

EMN INFORM¹

Identitätsfeststellung und internationaler Schutz: Herausforderungen und Praktiken

1. Einleitung

Dieses EMN Inform stellt die wichtigsten Erkenntnisse der EMN-Fokusstudie „*Establishing Identity for International Protection: Challenges and Practises*“, die von den Nationalen Kontaktpunkten des EMN in 25 (Mitglieds-)Staaten² durchgeführt wurde, vor. Es bietet zum ersten Mal einen Überblick über die wesentlichen Herausforderungen für nationale Behörden bei der Identitätsfeststellung von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Asyl und subsidiären Schutz) oder von zwangsweiser Rückführung nach Ablehnung des Antrages betroffen sind, deren Identität jedoch durch Dokumente nicht glaubhaft gemacht werden kann³. Zudem bietet dieses EMN Inform Einblick in nationale Praktiken im Umgang mit diesen Herausforderungen und ermöglicht die Erarbeitung möglicher Schritte zu weiteren (gemeinsamen) Maßnahmen.

2. Schlussfolgerungen

- (Mitglieds-)Staaten nutzen eine Reihe verschiedener Methoden zur Identitätsfeststellung. Diese basieren auf gemeinsamen Instrumenten, die flexibel oder in Kombination je nach der spezifischen Situation angewendet werden.
- Detaillierte Vorschriften in nationalen Gesetzgebungen, die die Methoden und den Prozess der Identitätsfeststellung Schritt-für-Schritt festlegen, können Fälle, in denen Methoden oder Schritte willkürlich angewendet werden, verringern, da den nationalen Behörden so klare Leitlinien gegeben werden.
- Eine effektive Zusammenarbeit mit Drittstaaten ist unerlässlich; dies schließt etwa den optimalen Gebrauch vorhandener Technologien, einschließlich Datenbanken, mit ein. Die Kooperation mit anderen (Mitglieds-)Staaten kann ebenfalls nützlich sein, um sicherzustellen, dass wichtige Informationen ausgetauscht und auf dem neuesten Stand gehalten werden.

¹ Haftungsausschluss: Dieses EMN Inform wurde vom Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN) erstellt, das die Europäische Kommission, unterstützt durch ihren Dienstleister (ICF GHK-COWI), sowie Nationale Kontaktpunkte im EMN (EMN NKP) umfasst. Es reflektiert nicht unbedingt die Meinungen und Positionen der Europäischen Kommission, des ICF GHK-COWI oder der EMN NKP, noch sind diese an die im EMN Inform genannten Schlussfolgerungen gebunden. Der Text dieses Inform wurde vom EMN NKP Österreich ins Deutsche übersetzt, weshalb etwaige Abweichungen zu in Deutschland oder Luxemburg gebräuchlichen Begriffen möglich sind.

² Österreich, Belgien, Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Vereinigtes Königreich und Norwegen.

³ Siehe auch weitere relevante EMN-Studien: „*EU Programmes and Strategies fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries (2009)*“, „*Reception, Return and Integration Policies for, and Numbers of, Unaccompanied Minors (2009)*“, „*Different National Practices Concerning Granting of Non-EU Harmonised Protection Statuses (2009)*“. Alle Studien sind auf der EMN-Webseite (<http://www.emn.europa.eu>) verfügbar.

- Wirksame Maßnahmen zur weiteren Entwicklung und zum Austausch von Wissen darüber, wie Identität festgestellt und zugeschrieben werden kann, umfassen: ein eigenes Modul zum Thema „Identität“ im europäischen Schulungsprogramm für den Asylbereich⁴; Richtlinien, wie die Identität ohne gültige Dokumente festgestellt werden kann (Referenzieren spezifischer Fälle); die Entwicklung eines EU-weiten Netzwerks von Kompetenzzentren; sowie die Verbreitung von Fachwissen zur Identitätsfeststellung unter (Mitglieds-)Staaten mit einem besonders hohen Aufkommen von Asylsuchenden.

3. Zentrale Erkenntnisse

Drittstaatsangehörige, die internationalen Schutz beantragen, legen in einer erheblichen Anzahl von Fällen keine Dokumente zum Nachweis ihrer Identität vor.

Viele (Mitglieds-)Staaten sind mit einer erheblichen Anzahl von Drittstaatsangehörigen konfrontiert, die keine Dokumente zum Nachweis ihrer Identität vorlegen, wenn sie internationalen Schutz beantragen. Die Zahlen reichten von 25% in Lettland bis zu über 94% in Norwegen und Schweden. In Litauen lag der Prozentsatz bei 42%, in Spanien bei 49%, in Frankreich bei 66% und in Portugal bei 80%. Anstatt (gültige) Identitätsdokumente vorzulegen, geben Asylsuchende oftmals eine Erklärung über ihre Identität ab. Wenn Drittstaatsangehörige aber doch Ausweispapiere vorlegen, gibt es oftmals Schwierigkeiten bei der Bewertung der Echtheit der Dokumente aufgrund der Vorlage falscher Unterlagen oder der Angabe mehrerer Identitäten. Außerdem gibt es Versuche, die Behörden zu täuschen und/oder fehlende Kooperation auf Seiten des Asylsuchenden, was nicht nur die Beurteilung eines Antrags auf internationalen Schutz erschwert, sondern auch die Umsetzung einer Rückführungsentscheidung in Fällen, in denen der Antrag negativ entschieden wird, erheblich behindern kann.

Die Grundlagen nationaler Maßnahmen zur Identitätsfeststellung stimmen in den meisten Fällen mit der EU-Gesetzgebung überein.

Die Notwendigkeit zur Identitätsbestimmung ist in der nationalen Gesetzgebung festgelegt. In den meisten (Mitglieds-)Staaten spiegelt die nationale Gesetzgebung die in den EU-Rechtsvorschriften niedergelegten Verpflichtungen wider. Ein paar Mitgliedsstaaten haben noch ausführlichere Bestimmungen in ihren nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen, worin die zu benutzenden Methoden genauer erläutert werden und der Prozess der Identitätsbestimmung Schritt-für-Schritt festgelegt ist.

Die meisten (Mitglieds-)Staaten arbeiten mit einer operationellen Definition des Identitätsbegriffs, die mehrere Charakteristika einschließt, anstatt eine spezifische rechtliche Definition zu kodifizieren. Die Art der anerkannten Dokumente kann zum Großteil auch vom Herkunftsstaat abhängen.

Bezüglich des Identitätsbegriffs haben die meisten (Mitglieds-) Staaten keine rechtliche Definition kodifiziert, sondern verfügen über eine Arbeitsdefinition, die sowohl auf

⁴ Das Ausbildungssystem des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO)

Asylsuchende als auch auf abgelehnte Asylsuchende angewendet wird. Der Definition sind grundsätzlich keine Grenzen gesetzt. Sie kann mehrere Eigenschaften enthalten wie Vor- und Nachname, Geburtsdatum und Staatsangehörigkeit. Alle (Mitglieds-)Staaten akzeptieren eine Vielzahl von Dokumenten bei der Identitätsfeststellung von Asylsuchenden, wobei die meisten (Mitglieds-)Staaten zwischen „Kerndokumenten“ (z.B. Reisepass, Personalausweis) und „zusätzlichen“ Dokumenten, die andere Formen des Identitätsnachweises abdecken, unterscheiden. Eine wesentlich geringere Bandbreite von Dokumenten wird normalerweise von den (vermutlichen) Herkunftsstaaten akzeptiert, wenn abgelehnte Asylsuchende rückgeführt werden müssen. Die Mehrzahl der Staaten betont, dass die Art der anerkannten Dokumente maßgeblich vom Herkunftsstaat abhängt. Die Hälfte der Mitgliedsstaaten (AT, BE, BG, CY, CZ, EL, IE, LT, LV, NL, PL, SI) akzeptiert Kopien von Dokumenten zum Zweck der Identitätsfeststellung, aber die meisten Staaten erkennen diese nur als zusätzliche Dokumente an.

Der Umfang und die Anwendung der Methoden sind in allen (Mitglieds-)Staaten weitgehend gleich.

Die Art der Methoden, die während des Prozesses zur Identitätsfeststellung angewendet werden, sind größtenteils vergleichbar und umfassen Interviews, Fingerabdrücke und Fotografien zum Abgleich mit nationalen/europäischen Datenbanken, Altersfeststellung und Sprachanalyse. Während einige (Mitglieds-)Staaten überwiegend dieselben Methoden für Asylsuchende und abgelehnte Asylsuchende anwenden, nutzen andere eine eingeschränktere Palette für abgelehnte Asylsuchende. Kontakte mit den nationalen Behörden im mutmaßlichen Herkunftsland sind von den im Asylverfahren erlaubten Methoden ausgeschlossen, für Rückführungsverfahren sind sie jedoch unerlässlich. (Mitglieds-)Staaten haben ähnliche Ansätze im Bezug darauf, wie diese Methoden im Kontext von Asylverfahren als auch bei Rückführungen angewendet werden.

Zwischen Identitätszuschreibung im Kontext von Asylverfahren und der Identitätsfeststellung/-überprüfung in Bezug auf die Rückführung muss unterschieden werden.

Bei der Entscheidungsfindung im Asylverfahren ist eine absolute Gewissheit in allen Aspekten der Identität nicht zwingend erforderlich, wenn dem/r Asylsuchenden beispielsweise gruppenbedingt internationaler Schutz gewährt wird. Im Gegensatz dazu ist im Kontext von Rückführungsverfahren ein höherer Grad an Sicherheit notwendig, da „Identität“ hier strenger definiert ist und die Staatsangehörigkeit den wichtigsten Bestandteil der Definition ausmacht. Daher muss zwischen der Identitätsfeststellung/-überprüfung in Bezug auf Rückführung und Identitätszuschreibung im Kontext von Asylverfahren unterschieden werden.

(Mitglieds-)Staaten erkennen keine teilweise Feststellung der Identität an; sie ist entweder verifiziert oder nicht; Unsicherheit kann jedoch anhand eines Einstufungssystems ausgedrückt werden.

Einige (Mitglieds-)Staaten weisen den Ergebnissen verschiedener Methoden zur Identitätsfeststellung keine unterschiedliche Gewichtung zu und verfolgen damit einen „ganzheitlichen“ Ansatz, während andere Staaten bestimmte Methoden als zuverlässiger einstufen (hauptsächlich Fingerabdrücke und Interviews) als andere. In den meisten (Mitglieds-)Staaten bleibt eine teilweise Identitätsfeststellung unberücksichtigt; Identität wird entweder als verifiziert oder nicht verifiziert angesehen. Trotzdem haben manche (Mitglieds-)Staaten ein Einstufungssystem, das unterschiedliche Stufen von Sicherheit bei der Identitätsbestimmung enthält.

Im Verfahren für internationalen Schutz sind fehlende Belege nicht unbedingt ein entscheidender Faktor; für Rückführungen ist dies jedoch generell der Fall.

Ein Mangel an schriftlichen Nachweisen zur Identifizierung eines Drittstaatsangehörigen wird nicht als einziger entscheidender Faktor für die Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz angesehen. Der Grund dafür ist, dass die Identitätsfeststellung nur eines von vielen Elementen bei der Beurteilung eines Falls ist. Wenn jedoch die Gründe für einen Antrag individueller Natur sind, kann die Feststellung der Identität eines Asylsuchenden die Stichhaltigkeit der individuellen Gründe oder das Herkunftsland des Asylsuchenden bestätigen. Außerdem wird die Entscheidung, internationalen Schutz zu gewähren, von der Glaubwürdigkeit des/r Asylsuchenden beeinflusst. Bei Rückführungen ist die Identitätsfeststellung allerdings oftmals ein entscheidender Faktor. Um eine zwangsweise Rückführung durchzuführen, muss die Identität der betroffenen Person entweder überprüft sein oder in einer Form dokumentiert sein, die von dem vermutlichen Herkunftsstaat anerkannt wird. Daher kann eine zweifelsfreie Feststellung der Identität Voraussetzung für die Rückführung eines/r abgelehnten Asylsuchenden in das Herkunftsland sein.

4. Weitere Informationen

Weitere Auskünfte zu diesem EMN Inform und/oder anderen Aspekten des EMN erhalten Sie unter HOME-EMN@ec.europa.eu.

Erstellt im April 2013