

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/10887 –

Anwendung der gesetzlichen Vorschriften zur Anfechtung angeblich missbräuchlicher Vaterschaften in binationalen Familien

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Jahr 2008 hatte die damalige Koalitionsmehrheit aus CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag ein Gesetz zur Anfechtung angeblich missbräuchlicher Vaterschaften in binationalen Familien beschlossen. Dieses Gesetz wurde – u. a. auch seitens der fragstellenden Fraktion – abgelehnt, da hierdurch ein Generalverdacht gegen binationale Familien erzeugt wird.

Gestützt wurde das Gesetz auf eine Erhebung der Innenministerkonferenz bei den zuständigen Ausländerbehörden, deren Ergebnis aber gerade kein etwaiges missbräuchliches Verhalten der Betroffenen belegen konnte.

Zwischen Juni 2008 und Februar 2010 wurden aufgrund der neuen Rechtslage 923 solcher Vaterschaftsanfechtungsverfahren bei den Behörden entweder anhängig gemacht oder abgeschlossen. In 227 Fällen wurde eine Anfechtungsklage erhoben. Mehrheitlich (in 318 Fällen) war hierauf verzichtet worden (Bundestagsdrucksache 17/1096).

Eine vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Mai 2012 herausgegebene Studie („Missbrauch des Rechts auf Familiennachzug“) wies nun darauf hin, dass die Anzahl der Fälle, die mit einem Verlust einer Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Absatz 1 Nummer 3 des Aufenthaltsgesetzes für ausländische Eltern deutscher Kinder enden, seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 gleichbleibend zunimmt. Da sich seit 2008 aber kein stärkerer Anstieg feststellen ließe, sei zu vermuten – so das BAMF –, dass das neue Anfechtungsrecht nur geringe Auswirkungen auf die Rücknahme von Aufenthaltserlaubnissen für ausländische Eltern habe. Andernfalls hätte die Kurve nach 2008 exponentiell ansteigen müssen. Insofern liegt – so das BAMF weiter – die Schlussfolgerung nahe, dass auch nach 2008 das Erlöschen von Aufenthaltstiteln in der Regel nicht auf Anfechtungsklagen zurückzuführen ist.

Letztlich aber – so der Hinweis des BAMF – liegen „keine umfassenden Zahlen über bereits erfolgte und erfolgreiche Vaterschaftsanfechtungen“ vor. Aus der operativen Praxis bekannte Fälle würden aber zeigen, dass derartige Anfechtungsklagen „in den seltensten Fällen Erfolg haben“. Aufgrund des ag-

gressiven Vorgehens der Behörden (das BAMF spricht vornehm von „bekannt intensiven Befragungen“), könne jedoch – so das BAMF – ein Abschreckungseffekt bestehen.

Aufgrund des vorliegenden – unzureichenden – Datenmaterials könne aber letzten Endes weder „der Effekt, noch eine mangelnde Effektivität des Anfechtungsrechts belegt werden“. Das zu ermitteln, ist für eine seriöse Gesetzgebungspraxis aber essentiell (alle bisherigen Zitate finden sich auf S. 23 f.).

Die BAMF-Studie weist zudem noch auf zwei gravierende Probleme in der Anwendungspraxis des Anfechtungsrechts hin:

Zum einen enthalte die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz weder exemplarische noch generalisierende Vorgaben, wann der Rechtsanwender von einem Anfangsverdacht für eine Scheinvaterschaft ausgehen kann/sollte (S. 21). Zum anderen führe die gängige Praxis der Ausländerbehörden, in Anfechtungsverfahren den betroffenen binationalen Familien angeblich „freiwillige“ Gentests zur Bestimmung einer etwaigen biologischen Elternschaft „nahe zu legen“, dazu, dass die eigentlich den Behörden obliegende Beweislast in unzulässiger Weise nun den betroffenen Familien auferlegt würde (S. 22).

Einem Bericht der „tageszeitung“ vom 1. August 2012 zufolge will das Bundesverfassungsgericht möglicherweise noch in diesem Jahr darüber entscheiden, ob durch das Anfechtungsrecht nichteheliche Kinder gegenüber ehelichen in grundgesetzwidriger Weise benachteiligt werden. Hierzu liegen in Karlsruhe entsprechende Vorlagen des Bundesgerichtshofes (Beschluss vom 27. Juni 2012, Az. XII ZR 90/10) und anderer Gerichte vor, die u. a. Zweifel an der Zulässigkeit der Rückwirkung etwaiger Entscheidungen geltend machen.

1. In wie vielen Fällen wurde seit Inkrafttreten der Neuregelung nach Kenntnis der Bundesregierung
 - a) ein behördliches Anfechtungsverfahren eingeleitet,
 - b) ein behördliches Anfechtungsverfahren abgeschlossen,
 - c) eine Anfechtungsklage erhoben,
 - d) auf eine Anfechtungsklage verzichtet?

Hinsichtlich der gerichtlichen Verfahren wird für den Zeitraum bis zum Februar 2010 auf die Antwort der Bundesregierung vom 17. März 2010 zu Frage 8 der Kleinen Anfrage vom 2. März 2010 (Bundestagsdrucksache 17/1096) verwiesen.

In zwei Ländern (Berlin und Bremen) sind keine statistischen Daten vorhanden. Da das behördliche Anfechtungsverfahren auch dort angewendet wird, sind die tatsächlichen Zahlen höher als hier angegeben. In einem Land (Hessen) beruhen die Angaben auf Schätzungen. Zahlreiche Verfahren sind momentan ausgesetzt, weil viele Gerichte auf die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts warten, das über die Verfassungsmäßigkeit der Regelung urteilen wird. Ferner tauchen einige Betroffene während des gerichtlichen Verfahrens unter, so dass die Verfahren nicht zum Abschluss gebracht werden können.

Aufgrund dieser Faktoren können die genannten Zahlen nur als Richtwerte betrachtet werden.

Nach den der Bundesregierung vorliegenden Zahlen wurden in dem abgefragten Zeitraum

- a) 1644 Anfechtungsverfahren durch die zuständige Behörde eingeleitet,
- b) 1054 behördliche Anfechtungsverfahren inzwischen abgeschlossen,
- c) in 671 Fällen Anfechtungsklage erhoben und
- d) in 568 Fällen auf eine Anfechtungsklage verzichtet.

2. In wie vielen gerichtlichen Verfahren hatte die Anfechtung Bestand bzw. in wie vielen gerichtlichen Verfahren wurde die Anfechtung verworfen (bitte jeweils für die Jahre 2010 bis 2012 angeben und nach Bundesländern aufschlüsseln)?

Zur Beantwortung der Frage wird auf Anlage 1 verwiesen. Folgende Faktoren sind bei der Auswertung der Statistik in Anlage 1 zu berücksichtigen:

Die Diskrepanz zwischen der Gesamtzahl der Verfahren und der Zahlen zu den stattgegebenen und verworfenen Verfahren hat mehrere Gründe. Die anderweitig beendeten oder noch offenen Verfahren sind nicht aufgeführt. Ferner sind derzeit zahlreiche Verfahren ausgesetzt, weil viele Gerichte auf die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts warten, das über die Verfassungsmäßigkeit der Regelung des behördlichen Anfechtungsrechts nach § 1600 Absatz 1 Nummer 5 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) urteilen wird. Darüber hinaus ist teilweise keine genaue zeitliche Zuordnung möglich.

3. In wie vielen Fällen wurde nach Kenntnis der Bundesregierung in den Jahren 2005 bis 2012 die einem ausländischen Elternteil eines minderjährigen ledigen Deutschen zur Ausübung der Personensorge erteilte Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Absatz 1 Nummer 3 des Aufenthaltsgesetzes wieder entzogen (bitte nach Jahren und Bundesländern aufschlüsseln)?

Zur Beantwortung der Frage wird auf Anlage 2 verwiesen. Folgende Faktoren sind bei der Auswertung der Statistik in Anlage 2 zu berücksichtigen: Teilweise beruhen die Angaben nur auf Schätzungen. Ferner sind derzeit zahlreiche Verfahren ausgesetzt, weil viele Gerichte auf die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts warten, das über die Verfassungsmäßigkeit der Regelung des behördlichen Anfechtungsrechts nach § 1600 Absatz 1 Nummer 5 BGB urteilen wird. Darüber hinaus ist teilweise keine genaue zeitliche Zuordnung möglich.

4. In wie vielen dieser Fälle erfolgte der Entzug der Aufenthaltserlaubnis unter Bezugnahme auf das 2008 veränderte Anfechtungsrecht?

Zur Beantwortung der Frage wird auf Anlage 3 verwiesen. Folgende Faktoren sind bei der Auswertung der Statistik in Anlage 3 zu berücksichtigen:

Da nicht in allen Ländern entsprechende Statistiken geführt werden, konnte zum Teil nicht zugeordnet werden, ob der Entzug der Aufenthaltserlaubnis unter Bezugnahme auf das veränderte Anfechtungsrecht erfolgte. Teilweise sind die Verfahren noch nicht abgeschlossen.

5. Welche Zahlen hat das BAMF in seiner Erklärung, ihm lägen „keine umfassenden Zahlen über bereits erfolgte und erfolgreiche Vaterschaftsanerkennungen“ vor, im Einzelnen gemeint?

Es lagen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) lediglich Zahlen über von den zuständigen Behörden eingeleiteten Verfahren zur Prüfung einer Klageerhebung nach § 1600 Absatz 1 Nummer 5 BGB sowie zu daraufhin eingereichten Klagen vor, die der Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/1096 entstammten. Diese Zahlen gaben insofern nur ein unvollständiges Bild wieder, als sie nicht für alle Länder vorlagen und nicht alle zuständigen Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen an der entsprechenden Abfrage teilgenommen hatten.

Darüber hinaus geben die in der Bundestagsdrucksache veröffentlichten Zahlen keinen Aufschluss darüber, in wie vielen Fällen die Anfechtungsklage erfolgreich betrieben wurde und welche aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen die Anfechtungsklagen gezeitigt haben.

6. Auf welcher Datengrundlage bzw. aufgrund welcher „aus der operativen Praxis bekannt gewordenen Fälle“ gelangt das BAMF zu der Feststellung, dass derartige Anfechtungsklagen „in den seltensten Fällen Erfolg haben“?

Dieser Aussage liegen Angaben der Ausländerbehörde Berlin beim 57. Erfahrungsaustausch der Ausländerbehörden vom 8. bis 10. Juni 2011 in Köln zugrunde. Dort gab die Ausländerbehörde Berlin an, dass von Inkrafttreten des Anfechtungsrechts bis November 2011 in 360 Fällen ein Anfangsverdacht des Vorliegens einer missbräuchlichen Vaterschaftsanerkennung festgestellt wurde, woraufhin in 148 Fällen ein Anfechtungsverfahren eingeleitet wurde, das jedoch in lediglich zwei Fällen erfolgreich war. Mehrere Vertreter anderer Ausländerbehörden äußerten für ihre Städte ähnliche Erfahrungen.

7. Kann die Bundesregierung das Fazit des BAMF bestätigen, dass derzeit weder „der Effekt, noch eine mangelnde Effektivität des Anfechtungsrechts belegt werden“ können?

Wenn ja, wann sähe sich die Bundesregierung dazu imstande, eine solche Bewertung vorzunehmen?

Wenn nein, wie bewertet die Bundesregierung die vom BAMF aufgeworfene Frage der Effektivität des neuen Anfechtungsrechts?

Da keine verlässlichen Zahlen über tatsächlichen Missbrauch vorliegen, können auch keine Schlussfolgerungen dazu gezogen werden, ob sich die Häufigkeit von Missbrauchsfällen seit der Schaffung eines behördlichen Anfechtungsrechts verändert haben.

In letzter Zeit werden anhängige Verfahren vielfach ausgesetzt, weil die Gerichte die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das über die Verfassungsmäßigkeit der Regelung des behördlichen Anfechtungsrechts nach § 1600 Absatz 1 Nummer 5 BGB urteilen wird, abwarten. Inwieweit bereits das Bestehen der Anfechtungsmöglichkeit die Zahl der missbräuchlichen Antragstellungen verringert, kann nicht beziffert werden. Die generelle Vermutung, dass auch im Bereich der missbräuchlich anerkannten Vaterschaften eine erhöhte Entdeckungsgefahr generalpräventiv wirkt, liegt jedoch nahe.

8. a) Stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, dass es für eine seriöse Gesetzgebung essentiell ist, dem Gesetzgeber eine datenfundierte Evaluation – in diesem Fall über die Anwendung/die Effektivität bzw. über Probleme bei der Anwendung des neuen Anfechtungsrechts – vorzulegen?
- b) Wenn ja, wann ist mit der Vorlage einer Evaluation zu rechnen, die auch die vom BAMF monierten statistischen Lücken schließt?
- c) Wenn nein, warum nicht?

Gesetzgebung kann sich nach Auffassung der Bundesregierung in statistisch schwer zu erfassenden Bereichen nicht in erster Linie nach statistischen Fallzahlen richten. Das hieße, für bestimmte Lebenssachverhalte von vornherein mangelnden Regelungsbedarf anzunehmen und sie so gesetzgeberischer Tätigkeit zu entziehen. Es ist gegebenenfalls vielmehr eine qualitative Bewertung an-

gebracht. Dies gilt im vorliegenden Fall umso mehr, als das Gesetz auch das Ziel verfolgt, der Entstehung eines „Generalverdachts“ gegen binationale Familien vorzubeugen (vgl. die Antwort zu Frage 17 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/1096, S. 7). Im Übrigen wird auf die Ausführungen der Antwort zu Frage 7 verwiesen.

9. a) Stimmt die Bundesregierung der Feststellung des BAMF zu, die Praxis der Ausländerbehörden von den betroffenen binationalen Familien vermeintlich „freiwillige“ Gentests zur Bestimmung einer etwaigen biologischen Elternschaft zu verlangen, führe dazu, dass die eigentlich den Behörden obliegende Beweislast in unzulässiger Weise den betroffenen Familien auferlegt würde?
- b) Wenn ja, wie möchte die Bundesregierung diese behördliche Praxis ändern?
- c) Wenn nein, warum nicht?

Die Beweislast für ein Verwandtschaftsverhältnis, durch das ein Ausländer einen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel erlangt, liegt bei dem Ausländer. Der entsprechende Nachweis ist grundsätzlich durch das Vorliegen einer wirksamen Vaterschaftsanerkennung erbracht. Binationale Familien werden deshalb in der Regel nicht dazu aufgefordert, einen freiwilligen Gentest zu erbringen. Lediglich im Verdachtsfall kann ihnen die Behörde die Gelegenheit geben, durch ein Abstammungsgutachten ein Verfahren zur Prüfung einer Anfechtung der Vaterschaft zu einem schnellen positiven Ende zu bringen. Für den Verdachtsfall genügen zwar Zweifel an der biologischen Vaterschaft nicht. Die erfolgreiche Anfechtung der Vaterschaft setzt aber u. a. voraus, dass der Anerkennende nicht der biologische Vater ist (vgl. die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/1096 S. 2 f.).

10. a) Aufgrund welcher objektiven Vorgaben sollen die Rechtsanwender den Anfangsverdacht für eine Scheinvaterschaft prüfen und bewerten?
Gibt es hierfür ein bundesweit vereinheitlichtes Prüfungsraster?
Wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 1, 2 und 19 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/1096, S. 2 und 8 – sowie Nummer 90.5.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz verwiesen.

Diese Regelungen, die der Verwaltungspraxis bundesweit zugrunde liegen, beschreiben positiv Kriterien, nach denen ein Anfangsverdacht auszuschließen ist und geben Anhaltspunkte dafür, wann die Behörde einen Sachverhalt näher prüfen muss. Ein Anfangsverdacht kann folglich bei prekären aufenthaltsrechtlichen Situationen bestehen, etwa wenn die Anerkennung der Vaterschaft unmittelbar im Anschluss an die Ablehnung eines Asylantrags (der ausländischen Mutter oder des die Vaterschaft eines deutschen Kindes anerkennenden ausländischen Vaters) folgt. Ein Anfangsverdacht kann ferner gegeben sein, wenn keine gemeinsame Wohnadresse besteht und sich diese Tatsache nicht schlüssig in den Sachverhalt einfügt.

- b) Hat die Bundesregierung versucht, diesbezüglich die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz zu ergänzen?

Wenn ja, inwiefern?

Wenn nein, warum nicht?

Eine Ergänzung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz ist derzeit nicht vorgesehen. Die dafür bereits in der Antwort der Bundesregierung zu Frage 19 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/1096, S. 8 – genannten Gründe liegen unverändert vor. Angesichts der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte ist es nicht möglich, eine allumfassende Vorgabe in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz zu schaffen, die in diesem Punkt bereits jetzt sehr ausführlich ist. Es ist der Bundesregierung auch nicht bekannt, dass in den Ländern diesbezüglich ein Bedarf gesehen wird.

11. a) Was ist unter den – vom BAMF als „bekannt“ vorausgesetzten – „intensiven Befragungen“ zu verstehen?
b) Welche Sachverhalte werden bei einer solchen Befragung abgefragt?
c) Gibt es hierfür ein – gegebenenfalls sogar bundesweit vereinheitlichtes – Überprüfungs- und Frageraster?

Das in den Antworten zu den Fragen 9 und 10 geschilderte, durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz umfassend strukturierte Verwaltungsverfahren setzt voraus, dass eine Befragung sowie ein persönliches Gespräch mit dem Antragsteller vorausgegangen sind, in welchem dessen Angaben geprüft wurden.

12. Kann die Bundesregierung die Erkenntnis des BAMF bestätigen, dass diese „intensiven Befragungen“ bei den Betroffenen oftmals einen „Abschreckungseffekt“ bewirken?

Wenn nein, wie kommt das BAMF zu einer solchen Feststellung?

In der Studie wird nicht behauptet, dass ein entsprechender Abschreckungseffekt vorliegt, sondern lediglich die Vermutung geäußert, dass das behördliche Anfechtungsrecht abschreckende Wirkung gegenüber potentiell zum Missbrauch der Vaterschaftsanerkennung entschlossenen Personen entfalten könnte. Diese Wirkung könnte dazu beitragen, dass Vaterschaftsanerkennungen tatsächlich nur aus sachgerechten Gründen erfolgen.

13. Ist dieser vom BAMF festgestellte „Abschreckungseffekt“ beabsichtigt?

Wenn ja, wie ist eine solche existentielle Einschüchterung zu rechtfertigen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass Anfechtungsverfahren – so das BAMF – seitens der Behörden mehrheitlich eingestellt werden bzw. dass diejenigen, die gerichtlich geklärt werden müssen, dort „nur äußerst selten Erfolg“ haben?

Bei Normen, die auf rechtstreuere Verhalten abzielen, ist eine generalpräventive Wirkung eine erwünschte Nebenfolge der Regelung (vgl. die Antworten zu den Fragen 7 und 12).

14. Hat die Bundesregierung Schritte unternommen, damit solche Befragungen und Untersuchungen künftig nicht mehr als „abschreckend“ bzw. schikanös empfunden werden?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hat keine Erkenntnisse, dass die Verwaltungspraxis in den Ländern den durch das Kindschafts- und Ausländerrecht vorgegebenen und in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz konkretisierten rechtsstaatlichen Ansprüchen der Bundesrepublik Deutschland nicht gerecht wird.

Anlage 1

Frage 2)

Gerichtliche Verfahren in den Jahren 2010 bis 2012, Anfechtungen:

BL	2010 - 2012 gesamt			2010		2011		2012	
	Statt- gegeben	Verworfen	Lfd. Verfahren	Statt- gegeben	Verworfen	Statt- gegeben	Verworfen	Statt- gegeben	Verworfen
BW	47	7		18	0	20	1	9	6
BY	6	7							
BE	-	-							
BB	13	8		12	4	1	4		
HB									
HH	41	14	197						
HE	8	0		3	0	2	0	1	0
MV	17	2							
NI	25	22		9	2	10	15	6	5
NW	24	30		20	22	4	7	0	1
RP	80	5		30	1	30	3	20	1
SL	2	2	2						
SN	2	4			1		2	2	1
ST	19	11	23	2	1	10	6	7	4
SH	8	0	6						
TH	1	0	2	1	0	0	0	0	0
Gesamt	293	112	230	95	31	77	38	45	18

Anlage 2

Frage 3)

Entzug bereits erteilter Aufenthaltserlaubnisse nach § 28 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG

Hier: ausländischer Elternteil eines minderjährigen ledigen Deutschen zur Ausübung der
Personensorge

BL	Gesamt	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BW	-								
BY	-								
BE	-								
BB	-								
HB									
HH	30					6	24		
HE	13								
MV	11			1		2	1		
NI	11					1	3	7	0
NW	-								
RP	7				2	1	1	1	
SL	0								
SN	-								
ST	4			1	1			2	
SH	3								
TH	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Gesamt	80	0	0	3	3	10	29	10	0

Anlage 3

Frage 4)

Entzug unter Bezugnahme auf das 2008 veränderte Aufenthaltsrecht

BL	Gesamt	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BW	-								
BY	-								
BE	-								
BB	-								
HB									
HH	-								
HE	2								
MV	-								
NI	9								
NW	-								
RP	7				2	1	1	1	
SL	-								
SN	-								
ST	0								
SH	1								
TH	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	19	0	0	0	2	1	1	1	0

