

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur besseren Verhinderung missbräuchlicher Anerkennungen der Vaterschaft

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1459
politische.kommunikation@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, den 21. Mai 2024

Die Diakonie Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändebeteiligung. Hinsichtlich der Auswirkungen der geplanten Neuregelungen kann die Diakonie Deutschland auf Erfahrungen zurückgreifen, die diakonische Migrationsfachdienste bei ihrer täglichen Arbeit nah an den Menschen machen. Dazu zählen die Asylverfahrensberatung (AVB), Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte (MBE), Jugendmigrationsdienste (JMD), Psychosoziale Zentren (PSZ) und weitere spezialisierte Angebote. Im Rahmen unserer Beratungsarbeit spielt die Begleitung und Unterstützung von ausländischen und binationalen Paaren eine bedeutsame Rolle. Verfahren zur Vaterschaftsanerkennung sind regelmäßig Gegenstand unserer Beratungspraxis.

Zusammenfassende Bewertung

Den vorgelegten Referentenentwurf lehnt die Diakonie Deutschland insgesamt ab. Die mit den Neuregelungen zu erwartenden nachteilhaften Konsequenzen für ausländische oder binationale Familien stehen in keinem Verhältnis zu den erwartbaren Vorteilen, die diese Neuregelungen bezwecken sollen. Im Gegenteil, die Neuregelungen schießen in belastender Art und Weise über deren Ziel hinaus. Sie beeinträchtigen werdende Eltern in ihrem legitimen Recht auf familienrechtliche Statusbegründung und führen in einer Vielzahl von Fällen zu Verzögerungen und Rechtsunsicherheiten. Darüber hinaus führt die geplante Neuregelung zu einer erneuten Mehrbelastung der vielerorts ohnehin schon stark überlasteten Ausländerbehörden.

Entstehung und wesentlicher Inhalt der geplanten Neuregelung

Die Neuregelung bezweckt eine effektivere Verhinderung von Missbrauch bei Vaterschaftsanerkennungen. Hierbei soll es im Wesentlichen bei einem präventiven Ansatz bleiben. Das heißt, dass missbräuchliche Vaterschaftsanerkennungen von vornherein verhindert werden sollen. Ein repressiver Ansatz, der insbesondere auf die Anfechtung von bereits erfolgten Vaterschaftsanerkennungen abzielte, war im Jahr 2008 eingeführt worden, fünf Jahre später jedoch vom Bundesverfassungsgericht wegen Verletzung von Grundrechten für nichtig erklärt worden (BVerfG v. 17.12.2013 - 1 BvL 6/10). Infolgedessen wurde 2017 die noch heute geltende Regelung eingeführt, welche die beurkundenden Stellen (z. B. Jugendämter und Notariate) bei konkreten Anhaltspunkten für eine missbräuchliche Vaterschaftsanerkennung dazu verpflichtet, das Verfahren auszusetzen und es der Ausländerbehörde zwecks Missbrauchsprüfung zu übergeben (§ 1597a BGB und § 85a AufenthG). Dieses Verfahren ist nach Auffassung der Bundesministerien des Innern und Justiz defizitär, weil potentielle Missbrauchsfälle unerkannt blieben, bzw. den Ausländerbehörden nicht vorgelegt werden würden.

Ausländerbehörden sollen daher zukünftig in allen „missbrauchsgeeigneten“ Verfahren einbezogen werden und zwar durch die Betroffenen - im Wege eines zusätzlichen Behördenganges - selbst. Nur wenn die zuständige Ausländerbehörde ihre Zustimmung zur Vaterschaftsanerkennung erteilt, soll eine Vaterschaftsanerkennung zivil- und aufenthaltsrechtliche Wirksamkeit entfalten (§ 85a AufenthG-E i. V. m. § 1598 Abs. 1 S. 2 BGB-E). Darauf sollen die beurkundenden Stellen (Notariate, Standesämter, Auslandsvertretungen, Jugendämter) Betroffene künftig hinweisen.

Ein „missbrauchsgeeignetes“ Verfahren liegt laut Referentenentwurf vor, wenn bei unverheirateten Paaren, welche die leibliche Vaterschaft nicht von vornherein durch einen Abstammungstest nachweisen, ein sogenanntes Aufenthaltsgefälle besteht, also wenn der Mann beispielsweise die deutsche Staatsangehörigkeit oder eine Niederlassungserlaubnis besitzt und die Mutter Inhaberin einer Aufenthaltsgestattung (laufendes Asylverfahren) oder einer Duldung (Aussetzung der Abschiebung) ist. In diesen Konstellationen soll die Eintragung ins Geburtenregister beim zuständigen Standesamt nur noch erfolgen, wenn neben der Vaterschaftsanerkennung die Zustimmung der Ausländerbehörde vorliegt.

Im Verfahren vor der Ausländerbehörde wird geprüft, ob ein Missbrauchsfall vorliegt. Wie in der aktuell bestehenden Regelung in § 85a AufenthG sollen hierbei gesetzliche widerlegbare Vermutungstatbestände gelten, die im Referentenentwurf jedoch deutlich ausgeweitet werden (siehe unten).

Bewertung im Einzelnen

Grundsätzliche Kritik

Durch die geplante Neuregelung werden anknüpfend an ein aufenthaltsrechtliches Statusgefälle alle unverheirateten ausländischen oder binationalen Elternpaare unter Generalverdacht gestellt. Diese müssen - anders als alle anderen Eltern - ein belastendes Missbrauchsprüfungsverfahren durchlaufen. In diesem Verfahren gelten ausgeweitete Missbrauchsvermutungen, die im Abstammungsrecht ansonsten für die Vaterschaftsanerkennung irrelevant sind. Nach den Vorschriften im Abstammungsrecht besteht eine verfassungsrechtlich geschützte Elternschaft im Sinne von Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG bei einer durch Anerkennung begründeten rechtlichen Vaterschaft grundsätzlich auch dann, wenn der Anerkennende weder der biologische Vater des Kindes ist noch eine sozial-familiäre Beziehung zum Kind begründet hat. Nach dem Recht der Vaterschaftsanerkennung kann die Anerkennung mit Zustimmung der Mutter ohne jede weitere Voraussetzung erfolgen. Der Gesetzgeber hat die Vaterschaftsanerkennung somit der autonomen Entscheidung der Eltern überlassen, die diese aus beliebigen Motiven herbeiführen können, ohne dass die beurkundende Behörde Gründe zu erforschen hat. Dies gilt selbst dann, wenn die Eltern damit rechnen oder wissen, dass der Anerkennende nicht der leibliche Vater des Kindes ist (vgl. BVerfG. Beschl. v. 17.12.2013 - 1 BvL 6/10).

Die voraussetzungsarme Handhabung von Vaterschaftsanerkennungen im Abstammungsrecht kann im Einzelfall dem Wohl von Kindern, Müttern und Eltern dienen. Zudem kann gerade im Kontext mit geflüchteten schwangeren Frauen oder Müttern, die Gewalterfahrungen auf der Flucht erlitten haben und eine DNA-Feststellung der leiblichen Vaterschaft nicht möchten, diese Regelung eine besondere Schutzwirkung entfalten. Diese Schutzwirkung wird geschwächt, soweit es nur noch durch einen Abstammungstest möglich ist, einem Missbrauchsprüfungsverfahren zu entgehen. Im ungünstigsten Fall hält die geplante Regelung betroffene Mütter aus Angst vor innerfamiliären Spannungen sogar davon ab, eine Vaterschaftsanerkennung durchzuführen.

Rechtsunklarheit für Betroffene nach Beurkundung der Vaterschaftsanerkennung

Nach der bestehenden Rechtslage können ausländische oder binationale Paare grundsätzlich davon ausgehen, dass eine erfolgte Vaterschaftsanerkennung rechtlich wirksam ist. Soweit „konkrete Anhaltspunkte“ für das Vorliegen eines Missbrauchs vorliegen, setzen die beurkundenden Stellen das Verfahren aus und klären mit der Ausländerbehörde, ob ein Missbrauchsfall vorliegt (§ 1597a BGB). Damit besteht Vertrauensschutz für die Betroffenen und auch für Dritte in die Wirksamkeit der beurkundeten Vaterschaftsanerkennung.

Diese Sicherheit geht nach den Plänen des Referentenentwurfs verloren, soweit für die Betroffenen nach beurkundeter Vaterschaftsanerkennung zunächst ein Zustand der Ungewissheit besteht. Dieser hält solange an, bis die Eintragung in das Geburtenregister erfolgt. In der Zwischenzeit, die Monate bis Jahre andauern kann, könnte es zu unerwarteten Verläufen kommen, wenn sich der aufenthaltsrechtliche Status beispielsweise zwischen dem Zeitpunkt der Vaterschaftsanerkennung und Registereintragung verändert. Läuft eine befristete Aufenthaltserlaubnis, die zum Zeitpunkt der Anerkennung noch vorlag, bis zum Zeitpunkt der Registereintragung beispielsweise aus, drängt sich die Frage auf, ob dann die Verpflichtung zur ausländerbehördlichen Zustimmung plötzlich auflebt und ein Missbrauchsprüfungsverfahren zu durchlaufen wäre, womit die Betroffenen zum Zeitpunkt der Anerkennung noch nicht gerechnet haben und die Entscheidung für eine sozial-familiäre Vaterschaft möglicherweise hätte anders ausfallen lassen.

Verfahrensverzögerungen bei Geburtsurkunden und Folgewirkungen

Aus unserer Beratungspraxis erreichen uns bereits jetzt diverse Problemmeldungen im Zusammenhang mit Wartezeiten und Verzögerungen bei der Ausstellung von Geburtsurkunden. Durch die mit den geplanten Neuregelungen entstehenden Mehrbelastungen für Betroffene und Behörden ist zu befürchten, dass sich diese Lage und die damit einhergehenden Folgeprobleme für betroffene ausländische und binationale Familien verschärfen. In einigen Fällen dauert es ein bis zwei Jahre, bis die Geburtsurkunde fertig ist. Die Folgen sind für Familien sehr belastend. So ergeben sich Schwierigkeiten beim Zugang des Kindes zu einer Krankenversicherung, soweit noch nicht geklärt ist, ob das Kind über den (deutschen) Vater familienversichert werden kann. Das erzeugt wiederum Probleme bei ärztlichen Behandlungen des Kindes. Der Kindergeldanspruch und etwaige Leistungsansprüche sind nicht geklärt und es wird keine Steuernummer ausgestellt. Das Kind hat in der Zeit der Unklarheit weder einen Aufenthaltstitel noch eine geklärte Staatsangehörigkeit, kann folglich auch keinen Pass beantragen. Nicht unterschätzt werden darf auch der finanzielle und logistische Aufwand für einen etwaigen Abstammungstest. Die Kosten belaufen sich für zwei Personen auf ca. 500,- Euro und der Test kann mehrere Monate dauern.

Gesetzliche Vermutungstatbestände

Der Referentenentwurf sieht in § 85a Abs. 3f. AufenthG-E eine Ausweitung der gesetzlichen Vermutungstatbestände vor, die für oder gegen einen Missbrauch sprechen sollen:

Vermutungstatbestände für einen Missbrauch:

- Mutter und anerkennende Person können sich nicht miteinander verständigen, so dass eine soziale Vaterschaft nicht vorstellbar ist (neu).
- Der Anerkennende hat schon mehrfach Kinder verschiedener ausländischer Mütter anerkannt (bereits vorhanden, jedoch im Detail geändert).
- Der Anerkennende oder die Mutter haben sich Vermögensvorteile gewährt oder versprochen (bereits 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).

Vermutungstatbestände gegen einen Missbrauch:

- Das Vorliegen einer gemeinsamen Meldeadresse seit 6 Monaten;
- Unterhaltszahlungen an die Mutter oder das Kind seit mindestens 6 Monaten und die Verpflichtung zukünftiger Unterhaltsgewährung;
- Umgang mit dem Kind seit mindestens 6 Monaten vor Antragstellung und zukünftiger Umgang;
- Eheschließung nach der Geburt.

Im Hinblick auf die Vermutungstatbestände ist zu befürchten, dass diese in der Praxis nicht als bloße Vermutungen, sondern faktisch als feste Kriterien gehandhabt werden. Sinn und Zweck des Aufnehmens dieser Tatbestände ist laut Referentenentwurf die Verfahrensbeschleunigung bzw. das Interesse an einer zügigen Klärung der rechtlichen Vaterschaft für ein Kind. Gepaart mit der Zustimmungsfiktion (4-Monatsfrist, siehe unten) wird aus Gründen der Vereinfachung vermutlich gezielt das Vor- oder Nichtvorliegen der Vermutungstatbestände ermittelt werden. Hierdurch droht die Folge, dass Kriterien gegen die Annahme einer sozial-familiären Vaterschaft zum Mittelpunkt der Ermittlungen gemacht werden, die nichts über das zukünftige Verhältnis zwischen Vater und Kind aussagen und für alle anderen unverheirateten Paare irrelevant sind. Dazu zählt beispielsweise das Kriterium der gemeinsamen Wohnanschrift. Vom Referentenentwurf betroffene binationale oder ausländische Paare sind von diesem Vermutungstatbestand eher betroffen, weil unter dieser Gruppe das Vorliegen unterschiedlicher Meldeadressen aufgrund von Wohnsitzauflagen besonders häufig vorkommt. Zudem ist anzunehmen, dass unter dieser Gruppe im Gegensatz zu deutschen Paaren deutlich öfter Konstellationen vorliegen, bei denen eine Person im Ausland lebt.

Auch die Vermutungstatbestände, die auf den regelmäßigen Umgang mit dem Kind oder auf Unterhaltszahlungen seit mindestens 6 Monaten abzielen, gehen an der Natur einer Vaterschafts- anerkennung vorbei. Diese besteht gerade darin, eine Absichtserklärung für die Zukunft zu erteilen.

Aus Sicht der Diakonie Deutschland müssten die betroffenen Personen in diesem Verfahren ausreichend Raum bekommen, um für sie nachteilige Vermutungen widerlegen zu können. Insbesondere dürfen an das Beibringen von Beweisen keine unzumutbaren Anforderungen gestellt werden.

Vorgeburtliche Vaterschaftsanerkennungen nahezu ausgeschlossen

Rechtlich wirksame vorgeburtliche Vaterschaftsanerkennungen, die in der Praxis den Regelfall darstellen, würden durch die Neuregelung für viele Betroffene faktisch ausgeschlossen. Zum einen sind pränatale Abstammungsuntersuchungen grundsätzlich verboten (§ 17 GenDG) und nur mittels invasiven Eingriffen am ungeborenen Kind und Risiken für die Schwangerschaft verbunden. Zum anderen ist in vielen Konstellationen, in denen ein Missbrauchsprüfungsverfahren durchzuführen wäre, nicht davon auszugehen, dass dieses unkompliziert und schnell während der Schwangerschaft abgewickelt werden könnte. Von den gesetzlichen Vermutungstatbeständen, die gegen eine missbräuchliche Vaterschaftsanerkennung sprechen, knüpfen in § 85a Abs. 5 AufenthG-E Nummer 2 (Unterhaltszahlungen an die Mutter oder das Kind), Nummer 3 (regelmäßiger Umgang mit dem Kind) und Nummer 4 (Eheschließung nach der Geburt) an die Zeit nach der Geburt an. Lediglich Nummer 1 (gemeinsame Meldeadresse seit 6 Monaten) scheint

auf den ersten Blick eine Lösung zu bieten. Es ist jedoch zu erwarten, dass auch letztgenannter Vermutungstatbestand in vielen Fällen kaum greifen wird, da insbesondere unverheiratete Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung regelmäßig einer Wohnsitzauflage unterliegen, die die offizielle Meldung an einer gemeinsamen Adresse schwierig bis unmöglich machen.

Zustimmungsfiktion – Frist zu lang und Fristhemmung unklar

Für das Missbrauchsprüfungsverfahren durch die Ausländerbehörde ist eine Höchstfrist von 4 Monaten vorgesehen (§ 85b Abs. 2 AufenthG-E). Nach deren Ablauf gilt die Zustimmung als erteilt. Diese Frist verlängert sich allerdings, wenn Betroffene schuldhaft nicht am Prüfverfahren mitwirken.

Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich gebotenen Verfahrensbeschleunigung und des Kindesinteresses an einer zügigen Feststellung der Vaterschaft stellt sich die Frage, warum in § 85b Abs. 2 AufenthG-E eine Frist von 4 Monaten gewählt wurde. Dieser Zeitraum kann für Betroffene sehr lang sein – insbesondere, wenn eine vorgeburtliche Vaterschaftsanerkennung beabsichtigt ist. Stattdessen sollte in Anlehnung an § 36 Abs. 2 BeschV die Frist auf zwei Wochen begrenzt werden (Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Beschäftigung einer ausländischen Person).

Zudem ist dem Wortlaut von § 85b Abs. 2 AufenthG-E nicht eindeutig zu entnehmen, wann genau eine Fristhemmung eintreten soll. Hier müsste zumindest klargestellt werden, dass diese erst eintreten kann, wenn konkrete Mitwirkungspflichten im Einzelfall ausdrücklich mitgeteilt wurden und die Erfüllung dieser Pflichten zumutbar ist. Zudem müsste für die Erfüllung der Mitwirkungspflichten eine angemessene Frist gesetzt werden, nach deren Ablauf erst eine Fristhemmung eintreten kann.

Sonderregelung Entzug der Staatsangehörigkeit von Kindern

Für den Fall, dass die Ausländerbehörde die Zustimmung erteilt hat, aber später feststellt, dass diese arglistig erschlichen wurde oder durch Drohung oder Bestechung erlangt wurde, soll sie die Zustimmung innerhalb von 5 Jahren mit Wirkung für die Vergangenheit zurücknehmen können (§ 85c Abs. 2 AufenthG-E). Das kann auch zur Folge haben, dass dem Kind die deutsche Staatsangehörigkeit wieder entzogen wird. Laut Referentenentwurf soll in diesen Fällen eine von den üblichen Regelungen zu Ungunsten des Kindes abweichende Schutzfrist beim Entzug der Staatsangehörigkeit gelten (§ 17 Abs. 2 S. 2 Nr. 1b StAG-E). So droht einem Kind der Entzug der Staatsangehörigkeit in diesen Konstellationen auch dann, wenn es bereits das fünfte Lebensjahr vollendet hat.

Diese schwerwiegend in das Grundrecht in Art. 16 GG (Verbot des Entzuges der deutschen Staatsangehörigkeit) eingreifende Regelung, die im Referentenentwurf nicht näher begründet wird, ist nicht zu rechtfertigen. Das Vertrauen eines Kindes in das Fortbestehen der eigenen Staatsangehörigkeit ist in Fällen der Rücknahme einer ausländerbehördlichen Zustimmung zur Vaterschaftsanerkennung ebenso schutzwürdig wie in den übrigen Konstellationen im Staatsangehörigkeitsrecht, in denen der Entzug möglich ist.

Ausländerbehörden zuständig für sozial-familiäre Vaterschaft

Soweit der Referentenentwurf die Intention verfolgt, Prüfverfahren von den Behörden durchführen zu lassen, die über einschlägige fachliche Expertise verfügen, kann dies nur insoweit überzeugen, als es um das Prüfen von spezifisch aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten geht.

Diese Argumentation trägt jedoch nicht. Denn der Entwurf führt nunmehr dazu, dass die Ausländerbehörden über wesentliche familienrechtliche und familiäre Sachverhalte befinden müssen. Es ist zu vermuten, dass diesen die dafür erforderlichen Kenntnisse fehlen.

Mehrbelastungen für Ausländerbehörden

Nahezu flächendeckend machen diakonische Beratungsstellen derzeit die Erfahrung, dass Ausländerbehörden bis an die Grenzen der Dysfunktionalität belastet sind. Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine, die aufgrund der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz (2001/55/EG) eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland haben, erhalten aus reinen Kapazitätsgründen keine neuen Kärtchen (elektronischer Aufenthaltstitel „eAT“) mehr ausgestellt. Einbürgerungsverfahren dauern Jahre und die Anzahl von Personen mit befristeten Aufenthaltstiteln wird immer größer (vgl. aktuelle Zahlen auf [destatis.de](https://www.destatis.de)). Mitarbeitende in Ausländerbehörden und Innenministerien sind durch die ständigen Rechtsänderungen im Aufenthaltsrecht einer großen Belastung ausgesetzt. Die durch den Referentenentwurf geplante erneute Mehrbelastung ist auch vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar.