

Missbräuchliche Anerkennungen von Vaterschaften besser verhindern: Der Gesetzentwurf von BMI und BMJ

Um welches Problem geht es? Missbräuchliche Anerkennungen von Vaterschaft sind eine unlautere Methode zur Umgehung des Ausländerrechts. Männer erkennen die Vaterschaft für ein Kind an, zu dem sie keine genetische oder sozial-familiäre Beziehung haben. Sie beabsichtigen auch gar nicht, eine Beziehung zu dem Kind aufzubauen. Es geht ausschließlich darum, dass jemand, der darauf eigentlich keinen Anspruch hat, ein Aufenthaltsrecht bekommt. Vor allem dadurch, dass das Kind aufgrund der Anerkennung der Vaterschaft von dem Vater die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt. Oft fließt im Gegenzug Geld.

Was ist das Ziel des Gesetzgebungsvorhabens? Ziel von BMI und BMJ ist es, dass missbräuchliche Anerkennungen von Vaterschaften besser verhindert werden. Hierzu soll das bestehende Verfahren der Missbrauchsbekämpfung optimiert werden.

Warum ist die Reform notwendig? Die geltenden Regeln zur Missbrauchsbekämpfung sind nicht effektiv genug. Mutmaßlich werden viele missbräuchliche Anerkennungen nicht als solche erkannt, wie nicht nur Medienberichte, sondern auch zahlreiche Rückmeldungen beispielsweise von Ausländerbehörden, Standesämtern, Sozialämtern und Auslandsvertretungen zeigen. Die fehlende Effektivität des bisherigen Verfahrens liegt auch wesentlich daran, dass die Zusammenarbeit zwischen den an der Missbrauchskontrolle beteiligten Stellen nicht optimal funktioniert. Diese Erkenntnisse sind das Ergebnis einer Evaluation der bestehenden Regeln zur Missbrauchsbekämpfung, die BMI, BMJ und AA durchgeführt haben.

Was hat die Politik bislang unternommen? 2008 hat der Gesetzgeber zum ersten Mal eine gesetzliche Regelung erlassen, um gegen missbräuchliche Anerkennungen von Vaterschaften vorzugehen. Sie sah vor, dass missbräuchliche Anerkennungen der Vaterschaft nachträglich von einer Behörde angefochten werden. Diese Regelung wurde allerdings fünf Jahre später, 2013, vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Sie verstieß nach Auffassung des Gerichts gegen das verfassungsrechtliche Verbot der Entziehung der Staatsangehörigkeit (Artikel 16 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz). 2017 hat der Gesetzgeber deshalb eine neue gesetzliche Regelung erlassen. An die Stelle des repressiven Ansatzes der früheren Regelung ist ein präventiver Ansatz getreten. Diese Regelung ist noch heute in Kraft. 2022/2023 haben BMI, BMJ und AA eine Evaluation des geltenden Rechts durchgeführt. Auf dieser Grundlage, aber auch aufgrund von sonstigen Erfahrungsberichten aus der Praxis der Evaluation haben BMI und BMJ einen Gesetzentwurf erarbeitet.

Wie sieht das gegenwärtige Verfahren zur Bekämpfung von missbräuchlichen Anerkennungen der Vaterschaft aus? Das geltende Recht verfolgt einen präventiven Kontrollansatz. Wenn konkrete Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Anerkennung der Vaterschaft bestehen, dann muss die Stelle,

die die Anerkennung der Vaterschaft beurkundet (z.B. Notar oder Jugendamt), das Anerkennungsverfahren aussetzen (§ 1597a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)). Als Anzeichen für einen Missbrauch benennt die entsprechende Regelung unter anderem: das Bestehen einer vollziehbaren Ausreisepflicht des Anerkennenden oder der Mutter oder des Kindes sowie das Fehlen von persönlichen Beziehungen zwischen dem Anerkennenden und der Mutter oder dem Kind. Im Verdachtsfall muss die beurkundende Stelle den Vorgang der Ausländerbehörde übergeben. Diese führt dann ein Missbrauchsprüfungsverfahren durch (§ 85a Aufenthaltsgesetz). Die Ausländerbehörde stellt fest, ob tatsächlich ein Missbrauch besteht, also die Anerkennung der Vaterschaft gezielt gerade zu dem Zweck erfolgt, Aufenthaltsrechte oder die deutsche Staatsangehörigkeit zu verschaffen.

Worin liegen die Defizite des geltenden Ansatzes? Gegenwärtig liegt die Hauptlast für die Identifikation einer Missbrauchsgefahr bei der Stelle, die die Vaterschaftsanerkennung beurkundet. Für diese Stellen, etwa Jugendämter oder Notare, sind die missbrauchsrelevanten Informationen allerdings nur schwer ermittelbar. Die Folge: Häufig wird die Beurkundung von der beurkundenden Stelle nicht ausgesetzt, obwohl eigentlich Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Anerkennung bestehen; Missbrauchsfälle werden erst später als solche erkannt; eine nachträgliche Korrektur ist nicht möglich.

Welche konkreten Neuerungen sieht der Gesetzentwurf vor?

Die präventive Kontrolle von Vaterschaftsanerkennungen wird neu strukturiert und ausgeweitet. Eine Verfahrensänderung stellt sicher, dass die für die Missbrauchskontrolle am besten qualifizierten Ausländerbehörden immer in die Missbrauchskontrolle eingebunden sind, wenn eine missbrauchsgeneigte Konstellation vorliegt. Die Stellen, die die Vaterschaftsanerkennung beurkunden (z.B. Notare oder Jugendamt), sind nicht mehr in die Kontrolle eingebunden. Außerdem werden klare Maßstäbe für die Ausweitung der Missbrauchskontrolle geschaffen.

Im Einzelnen soll künftig gelten:

- In allen Fällen, in denen abstrakt die Möglichkeit einer missbräuchlichen Anerkennung der Vaterschaft besteht (sog. Prüffall), setzt eine Anerkennung der Vaterschaft künftig die Zustimmung der Ausländerbehörde voraus.
- Das Standsamt prüft künftig bei der Eintragung der Vaterschaft in das Geburtenregister, ob ein solcher Prüffall vorliegt. Ein Prüffall liegt grundsätzlich immer schon dann vor, wenn zwischen dem Mann und der Mutter des Kindes ein sog. Aufenthaltsgefälle besteht: wenn also der Mann die deutsche Staatsangehörigkeit oder ein starkes Aufenthaltsrecht (etwa eine Niederlassungserlaubnis) hat und die Mutter des Kindes nur ein schwaches (z.B. ein Touristenvisum) oder gar kein Aufenthaltsrecht (z.B. eine Duldung); genauso im umgekehrten Fall. Auf konkrete Anhaltspunkte für einen Missbrauch kommt es nicht mehr an; gerade deren Identifizierung ist für andere Behörden als die Ausländerbehörden schwierig. Ob ein solches Aufenthaltsgefälle vorliegt, kann das Standsamt hingegen anhand von Dokumenten zum Aufenthaltsstatus der Beteiligten problemlos selbst prüfen. Weisen die Beteiligten gegenüber dem Standsamt nach, dass der Mann der leibliche Vater des Kindes ist, soll kein Prüffall vorliegen.

- Liegt ein Prüffall vor, darf das Standesamt die Vaterschaft nur dann in das Geburtenregister eintragen, wenn die Zustimmung der Ausländerbehörde vorliegt. Eine etwaig erforderliche Zustimmung der Ausländerbehörde muss von den Beteiligten selbst beantragt und beigebracht werden. Anders als bisher setzt eine Beteiligung der Ausländerbehörde also nicht voraus, dass die beurkundende Stelle (z.B. Notar oder Jugendamt) Anhaltspunkte für einen Missbrauch feststellt, die Beurkundung aussetzt und den Vorgang der Ausländerbehörde übergibt. Gerade dieses Verfahren war fehleranfällig.
- In den Prüffällen prüft die Ausländerbehörde – die hierzu am besten qualifiziert ist – auf Antrag, ob sie die Zustimmung erteilen kann oder ob ein Missbrauch der Anerkennung der Vaterschaft besteht. Dazu werden im Gesetz neue (widerlegliche) Vermutungstatbestände geregelt, die für oder gegen einen möglichen Missbrauch sprechen, damit eine Entscheidung schnell ergehen kann (siehe dazu die nächste Frage). Es wird zudem eine Höchstfrist von vier Monaten für die Prüfung der Ausländerbehörde vorgesehen, nach deren Ablauf die Zustimmung als erteilt gilt. Auf diese Weise wird dem verfassungsrechtlichen Interesse an einer raschen Eltern-Kind-Zuordnung Rechnung getragen. Diese Frist verlängert sich allerdings, wenn die Beteiligten schuldhaft nicht am Prüfverfahren mitwirken.
- Hat die Ausländerbehörde die Zustimmung erteilt und stellt sie später fest, dass die Beteiligten die Zustimmung arglistig erschlichen oder die Ausländerbehörde bedroht oder bestochen haben, kann sie die Zustimmung zurücknehmen. Dafür wird eine fünfjährige Frist vorgesehen. Betrifft die Anerkennung ein älteres Kind, das infolge der Anerkennung die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hat, sind Detailregelungen vorgesehen, um einen angemessenen Ausgleich zwischen den Grundrechten des Kindes und den Interessen an der Verhinderung missbräuchlicher Anerkennungen herzustellen. Wer die Ausländerbehörde arglistig täuscht, bedroht oder besticht, kann sich daher nicht mehr sicher fühlen. Die Rücknahmeregelung ist eng an der vom Bundesverfassungsgericht im Jahre 2006 für verfassungsgemäß erklärten Regelung zur Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung ausgerichtet.
- Ohne die in Prüffällen notwendige Zustimmung der Ausländerbehörde wird die Anerkennung der Vaterschaft nicht wirksam, sie besteht daher zivilrechtlich nicht und entfaltet auch keine ausländerrechtliche Wirkung. Das gilt auch, wenn die Zustimmung zurückgenommen wird. Wird die Vaterschaft trotzdem ins Geburtenregister eingetragen, ist die Eintragung unrichtig und kann berichtigt werden. In diesem Fall erlöschen auch ausländerrechtliche Folgerechte. Für die Berichtigung gelten ebenfalls Fristen und Detailregelungen.
- Anders als das bisherige Recht erfasst die Neuregelung auch Anerkennungen der Vaterschaft, die dem Heimatrecht des Anerkennenden oder der Mutter unterworfen sind, selbst wenn die Anerkennung oder Zustimmung im Ausland erklärt wird.

Inwiefern gibt es Änderungen bei den Missbrauchs(vermutungs)tatbeständen?

Es bleibt dabei, dass als Missbrauch der Anerkennung der Vaterschaft nur der Fall zählt, in dem die Anerkennung gerade gezielt zu dem Zweck erfolgt, die rechtlichen Voraussetzungen für die erlaubte Einreise oder den erlaubten Aufenthalt des Kindes, des Anerkennenden oder der Mutter zu schaffen, einschließlich des Falles, in dem die Anerkennung zur deutschen Staatsangehörigkeit des Kindes führt (wie im heutigen § 1597a Absatz 1 BGB).

Die Definition des Prüffalles – ob die Zustimmung der Ausländerbehörde für eine bestimmte Anerkennung der Vaterschaft erforderlich ist – erfolgt künftig allein anhand des bestehenden oder nicht bestehenden Aufenthaltsrechts der Beteiligten und vollständig dokumentenbasiert, so dass die Beteiligten, die Standesämter und die Ausländerbehörden schnell feststellen können, ob die Zustimmung notwendig ist oder nicht.

Eingeführt werden – für die Ausländerbehörde – zwei Gruppen von widerleglichen Vermutungstatbeständen, um einfacher beurteilen zu können, ob ein Missbrauchsfall besteht oder nicht. Ein Missbrauch der Anerkennung soll in folgenden Fällen vermutet werden, so dass die Zustimmung nicht erteilt wird:

- Die Mutter und der Anerkennende können sich miteinander nicht verständigen, so dass eine soziale Vaterschaft nicht vorstellbar ist (neu).
- Der Anerkennende hat schon mehrfach Kinder verschiedener ausländischer Mütter anerkannt (schon bisher vorhanden, wird aber in Details geändert).
- Der Anerkennende oder die Mutter haben sich Vermögensvorteile versprochen oder gewährt (schon bisher vorhanden).
- Der Anerkennende oder die Mutter haben wiederholt schuldhaft nicht am Prüfverfahren der Ausländerbehörde mitgewirkt, insbesondere weil sie nicht zu einer persönlichen Anhörung erscheinen (neu).

Umgekehrt soll in den folgenden Fällen vermutet werden, dass ein Missbrauch unwahrscheinlich ist, so dass die Zustimmung erteilt wird (allesamt neu):

- Die Mutter und der Anerkennender sind seit mindestens 6 Monaten vor Antragstellung unter einem gemeinsamen Haushalt gemeldet.
- Der Anerkennender hat für Mutter und Kind seit mindestens 6 Monaten vor Antragstellung Unterhaltsleistungen erbracht und sich auch zum Unterhalt in Zukunft verpflichtet.
- Der Anerkennende hat mindestens seit 6 Monaten vor Antragstellung Umgang mit dem Kind und wird ihn auch in Zukunft haben.
- Die Mutter und der Anerkennende haben einander nach der Geburt des Kindes geheiratet.

Mit diesen Vermutungstatbeständen soll ein großer Teil der Prüffälle gesteuert werden, so dass eine vertiefte Prüfung durch die Ausländerbehörde seltener erfolgen muss und sie in der Masse der Fälle schnell

entscheiden kann. Die Vermutungen sind alle widerleglich. Die neuen Vermutungstatbestände sind zielgenauer als die bisherigen Vermutungstatbestände und leichter überprüfbar.

Wie groß ist das Problem der missbräuchlichen Anerkennung der Vaterschaft? Für den Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2021 haben Ausländerbehörden insgesamt 1769 als Missbrauchsverdacht gemeldete Fälle bearbeitet und davon ca. 290 Fälle als missbräuchliche Vaterschaftsanerkennung festgestellt. Weitere ca. 1800 Fälle wurden in Auslandsvertretungen geprüft, dort allerdings mit sehr geringer Quote an festgestellten Missbräuchen. Da gegenwärtig vermutlich nicht alle missbräuchlichen Vaterschaftsanerkennungen als solche erkannt werden, gehen wir davon aus, dass das tatsächliche Ausmaß des Problems deutlich größer ist.

Wann soll die Gesetzesänderung in Kraft treten? Der Gesetzentwurf muss zunächst innerhalb der Bundesregierung abgestimmt werden, bevor er in den Bundestag eingebracht und beschlossen werden kann. BMI und BMJ streben einen Kabinettsbeschluss noch vor der Sommerpause an.

Wie sah die Evaluation der geltenden Regeln konkret aus? BMI und BMJ haben im Wege einer Behördenbefragung Erkenntnisse der Ausländerbehörden, Standesämtern, Auslandsvertretungen und Notariaten zum geltenden Kontrollverfahren für missbräuchliche Vaterschaftsanerkennungen zusammengetragen und ausgewertet. Zudem gab es Einzelerkenntnisse aus Gesprächen mit Ausländerbehörden, einem Standesamt und einem Jugendamt und einen Workshop des BMI mit Ausländerbehörden, an dem auch BMJ teilgenommen hat, um die Erkenntnisse zu validieren und einen Regelungsvorschlag zu entwickeln.