



Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

Keine Papiere – keine Geburtsurkunde?

Empfehlungen für die Registrierung von in Deutschland geborenen Kindern Geflüchteter

Position

Ein Kind unverzüglich nach seiner Geburt zu registrieren, ist eine Staatenverpflichtung aus Art. 7 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention. Die Registrierung dient der Identifizierung eines Neugeborenen und ist Voraussetzung für die Wahrnehmung anderer Rechte. In der Praxis beansprucht die Registrierung in Deutschland geborener Kinder von Geflüchteten oft mehrere Monate, wenn deren Eltern ihre eigene Identität nicht ausreichend nachweisen können. Das Papier gibt Empfehlungen, wie sich die kinderrechtlichen Vorgaben zur Geburtenregistrierung umsetzen lassen.

Um die Geburt eines Kindes zu registrieren, benötigen Standesämter Personenstandsurkunden der Eltern, die Geflüchteten unter Umständen nicht vorliegen. Die Beschaffung der Papiere über ihre Heimatländer ist rechtlich und auch tatsächlich oft nicht möglich. Doch auch ohne elterliche Personenstandsurkunden garantiert das Recht auf Nicht-Diskriminierung aus Art. 2 UN-KRK Kindern von Betroffenen, dass sie vor einer Schlechterstellung aufgrund der unklaren Identität ihrer Eltern geschützt sind.¹ Nach Rügen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes² wurde bei der Neugestaltung der Personenstandsverordnung mit § 35 PStV ein Instrument für eine zeitnahe Beurkundung³ geschaffen: Wenn dem Standesamt keine geeigneten Nachweise über die Identität der Eltern vorliegen, kann hierüber ein erläuternder Zusatz im Geburtseintrag vorgenommen und ein beglaubigter Registerausdruck ausgestellt werden. Eine Geburtsurkunde wird bis zur Vervollständigung durch eine Folgebeurkundung zwar nicht

ausgestellt, aber der beglaubigte Registerauszug ist kraft Gesetzes der Geburtsurkunde gemäß § 54 Abs. 2 PStG rechtlich gleichwertig.

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes versteht unter der „Unverzüglichkeit“ gemäß Art. 7 Abs. 1 UN-KRK eine möglichst schnelle Geburtenregistrierung.⁴ Wohlfahrtsverbände- und Beratungsstellen haben wiederholt über Kinder berichtet, deren Geburt in Deutschland über Monate nicht registriert wurde. Diese Kinder sind in diesem Zeitraum quasi „unsichtbar“.⁵ Das Problem ist auch Gegenstand medialer Berichterstattungen⁶, Studien⁷ sowie parlamentarischer Anfragen auf Bundes⁸-, Landes⁹- und kommunaler¹⁰ Ebene. Erste Rechtsprechung¹¹ zeigt, dass es Kinder gibt, die über einen langen Zeitraum weder eine Geburtsurkunde noch einen beglaubigten Registerauszug, sondern lediglich eine Bescheinigung über die Zurückstellung der Beurkundung gemäß § 7 Abs. 2 PStV erhalten. Ob es sich um ein flächendeckendes Problem handelt, kann nur eine systematische Datenerhebung beantworten.¹² Bisher erheben die zuständigen Landesinnenministerien allerdings keine genauen Zahlen.¹³

Probleme beim Zugang zu medizinischen und staatlichen Leistungen

Neugeborene brauchen die U-Vorsorgeuntersuchungen sowie die vom Robert-Koch-Institut empfohlenen Impfungen. Diese medizinischen Leistungen sollen innerhalb gewisser Zeitfenster erfolgen – die sechs U1- bis U6-Vorsorgeuntersuchungen im ersten Lebensjahr. Geschieht dies nicht und sind

Toleranzgrenzen¹⁴ überschritten, wird die Untersuchung den Eltern als Individuelle Gesundheitsleistung in Rechnung gestellt. Insbesondere bei Eltern, die den Lebensunterhalt ihrer Familie (überwiegend) durch Sozialleistungen bestreiten, besteht dann die Gefahr, dass sie mangels finanzieller Mittel die Untersuchungen auslassen.

Die ersten beiden U-Untersuchungen können gemäß § 22 Bundesmantelvertrag (Ärzte) über ein Elternteil abgerechnet werden; danach erfolgt die Abrechnung über das Kind selbst, wofür der Nachweis der Identität des Kindes erforderlich ist. Die U3-Untersuchung soll in der 4. bis 5. Lebenswoche stattfinden, mit einem Toleranzbereich bis zur 8. Lebenswoche. Die Geburtenregistrierung muss daher frühestmöglich erfolgen. In den Bundesländern gibt es unterschiedliche Systeme, um die medizinische Versorgung Neugeborener im Anwendungsbereich des AsylBLG sicherzustellen. Problemanzeigen von ärztlichen Berufsverbänden verdeutlichen aber, dass diese Systeme lückenhaft sind.¹⁵

Auch beim Bezug von Kindergeld kann die unterbliebene Geburtenregistrierung Probleme bereiten: Kindergeld kann von Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen sowie international Schutzberechtigten bezogen werden. Voraussetzung für dessen Gewährung ist die Identifizierung des Kindes durch die steuerliche Identifikationsnummer (Steuer-ID) gemäß §§ 62, 63 EStG. Die Steuer-ID setzt auf dem Melde- und Personenstandsrecht auf¹⁶; die Zuweisung der Steuer-ID erfolgt automatisch nach der Meldung bei der Meldebehörde (§ 139b Abs. 6 AO). Die Standesämter teilen den Meldebehörden gemäß § 17 Abs. 4 BMG i. V. m. § 57 Abs. 1 Nr. 3 PStV jedoch lediglich die Beurkundung einer Geburt mit; die Zurückstellung der Beurkundung gemäß § 7 PStV ist keine solche Beurkundung. Eine unterbliebene Geburtenregistrierung kann insofern den automatischen Mechanismus zur Zuweisung einer Steuer-ID durchbrechen.

Liegt keine Steuer-ID vor, kann die Identifizierung auf „andere geeignete Weise“ erfolgen; diese Variante ist gesetzlich jedoch nicht konkretisiert. Die Begründung des einschlägigen Gesetzesentwurfs nennt „Ausweisdokumente, ausländische Urkunden oder die Angabe eines ausländischen Personenkennzeichens“¹⁷. Eine Konkretisierung

der möglichen alternativen Identifikationsnachweise auf Verwaltungsebene ist geboten, um Fälle zu verhindern, in denen das Kindergeld wegen der unterbliebenen Geburtenregistrierung nicht oder lediglich rückwirkend ausgezahlt wird. Im Rahmen einer solchen Konkretisierung sollten auch die Geburtsbescheinigungen der Kliniken sowie Bescheinigungen über das Zurückstellen der Beurkundung gemäß § 7 Abs. 2 PStV als hinreichende Identifikationsnachweise anerkannt werden.

Gesetzliche Möglichkeiten ausschöpfen

Mit der Versicherung an Eides statt sowie der umgehenden Ausstellung eines beglaubigten Registerauszuges gibt es gesetzliche Möglichkeiten, mit deren Hilfe die Geburtenregistrierung auch dann erfolgen kann, wenn die Eltern über keine Personenstandsurkunden zum Nachweis ihrer eigenen Identität verfügen. Die gesetzlichen Möglichkeiten müssen jedoch ausgeschöpft werden. Gemäß § 9 Abs. 2 PStG kann der Tatsachen-Nachweis auch durch Versicherungen an Eides statt erfolgen, sollte es Betroffenen nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich sein, den Nachweis durch öffentliche oder andere Urkunden zu erbringen. Die Zulässigkeit einer Versicherung an Eides statt im Kontext der Geburtenregistrierung wurde von der Bundesregierung¹⁸ bestätigt. Auch die Rechtsprechung erkennt die Versicherung an Eides statt als taugliches Beweismittel im Personenstandsrecht an.¹⁹ Eine von der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention durchgeführte Abfrage bei den zuständigen Landesinnenministerien zeigte indes, dass von der Versicherung an Eides statt häufig kein Gebrauch gemacht wird.

Da der beglaubigte Registerauszug einer Geburtsurkunde rechtlich gleichwertig ist, kann auch die umgehende Ausstellung eines beglaubigten Registerauszuges i. S. d. § 35 PStV nichtregistrierten Neugeborenen den Zugang zu medizinischen oder staatlichen Leistungen ermöglichen; diese Verfahrensweise ist insofern eine Minimalverpflichtung. Das personenstandsrechtliche Verfahren wird durch die Ausstellung eines beglaubigten Registerauszuges nicht irreversibel abgeschlossen. Denn die Angaben im Geburtenregister lassen sich nach Maßgabe der §§ 47, 48 PStG korrigieren. Der beglaubigte Registerauszug kann eine Übergangslösung sein, was auch die

Bundesregierung bereits zum Ausdruck gebracht hat.²⁰ Solche flexiblen personenstandsrechtlichen Lösungen dienen dem Kindeswohl und entsprechen den Vorgaben des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes.²¹

Geburtenregistrierung diskriminierungsfrei gestalten

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat Deutschland aufgefordert²², die Mitteilungspflichten der Standesämter an die Ausländerbehörden abzuschaffen. Denn die Angst vor einer Abschiebung sollte nicht dazu führen, dass Eltern ihre Neugeborenen nicht registrieren lassen. Das Argument, die Mitteilungspflichten würden notwendigerweise aus der Widerspruchsfreiheit des Verwaltungshandelns folgen²³, wurde aus den gleichen sachlichen Gründen bereits bei der Streichung der Mitteilungspflichten von Schulen durchbrochen (siehe § 87 Abs. 1 AufenthG): Die Entscheidung zum illegalen Aufenthalt haben die Eltern, nicht aber die Kinder, zu vertreten.²⁴

Ein diskriminierungsfreier Zugang zur Geburtenregistrierung setzt ebenso voraus, dass diese kostenlos erfolgt.²⁵ Während die Beurkundung einer Geburt selbst gebührenfrei ist, werden für die Ausstellung der Geburtsurkunde beziehungsweise des beglaubigten Registerauszuges regelmäßig Gebühren erhoben: Sie divergieren regional und liegen zwischen 5 und 15 Euro. Gebührenfreie Urkunden gibt es in der Regel nur zweckgebunden, etwa für die Mutterschaftshilfe, das Elterngeld, das Kindergeld oder die gesetzliche Rentenversicherung. Kosten für die in § 2 Abs. 1 PStV vorgeschriebene beglaubigte Übersetzung fremdsprachiger Urkunden können im drei- bis vierstelligen Euro-Bereich liegen und so den Zugang zur Geburtenregistrierung erschweren. Eine Kostenübernahme ist selbst bei Personen, die in den Anwendungsbereich des AsylBLG fallen, gemäß § 6 Abs. 1 AsylBLG ermessensabhängig. Für einen diskriminierungsfreien Zugang zur Geburtenregistrierung sollten Verwaltungsvorschriften oder gesetzliche Regelungen die Übernahme der Kosten, die für die beglaubigte Übersetzung fremdsprachiger Urkunden anfallen, explizit garantieren.

Beurkundungen müssen nach Anhörung der Eltern mit größtmöglicher Sorgfalt erfolgen. Dazu gehört auch, mögliche Folgewirkungen einer in

Deutschland vorgenommenen Beurkundung zu beachten. Relevant ist dies etwa im Hinblick auf Staatenlosigkeit, die sich „vererben“ kann: Wird im Geburtenregister nur der Name der Mutter eingetragen, weil die Heiratsurkunde der Eltern fehlt, ist dies problematisch. Denn in Ländern wie Syrien kann die Mutter ihre Staatsangehörigkeit nicht weitergeben.²⁶ Die bloße Eintragung der Mutter kann auch zur Folge haben, dass das Kind in seiner Heimat als nichteheliches Kind gilt, was wiederum zu (erb)rechtlichen Nachteilen wie auch gesellschaftlicher Stigmatisierung führen kann. Diese Formen von Diskriminierung würden zwar nicht unter deutscher Hoheitsgewalt vollzogen – aber in Deutschland vorgenommene Beurkundungen wären möglicherweise Grundlage dafür. Auch insoweit ist es geboten, die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten – der Nachweis einer Ehe kann nicht nur über eine Heiratsurkunde erbracht werden, sondern auch durch andere Urkunden oder durch eine Versicherung an Eides statt, vgl. § 9 Abs. 2 PStG – auszuschöpfen, sodass die zu beurkundenden Tatsachen zutreffend und vollständig sind und Anschlussdiskriminierungen außerhalb deutschen Hoheitsgebietes möglichst vermieden werden.

Empfehlungen

Um die Pflicht zur unverzüglichen Geburtenregistrierung gemäß Art. 7 Abs. 1 UN-KRK uneingeschränkt zu gewährleisten, empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtsrechtskonvention der Bundesregierung und den Landesregierungen, sicherzustellen, dass

- 1 jedes Neugeborene innerhalb eines angemessenen Zeitraums eine Geburtsurkunde oder einen beglaubigten Registerauszug erhält;
- 2 der Zugang zu staatlichen Leistungen und medizinischer Versorgung bereits mit der Bescheinigung über die Zurückstellung der Beurkundung i. S. d. § 7 Abs. 2 PStV uneingeschränkt möglich ist;
- 3 der Zugang zur Geburtenregistrierung diskriminierungsfrei ausgestaltet ist, insbesondere durch Streichung der Mitteilungspflichten an die Ausländerbehörden sowie eine Kostenübernahme für die erforderlichen amtlich beglaubigten Übersetzungen;

- 4 die Ausstellung eines beglaubigten Registerauszuges nicht zu einer Beendigung des Beurkundungsverfahrens führt. Ziel der Standesämter muss sein, dass jedes in Deutschland geborene Kind eine Geburtsurkunde erhält;
- 5 die Anzahl der nicht registrierten Neugeborenen in Deutschland erhoben wird, etwa durch zentrale Personenstandsregister auf Landesebene sowie einer Erweiterung der Daten- und Suchfelder in den Personenstandsregistern (Anlage 1 zur PStV). Ebenso ist zu ermitteln, wie viele Kinder und Jugendliche dauerhaft keine Geburtsurkunde erhalten haben.
- 10 Stadtrat Düsseldorf (2016): Vorlage 50/56/2016; Magistrat Frankfurt am Main (2016): Frage vom 10.06.2016, F 66.
- 11 Vgl. SG München, Urteil v. 04.05.2018, S 46 EG 130/17 – juris.
- 12 Vgl. zur Orientierung eine entsprechende Datenerhebung in der Schweiz, siehe Schweizerische Eidgenossenschaft (2009): Bericht des Bundesrates vom 6. März 2009 in Erfüllung des Postulates 06.3861 Vermot-Mangold.
- 13 Die Schätzung von UNICEF, dass 100 % der in Deutschland geborenen Kinder registriert werden, beruht ausschließlich auf den staatlichen Rahmenbedingungen, vgl. <https://data.unicef.org/topic/child-protection/birth-registration/> (abgerufen am 05.12.2018)
- 14 Vgl. § 2 der Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Früherkennung von Krankheiten bei Kindern i. d. F. vom 18.06.2015, zuletzt geändert am 19.10.2017.
- 15 Siehe Endnote 5.
- 16 BT-Drs. 18/2581, S. 20.
- 17 Ebd.
- 18 BT-Drs. 18/9163, S. 2; Bundesministerium des Inneren (2014): Rundschreiben vom 28.02.2014 zum Personenstandswesen in Afghanistan (V II 1 – 133 400 AFG/1);
- 19 BayObLG, Beschluss vom 21.12.1999, 1 Z BR 154/98, Ziffer 28 – juris.
- 20 Vgl. BT-Drs. 18/1030, S. 8.
- 21 UN, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families/Committee on the Rights of the Child (2017), Joint general comment No. 4, UN Doc. CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, Rn. 22. Flexible Lösungen dürfen jedoch nicht dazu führen, dass der Staat das Bestreben, dem Kind eine Geburtsurkunde auszustellen, aufgibt. Auch mit voranschreitendem Alter gibt es die Notwendigkeit, seine eigene Identität umfassend nachweisen zu können, hierfür haben Geburtsurkunden eine wesentliche Funktion – etwa bei Eheschließungen oder Einbürgerungen. Die Ausstellung eines beglaubigten Registerauszuges darf daher nicht dazu führen, dass das Recht auf eine Geburtsurkunde aufgegeben werden muss.
- 22 UN, Committee on the Rights of the Child (2014), Concluding observations to Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, Rn. 29.
- 23 BT-Drs. 18/1030, S. 8.
- 24 BT-Drs. 17/6497, S. 8.
- 25 UN, Committee on the Rights of the Child (2004), General Comment No. 7, UN Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1, Rn. 25.
- 26 Institute on Statelessness and Inclusion European Network on Statelessness (2017): Joint Submission to the Human Rights Council at the 30th Session of the Universal Periodic Review (Germany), Rn. 29.
- 1 UN, Committee on the Rights of the Child (2004), General Comment No. 7, UN Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1, Rn. 25.
- 2 UN, Committee on the Rights of the Child (2004), Concluding observations to Germany, UN Doc. CRC/C/15/Add.226, Rn. 55.
- 3 Vgl. BT-Drs. 713/08, S. 97.
- 4 Vgl. UN, Committee on the Rights of the Child (2015): Concluding observations to Switzerland, UN Doc. CRC/C/CHE/CO/2-4, Rn. 31.
- 5 Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte e. V. (2016): Die unsichtbaren Kinder – ohne Geburtsurkunde, ohne Gesundheitsschutz, siehe <https://www.bvkj.de/presse/pressemitteilungen/ansicht/article/die-unsichtbaren-kinder-ohne-geburtsurkunde-ohne-gesundheitsschutz> (abgerufen am 05.12.2018); UNICEF (2007): Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child: Fully Revised Third Edition, Part 1, S. 98; UN, Committee on the Rights of the Child (2015): General Comment No. 9, UN Doc. CRC/C/GC/9, Rn. 35.
- 6 taz (01.06.2016): Neugeborene ohne Identität, siehe <http://www.taz.de/!5305237/> (abgerufen am 05.12.2018); Soester Anzeiger (22.11.2017): Flüchtlinge: Behörden-Marathon für eine Geburtsurkunde, siehe <https://www.soester-anzeiger.de/lokales/soest/fluechtlinge-soester-behoerden-marathon-eine-geburtsurkunde-9382273.html> (abgerufen am 05.12.2018).
- 7 Stiftung Mercator (2017): Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik, S. 33.
- 8 BT-Drs. 18/9163.
- 9 LT Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 7/439; LT Brandenburg, Drs. 6/5226.

Impressum

Position Nr. 18 | Dezember 2018 | ISSN 2509-3037 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018

AUTOR: Stephan Gerbig

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.