gründlich prüfen zu können, aber auch für den späteren Rechtsverkehr des Ausländers mit anderen inländischen Behörden ist die Identitätsklärung von herausragender Bedeutung.

Wegen der besonders weitreichenden Wirkung einer Niederlassungserlaubnis und der besonderen Bedeutung der Identitätsklärung ist das Ermessen nach § 5 Absatz 3 Satz 2 AufenthG für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis im Regelfall dahin auszuüben, dass von der Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit nicht abgesehen wird. Im Regelfall setzt die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absätzen 3 und 4 AufenthG somit die Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit voraus.

3. Identitätsfeststellungen in vorangegangenen Verfahren⁴

a) Bei der Erstregistrierung von Asylsuchenden in Deutschland werden grundsätzlich zwecks Identitätsüberprüfung Lichtbilder angefertigt und bei Personen über sechs Jahren Fingerabdrücke genommen. Eine Speicherung des Lichtbildes und einer Referenz zu den Fingerabdrücken erfolgt im Ausländerzentralregister zusätzlich zu den bei der Erstregistrierung erlangten Personalien. Diese Personalien beruhen jedoch nur zu ca. der Hälfte auf entsprechenden Dokumenten, die die Asylantragsteller zum Nachweis ihrer Identität vorlegen. Zudem können angesichts teilweise vorgelegter ge- oder verfälschter Pässe im Asylverfahren Identitätspapiere ohne biometrische Daten auch nur eingeschränkt als Identitätsnachweise betrachtet werden. Folglich ist nicht in jedem Fall sichergestellt, dass im AZR die zu Lichtbild und Fingerabdruckdaten erfassten Angaben zu Identität und Staatsangehörigkeit zutreffend sind.

b) Der Bescheid des BAMF im Asylverfahren entfaltet nur insoweit Bindungswirkung, als alle staatlichen Instanzen von der Asylberechtigung ausgehen müssen, nicht hingegen in Bezug auf die Personalien.⁵

⁴ Dieser Abschnitt entspricht weitgehend der Handlungsempfehlung zur Klärung der Identität im Einbürgerungsverfahren, Stand 20.06.2019, Abschnitt III.

⁵ BVerwG vom 1.9.2011, 5 C 27/10, juris Rn. 19.

c) Gleiches gilt für eine früher erteilte Aufenthaltserlaubnis, die nur Tatbestandswirkung im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts entfaltet und eine Identitätsklärung gerade nicht zur Voraussetzung hatte.⁶

d) Ebenso wenig entfaltet der Reiseausweis für Flüchtlinge nach Art. 28 Abs. 1 GFK eine Bindungswirkung hinsichtlich der angegebenen Personalien. Zwar hat ein solcher Reiseausweis neben der Funktion, Konventionsflüchtlingen Reisen außerhalb des Aufnahme- staates zu ermöglichen, grundsätzlich auch die Funktion, die Identität des Ausweisinha- bers zu bescheinigen. Er kann ebenso wie ein anderer Reisepass den (widerlegbaren) Nachweis erbringen, dass sein Inhaber die in ihm beschriebene und abgebildete Person ist.⁷ Ist die Identität eines Flüchtlings jedoch ungeklärt und nicht weiter aufklärbar, kann diese Funktion als Legitimationspapier durch den Vermerk, dass die angegebenen Perso- nalien auf eigenen Angaben beruhen, aufgehoben werden.⁸ Aber auch das Nichtvorhan- densein eines Vermerks, dass die angegebenen Personalien auf eigenen Angaben beru- hen, lässt nicht den Schluss auf eine unzweifelhaft geklärte Identität des Inhabers zu, denn die Aufnahme des Vermerks steht im Ermessen der Behörde.⁹ Auch bei fehlendem Vermerk im Reiseausweis für Flüchtlinge ist die Identität des Ausländers überprüfungs- bedürftig.

Gleiches gilt für den Reiseausweis für Ausländer nach § 5 Absatz 1 AufenthV¹⁰, sowie für den Reiseausweis für Staatenlose.

e) Mit einem für den deutschen Rechtskreis beweiskräftigen Personenstandseintrag ist nicht die Feststellung verbunden, unter welchen Personalien ein Ausländer im Ausland registriert ist bzw. welche Herkunftsidentität er hat.

4. Beweismittel, Beweismaßstab und Feststellungslast¹¹

Für das erforderliche Beweismaß und die Feststellungslast gelten die folgenden Maß- stäbe: Die Identität ist im Sinne von § 5 Absatz 1 Nr. 1a AufenthG „geklärt“, wenn die im Abschnitt 1 aufgeführten Personalien in Verbindung mit biometrischen Merkmalen (z.B. Lichtbild, Unterschrift und Fingerabdrücke) mit an Sicherheit grenzender Wahrschein-

⁶ BVerwG, a.a.o., juris Rn. 20.

⁷ Urteil BVerwG vom 17. März 2004, 1 C 1.03, S. 212.

⁸ BVerwG vom 17. März 2004 a.a.O. S. 216 f., BVerwG vom 1.9.2011, a.a.O. juris, Rn. 21.

⁹ OVG NRW vom 10.12.2015, 19 A 2132/12, juris Rn. 50; VG Stuttgart vom 14.2.2017, 11 K 5514/16, juris Rn. 22; VG Ansbach vom 17.4.2013, 5 C 13.974, juris Rn. 13.

¹⁰ OVG NRW, Urteil vom 10. Dezember 2015 – 19 A 2132/12 -, juris 44ff; VG Frankfurt am Main vom 05.04.2016, 1 K 2008/14.F; für das Personenstandsverfahren: BGH vom 17.5.2017, XII ZB 126/15, 2. Leitsatz.

¹¹ Die nachfolgenden Ausführungen entsprechen weitgehend BVerwG, Urt. vom 23.9.2020, - 1 C 36/19 -, Rn. 18 ff.

lichkeit zur Überzeugung der Ausländerbehörde feststehen. Hierfür ist ein für das praktische Leben brauchbarer Grad von Gewissheit erforderlich, der Zweifeln Schweigen gebietet, ohne diese völlig auszuschließen.¹² Dazu sind sämtliche Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Dem Ausländer obliegt eine Mitwirkungspflicht (§§ 49 Abs. 2, 82 Abs. 1 AufenthG). Er hat hierbei alle für ihn sprechenden Gründe und Umstände in sich schlüssig und glaubhaft darzulegen und nachzuweisen, um gegebenenfalls eine Ausnahme von der grundsätzlich anzunehmenden Zumutbarkeit von Mitwirkungshandlungen zu begründen.

Bei der Prüfung der Beweismittel ist zwingend die unten ausgeführte Reihenfolge einzuhalten. Ein Übergang zur jeweils nächsten Beweismittel-Stufe (folgend a) bis d)) ist nur zulässig, wenn dem Ausländer die Erfüllung der vorangegangenen Stufe trotz hinreichender Mitwirkung unmöglich oder unzumutbar ist. Können verbleibende Zweifel an der Richtigkeit der angegebenen Personalien nicht ausgeräumt werden, so trägt der Ausländer die diesbezügliche Feststellungslast. In diesem Fall ist die Identität als nicht geklärt anzusehen.

a) Den Nachweis seiner Identität hat der Ausländer in erster Linie und in der Regel durch Vorlage eines anerkannten und gültigen ausländischen Passes oder Passersatzes zu führen. Es dürfen keine Zweifel an der Echtheit der Dokumente bestehen. Besitzt die ausländische Person nachweislich keinen Pass oder Passersatz, ist zu prüfen, ob sie ein solches Passpapier auf zumutbare Weise erlangen kann (§ 5 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthV).

Die Frage der Zumutbarkeit beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalles. Eine Unzumutbarkeit, sich zunächst um die Ausstellung eines Nationalpasses des Heimatstaates zu bemühen, kommt in Betracht, wenn im konkreten Fall Erkenntnisse dafür vorliegen, dass der Ausländer selbst oder im Herkunftsland lebende Angehörige durch den Kontakt zu staatlichen Stellen des Herkunftsstaates gefährdet würden. Hierbei sind die Schwere der besonderen Gefährdungs- und Verfolgungsumstände, die verstrichene Zeit nach Ausreise sowie weitere Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Die einen Ausnahmefall begründenden Umstände sind vom Ausländer darzulegen und nachzuweisen. Im Hinblick auf die Anforderungen an den Nachweis ist insbesondere danach zu differenzieren, wie gewichtig die vom Ausländer plausibel vorgebrachten Umstände sind. Je gewichtiger die vom Ausländer plausibel vorgebrachten Umstände sind, desto geringer sind die Anforderungen an das Vorliegen einer daraus resultierenden Unzumutbarkeit.¹³

b) Ist der Ausländer nicht im Besitz von Passpapieren und ist ihm deren Erlangung nach den obigen Maßstäben objektiv nicht möglich oder subjektiv nicht zumutbar, so kann er seine Identität auch mittels anderer geeigneter amtlicher (Identitäts-)Dokumente des Herkunftsstaates nachweisen.

¹² BVerwG, Urt. vom 23.9.2020, - 1 C 36/19 -, Rn. 20.

¹³ OVG Lüneburg, Urteil vom 18.03.2021, 3 LB 97/20, juris Rn. 29.

Das gilt insbesondere für amtliche Identitätsdokumente, bei deren Ausstellung Gegenstand der Überprüfung auch die Richtigkeit der Verbindung von Person und Name ist, insbesondere wenn diese mit einem Lichtbild versehen sind (z.B. Personalausweis / Identitätskarte). Das gilt auch für andere amtliche Dokumente mit Lichtbildern (z.B. Führerschein, Dienstausweis oder Wehrpass). Amtliche Dokumente ohne Lichtbilder können beispielsweise sein: Geburts- und Heiratsurkunden, Meldebescheinigungen, teilweise auch Tauf- oder Schulzeugnisse / -bescheinigungen. Dokumenten mit biometrischen Merkmalen kommt insoweit ein höherer Beweiswert zu als solchen ohne diese Merkmale.

c) Ist der Ausländer auch nicht im Besitz solcher amtlichen Dokumente des Herkunftsstaates und ist ihm deren Erlangung objektiv nicht möglich oder subjektiv nicht zumutbar, so kann er sich zum Nachweis seiner Identität sonstiger zugelassener Beweismittel bedienen (§ 26 Abs. 1 S. 1 und 2 VwVfG). Hierzu zählen insbesondere nichtamtliche Dokumente des Herkunftsstaates oder amtliche Dokumente eines dritten Staates, die im Einzelfall geeignet sind, die Angaben zu seiner Person zu belegen. Gegebenenfalls können auch Zeugenaussagen herangezogen werden. Die Abnahme einer Versicherung an Eides statt ist wegen § 27 Abs. 1 VwVfG und in Ermangelung einer dem § 60b Absatz 3 Satz 4 AufenthG entsprechenden Ermächtigung nicht zulässig.

Amtliche Dokumente haben in der Regel einen höheren Beweiswert als nichtamtliche Dokumente. Dabei sind stets die Umstände und Besonderheiten des Einzelfalls zu berücksichtigen.

d) Ist dem Ausländer auch ein Rückgriff auf sonstige Beweismittel im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 1 und 2 VwVfG im Einzelfall objektiv nicht möglich oder subjektiv nicht zumutbar, so kann seine Identität ausnahmsweise gegebenenfalls auf der Grundlage seines Vorbringens als nachgewiesen anzusehen sein. Dies gilt jedoch nur dann, wenn die Angaben zur Person auf der Grundlage einer umfassenden Würdigung der Umstände des Einzelfalles und des gesamten Vorbringens des Ausländers zur Überzeugung der Ausländerbehörde feststehen. Nur durch eine solche abgestufte Zulassung der Nachweisarten und umfassende Tatsachenwürdigung kann erheblichen Missbrauchsgefahren effektiv begegnet werden (BVerwG, Urteil vom 1. September 2011 - 5 C 27.10 - BVerwGE 140, 311 Rn. 16 m.w.N.). Auf die besonderen Ausnahmestände des konkreten Einzelfalls des vorbenannten Gerichtsurteils sei ausdrücklich hingewiesen.

e) Die Identität ist im Sinne von § 5 Absatz 1 Nr. 1a AufenthG „geklärt“, wenn die im Abschnitt 1 aufgeführten Personalien in Verbindung mit Lichtbild und Fingerabdrücken mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zur Überzeugung der Ausländerbehörde feststehen. Hierfür ist ein für das praktische Leben brauchbarer Grad von Gewissheit erforderlich, der Zweifeln Schweigen gebietet, ohne diese völlig auszuschließen.¹⁴ Die auf den verschiedenen Stufen zu berücksichtigenden Beweismittel müssen hierfür

¹⁴ BVerwG, Urt. vom 23.9.2020, - 1 C 36/19 -, Rn. 20.

jeweils in sich stimmig sein und auch bei einer Gesamtbetrachtung jeweils im Einklang mit den Angaben des Ausländers zu seiner Person und seinem übrigen Vorbringen stehen.

Ein Übergang von einer Stufe zu einer nachgelagerten Stufe ist nur zulässig, wenn es dem Ausländer trotz hinreichender Mitwirkung nicht gelingt, den Nachweis seiner Identität zu führen. Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG beziehungsweise – im verwaltungsgerichtlichen Verfahren – § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO gilt auch in Bezug auf das Erfordernis der Klärung der Identität der Untersuchungsgrundsatz. Dieser wird indes infolge des Umstands, dass die Identität die Sphäre des Ausländers unmittelbar berührt, durch dessen verfahrensrechtliche Mitwirkungslast eingeschränkt. Während die Ausländerbehörde insoweit primär eine Hinweis- und Anstoßpflicht trifft, unterliegt der Ausländer gemäß § 82 Abs. 1 AufenthG im Hinblick auf die Klärung seiner Identität einer umfassenden, bis zur Grenze der objektiven Möglichkeit und subjektiven Zumutbarkeit reichenden Initiativ- und Mitwirkungsobliegenheit. Er ist gehalten, eigenständig die Initiative zu ergreifen, um seine Identität nachzuweisen, und alles ihm Mögliche und Zumutbare zu unternehmen, um die hierfür erforderlichen Beweismittel beizubringen.

Genügt der Ausländer dieser Pflicht nicht oder nicht in dem geschuldeten Umfang, so ist dem im Rahmen der Beweiswürdigung nach § 24 VwVfG beziehungsweise – im verwaltungsgerichtlichen Verfahren – nach § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO Rechnung zu tragen. Erweisen sich von ihm eingereichte Beweismittel als gefälscht oder zwar als echt, aber als inhaltlich unrichtig, so ist auch dies im Rahmen der Beweiswürdigung mit Gewicht zu seinen Lasten zu berücksichtigen. Können verbleibende Zweifel an der Richtigkeit der angegebenen Personalien nicht ausgeräumt werden, so trägt der Ausländer die diesbezügliche Feststellungslast, mit der Folge, dass die Identität weiterhin als nicht geklärt anzusehen ist.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag

elektr. gez.
Dr. Hornung