

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés**Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
Vertretung in Deutschland**Wallstrasse 9 – 13
10179 BerlinTel: +49 30 202 202 0
Fax: +49 30 202 202 20
Email: gfrbe@unhcr.ch

Verpflichtung zur Registrierung von neugeborenen Kindern Asylsuchender und Flüchtlinge

Einleitung

UNHCR hat wiederholt auf die Bedeutung der Registrierung gerade in Fluchtsituationen hingewiesen und darauf aufmerksam gemacht, welche besonderen Probleme sich durch die Nichtregistrierung von Flüchtlingskindern ergeben.¹ Die Registrierung ist wichtig, um das Recht des Kindes auf Identität und Rechtsstatus zu sichern. Gültige Geburtsurkunden helfen auch zu verhindern, dass Minderjährige in ihrer Herkunftsregion verfrüht zum Militär eingezogen werden.

Bei fehlender Registrierung besteht die Gefahr, dass das Kind staatenlos wird bzw. mangels Rechtspersönlichkeit gezwungen ist, eine Existenz in der Illegalität zu führen. Ferner können sich Schwierigkeiten ergeben, den persönlichen Status zu ermitteln. Weitere Probleme, auf die UNHCR in Deutschland aufmerksam geworden ist, sind beispielsweise Schwierigkeiten bei der Vaterschaftsanerkennung oder die fehlende gesetzliche Vertretungsmöglichkeit durch die Eltern.

UNHCR fordert die Staaten auf, wo notwendig mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, legislative Maßnahmen zu treffen und administrative Verfahrensweisen zu entwickeln, die sicherstellen, dass alle Geburten unverzüglich registriert und beurkundet sind.²

Diese Stellungnahme soll dazu beitragen, dass das Recht des Kindes auf Registrierung in Deutschland unabhängig vom Status des Kindes bundesweit umgesetzt wird. Im Folgenden wird zum einen die Bedeutung der Registrierung für die Sicherung der Rechte des Kindes erläutert. Zum anderen werden die verschiedenen internationalen Normen dargelegt, aus denen sich eine Pflicht der deutschen Behörden zur Geburtsregistrierung ergibt.

¹ Vgl. z.B. International Protection: Note on Refugee Children (EC/SCP/46) vom 9. Juli 1987; Global Consultations on International Protection, EC/GC/02/9 vom 25. April 2002 "Refugee Children"; UNHCR: "Flüchtlingskinder-Richtlinien zu ihrem Schutz und ihrer Betreuung".

² Vgl. hier auch die Empfehlung im Schlussbericht der Experten für die "Winnipeg Conference on War-affected Children", 10-17 September 2000.

Rechtsgrundlagen

Die Verpflichtung zur Registrierung neugeborener Kinder ist in mehreren internationalen und regionalen Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte niedergelegt, zu deren Vertragsstaaten auch Deutschland gehört. So bestimmt Art. 24 Abs. 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (BGBl 1973 II 1534, im Folgenden Zivilpakt):

*"Jedes Kind muss unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register eingetragen werden und einen Namen erhalten."*³

Diese Bestimmung wurde auch Grundlage von Art. 7 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (BGBl 1992 II 122), der wie folgt lautet:

- (1) *"Das Kind ist unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register einzutragen und hat das Recht auf einen Namen von Geburt an, das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben..."*
- (2) *"Die Vertragsstaaten stellen die Verwirklichung dieser Rechte im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht und mit ihren Verpflichtungen aufgrund der einschlägigen internationalen Übereinkünfte in diesem Bereich sicher, insbesondere für den Fall, dass das Kind sonst staatenlos wäre."*⁴

Der auf der Grundlage des Zivilpaktes eingerichtete Expertenausschuss hat in seinem allgemeinen Kommentar (*General Comment*) zu dieser Vorschrift⁵ diese Verpflichtungen näher erläutert. Die *General Comments* der Expertenausschüsse setzen zumindest intern verbindliche Maßstäbe zur Bewertung der von den Staaten regelmäßig zu erstellenden Berichte. Ihnen kommt daher für die Auslegung der Vertragsnormen eine besondere Bedeutung zu.

Der Ausschuss hat in seinem Kommentar darauf hingewiesen, dass die Vorschrift eng verbunden ist mit dem Recht des Kindes auf besondere Schutzmaßnahmen und wichtig für die Anerkennung seiner Rechtspersönlichkeit. Hauptziel der Registrierung sei es, die Gefahr der Entführung, des Verkaufs und des Kinderhandels zu verringern sowie andere Behandlungen, die mit den in dem Zivilpakt niedergelegten Rechten unvereinbar sind.

³ Inoffizielle deutsche Übersetzung, der verbindliche englische Wortlaut lautet: "Every child shall be registered immediately after birth and shall have a name."

⁴ Inoffizielle deutsche Übersetzung, der verbindliche englische Wortlaut lautet: "(1) The child shall be registered immediately after birth, and shall have the right from birth to a name, the right to acquire a nationality..."; "(2) States Parties shall ensure the implementation of these rights in accordance with their national law and their obligations under the relevant international instruments in this field, in particular where the child would otherwise be stateless."

⁵ Vgl. Rights of the Child (Art. 24): 07/04/89, CCPR General comment 17, Rn. 5 und 7.

Der Zivilpakt verlangt, wie in dem Kommentar dargelegt, dass Kinder bei den zu ihrem Schutz getroffenen Maßnahmen auf keinen Fall diskriminiert werden dürfen insbesondere im Hinblick darauf, ob sie Staatsangehörige oder Ausländer sind. Die Staaten sind aufgefordert, in ihren regelmäßigen Berichten darzulegen, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung dieser Verpflichtung getroffen haben.

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes hat in seinen Leitlinien zu Form und Inhalt der dem Ausschuss regelmäßig vorzulegenden Staatenberichte die Länder ebenfalls aufgefordert, die von Ihnen zur Umsetzung dieser Verpflichtung getroffenen Maßnahmen darzulegen. Ferner sollen die Staaten beschreiben, durch welche Sicherungen sie auch bei Personengruppen, bei denen hier besondere Schwierigkeiten bestehen, eine Verletzung dieser Verpflichtung verhindert haben. In diesem Zusammenhang nimmt der Ausschuss unter anderem ausdrücklich Bezug auf die Kinder von Asylsuchenden und Flüchtlingen.⁶

Auch die UN-Generalversammlung hat zuletzt in ihrer jährlichen Resolution zu den Rechten des Kindes auf die Bedeutung der Geburtsregistrierung hingewiesen:

*"Ruft die Staaten auf, die Bemühungen zu verstärken, um sicherzustellen, dass alle Kinder unmittelbar nach der Geburt registriert werden, einschließlich durch Überlegungen, die Verfahren einfach, schnell und effektiv zu gestalten"*⁷

In der diesjährigen Sitzung der Menschenrechtskommission wurde auf Anregung von UNHCR in den Resolutionstext zusätzlich ein Hinweis aufgenommen, dass diese Pflicht unabhängig vom Status des Kindes besteht.⁸

Die Pflicht zur Registrierung ergibt sich jedoch nicht nur aus den globalen internationalen Menschenrechtsverträgen, sondern auch aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (BGBl. 2002 II 1054, im Folgenden EMRK). Wenngleich die Pflicht zur Registrierung von Neugeborenen nicht ausdrücklich aufgenommen wurde, haben die Europäische Kommission und der Gerichtshof für Menschenrechte klargestellt, dass die Verweigerung der Registrierung zu einer Verletzung des Rechts auf Achtung des Familienlebens nach Art. 8 EMRK führen kann. Richtungsweisend ist in diesem Zusammenhang die Zulässigkeitsentscheidung der Kommission in der Sache *Kalderas Zigeuner gegen die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande*⁹, in der es u.a. um die Registrierung nicht sesshafter in Deutschland

⁶ Convention on the Rights of the Child, CRC/C/58 vom 20. November 1996: General guidelines for periodic reports.

⁷ Vgl. UN-General Assembly Resolution 57/190 "Rights of the Child" vom 18. Dezember 2002, UN-doc A/Res/57/190 vom 19. Februar 2003, Rn. 23. Inoffizielle deutsche Übersetzung, der verbindliche englische Wortlaut lautet: "*Calls upon* all States to intensify efforts to ensure the registration of all children immediately after birth, including through the consideration of simplified, expeditious and effective procedures".

⁸ Vgl. Commission on Human Rights: Rights of the Child", E/CN.4/2003/L.105, Rn. 13 (a).

⁹ Zulässigkeitsentscheidung v. 6. Juli 1977 zu den Anträgen Nr. 7823/77-7824/77, abgedruckt in: European Commission of Human Rights, Decisions and Reports 11, S. 221-234, Straßburg 1978.

geborener Kinder aus Roma-Familien ging. Der Gerichtshof befand in der Sache *Marckx gegen Belgien*¹⁰, dass die Registrierung im Hinblick auf Art. 8 EMRK ohne unnötige Verfahrensregelungen und unabhängig vom Status des Kindes erfolgen muss.

Die ausdrückliche Verankerung der Registrierungspflicht in den wichtigen internationalen Instrumenten zum Schutz der Menschenrechte, die Stellungnahmen der Expertenausschüsse und der UN-Generalversammlung sowie die Entscheidungen der Organe der EMRK zeigen die Bedeutung dieser Verpflichtung. Diese Hervorhebung ist angemessen, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Anerkennung der Existenz, einschließlich Rechtspersönlichkeit und der eigenen Identität eines neugeborenen Kindes erst durch die Registrierung erfolgt.¹¹ Erst mit der Registrierung existiert das Kind offiziell und kann seine Rechte wahrnehmen. Daher besteht ohne Registrierung die Gefahr, dass dem Kind die Verwirklichung sämtlicher in den Konventionen niedergelegter Rechte verwehrt wird.

Bei Kindern von Asylsuchenden und Flüchtlingen ist die unverzügliche Registrierung von besonderer Bedeutung. Denn häufig bringt die Fluchtgeschichte ihrer Eltern mit sich, dass diese für kurze oder längere Zeiträume Aufenthalt in verschiedenen, möglicherweise sogar in einer Vielzahl von Staaten nehmen. Dies macht es für die Kinder besonders schwierig beziehungsweise unmöglich, im Nachhinein darzulegen, wo und wann sie geboren sind und von wem sie abstammen.

An dieser Stelle kann nicht auf alle Rechte hingewiesen werden, die bei einer Verletzung der unverzüglichen Registrierungspflicht im Einzelfall verletzt sein können. Da UNHCR immer wieder von Personen und Personengruppen kontaktiert wird, die aufgrund der mangelnden Registrierung ihrer Geburt zumindest de facto staatenlos sind, soll hier nur auf das in Art. 24 Abs. 3 des Zivilpaktes und Art. 7 Abs. 1 der Kinderkonvention garantierte Recht des Kindes, eine Staatsangehörigkeit zu erhalten, angeführt werden. Der Menschenrechtsausschuss hat in seinem Kommentar (*General Comment*) zu Art. 24 Abs. 3 des Zivilpaktes klargestellt:

"Wenngleich der Zweck der Bestimmung ist zu verhindern, dass das Kind aufgrund seiner Staatenlosigkeit von der Gesellschaft und dem Staat weniger Schutz erhält, besteht für den Staat nicht notwendigerweise eine Verpflichtung, seine Staatsangehörigkeit jedem auf seinem Territorium geborenen Kind zuzuerkennen. Allerdings sind die Staaten verpflichtet, alle angemessenen Maßnahmen auf nationaler wie internationaler Ebene zu

¹⁰ Urteil vom 13. Juni 1979, abgedruckt in: R.A. Lawson und H.G. *Schwermers* (Hg.): "Leading Cases of the European Court of Human Rights", Leiden 1997, S. 69-84.

¹¹ vgl. Manfred Nowak, CCPR-Commentary, Kehl u.a. 1993; Art. 24 CCPR, Rn. 22; Geraldine van Bueren: *The international Law on the Rights of the Child*, Dordrecht 1995, S. 117.

ergreifen, um bei seiner Geburt sicherzustellen, dass es eine Staatsangehörigkeit erhält".¹²

Die Zuerkennung einer Staatsangehörigkeit ist jedoch ohne Beleg des Daseins überhaupt und der Abstammung des Kindes in der Regel nicht möglich. Die Registrierung ist daher eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung des Rechts auf Staatsangehörigkeit, so dass sich eine Verpflichtung der Staaten zur Registrierung von Geburten auch aus diesen Menschenrechtsnormen ergibt.

Da in Deutschland auch nach der Staatsangehörigkeitsrechtsreform primär das *ius sanguinis* gilt und hier geborenen Kind nicht automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, ist die Feststellung der Identität der Eltern sowie die jederzeit abrufbare Dokumentation und Registration dieser Daten von entscheidender Bedeutung. Denn nur so kann zu einem späteren Zeitpunkt die durch Abstammung vermittelte Staatsangehörigkeit festgestellt werden.

Um eine ausreichende Sicherung der Kindesrechte zu gewährleisten, muss der Eintrag ins Geburtsregister neben Geburtsort und -zeit den Namen des Kindes enthalten, welcher aus dem Familien- und dem von den Eltern frei gewählten Vornamen besteht.¹³ Darüber hinaus ist zur Identifizierung des Kindes die Beschreibung von dessen Eltern notwendig.¹⁴ Ein Eintrag als "unbekanntes Kind unbekannter Eltern" trifft lediglich die Aussage, dass ein Mädchen oder ein Junge zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort geboren wurde, ohne dass sich diese Eintragung mit der konkreten Person verknüpfen lässt. Unzureichend ist ferner nur die Eintragung eines Vornamens sowie die Erteilung einer "Ersatzbescheinigung zur Vorlage bei Behörden", da diese nicht Teil des staatlichen Registers ist. Die Eintragung kann auch nicht bis zur Beibringung zusätzlicher Dokumente zurückgestellt werden. Sowohl der Zivilpakt als auch die Kinderrechtskonvention verpflichten zur sofortigen Registrierung. Nur durch einen unverzüglichen Eintrag des Vor- und Nachnamens kann die Identität des Kindes ausreichend geschützt werden. Wie oben bereits erwähnt, ist dies insbesondere dann von Bedeutung, wenn die Familie im Staat, in dem das Kind geboren ist, keinen dauerhaften Aufenthalt etabliert hat.

Vorlage von Dokumenten als notwendige Voraussetzung für die Registrierung

Die Registrierung kann die mit ihr beabsichtigten Zwecke nur erfüllen, wenn die registrierten Daten korrekt sind. Eine möglicherweise sogar gesetzlich niedergelegte

¹² Vgl. Human Rights Committee, CCPR General Comments Nr. 17(1989), Art. 24 (para 8), inoffizielle deutsche Übersetzung, der verbindliche englische Wortlaut lautet: "While the purpose of this provision is to prevent a child from being afforded less protection by society and the State because he is stateless, it does not necessarily make it an obligation for States to give their nationality to every child born in their territory. However, States are required to adopt every appropriate measure, both internally and in cooperation with other States, to ensure that every child has a nationality when he is born."

¹³ Vgl. Nowak, aao, § 24 Rn. 22.

¹⁴ Vgl. Geraldine van Bueren: The international Law on the Rights of the Child, Dordrecht 1995, p. 117.

Verpflichtung der Eltern zur Vorlage der entsprechenden Dokumente wie z.B. Geburts- und Heiratsurkunden dient daher der effektiven Umsetzung der Registrierungspflicht und der Sicherung der Rechte des Kindes.

Von dieser elterlichen Pflicht kann nur ausnahmsweise abgesehen werden, wenn die Beschaffung der Dokumente nicht möglich oder nicht zumutbar ist. In diesem Zusammenhang ist auf die besondere Situation von Flüchtlingen und Asylsuchenden hinzuweisen. Durch Flucht und Vertreibung sind Flüchtlinge häufig daran gehindert, alle notwendigen Dokumente mitzunehmen. Darüberhinaus ist es in vielen Staaten, insbesondere für Personen, die verfolgt werden, mit Schwierigkeiten verbunden, diese überhaupt zu erhalten. Der typische Beweisnotstand des Flüchtlings ist bereits bei der Erarbeitung der Genfer Flüchtlingskonvention (Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl 1953 II 560, im Folgenden GFK) gesehen worden. Dementsprechend wurden in die GFK entsprechende Vorschriften aufgenommen.

So haben Flüchtlinge, die sich rechtmäßig auf dem Territorium eines Vertragsstaates aufhalten, gemäß Art. 28 Abs. 1 GFK einen Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises. Gemäß Art. 25 Abs. 2 GFK sind die Behörden des Staates, in dessen Gebiet sich der Flüchtling aufhält, verpflichtet, dem Flüchtling die Urkunden und Bescheinigungen auszustellen, die Ausländern normalerweise von den Behörden ihres Heimatlandes ausgestellt werden. Diese Verpflichtung besteht per se, also unabhängig davon, ob es dem Flüchtling möglich ist, das Dokument z.B. durch die Auslandsvertretungen des Herkunftslandes zu erhalten. Hintergrund dieser Regelungen ist die Überlegung, dass einem Flüchtling die Zusammenarbeit mit den Behörden des Herkunftsstaates unter keinen Umständen zumutbar ist und der Aufnahmestaat - als Ausdruck der Schutzgewährung - die entsprechenden Dokumente ausstellen muss.

Angesichts des deklaratorischen Charakters der Flüchtlingsanerkennung und im Interesse einer effektiven Umsetzung dieser vertraglichen Verpflichtungen müssen diese auch für Asylbewerber gewisse Vorwirkungen haben. So sollte nach Auffassung von UNHCR für Asylsuchende, die nicht über die notwendigen Dokumente verfügen, von der Pflicht zur Vorlage von Identitätsnachweisen etc. abgesehen werden, solange keine rechtskräftige negative Entscheidung über den Asylantrag vorliegt.

Dies kann jedoch nicht bedeuten, dass die Registrierungspflicht der Behörden für diesen Zeitraum hintangestellt wird. Weder Art. 24 Abs. 1 Zivilpakt, noch Art. 7 Abs. 1 der Kinderkonvention machen die Registrierungspflicht des Staates davon abhängig, dass die Eltern die entsprechenden Dokumente vorlegen. Auch in diesen Fällen hat daher eine unverzügliche Registrierung zu erfolgen. Können die erforderlichen Dokumente nicht in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Geburt beigebracht werden, muss die größtmögliche Richtigkeit der vorgetragenen Tatsachen durch andere Mittel, wie z.B. durch Urkunden, aus denen die Tatsachen indirekt hervorgehen, eidesstaatliche Versicherungen etc. sichergestellt werden. Hierbei ist zu beachten, dass auch hohe Kosten für die Beibringung solcher

Beweismittel oder für die Registrierung selbst das Recht auf Registrierung beeinträchtigen können.

Das Amtsgericht Essen hat in einem Beschluss vom 27. August 2002 (Az. 74 III 29/01) , in dem das Gericht den zuständigen Standesbeamten angewiesen hat, die Geburt eines Kindes zu registrieren, obwohl die Eltern ihre Identität und Eheschließung nicht durch öffentliche Urkunden nachweisen konnten, auf Folgendes hingewiesen:

"Nach dem als Verfahrensrecht anzuwendenden deutschen Personenstandsrecht ist es aber unter besonderen Umständen zulässig, wenn sich die Überzeugungsbildung des Gerichtes auf eine Würdigung der gesamten Umstände unter Berücksichtigung der von den Beteiligten abgegebenen eidesstatlichen Versicherungen stützt (BayObLG, Beschluss vom 2.12.1999 - 1 Z BR 154/98, StAZ 2000, 296)."

Sollten begründete Zweifel an der Identität der Eltern fortbestehen, könnte überlegt werden, ob dem Geburtseintrag nicht ein Randvermerk beigeschrieben werden kann, der sich auf die urkundlich nachgewiesenen Umstände beschränkt. Eine andere Möglichkeit wäre vielleicht, begründete Zweifel an der Richtigkeit nicht urkundlich nachgewiesener Angaben in einem Randvermerk niederzulegen.

Keinesfalls kann jedoch die Weigerung der Eltern, die geforderten Dokumente vorzulegen, mit der Nichtregistrierung oder unzureichenden Registrierung der Kinder sanktioniert werden.

Zu unterscheiden ist hier zwischen der im Einzelfall bestehenden Verpflichtung der Eltern zur Vorlage der Dokumente und dem Recht des Kindes auf Registrierung. Erstere ist keine Bedingung für die Registrierung, sondern dient lediglich der effektiven Umsetzung. Die Verletzung möglicherweise bestehender Rechtspflichten der Eltern kann nicht dazu führen, dass deren Kinder Rechte vorenthalten werden. Wie bereits oben erwähnt, könnte eine Nichtregistrierung sogar dazu führen, dass sämtliche Menschenrechte vorenthalten werden. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf Art. 3 Abs. 2 der Kinderkonvention, der die Staaten verpflichtet, bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen. Kommen die Eltern einer gesetzlichen Pflicht zur Vorlage von Dokumenten nicht nach und sind diese auch nicht durch ihre besondere Situation hiervon ausgenommen, muss die Verletzung dieser Pflicht mit anderen Mitteln geahndet werden.¹⁵

¹⁵ Zum Beispiel nach den Vorschriften der Verwaltungsvollstreckungsgesetze.

Fazit

Die Pflicht des Staates zur unverzüglichen Registrierung von Neugeborenen und der damit verbundenen Ausstellung von Geburtsurkunden ergibt sich aus verschiedenen wichtigen Menschenrechtsschutzinstrumenten. Der Eintrag muss zumindest Vor- und Zunamen des Kindes enthalten, den Zeitpunkt der Geburt und die Beschreibung der Eltern.

Die Etablierung einer Rechtspflicht der Eltern zur Vorlage der für die Registrierung notwendigen Dokumente trägt zur effektiven Umsetzung der Registrierungspflicht bei. Eine Ausnahmeregelung für Flüchtlinge enthält Art. 25 GFK. Flüchtlingen kann die Kontaktaufnahme mit den Behörden des Herkunftsstaates in der Regel nicht zugemutet werden.

Auch eine unbegründete Weigerung der Eltern, die geforderten Dokumente vorzulegen, kann nicht mit der Nichtregistrierung oder unzureichenden Registrierung der Kinder sanktioniert werden.

UNHCR Berlin

August 2003