

COUNTRY BRIEFING
NOVEMBER 2018

Schweiz



EINLEITUNG

Der Staatenlosigkeits-Index (<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, auf ihre Übereinstimmung mit völkerrechtlichen Standards überprüft und Good Practices identifiziert werden. Der Index wird vom [European Network on Statelessness \(ENS\)](#)¹ betrieben, einem zivilgesellschaftlichen Zusammenschluss von mehr als 120 Organisationen und Einzelpersonen in 40 Ländern, die sich für die Beendigung der Staatenlosigkeit und die Wahrung der Rechte von staatenlosen Personen einsetzen.

In Zusammenarbeit mit Expertinnen von [humanrights.ch](#)² hat ENS Informationen zu Staatenlosigkeit in der [Schweiz](#)³ erarbeitet und diese mit der Rechtslage in anderen europäischen Staaten verglichen. Das Länder-Briefing zur Schweiz fasst die Ergebnisse der Überprüfung des nationalen Rechts und der Praxis mit den völkerrechtlichen Vorgaben und die bewährten Praktiken zum Schutz von Staatenlosen und der Prävention und Verminderung von Staatenlosigkeit zusammen. Es deckt fünf Themenbereiche ab – internationale und regionale völkerrechtliche Instrumente, Statistiken zur Gruppe der Staatenlosen, Anerkennung der Staatenlosigkeit und Rechtsstellung, Haft, sowie Prävention und Verminderung – und macht eine Reihe von gezielten Empfehlungen an die Schweiz.

Staatenlos ist, wer von keinem Staat auf Grund seiner Gesetzgebung als sein Angehöriger betrachtet wird. Staatenlosigkeit ist eine rechtliche Anomalie, die weltweit mehr als 10 Millionen Frauen, Männer und Kinder – mehr als eine halbe Million davon allein in Europa – daran hindert, ihre fundamentalen bürgerlichen, politischen, ökonomischen, kulturellen und sozialen Rechte wahrzunehmen.

INTERNATIONALE UND REGIONALE VÖLKERRECHTLICHE INSTRUMENTE

Verschiedene internationale und regionale völkerrechtliche Verträge schützen die Rechte staatenloser Personen und bezwecken die Vermeidung und Verminderung von Staatenlosigkeit. Die Schweiz hat das [Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954](#) ratifiziert und ist Mitgliedstaat der wichtigsten internationalen Menschenrechtsinstrumente. Die Schweiz hat jedoch weder das [Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit](#) von 1961, noch das [Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit](#) von 1997, noch die [Konvention des Europarats über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge](#) von 2006 ratifiziert. Ausserdem hält die Schweiz nach wie vor an ihren Vorbehalten zur UN-Kinderrechtskonvention fest. Dies hat auch Auswirkungen auf staatenlose Personen, da sich die Vorbehalte auf die Ansprüche auf Familiennachzug von Ausländerinnen und Ausländern (Artikel 10), auf die Trennung von Familien in Haftsituationen (Artikel 37) und auf die Rechte von Kindern im Strafverfahren (Artikel 40) beziehen.⁴

Die Schweiz sollte die Ratifikation des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit, des Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit und der Konvention über die Vermeidung von Staatenlosigkeit im Zusammenhang mit Staatennachfolge prüfen.



STATISTIKEN ZUR GRUPPE DER STAATENLOSEN

Die Staaten sind verpflichtet verlässliche quantitative und qualitative Daten zu Staatenlosigkeit zu erheben und Mechanismen zur Erfassung der Zahl der staatenlosen Personen auf dem Staatsgebiet zu schaffen.⁵ Die Verfügbarkeit verlässlicher Daten hängt direkt mit dem Bestehen von Verfahren zur Identifikation und Feststellung von Staatenlosigkeit zusammen. Das UNHCR hat für das Jahr 2016 62 staatenlose Personen in der Schweiz gezählt, wobei als Flüchtlinge anerkannte Personen nicht eingerechnet sind.⁶ Die schweizerische Bundesverwaltung publiziert zwei verschiedene Datensätze zu Staatenlosigkeit in der Schweiz, einer vom Staatssekretariat für Migration (SEM) und einer vom Bundesamt für Statistik. Die Zahlen des Bundes unterscheiden die Kategorien „staatenlos“, „ohne Nationalität“ und „Staat unbekannt“. Die genaue Definition dieser Kategorien ist jedoch nicht öffentlich zugänglich. Es ist davon auszugehen, dass sich die Gruppen

überschneiden. Öffentliche Statistiken zur Zahl der staatenlosen Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft und in Wegweisungsverfahren fehlen gänzlich.

Die Schweiz sollte konkrete Schritte unternehmen, um die statistische Erfassung von Staatenlosigkeit zu verbessern. Die auf kantonaler Ebene und auf Bundesebene verwendeten Kategorien und Datengrundlagen sollten harmonisiert werden. Ausserdem sollten Statistiken zur Zahl der möglicherweise staatenlosen Personen in Administrativhaft und in Wegweisungsverfahren veröffentlicht werden.



FESTSTELLUNG DER STAATENLOSIGKEIT UND RECHTSSTELLUNG

Die Staaten müssen staatenlose Personen in ihrem Staatsgebiet identifizieren, um die im Übereinkommen von 1954 verankerten Rechte gewährleisten zu können – namentlich das Recht auf einen Aufenthaltsstatus, das Recht auf Arbeit, auf Bildung und auf Erleichterung der Einbürgerung. Das UNHCR empfiehlt den Staaten zu diesem Zweck ein formalisiertes Anerkennungsverfahren einzuführen.⁷ Die Schweiz kennt ein Verfahren zur Anerkennung der Staatenlosigkeit. Dieses Verfahren hat jedoch keine spezialgesetzliche Grundlage, sondern richtet sich lediglich nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, dass die Schweizer Behörden eine restriktive Definition der Staatenlosigkeit anwenden, welche nicht mit den völkerrechtlichen Vorgaben übereinstimmt. Ausserdem ist das Anerkennungsverfahren an strenge Voraussetzungen geknüpft, welche ohne Rechtsvertretung und Zugang zu Übersetzung nur schwer zu erfüllen sind. So muss ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit beispielsweise schriftlich eingereicht werden, begründet sein und Beweismittel enthalten, mit denen das Fehlen einer Staatsangehörigkeit nachgewiesen werden kann. In der Praxis liegt die Beweislast primär bei der gesuchstellenden Person, welche Dokumente zum Nachweis der Staatenlosigkeit vorlegen muss. In Bezug auf das erforderliche Beweismass gibt es keine einheitliche Behördenpraxis. Es gibt nur wenig öffentliche Informationen über das Anerkennungsverfahren, was den Zugang für betroffene Personen erschwert. Verfahrenskosten fallen im Prinzip keine an. Unentgeltliche Rechtsvertretung wird im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren grundsätzlich nicht gewährt. Während des Verfahrens wird der gesuchstellenden Person kein besonderes Aufenthaltsrecht gewährt. Wenn eine Person als staatenlos anerkannt wird, dann erhält die Person eine Aufenthaltsbewilligung, welche auch Zugang zu Gesundheit, Sozialversicherungen und zum Arbeitsmarkt gewährt. Auf Gesuch hin werden einer als staatenlos anerkannten Person Reisedokumente ausgestellt. Nach zehn Jahren rechtmässigem Aufenthalt kann der staatenlosen Person eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden. Staatenlose Kinder sowie Personen, die mit einem Schweizer oder einer Schweizerin verheiratet sind oder in eingetragener Partnerschaft leben, können sich erleichtert einbürgern lassen. Andere Möglichkeiten für erleichterten Zugang zum Bürgerrecht für erwachsene Staatenlose sieht das Schweizer Recht nicht vor.

Die Schweiz sollte ein spezialgesetzlich geregeltes Anerkennungsverfahren schaffen, welches sich an den Empfehlungen des UNHCR orientiert. Die Definition von Staatenlosigkeit sollte an Artikel 1 des Übereinkommens von 1954 angepasst werden. Alle staatenlosen Personen sollten erleichterten Zugang zum Schweizer Bürgerrecht haben.



HAFT

Staatenlose Personen sind einem grösseren Risiko ausgesetzt, willkürlich inhaftiert zu werden, namentlich dann, wenn Verfahren zur Identifikation und Feststellung von Staatenlosigkeit und Überprüfungsmechanismen im Wegweisungsverfahren fehlen.⁸ Staatenlose Personen sind in der Schweiz nur ungenügend vor willkürlicher Haft geschützt. Staatenlosigkeit gilt nicht als rechtserhebliche Tatsache bei der Anordnung der Haft, vor der Haftanordnung muss kein bestimmtes Zielland bestimmt werden und die Haft kann auch angeordnet werden um die Identität einer Person festzustellen. Es bestehen jedoch gewisse Verfahrensgarantien, wie namentlich die Beschränkung der maximalen Haftdauer, die richterliche Überprüfung der Haft, Zugang zu Rechtsvertretung und Rechtsmittel gegen die Haft. Das Gesetz sieht die Prüfung von Alternativen zur Administrativhaft vor, wobei diese jedoch in der Praxis nicht systematisch angewendet werden. Ein formeller Verweisungsmechanismus aus dem Wegweisungsverfahren an das Verfahren zur Anerkennung der Staatenlosigkeit besteht nicht. Die betroffene Person kann aber jederzeit ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit stellen.

Die Schweiz sollte mehr unternehmen um staatenlose Personen vor willkürlicher Haft zu schützen. Sie sollte insbesondere ein spezialgesetzlich geregeltes Anerkennungsverfahren schaffen, Staatenlosigkeit als rechtserhebliche Tatsache bei der Anordnung der Administrativhaft prüfen und Verweisungsmechanismen zwischen dem Wegweisungs- und Administrativhaftverfahren und dem Anerkennungsverfahren gewährleisten.



PRÄVENTION UND REDUKTION

Das internationale Recht verpflichtet die Staaten Staatenlosigkeit zu vermeiden und zu reduzieren. Die Schweiz schützt Findelkinder, Adoptivkinder und im Ausland geborene Kinder von Schweizerinnen und Schweizern vor Staatenlosigkeit. Es gibt jedoch keine Regelung zum Schutz von in der Schweiz geborenen Kindern, die die aus anderen Gründen staatenlos sind. Diese Kinder haben lediglich die Möglichkeit sich bis zu einem Alter von 18 Jahren nach fünf Jahren rechtmässigem Aufenthalt und unter Einhaltung weiterer Voraussetzungen erleichtert einbürgern zu lassen. Das führt dazu, dass in der Schweiz geborene Kinder während mindestens fünf Jahren staatenlos sein können. Erwachsene Staatenlose haben keinen erleichterten Zugang zum Bürgerrecht.

Das Recht des Kindes auf eine Identität und eine Staatsangehörigkeit ist nicht nur zentral für die Vermeidung und Verminderung von Staatenlosigkeit. Es handelt sich auch um ein elementares Kinderrecht.⁹ Geburtenregistrierung muss kostenlos sein und so rasch als möglich nach der Geburt stattfinden. Das schweizerische Recht sieht vor, dass alle in der Schweiz geborenen Kinder unmittelbar nach der Geburt registriert werden. Trotzdem besteht die Gefahr, dass Kinder von Personen ohne Aufenthaltsrecht ihre Kinder nicht, oder nur verspätet registrieren, da sie Angst vor Inhaftierung oder Wegweisung haben. Die Zivilstandsregister in der Schweiz sind verpflichtet bei der Geburtenregistrierung Personen ohne Aufenthaltsrecht nicht den Migrationsbehörden zu melden. Eine verspätete Registrierung von Geburten ist jederzeit möglich. Die Geburtenregistrierung ist kostenlos.

Die Schweiz sollte die Einführung des automatischen Erwerbs des Bürgerrechts für alle in der Schweiz geborenen Kinder, die sonst staatenlos wären, prüfen und sicherstellen, dass der Aufenthaltsstatus der Eltern keinen Einfluss auf die Geburtenregistrierung von Kindern hat.

ZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN

- Ratifikation des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961.
- Ratifikation des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit von 1997.
- Ratifikation der Konvention des Europarates über die Vermeidung von Staatenlosigkeit im Zusammenhang mit Staatennachfolge von 2006.
- Harmonisierung und Aufschlüsselung der quantitativen Daten zu staatenlosen Personen in der Schweiz und Sensibilisierung der Mitarbeitenden in den zuständigen Behörden auf allen Regierungsebenen für die präzise Identifikation und Erfassung von Staatenlosigkeit.
- Prüfung der Durchführung einer umfassenden Studie zur statistischen Erfassung der Staatenlosigkeit in der Schweiz.
- Schaffung einer formellen gesetzlichen Grundlage für das Verfahren zur Anerkennung der Staatenlosigkeit in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des UNHCR mit dem Ziel die Rechte gemäss des Übereinkommens von 1954 vollständig zu gewährleisten.
- Schaffung von Mechanismen zur Identifikation und zum Schutz von staatenlosen Personen vor willkürlicher Haft, einschliesslich der Schaffung eines Mechanismus, damit staatenlose Personen an das Anerkennungsverfahren verwiesen werden können und so ein Aufenthaltsrecht erhalten und gegen willkürliche Wiederinhaftierung geschützt sind.
- Revision des Bürgerrechtsgesetzes um sicherzustellen, dass alle in der Schweiz geborenen Kinder, die andernfalls staatenlos wären, Zugang zum Schweizer Bürgerrecht bei Geburt erhalten.
- Erleichterung der Einbürgerung für staatenlose Personen.
- Sicherstellung der Geburtenregistrierung für alle in der Schweiz geborenen Kinder unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Eltern.

ENDNOTEN

- 1 <https://www.statelessness.eu>
- 2 Humanrights.ch ist ein gemeinnütziger Verein mit dem Zweck der Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Menschenrechtsfragen, der Überwachung der Menschenrechtslage und der Beratung zu Menschenrechtsfragen in der Schweiz. Die Länderexpertinnen für den Staatenlosigkeitsindex für die Schweiz sind Jyothi Kanics, Mitglied des ENS Advisory Committee, und Barbara von Rütte, humanrights.ch.
- 3 <https://index.statelessness.eu/country/switzerland>
- 4 https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en
- 5 Conclusions of the Council of the European Union and the Representatives of the Governments of the Member States on Statelessness, 4 December 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04/council-adopts-conclusions-on-statelessness/>
- 6 UNHCR (2018) Global Trends 2017, <http://www.unhcr.org/uk/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>
- 7 UNHCR (2014), Handbook on Protection of Stateless Persons, <http://www.unhcr.org/uk/protection/statelessness/53b698ab9/handbook-protection-stateless-persons.html>
- 8 ENS (2017) Protecting Stateless Persons from Arbitrary Detention: An Agenda for Change, https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS_LockInLimbo_Detention_Agenda_online.pdf
- 9 Artikel 7 Kinderrechtskonvention.

FÜR WEITERE INFORMATIONEN:

Barbara von Rütte
humanrights.ch
barbara.vonruette@humanrights.ch



Berol House
25 Ashley Road
London N17 9LJ

+44 20 7354 9631
info@statelessness.eu
www.statelessness.eu



European
Network on
Statelessness