

ZUSAMMENFASSUNG
AUGUST 2021

Deutschland



EINLEITUNG

Der [Staatenlosigkeits-Index](https://index.statelessness.eu/) (<https://index.statelessness.eu/>) ist eine vergleichende Online-Datenbank, auf der die Rechtslage und Praxis zum Schutz von Staatenlosen sowie zur Prävention und Verminderung von Staatenlosigkeit in mehreren europäischen Staaten verglichen und auf ihre Einhaltung von völkerrechtlichen Standards überprüft wird und bewährte Verfahrensweisen (*Good Practice*) identifiziert werden. Der Index wird vom Europäischen Netzwerk für Staatenlosigkeit ([European Network on Statelessness](#),¹ ENS) betrieben, einem zivilgesellschaftlichen Zusammenschluss von mehr als 170 Organisationen und Einzelpersonen in 41 Ländern, die sich für die Beendigung der Staatenlosigkeit und die Wahrung der Rechte von staatenlosen Personen einsetzen.

ENS hat in Zusammenarbeit mit seinen Mitgliedern² Informationen zu Staatenlosigkeit in [Deutschland](#) recherchiert und zusammengetragen.³ Dieses Länder-Briefing zu Deutschland fasst die Ergebnisse darüber zusammen, wie sich das nationale Recht, Regeln und Praxis gegenüber internationalen Normen und bewährten Praktiken sowohl zum Schutz von Staatenlosen und als auch der Prävention und Verminderung von Staatenlosigkeit verhält. Sie umfasst fünf thematische Bereiche - Internationale und Regionale Instrumente, Statistiken zur staatenlosen Bevölkerung, Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit und Rechtsstellung, Haft, Prävention und Verminderung – und präsentiert eine Reihe von Empfehlungen an die deutsche Regierung in jenen Schwerpunktbereichen.

Staatenlos zu sein bedeutet von keinem Staat im Rahmen seines Gesetzes als Staatsangehöriger anerkannt zu sein. Es ist ein juristischer Missstand, der mehr als 10 Millionen Menschen auf der ganzen Welt – und mehr als eine halbe Million Personen allein in Europa – daran hindert, ihre fundamentalen zivilen, politischen, wirtschaftlichen, kulturellen, und sozialen Rechte wahrzunehmen.

INTERNATIONALE UND REGIONALE VÖLKERRECHTLICHE INSTRUMENTE

Verschiedene internationale und regionale Übereinkommen garantieren den Schutz von staatenlosen Personen und bezwecken die Vermeidung und Verminderung von Staatenlosigkeit. Deutschland ist als Vertragsstaat vieler dieser Abkommen dazu verpflichtet, das Recht auf eine Nationalität zu schützen und Staatenlosigkeit zu verhindern. Deutschland hat sowohl das [Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954](#), als auch das [Übereinkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit von 1961](#) unterzeichnet und ratifiziert. Jedoch hat es zwei maßgebliche Vorbehalte gegenüber dem Übereinkommen von 1954 in Bezug auf die Ausstellung von Reisedokumenten (Artikel 27) und Zugang zur Sozialhilfe (Artikel 23) geltend gemacht. Darüber hinaus ist Deutschland Vertragsstaat vom [Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit](#) (mit einem Vorbehalt zum Verlust der Nationalität unter bestimmten Umständen), jedoch ist es noch nicht dem [Europäischen Übereinkommen über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge](#) beigetreten, welches das Recht auf eine Nationalität

schützt und die Staaten zur Verhinderung von Staatenlosigkeit im Rahmen von Staatennachfolge verpflichtet.

[Die deutsche Regierung sollte die Vorbehalte zum Übereinkommen von 1954 und Europäischen Übereinkommen über Staatsangehörigkeit zurückziehen, und dem Europäischen Übereinkommen des Europarates über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge beitreten.](#)



STATISTIKEN ZUR STAATENLOSEN BEVÖLKERUNG

Staaten sind verpflichtet, verlässliche quantitative und qualitative Daten zur Staatenlosigkeit zu erheben und Mechanismen zur Erfassung der Zahl der staatenlosen Personen auf dem Staatsgebiet zu schaffen.⁴ Die Verfügbarkeit von verlässlichen Daten hängt direkt damit zusammen, ob Verfahren zur Identifizierung und Feststellung von Staatenlosigkeit existieren. In Deutschland stehen verschiedene Datenquellen zur staatenlosen Bevölkerung zur Verfügung, wie die GENESIS-Online Datenbank des Statistischen Bundesamt und des Bundesamtes für

Migration und Flüchtlinge. Das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge schätzt, dass sich ca. 26,980 Staatenlose in Deutschland aufhalten.⁵ Es ist jedoch anzumerken, dass es trotz umfassender Statistiken potentiell überlappende Kategorien in Datensätzen gibt, zum Beispiel «ungeklärte Staatsangehörigkeit», «ohne Anhaltspunkte», «ungeklärt/ ohne Angabe», und «Palästinensische Gebiete». Angesichts der führenden Position Deutschlands bei der Annahme von Asylanträgen in Europa (102.570 im Jahr 2020) könnte die tatsächliche Zahl höher sein.⁶ Zudem wurde bisher keine umfassende Studie zur statistischen Erfassung der Staatenlosigkeit in Deutschland durchgeführt. Ohne ein spezifisches Verfahren zur Bestimmung von Staatenlosigkeit, sowie dem Mangel an Richtlinien und Updates für Behörden zur Erfassung von Staatenlosigkeit, bleiben Statistiken zur staatenlosen Bevölkerung unzuverlässig.

Die deutsche Regierung sollte konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Erfassung von Staatenlosigkeit treffen, einschließlich der Harmonisierung und Definierung von statistischen Kategorien, die von verschiedenen Institutionen auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen (Land- und Bund) genutzt werden. Zudem sollten Registrierungsbeamte hinreichend zur Erkennung und Erfassung von Staatenlosigkeit geschult werden.



FESTSTELLUNG VON STAATENLOSIGKEIT UND RECHTSSTELLUNG

Die Staaten müssen staatenlose Personen in ihrem Staatsgebiet identifizieren, um die im Übereinkommen von 1954 festgelegten Rechte gewährleisten zu können, d.h. das Recht auf einen Aufenthaltsstatus, das Recht auf Arbeit, auf Bildung und Erleichterung der Einbürgerung. Gemäss dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge wird dies vor allem durch ein spezifisches Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit sichergestellt.⁷

Auch wenn Staatenlosigkeit durch bestimmte administrative Verfahren in Deutschland, zum Beispiel Anträge für Reisedokumente, Asyl oder Duldung determiniert werden kann, gibt es kein formelles Feststellungsverfahren. Die kürzlich im Rahmen des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes eingeführte Kategorie 'Duldung für Personen mit unbestimmter Identität' betrifft insbesondere Personen ohne Dokumente, deren Zugang sozialen und wirtschaftlichen Rechten, wie der medizinische Versorgung, Unterkunft und Verpflegung, eingeschränkt ist. Anerkannte Staatenlose bekommen, gemäß des Übereinkommens von 1954, Reisedokumente ausgehändigt, jedoch sind Personen mit einer Duldung davon ausgeschlossen. Des Weiteren sind vorhandenen Administrativverfahren in verschiedenen Bereichen nicht im Einklang mit denjenigen im Handbuch zum Schutz von staatenlosen Personen des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge festgelegten Standards: das Gesetz sieht keine Möglichkeit zur Berufung auf Staatenlosigkeit vor; die Beweislast liegt beim Antragstellenden; es scheint keine klaren Richtlinien zur Feststellung von Staatenlosigkeit zu geben; der Zugang zu Verfahren ist eingeschränkt (z.B. zu kostenlosen Übersetzern); für Betroffene gibt es wenig öffentlich zugängliche Informationen - und diese nur in Deutsch - über das Verfahren zur Legalisierung ihres Status als staatenlose Person. Obwohl Kostenhilfe bei Prozessen verfügbar ist, falls finanziell notwendig, schaffen die zu erfüllenden Bedingungen Hindernisse, die teilweise schwierig zu überwinden sind - besonders für Menschen mit unrechtmäßigem Aufenthalt (z.B. Meldung beim Einwohnermeldeamt). Vor allem jedoch führt die Determinierung von Staatenlosigkeit in Deutschland nicht automatisch zum Zugang auf die im Übereinkommen von 1954 festgelegten Rechte.

Die deutsche Regierung sollte per Gesetz ein spezifisches Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit im Einklang mit den Richtlinien und bewährten Verfahrensweisen (Good Practices) des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge einführen. Zudem sollte sie ihre Verpflichtungen gemäss dem Übereinkommen von 1954 erfüllen und staatenlosen Personen eine Aufenthaltsberechtigung und das Recht auf Arbeit, Bildung und vereinfachter Einbürgerung gewährleisten.



HAFT

Staatenlose Personen sind einem grösseren Risiko ausgesetzt, willkürlich inhaftiert zu werden, d.h. wenn Verfahren zur Identifikation und Feststellung von Staatenlosigkeit und Überprüfungsmechanismen im Wegweisungsverfahren fehlen.⁸

Regeln und Verfahren in Deutschland bieten einen Teilschutz vor willkürlicher Inhaftierung, z. B. durch die Benennung des Zielstaates im Abschiebungsbefehl, eine Hafthöchstdauer, Rechtsmittel, die zur Anfechtung des Haftbefehls eingeleitet werden können.

Weiterhin verschärfte das 2019 verabschiedete Geordnete-Rückkehr-Gesetz Vorschriften zur Haft und Abschiebung. Diese Änderungen betreffen vor allem geduldete Menschen mit 'ungeklärter Identität', welche wenn sie ihrer Verpflichtung zur Kooperation mit den Behörden mit dem Ziel der Identitätsfeststellung nicht nachgekommen sind, in Mitwirkungshaft genommen werden können. Die Ausweisungspflicht von Personen, deren Nichterfüllung und die daraus resultieren sanktionierenden Maßnahmen können sich negativ auf jene Staatenlose auswirken, die keine Dokumente vorlegen oder keinen Reisepass von einer Botschaft erwerben können. Diese Maßnahmen zur Erleichterung der Inhaftierung und Abschiebung können sich auch auf solche Rückübernahmeabkommen erstrecken, die eine Abschiebung von Staatenlosen an frühere Aufenthaltsorte ermöglichen, selbst wenn kein Staatsangehörigkeitsstatus geklärt wurde.

Der Zugang zum kostenlosen Rechtsbeistand ist jedoch eingeschränkt. Deutschland ist an die [EU-Rückführungsrichtlinie](#) gebunden, die besondere Aufmerksamkeit auf die Situation schutzbedürftiger Personen fordert; des Weiteren verpflichtet das [EU-Rückführungshandbuch](#)⁹, dass man die spezifischen Umstände staatenloser Personen berücksichtigt und es sichergestellt wird, dass eine hinreichende Aussicht auf Abschiebung vor der Inhaftierung einer Person oder Verlängerung der Haft besteht. Das Fehlen eines spezifischen Staatenlosigkeitsbestimmungs-verfahrens und Schutzstatus in Deutschland, sowie die Nichtberücksichtigung von Staatenlosigkeit als rechtlich relevante Tatsache bei Entscheidungen über Inhaftierungen führt dazu, dass Staatenlose aufgrund fehlender rechtlicher Mittel zur Legalisierung mit langwierigen Duldungen konfrontiert sind, die wiederum die Pflicht zur Ausreise und das Risiko einer erneuten Inhaftierung aufrechterhalten.

Die deutsche Regierung sollte weitere Maßnahmen zum Schutz von staatenlosen Personen vor willkürlicher Haft und verlängerter Duldung treffen, indem sie ein Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit und Schutzstatus sowie klare Verweisungsmechanismen von Wegweisungsverfahren einführt. Zudem sollte sie Staatenlosigkeit als juristisch relevante Tatsache bei allen Entscheidungen bezüglich Inhaftierungen berücksichtigen.



PRÄVENTION UND VERMINDERUNG VON STAATENLOSIGKEIT

Als Vertragsstaat des Übereinkommens von 1961 und des Europäischen Übereinkommens über Staatsangehörigkeit ist Deutschland verpflichtet, Staatenlosigkeit in seinem Gebiet zu vermeiden und zu vermindern. Positiv ist festzustellen, dass das deutsche Recht bei Findelkindern, Adoptivkindern, und im Ausland geborenen Kindern deutscher Staatsangehöriger und bei seit Januar 2000 in Deutschland geborenen Kindern, bei denen ein Elternteil einen legalen Aufenthalt von mindestens acht Jahren hat, vor Staatenlosigkeit schützt. Wenn dies jedoch nicht zutrifft, muss die betroffene Person vor dem 21. Lebensjahr und nach fünf Jahren kontinuierlich, rechtmäßigem Aufenthalt einen Einbürgerungsantrag stellen. Dies bedeutet, dass das Recht auf die Staatsangehörigkeit bei ansonst staatenlosen Kindern, die in Deutschland geboren sind, entweder vom rechtmäßigen Status oder Handlungen der Eltern abhängig sind oder einen Einbürgerungsantrag erfordert – dies macht einige in Deutschland geborene Kinder für mindestens fünf Jahre staatenlos. Diese Zeitspanne ist vor allem für Flüchtlingskinder, die in Deutschland Asyl beantragen prekär, da sie und ihre Eltern für längere Zeit in einem unsicheren Status verweilen, während sie auf die Feststellung ihrer internationalen Schutzansprüche warten.

Jedes Kind hat den Anspruch auf eine rechtmässige Identität und Staatsangehörigkeit.¹⁰ Dies ist nicht nur für die Prävention und Verminderung von Staatenlosigkeit essentiell, sondern stellt auch ein

Kernprinzip im internationalen Recht dar. Geburtenregistrierungen müssen kostenlos sein, und sofort und ohne Verzögerung nach der Geburt stattfinden. Auch wenn das deutsche Recht eine sofortige Registrierung aller Kinder vorsieht, treten einige Hindernissen in der Praxis auf: In zahlreichen Fällen, in denen Eltern keine Dokumente vorweisen können, wendet die Behörde die gesetzlich anerkannte Alternative der eidesstattlichen Versicherung kaum an. Hinzu kommen zusätzlich hohe Kosten für die Übersetzung von Dokumenten der Eltern, die sogar die finanzielle Unterstützung der Begünstigten von Asylbewerberleistungen übertreffen. Furcht vor einer Haft und Abschiebung sind zusätzliche Hürden: Beamte müssen von Gesetzes wegen undokumentierte Migranten den Behörden melden. Zusätzlich werden bei verspäteter Geburtenregistrierung Informationen über den Wohnsitz und Reisedokumente verlangt, was wiederum eine Hürde für Migranten ohne Papiere und staatenlose Personen darstellt.

Die deutsche Regierung sollte erwägen, das Gesetz zu ändern, um zu gewährleisten, dass alle in ihrem Hoheitsgebiet geborenen Kinder, die ansonsten staatenlos wären, bei der Geburt eine Staatsangehörigkeit erwerben, und alle praktischen Hindernisse für die Geburtenregistrierung zu beseitigen, u. a. die Verpflichtung der Standesbeamten, Informationen mit der Einwanderungsbehörde auszutauschen.

Darüber hinaus sollte die Regierung eine angemessene finanzielle Unterstützung zur Deckung der Kosten für amtlich beglaubigte Übersetzungen bereitstellen, um einen gleichberechtigten Zugang zur Geburtenregistrierung zu gewährleisten.

ZUSAMMENFASSUNG ALLER EMPFEHLUNGEN AN DIE DEUTSCHE REGIERUNG

- Beitreten zum Übereinkommen über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge
- Zurückziehung aller Vorbehalte zum Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 und Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit
- Harmonisierung und Desaggregation von quantitativen Daten in Deutschland, sowie Training zur sorgfältigen Identifizierung und Erfassung von Staatenlosigkeit für Beamte auf allen Verwaltungsebenen von Regierungsbehörden
- Prüfung der Durchführung einer umfassenden Studie zur statistischen Erfassung der Staatenlosigkeit in Deutschland
- Einführung eines Verfahrens zur Feststellung von Staatenlosigkeit und Schutzstatus im Gesetz, dass gemäss bewährten Verfahrensweisen (Good Practice) staatenlosen Personen in Deutschland die im Übereinkommen von 1954 anerkannten Rechte volle Wirkung verleiht
- Einführung von Mechanismen zur Identifizierung und zum Schutz von staatenlosen Personen vor willkürlicher Inhaftierung, inklusive eines Verweisungsmechanismus' zu einem Feststellungsverfahren von Staatenlosigkeit sowie Aufenthaltsrechte für aus der Haft entlassene Personen, um sie vor erneuten Inhaftierungen zu schützen.
- Umfassende Umsetzung und Befolgung der EU-Rückführungsrichtlinien gemäss dem überarbeiteten EU- Rückführungshandbuch, inklusive der Anforderung zur Berücksichtigung von spezifischen Umständen von staatenlosen Personen. Sicherstellung von Rechtsberatung, juristischem Beistand und Übersetzern.
- Änderung der Staatsangehörigkeitsgesetze um sicherzustellen, dass alle in Deutschland geborene und ansonsten staatenlose Kinder bei der Geburt, automatisch eine Staatsangehörigkeit erwerben
- Beseitigung aller praktischen Hindernisse für die Geburtenregistrierung, einschließlich der Anforderung, dass Standesamtbeamte Informationen an die Einwanderungsbehörden weitergeben, sowie die Gewährleistung, dass der Status der Eltern oder die Kriterien für die späte Geburtenregistrierung die sofortige Registrierung nicht verhindern.

ENDNOTEN

¹ www.statelessness.eu

² Leiter der Recherche für den Index zur Staatenlosigkeit in Deutschland für das Jahr 2021: individuelles ENS-Mitglied, Denis Neselovskyi.

³ <https://index.statelessness.eu/country/germany>

⁴ Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Staatenlosigkeit, Dezember 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04/council-adopts-conclusions-on-statelessness/>

⁵ UNHCR (2021), 'Refugee Data Finder', <https://www.unhcr.org/refugee-statistics-uat/download/?url=2lj2Jy>

⁶ UNHCR (2021), 'Refugee Data Finder', <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=JQy13G>

⁷ UNHCR (2014), Handbuch zum Schutz von Staatenlosen, <http://www.unhcr.org/uk/protection/statelessness/53b698ab9/handbook-protection-stateless-persons.html>

⁸ ENS (2017) Staatenlose vor willkürlicher Inhaftierung schützen: Eine Agenda für den Wandel, https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS_LockeInLimbo_Detention_Agenda_online.pdf

⁹ European Commission (2017) Anhang zu der Empfehlung der Kommission zur Festlegung eines gemeinsamen "Rückgabehandbuchs", das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben verwendet werden soll, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_recommendation_on_establishing_a_common_return_handbook_annex_en.pdf

¹⁰ UN Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Article 7.

BITTE WENDEN SIE SICH AN

Denis Neselovskyi

denis.neselovskyi@gmail.com

Nina Murray

Head of Policy & Research, European Network on Statelessness

nina.murray@statelessness.eu



European
Network on
Statelessness

London, United Kingdom

Media: +44 7522 525673

info@statelessness.eu

www.statelessness.eu



European
Network on
Statelessness