

SVR-Policy Brief 2023-1

Ein Leben ohne Pass

Die Situation staatenloser Menschen in Deutschland

Der Policy Brief wurde gefördert
von der Robert Bosch Stiftung

Zitiervorschlag:

Müller, Maximilian 2023: Ein Leben ohne Pass. Die Situation staatenloser Menschen in Deutschland.
SVR-Policy Brief 2023-1, Berlin.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit: eine vernachlässigte Bevölkerungsgruppe	6
2 Soziodemografische Zusammensetzung	7
3 Rechtlicher Status von Personen ohne und mit ungeklärter Staatsangehörigkeit	9
4 Fazit: die Rechte von Staatenlosen und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit stärken	12
Literatur	14

Das Wichtigste in Kürze

- Die Zahl der in Deutschland lebenden Personen ohne oder mit einer ungeklärten Staatsangehörigkeit ist in den letzten Jahren, insbesondere seit 2014, stark gestiegen.
- Das Wissen über diese beiden Gruppen ist indes bislang äußerst begrenzt; in der öffentlichen und politischen Debatte spielen sie kaum eine Rolle.
- Beide Gruppen gelten als besonders vulnerabel und stehen vor großen Hürden bei der Teilhabe und der Wahrnehmung von Rechten. Für den rechtlichen Status ist in der Regel der Aufenthaltstitel entscheidend. Personen aus den genannten Gruppen haben häufig keinen oder nur einen befristeten Aufenthaltstitel.
- Während die Rechtsstellung von Staatenlosen über völkerrechtliche Abkommen geregelt ist, gilt dies für diejenigen mit einer ungeklärten Staatsangehörigkeit nicht, denn sie ist kein Rechts-, sondern ein Arbeitsbegriff. Die Hürden zur Anerkennung der Staatenlosigkeit sind allerdings hoch, nicht zuletzt, da ein transparentes und systematisches Anerkennungsverfahren bislang fehlt. Daher schaffen es viele Personen nicht, ihre Staatenlosigkeit offiziell anerkennen zu lassen und verharren in dem unsicheren Status einer Person mit ungeklärter Staatsangehörigkeit. Nicht wenige werden mit diesem Status geboren.
- Beiden Gruppen gebührt mehr Beachtung. Ziel muss es sein, die Fälle von Staatenlosigkeit und ungeklärter Staatsangehörigkeit in Deutschland zu reduzieren und neue Fälle zu vermeiden; hierzu braucht es eine Sensibilisierung von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft im Umgang mit diesen Gruppen.

Zusammenfassung

Für die meisten Menschen ist es selbstverständlich, eine Staatsangehörigkeit zu besitzen. Sie gehören damit einem bestimmten Staat an, mit dem sie durch gegenseitige Rechte und Pflichten verbunden sind. Anders verhält es sich bei Personen, die entweder kein Staat auf Grund seines Rechtes als Staatsangehörige ansieht oder deren Staatsangehörigkeit als ungeklärt gilt. Dieses Phänomen existiert, seitdem es Nationalstaaten gibt. In Deutschland hat es zuletzt im Rahmen der Fluchtzuwanderung seit 2014 an Bedeutung gewonnen. Dies hängt damit zusammen, dass zum einen Personen, die schon als Staatenlose in anderen Ländern gelebt haben, nach Deutschland gekommen sind (z. B. kurdische und palästinensische Volkszugehörige, die zuvor in Syrien oder im Libanon gelebt haben). Zum anderen haben auch sonstige Geflüchtete zum Teil Schwierigkeiten beim Nachweis ihrer Staatsangehörigkeit oder Identität. Das Wissen über diese Gruppen ist bislang jedoch äußerst be-

grenzt; in der öffentlichen und politischen Debatte spielen sie kaum eine Rolle. Und das, obwohl sie wegen hoher Hürden bei der Teilhabe und der Wahrnehmung von Rechten besonders vulnerabel sind und Staatenlosigkeit international als unerwünscht gilt.

Diese Ausgangssituation hat der wissenschaftliche Stab des SVR zum Anlass genommen, ein Schlaglicht auf diese Bevölkerungsgruppen zu werfen und zu analysieren, wie sie sich soziodemografisch zusammensetzen und welchen rechtlichen Status sie haben. Insgesamt zeigt sich: In Deutschland hatten 2022 rund 29.500 Personen keine und rund 97.000 Personen eine ungeklärte Staatsangehörigkeit. Etwa sechs von zehn Personen aus beiden Gruppen waren 2021 Männer; der Altersdurchschnitt liegt unter der Vergleichsgruppe von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Staatenlosigkeit oder eine ungeklärte Staatsangehörigkeit ist jedoch kein Phänomen, das ausschließlich Zuwanderinnen und Zuwanderer oder nur geflüchtete Personen betrifft, sondern sie wird auch von Eltern an ihre in Deutsch-

land geborenen Kinder weitergegeben. Insgesamt wurden rund 16 Prozent der anerkannten staatenlosen Personen in Deutschland geboren und gehören damit der zweiten Generation an; bei denjenigen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit sind es sogar 32 Prozent. Die Klärung der Staatenlosigkeit kann sich in unterschiedlichen Zusammenhängen als notwendig erweisen: bei Asylanträgen, Einbürgerungen, Abschiebungen oder der Beantragung eines Reiseausweises für Staatenlose. Ob Staatenlosigkeit vorliegt, ist dabei durch ein Verwaltungsverfahren der zuständigen Ausländerbehörde festzustellen. In Deutschland gibt es bislang jedoch kein eigens dafür entwickeltes und gesetzlich geregeltes Anerkennung- oder Feststellungsverfahren, und die Verwaltungspraxis gilt in diesem Zusammenhang als unübersichtlich.

Über den rechtlichen Status in Deutschland entscheidet in der Regel der Aufenthaltstitel. Aus der Staatenlosigkeit ergibt sich jedoch kein eigener Aufenthaltstitel; dieser fehlt vielen Staatenlosen oder wurde nur befristet erteilt. Mit 30 Prozent ist der An-

teil an Personen, die keinen Aufenthaltstitel haben, bei denjenigen mit einer ungeklärten Staatsbürgerschaft besonders hoch.

Die große Zahl von Menschen ohne oder mit ungeklärter Staatsangehörigkeit, der hohe Anteil von in Deutschland geborenen Kindern mit ungeklärter Staatsangehörigkeit, der lange Verbleib in diesem unsicheren Status und die Hürden bei der Anerkennung von Staatenlosigkeit zeigen, dass in Deutschland im Hinblick auf völkerrechtliche Vereinbarungen noch Nachholbedarf besteht und diesen Gruppen mehr Beachtung geschenkt werden sollte. Dies gilt zumal deswegen, weil ein ungeklärter Staatsangehörigkeitsstatus bei den in Deutschland Geborenen auch deren Teilhabechancen deutlich einschränkt. Gleichzeitig sind bei etwaigen Vereinfachungen, die den völkerrechtlichen Zielen dienen, sicherheitsrelevante Aspekte und Fehlanreize im Zusammenhang mit einer ungeklärten Staatsangehörigkeit oder auch Identität zu berücksichtigen.

1 Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit: eine vernachlässigte Bevölkerungsgruppe¹

Bei Staatenlosen handelt es sich um Menschen, die kein Staat auf Grund seines Rechtes als Staatsangehörige ansieht (Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen – StaatenÜbK). Staatenlosigkeit hat verschiedene Ursachen: Entweder entsteht sie, weil Personen schon bei ihrer Geburt keine Staatsangehörigkeit erhalten haben (etwa, wenn bereits die Eltern keine Staatsangehörigkeit hatten),² oder weil sie im späteren Lebenslauf verloren gegangen ist, ohne dass eine neue Staatsangehörigkeit erworben wurde (Hoffmann 2017: 325).

Ist die Staatenlosigkeit behördlicherseits festgestellt und anerkannt, spricht man auch von De-jure-Staatenlosen. Menschen ohne Nachweis einer Staatsangehörigkeit werden von den Behörden als Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit eingestuft, sofern ihre Staatenlosigkeit (noch) nicht anerkannt ist. Diese Einordnung wird vor allem dann gewählt, wenn Anhaltspunkte existieren, dass eine Person zwar einem Staat angehört, ein hinreichend sicherer Nachweis (z. B. Reisepass, Personalausweis) jedoch fehlt. Gründe für das Fehlen der Dokumente gibt es viele: Sie können auf der Flucht verloren, bewusst zurückgelassen oder vernichtet worden sein. Papierlosigkeit resultiert jedoch auch aus der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer, aus unverhältnismäßigen Hürden bei der Neu Ausstellung von Dokumenten, fehlender Geburtenregistrierung, aber auch aus Fehlern der Behörden im Zielland (Farinha 2022; Wattenberg 2022). Im Gegensatz zu offiziell anerkannten Staatenlosen handelt es sich bei der ungeklärten Staatsangehörigkeit nicht um einen

Rechtsbegriff mit Regelungscharakter, aus dem sich Rechtsfolgen ergäben. Vielmehr ist diese Formulierung nur ein vorläufiger Arbeitsbegriff, während die tatsächliche Staatenlosigkeit erst über ein Verwaltungsverfahren der örtlich zuständigen Ausländerbehörde festgestellt werden muss (Hoffmann 2017: 329).

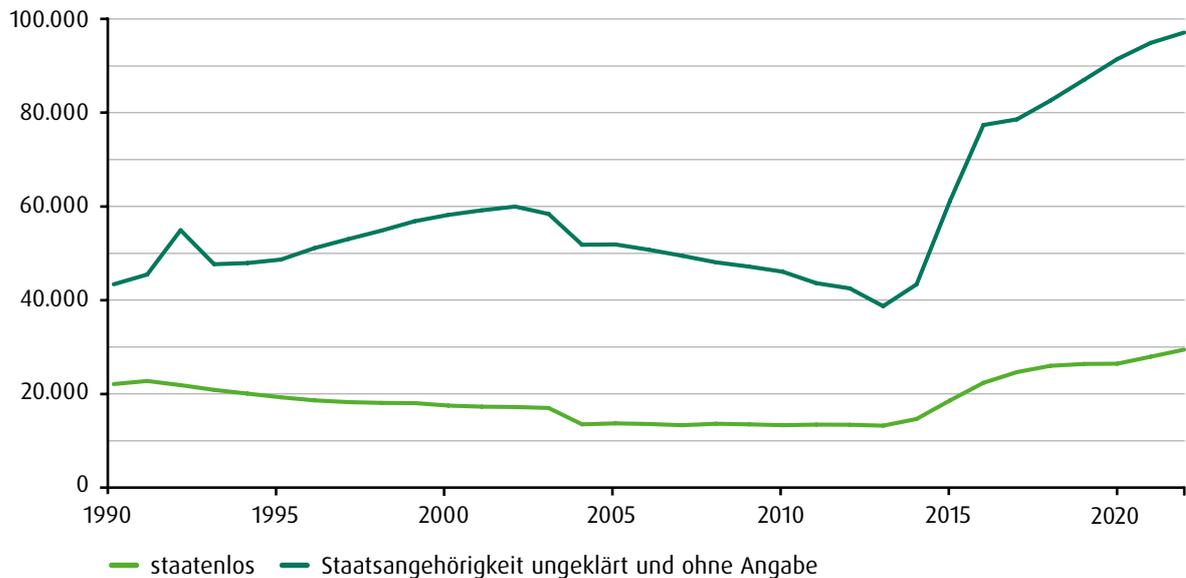
Insbesondere durch die hohe Fluchtzuwanderung seit 2014 ist die Anzahl an Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit in Deutschland erheblich angestiegen. Während 2014 die Staatsangehörigkeit von etwa 43.000 Personen ungeklärt war, lag deren Zahl im Jahr 2022 mit rund 97.000 Personen mehr als doppelt so hoch. Auch die Gruppe der Personen ohne Staatsangehörigkeit hat sich im selben Zeitraum verdoppelt: hier stieg die Anzahl von rund 15.000 auf 29.500 (Abb. 1).

Jenseits dieser Registerzahlen ist das Wissen über die beiden Gruppen äußerst begrenzt, spielen sie doch auch in der öffentlichen und politischen Debatte kaum eine Rolle. Für Deutschland liegen daher wenig Befunde zur Bevölkerungsstruktur und zu den sozioökonomischen Merkmalen dieser Gruppen vor; über ihre rechtliche Situation sowie die damit einhergehende Verwaltungspraxis ist wenig bekannt, und es wird kaum wissenschaftliche Forschung zu den alltäglichen Herausforderungen und Teilhabemöglichkeiten betrieben. Dabei gelten beide Gruppen als besonders vulnerabel, denn sie stehen vor großen Hürden bei der Teilhabe und der Wahrnehmung von Rechten (Wattenberg 2022). Beispielsweise haben sie keinerlei Wahlrecht, oft keinen Zugang zu Reise- und Identitätsdokumenten, große Schwierigkeiten bei der Einbürgerung und keinen Schutz durch einen Staat etwa in Gefahren- oder Ausnahmesituationen. Auch erleben sie immer wieder Schwierigkeiten bei Dingen, die für fast alle anderen hier lebenden Menschen selbstverständlich oder alltäglich sind: Dazu

1 Dieser Policy Brief wurde begleitet von Prof. Dr. Winfried Kluth, Mitglied des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der wissenschaftliche Stab der SVR-Geschäftsstelle. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider. Das Projekt „Staatenlosigkeit in Deutschland: Umfang, Soziodemographie und administrative Verfahren“ wird von der Robert Bosch Stiftung gefördert.

2 Die Staatsangehörigkeitsgesetze einzelner Länder können dazu führen, dass Kinder ohne Staatsangehörigkeit geboren werden, weil die Staatsangehörigkeit nicht ohne Weiteres durch die Mutter weitergegeben werden kann. Nach dem syrischen Staatsangehörigkeitsgesetz können zum Beispiel Mütter ihre Staatsangehörigkeit nur weitergeben, wenn das Kind auf syrischem Territorium geboren wurde. Infolge der hohen Fluchtbewegungen ins Ausland sind einige Kinder, die außerhalb Syriens geboren wurden, daher von Staatenlosigkeit bedroht (Rosa-Luxemburg-Stiftung 2020: 28, 61).

Abb. 1 Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit in Deutschland, 1990–2022



Quelle: Statistisches Bundesamt 2023a; 2023b; Berechnung und Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR

gehören das Eröffnen eines Bankkontos, das Ausfüllen von Online-Formularen oder das Reisen. Die vorhandenen Strukturen stoßen hier an ihre Grenzen, da in der Regel für all dies die Angabe der Staatsangehörigkeit notwendig ist und keine Alternativoption angeboten wird. Für die Betroffenen bedeutet dies häufig den Ausschluss aus diesen Bereichen.

Die Staatsangehörigkeit ist die Voraussetzung etlicher Rechte und regelt in vielen Fällen den rechtlichen Status einer Person. Daher gilt Staatenlosigkeit international als unerwünscht, weswegen völkerrechtliche Regelungen zur Rechtsstellung und Vermeidung bzw. Verringerung von Staatenlosigkeit getroffen wurden (s. Kap. 3). Angesichts der steigenden empirischen Bedeutung des Phänomens in Deutschland ist es wichtig, Staatenlosigkeit und ungeklärte Staatsangehörigkeit möglichst zu reduzieren. Dazu ist auch eine Sensibilisierung von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft für den Umgang mit diesen Gruppen erforderlich.

2 Soziodemografische Zusammensetzung

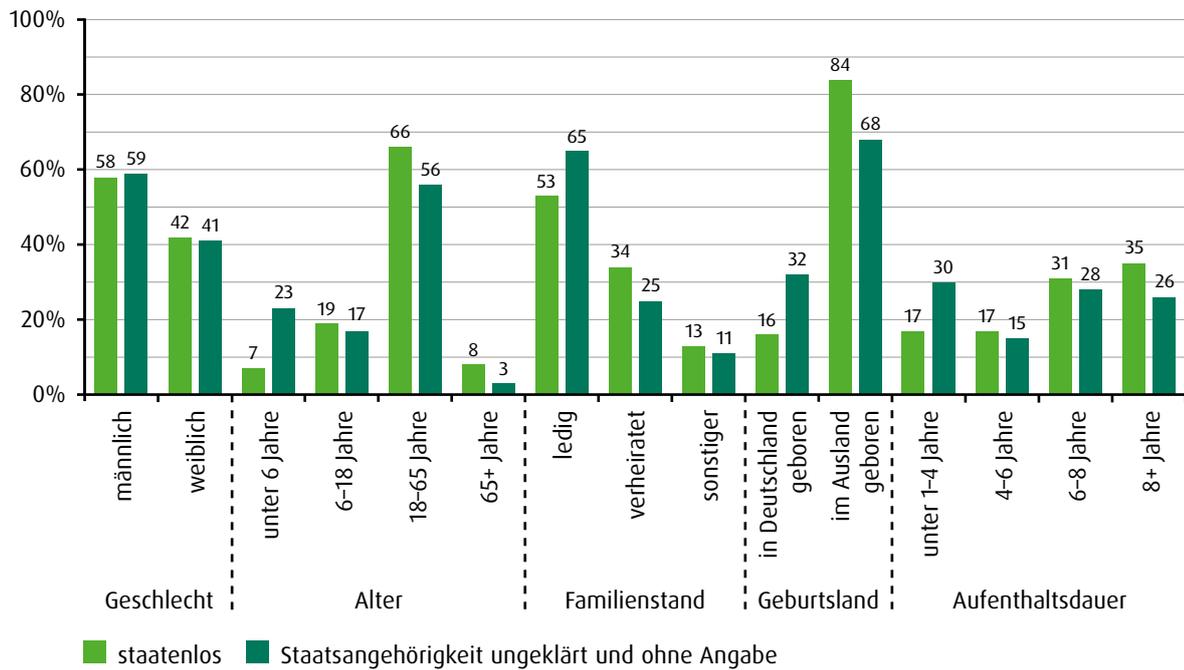
Weltweit wird die Anzahl an Personen, die von Staatenlosigkeit betroffen sind, auf etwa zehn Millionen geschätzt (Rosa-Luxemburg-Stiftung 2020: 11), doch lediglich vier Millionen von ihnen sind offiziell beim Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) als staatenlos registriert.³ In Deutschland galten laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2021 rund 28.000 Menschen als staatenlos, weitere rund 95.000 als Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit, was zusammen etwa einem Prozent der ausländischen Bevölkerung entspricht (Statistisches Bundesamt 2022).⁴

In beiden Gruppen liegt der Anteil der Männer mit 58 bzw. 59 Prozent über dem der Frauen (42 bzw. 41%) und damit etwas über dem Anteil an Männern in der ausländischen Gesamtbevölkerung (53%). Mit Abstand die meisten Personen sind im Alter zwischen

³ S. www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=WV7gi0 (07.03.2023).

⁴ Die Zahlen in den folgenden Abschnitten beziehen sich auf das Jahr 2021. Für das Jahr 2022 liegen derzeit nur vereinzelte Daten vor (s. dazu Statistisches Bundesamt 2023a), die in Kap. 1 wiedergegeben worden sind.

Abb. 2 Soziodemografische Zusammensetzung der Bevölkerungsgruppe ohne (geklärte) Staatsangehörigkeit (Angaben in Prozent)



Anmerkung: Unter „sonstiger Familienstand“ sind verwitwete und geschiedene Personen sowie Personen mit unbekanntem Familienstand zusammengefasst.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2022; Berechnung und Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR

18 und 65 Jahren (66 bzw. 56%), wobei sich unter den Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit mit 23 Prozent auch viele Kinder unter 6 Jahren befinden (Abb. 2). Beide Gruppen, vor allem aber diejenigen mit einer ungeklärten Staatsangehörigkeit, sind überdurchschnittlich jung: Das Durchschnittsalter liegt bei Staatenlosen bei rund 34 Jahren und bei denjenigen mit einer ungeklärten Staatsangehörigkeit bei 26 Jahren.⁵ Zwar ist der Großteil im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 65 Jahre), allerdings sind lediglich 4.176 bzw. 13.702 Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt; 4.190 bzw. 4.743 Personen

waren Ende 2020 arbeitslos gemeldet (BA 2021: 6).⁶ Hinsichtlich des Familienstands zeigt sich, dass mehr als die Hälfte der Staatenlosen (53%) und knapp zwei Drittel (65%) derjenigen mit einer ungeklärten Staatsangehörigkeit ledig sind. Gut ein Drittel (34%) der Staatenlosen und ein Viertel (25%) derjenigen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit sind verheiratet (Abb. 2). Damit sind deutlich mehr Personen in diesen beiden Gruppen ledig als in der ausländischen Bevölkerung.⁷

Staatenlosigkeit betrifft aber nicht nur Zuwanderinnen und Zuwanderer oder geflüchtete Perso-

5 Die ausländische Bevölkerung war mit durchschnittlich 37,6 Jahren deutlich älter (Statistisches Bundesamt 2022).

6 Dafür kann es verschiedene Gründe geben: Zum einen besitzen viele nur einen unsicheren Aufenthaltsstatus und haben dadurch einen erschwerten bzw. keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch können durch die vergleichsweise kurze Aufenthaltsdauer (s. Fn. 8) viele Personen noch mit Sprachkursen und Anpassungsqualifizierungen beschäftigt sein und somit dem Arbeitsmarkt noch nicht zur Verfügung stehen.

7 Nur rund 43 Prozent der ausländischen Bevölkerung sind ledig (Statistisches Bundesamt 2022). Für den geringeren Anteil an verheirateten Personen sind vermutlich zwei Faktoren entscheidend: Erstens ist die Gruppe im Durchschnitt deutlich jünger, zweitens steht sie vor besonderen Schwierigkeiten beim Einholen von notwendigen Dokumenten, die durch die Staatenlosigkeit bzw. ungeklärte Staatsangehörigkeit bedingt sind.

nen, sondern sie wird auch von den Eltern an ihre in Deutschland geborenen Kinder weitergegeben.⁸ Insgesamt wurden rund 16 Prozent der anerkannten staatenlosen Personen bereits in Deutschland geboren und gehören damit der zweiten Generation an; bei denjenigen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit sind es sogar 32 Prozent (Abb. 2).⁹ Zwei Drittel (66 %) der Staatenlosen und über die Hälfte (55 %) derjenigen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit leben bereits sechs Jahre oder länger in Deutschland¹⁰ – sie konnten (oder wollten) ihren Status also über längere Zeit nicht klären. Insbesondere die ungeklärte Staatsangehörigkeit, die eigentlich nur temporär sein sollte und keinen Rechtsstatus hat, bleibt damit über viele Jahre, gegebenenfalls sogar über das ganze Leben hinweg als Status bestehen und überträgt sich auf die Folgegenerationen (Farinha 2022: 800).

3 Rechtlicher Status von Personen ohne und mit ungeklärter Staatsangehörigkeit

Gemäß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sollte jeder bzw. jede das Recht auf eine

Staatsangehörigkeit haben (Art. 15 Abs. 1). Dennoch gibt es – weltweit und auch in Deutschland – viele Menschen, denen dieses Recht verwehrt bleibt (s. Kap. 2). Um den Rechtsstatus der Betroffenen zu regeln und zu verbessern, haben die Vereinten Nationen 1954 das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen (StaatenÜbk) beschlossen.¹¹ Zudem gibt es seit 1961 das Übereinkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit (StaatenMindÜbk) sowie das Übereinkommen zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit (StaatenVerrÜbk) von 1973. All diesen völkerrechtlichen Abkommen ist Deutschland beigetreten. Das Gesetz zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1977 (StaatenMindÜbkAG) dient zusätzlich der Umsetzung der letzten beiden Abkommen auf nationaler Ebene (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2019: 3).¹² Damit verpflichtet sich Deutschland, im Umgang mit Staatenlosen diesen Abkommen Folge zu leisten und zum Beispiel Staatenlose nicht schlechter zu behandeln als Ausländer (Art. 7 Abs. 1 StaatenÜbk), erleichterte Einbürgerungsvoraussetzungen zu schaffen (Art. 32 StaatenÜbk)¹³ oder einen Reiseausweis für Staatenlose auszustellen, wenn sich diese rechtmäßig im Land aufhalten (Art. 28 StaatenÜbk).

-
- 8 In Deutschland gilt seit dem Jahr 2000 nicht mehr ausschließlich das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*), allerdings hat das Geburtsortprinzip (*ius soli*) nur begrenzte Reichweite, da es an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist (§ 4 Abs. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)).
- 9 Im Jahr 2021 wurden 260 Kinder ohne Staatsangehörigkeit und 6.045 Kinder mit ungeklärter Staatsangehörigkeit geboren (Statistisches Bundesamt 2022). Deutschland liegt damit auf Platz zwei der häufigsten Geburtsstaaten von Staatenlosen; mit fast 50 Prozent liegt Syrien hier auf dem ersten Platz (Statistisches Bundesamt 2023a).
- 10 Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer beträgt bei Staatenlosen 14 Jahre und bei Personen mit einer ungeklärten Staatsangehörigkeit 9,5 Jahre. Insbesondere letztere liegen damit deutlich unter der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer in der ausländischen Bevölkerung von 15,6 Jahren (Statistisches Bundesamt 2022).
- 11 Deutschland hat jedoch zwei Vorbehalte gegenüber dem StaatenÜbk geltend gemacht: Erstens wird Art. 23 lediglich auf Personen angewendet, die zugleich Flüchtlinge im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sind, zweitens wird Art. 27 nicht angewendet (BGBl. II, Nr. 22, v. 22.04.1976).
- 12 Darüber hinaus ist Deutschland Vertragsstaat des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit (mit einem Vorbehalt bezüglich des Verlusts der Staatsangehörigkeit unter bestimmten Umständen), jedoch noch nicht des Europäischen Übereinkommens zur Vermeidung von Staatenlosigkeit im Zusammenhang mit Staatennachfolge.
- 13 So können in Deutschland geborene Staatenlose, die seit fünf Jahren ihren rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalt im Inland haben, einen Antrag auf Einbürgerung stellen, wenn sie nicht rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von fünf Jahren oder mehr verurteilt wurden und der Antrag vor Vollendung des 21. Lebensjahres eingeht (Art. 2 StaatenMindÜbkAG). Das Abkommen an sich ist laut Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG Ur. v. 23.02.1993, 1 C 45.90, InfAuslR 1993, 268) keine Rechtsgrundlage und dient lediglich als Auslegungshilfe des StaatenMindÜbkG (Oberhäuser 2016: Rn. 1). Oberhäuser argumentiert jedoch, dass das Gesetz mit dem rechtmäßigen Aufenthalt möglicherweise mehr verlangt als das zugrundeliegende Übereinkommen. Aufgrund des Gebots völkerrechtsfreundlichen Verhaltens kann das Gesetz laut Oberhäuser jedoch keine weiteren Einschränkungen – zum Beispiel bei der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts – treffen, als die vom StaatenMindÜbk vorgesehenen. Damit wäre das Abkommen völkerrechtskonform so zu interpretieren, dass der gesetzliche Anspruch bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen auch dann gegeben ist, wenn der Aufenthalt nur dauerhaft, nicht aber rechtmäßig gewesen ist (s. Oberhäuser 2016: Rn. 9 und Rn. 10). Auch können Staatenlose unter Berücksichtigung von Art. 32 StaatenÜbk bei der Erfüllung der Voraussetzungen schon nach sechs statt acht Jahren eingebürgert werden (BAMF 2020: 81; Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz, Ziffer 8.1.3.1).

Aufenthaltstitel

Die entscheidende Grundlage für den rechtlichen Status einer drittstaatsangehörigen Person in Deutschland ist der jeweilige Aufenthaltstitel; das gilt auch für Personen ohne oder mit ungeklärter Staatsangehörigkeit.¹⁴ Aus der Anerkennung der Staatenlosigkeit in Deutschland ergibt sich indes noch kein Aufenthaltstitel; erst recht nicht für Personen, deren Staatsangehörigkeit als ungeklärt gilt. Anerkannte Staatenlose erhalten also nicht automatisch einen bestimmten Aufenthaltstitel. Selbst nach der Anerkennung müssen unterschiedliche Rechtsnormen berücksichtigt werden, die zu einem Aufenthaltstitel führen können.

Mehr als die Hälfte der Staatenlosen (58 %) sowie derjenigen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit (52 %) haben lediglich einen befristeten Aufenthaltstitel in Deutschland, vorwiegend aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen¹⁵ (Abb. 3).¹⁶ Ganz überwiegend handelt es sich dabei um kurdische und palästinensische Volkszugehörige, die zuvor in Syrien oder im Libanon gelebt haben (BAMF 2020: 81; Hoffmann 2017: 327). Ein deutlich kleinerer Anteil derjenigen mit einem zeitlich befris-

teten Aufenthaltstitel besitzt diesen aus familiären Gründen (26 bzw. 25 %) und nur ein minimaler Anteil hat den Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung oder Erwerbstätigkeit erhalten (Abb. 3).

Von den Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit besitzt fast ein Drittel (30 %) keinen Aufenthaltstitel – ihr Aufenthalt ist überwiegend geduldet oder aufgrund des noch laufenden Asylverfahrens gestattet.¹⁷ Für die Erteilung eines Aufenthaltstitels wird in der Regel vorausgesetzt, dass die Identität und, falls die Person nicht zur Rückkehr in einen anderen Staat berechtigt ist, die Staatsangehörigkeit geklärt ist (§ 5 Abs. 1 AufenthG).¹⁸ Insbesondere Personen mit einer ungeklärten Staatsangehörigkeit verbleiben daher häufig in einer Duldung. Somit haben zwei Drittel der Staatenlosen und mehr als jede bzw. jeder Achte mit ungeklärter Staatsangehörigkeit keinen sicheren Aufenthaltsstatus oder ihre Ausreisepflicht wurde (nur) temporär ausgesetzt. Lediglich neun Prozent derjenigen mit einer ungeklärten Staatsangehörigkeit und 21 Prozent der Staatenlosen haben einen unbefristeten Aufenthaltstitel und somit einen gesicherten Aufenthaltsstatus (Abb. 3).

14 Insgesamt gibt es in Deutschland sieben verschiedene Aufenthaltstitel, die sich in befristete und unbefristete unterteilen lassen und aus denen sich unterschiedliche Rechtsfolgen ergeben. Dazu zählen: die Aufenthaltserlaubnis, die Blaue Karte EU, die ICT-Karte, die Mobile-ICT-Karte, die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU, die Niederlassungserlaubnis und das Visum (§ 4 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)). Zudem können sich Personen geduldet in Deutschland aufhalten, sie sind also ausreisepflichtig, aber ihre Abschiebung wird vorübergehend aus rechtlichen Gründen (Abschiebungsverbote aus § 60 Abs. 2-7 AufenthG oder Grundrechtsverletzungen nach Art. 1, 2 oder 6 Grundgesetz (GG)) oder tatsächlichen Gründen (Passlosigkeit oder generelle Aufnahmeverweigerung des Herkunftsstaates) ausgesetzt. Zudem gibt es die Aufenthaltsgestattung, die eine Person berechtigt, sich für die Dauer des Asylverfahrens in Deutschland aufzuhalten. Sie ist allerdings kein Aufenthaltstitel, sondern bescheinigt nur den rechtmäßigen Aufenthalt für die Dauer des Asylverfahrens, also bis zur Entscheidung über den Asylantrag.

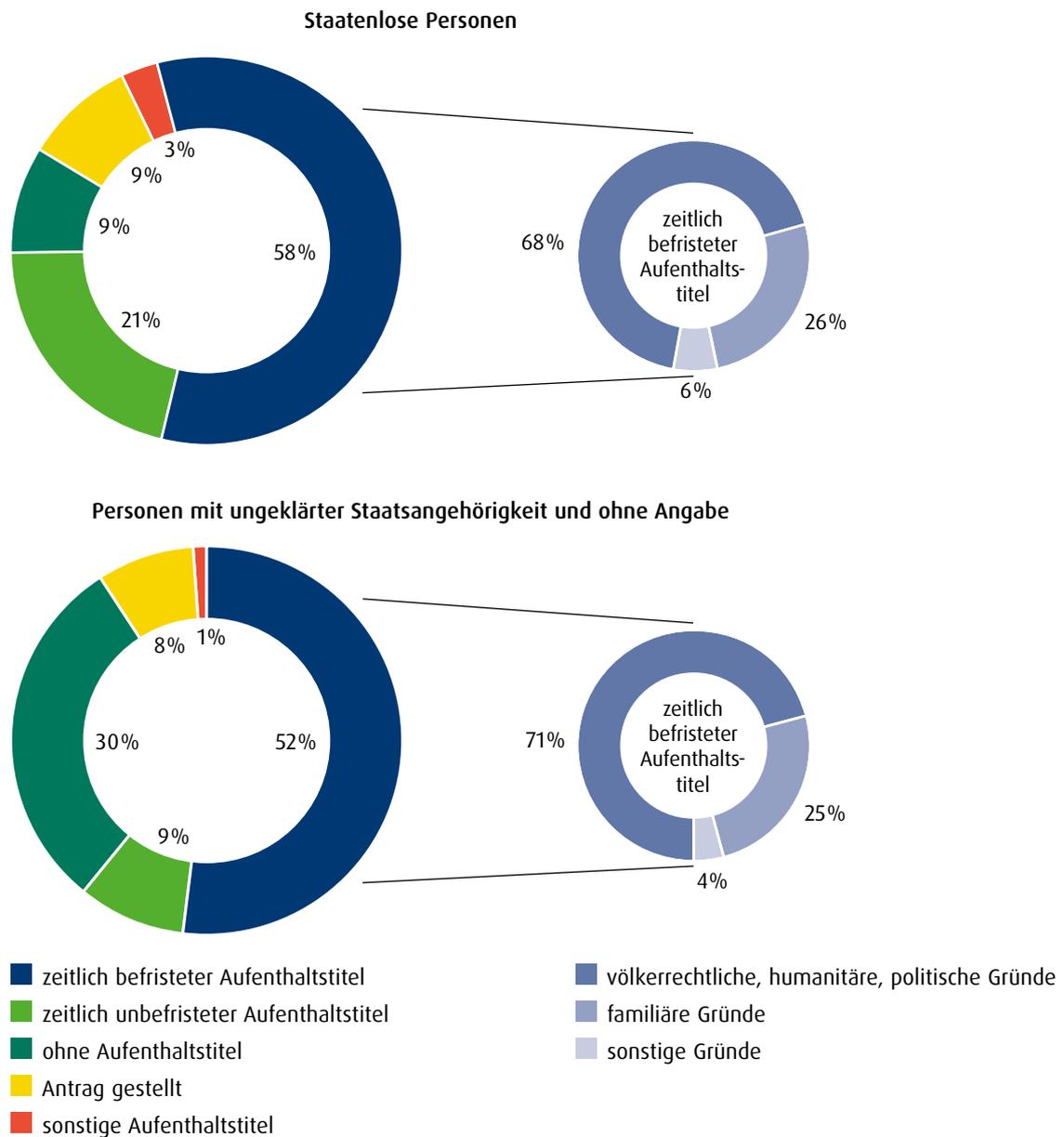
15 Dieser Aufenthaltstitel betrifft vor allem Personen, die als Flüchtlinge (nach § 3 Asylgesetz (AsylG)), als Asylberechtigte (nach Art. 16a GG) oder als subsidiär Schutzberechtigte (nach § 4 AsylG) anerkannt wurden oder für die ein nationales Abschiebeverbot (nach § 60 Abs. 5 und Abs. 7 AufenthG) besteht, aber auch offiziell als staatenlos anerkannte Personen, die bei rechtmäßigem Aufenthalt im Bundesgebiet aufgrund eines durch die Staatenlosigkeit bedingten dauerhaften Abschiebehindernisses eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (§ 25 Abs. 5 AufenthG) erhalten können (Wattenberg 2022). Gerade im Kontext von Asylummigration stellt die ungeklärte Staatsangehörigkeit eine besondere Herausforderung dar, da sich hierdurch verschiedene Probleme bei der Einbürgerung, beim Aufenthaltsrecht sowie der Duldung ergeben (Hoffmann 2017: 330-331). Staatenlosigkeit an sich ist auch kein Asylgrund, wenn sie nicht mit Verfolgung einhergeht. Wird die Wiedereinreise wegen fehlender Staatsangehörigkeit verweigert, ist dies kein Verfolgungsgrund.

16 Im Vergleich: 22 Prozent der ausländischen Bevölkerung hatten 2021 einen befristeten Aufenthaltstitel. In dieser Gruppe liegt zudem der Anteil an Personen, die einen Aufenthaltstitel aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen besitzen, mit 44 Prozent auch deutlich unter dem von Staatenlosen oder Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit (Statistisches Bundesamt 2022).

17 Im Vergleich: In der ausländischen Bevölkerung hatten lediglich acht Prozent keinen Aufenthaltstitel (Statistisches Bundesamt 2022).

18 Bei der Aufklärung der Staatsangehörigkeit muss immer auch der (vermutete) Herkunftsstaat mitwirken, da zwar eine Staatsangehörigkeit durch deutsche Behörden angenommen werden kann, dies aber solange ohne Bedeutung ist, wie diese nicht auch offiziell durch den (vermuteten) Herkunftsstaat bestätigt wird. Dies verkompliziert den Auflösungsprozess. Hier zeigt sich auch ein wesentlicher Unterschied zur Identitätsklärung, bei der keine Anerkennung durch den (vermuteten) Herkunftsstaat erfolgen muss.

Abb. 3 Aufenthaltstitel von Staatenlosen und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit in Deutschland 2021



Anmerkung: Unter „sonstige Aufenthaltstitel“ sind im großen Kreis die Kategorien „von Erfordernis befreit, heimatlose Ausländer“ und „Aufenthaltsrecht nach Freizügigkeit“ zusammengefasst. Die Kategorie „ohne Aufenthaltstitel“ umfasst alle Personen mit einer Duldung oder einer Aufenthaltsgestattung sowie alle Personen ohne jegliche rechtliche Aufenthaltsgrundlage. Im kleinen Kreis sind unter „sonstige Gründe“ folgende Kategorien zusammengefasst: zum Zweck der Erwerbstätigkeit, zum Zweck der Ausbildung und besondere Aufenthaltsrechte.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2022; Berechnung und Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR

Von der ungeklärten Staatsangehörigkeit zur anerkannten Staatenlosigkeit

In unterschiedlichen Zusammenhängen kann es notwendig werden, die Staatsangehörigkeit zu klären, so bei Asylanträgen, Einbürgerungen, Abschiebungen oder für die Ausstellung eines Reiseausweises für Staatenlose. Die Betroffenen haben zum Beispiel im Asylverfahren (§ 15 Abs. 2 Satz 6 AsylG) und im Einbürgerungsverfahren (§ 37 Abs. 1 StAG i.V.m. § 82 Abs. 1 AufenthG) eine umfassende Mitwirkungspflicht bei der Klärung der eigenen Identität und Staatsangehörigkeit. Ob Staatenlosigkeit vorliegt, ist dabei durch ein Verwaltungsverfahren der zuständigen Ausländerbehörde festzustellen. In Deutschland gibt es im Gegensatz zu anderen Ländern (s. für einen Überblick UNHCR 2016: 16–18) jedoch kein eigens dafür entwickeltes und gesetzlich geregeltes Anerkennungsverfahren, und auch die Verwaltungspraxis gilt in diesem Zusammenhang als unübersichtlich (Hoffmann 2017: 334).¹⁹ So kann sich das Vorgehen je nach Bundesland und sogar je nach Behörde unterscheiden.²⁰ Teilweise wird verlangt, dass Betroffene einen Antrag auf Klärung der Staatsbürgerschaft bei den infrage kommenden Behörden bzw. Botschaften stellen. In vielen Fällen können oder wollen Personen sich aber nicht mit den Behörden der Länder auseinandersetzen, in denen sie sich zuvor aufgehalten haben; dies gilt insbesondere für Schutzsuchende. Erschwerend kommt hinzu, dass Ausweisdokumente gerade im Flucht-kontext ablaufen, vor oder auf der Flucht verloren gehen können oder den Flüchtenden abgenommen werden (Ferreri 2022: 822). Allerdings erlaubt das Gesetz die Berücksichtigung der Unzumutbarkeit, zum Beispiel bei politisch Verfolgten, denen nicht abverlangt werden soll, während des Asylverfahrens an den Verfolgerstaat heranzutreten. In anderen Fällen, insbesondere, wenn Menschen Schutz vor Krieg suchen, sind mitunter auch die Archive zerstört oder der Verwaltungsapparat im Herkunftsland funktioniert nur noch eingeschränkt, womit ein Nachweis schwer bis unmöglich wird. Zudem sind die jeweils zuständigen ausländischen Behörden nicht immer koope-

rationsbereit. Einige neigen zum Beispiel dazu, nicht auf Anfragen von (vermeintlich) staatenlosen Einzelpersonen, sondern lediglich auf amtliche Anfragen zu reagieren, was die Beweislast und Mitwirkungspflicht deutlich verkompliziert (Gerbig 2021).

Die Beweise für etwas zu erbringen, das nicht vorhanden ist, ist somit für viele Betroffenen eine enorme Herausforderung und der Prozess kann sich über viele Jahre hinziehen. Insbesondere schutz- und asylberechtigte Personen kann dies in Situationen bringen, die unbeabsichtigte und sogar paradoxe Folgen haben. Etwa wenn zwar neue Dokumente verlangt bzw. benötigt werden, Personen im Asylverfahren aber nicht mit ihrer Botschaft in Kontakt treten können und es nach deutschem Recht auch nicht dürfen, da sonst ihr Anspruch auf einen Schutzstaus entfällt (Farinha 2022: 803; Ferreri 2022: 826).

Auch die Identität von Staatenlosen ist in der Praxis und Rechtsprechung von zentraler Bedeutung. Gerade die Rechtsprechung hat in den letzten Jahren die Anforderungen an die Klärung der Identität erheblich verschärft, sodass ohne sie eine Anerkennung als staatenlos praktisch unmöglich ist (Hoffmann 2017: 334).

4 Fazit: die Rechte von Staatenlosen und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit stärken

Staatenlosigkeit und insbesondere ungeklärte Staatsangehörigkeit sind in Deutschland vor allem seit der Fluchtzuwanderung 2014 zunehmend relevant. Allerdings findet das Thema wenig Beachtung, obwohl die Betroffenen besonders vulnerabel sind. Offiziell anerkannte Staatenlose haben in Deutschland meist dieselben Rechte und Zugänge wie ausländische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger und ihnen stehen außerdem besondere Rechte zu, etwa ein bevorzugter Einbürgerungsanspruch oder Reisedokumente. Allerdings hat sich gezeigt, dass viele Staatenlose nur einen befristeten Aufenthaltstitel haben und dass

¹⁹ Soweit es keine spezielleren Regelungen gibt, gilt das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

²⁰ Hier fehlt es an einheitlichen Regelungen oder Verwaltungsvorschriften zur Feststellung oder zum Umgang mit Staatenlosigkeit. Einige (vage) Hinweise zu den Verfahren der Beweiserhebung und der Verpflichtung zur Mitwirkung bei der Beschaffung von Dokumenten sind in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26.10.2009 enthalten.

die Strukturen nicht auf Menschen ohne Staatsangehörigkeit vorbereitet sind, weswegen noch immer große Teilhabehürden bestehen. Auch die Einbürgerung kann mit Herausforderungen verbunden sein, weil dafür die Identität (sowie die Staatsangehörigkeit) der Person geklärt sein muss (§ 8 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 StAG), was sich in der Praxis oft als äußerst schwierig oder ganz unmöglich erweist. Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit, deren Staatenlosigkeit (noch) nicht festgestellt wurde, stehen auch diese Rechte meist nicht zu, sodass die Hürden für sie noch höher sind.²¹

Zwar ist Deutschland den völkerrechtlichen Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen sowie der Verminderung von Staatenlosigkeit beigetreten und hat diese in deutsches Recht überführt, aber die in Kapitel 2 und 3 aufgeführten Statistiken zeigen, dass es noch Nachholbedarf gibt. Denn Deutschland wird den mit den Übereinkommen verbundenen Verpflichtungen aktuell nicht gerecht. Noch immer werden Kinder ohne oder mit ungeklärter Staatsangehörigkeit geboren, sodass bereits viele Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit der zweiten Generation in Deutschland leben; auch verharrt ein großer Anteil seit etlichen Jahren in diesem unsicheren Zustand. Dies zeigt, dass der erleichterte Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit für Staatenlose bisher nur eingeschränkt funktioniert. Zudem sind die Hürden zur Anerkennung der Staatenlosigkeit sehr hoch, weil es kein transparentes und systematisches Anerkennungsverfahren gibt. Bislang fehlt es allerdings an empirischen Einblicken in die gegenwärtige Verwaltungspraxis.

Hieran zeigt sich das Spannungsfeld, in dem sich politische Entscheidungstragende bewegen, steht doch die Politik gleichzeitig vor mehreren Herausforderungen: Einerseits sind Vereinfachungen gewünscht, die völkerrechtlichen Zielen dienen, andererseits müssen sicherheitsrelevante Aspekte berücksichtigt und Fehlanreize vermieden werden. Trotzdem ist es wichtig, dass die Bundesregierung

bei ihren Plänen zur Reformierung des Staatsangehörigkeitsrechts auch die Belange Staatenloser sowie Menschen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit nicht vernachlässigt. Hierfür sind unter anderem folgende Fragen von Bedeutung: Hat das Reformvorhaben des Staatsangehörigkeitsgesetzes Auswirkungen auf staatenlose Menschen und Menschen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit? Wenn ja, welche? Insbesondere unter Berücksichtigung des fehlenden Regelverfahrens zur Anerkennung der Staatenlosigkeit und der unübersichtlichen und stark variierenden Verwaltungspraxis stellt sich die Frage, ob sich praktikable Reformschritte hin zu einem einheitlichen und effizienten Verwaltungsverfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit entwickeln lassen, die Deutschland den Zielen der internationalen Übereinkommen näherkommen lässt. Zudem stellt sich die Frage, ob der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für in Deutschland geborene Kinder qua Geburt nicht weiter vereinfacht werden sollte, wenn diese ansonsten keine oder eine ungeklärte Staatsangehörigkeit hätten. Insbesondere bei jenen, deren Eltern einen humanitären Aufenthaltstitel besitzen, könnte über eine verkürzte Aufenthaltsdauer als Voraussetzung für die Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit bei Geburt (derzeit acht Jahre) nachgedacht werden.

²¹ So geht zum Beispiel das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) davon aus, dass das StaatlÜbk nur auf De-jure-Staatenlose anwendbar ist (BVerwGE 87, 14). Insbesondere Menschen mit einem geduldeten oder irregulären Aufenthalt und jene ohne offizielle Ausweisdokumente befinden sich in prekären Situationen und sind im alltäglichen Leben mit großen Hürden konfrontiert. Dabei wird in den Schlussakten der völkerrechtlichen Übereinkommen empfohlen, die Vorzüge des Übereinkommens auch auf De-facto-Staatenlose anzuwenden bzw. dies wohlwollend zu prüfen.

Literatur

BA – Bundesagentur für Arbeit 2021: Grundlagen: Hintergrundinfo. Statistiken nach Staatsangehörigkeit – neue Zuordnung von Staatenlosen und Personen ohne Angabe der Staatsangehörigkeit, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2020: Migration, Integration, Asyl in Deutschland 2019. Politische und Rechtliche Entwicklungen. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.

Farinha, Margarida 2022: 'What About it is Unclear? I Mean I was Born Here:' Ungeklärte Staatsangehörigkeit and the (re-)production of de facto statelessness in Germany, in: *Citizenship Studies*, 26: 6, 799–815.

Ferreri, Veronica 2022: The Invisible Hard Work of Retrieving Papers: Syrians and the Paradoxes of Integration in Germany, in: *Citizenship Studies*, 26: 6, 816–833.

Gerbig, Stephan 2021: Staatsangehörigkeitsschlüssel 998: Weniger als staatenlos?, *JuWissBlog* Nr. 56/2021 v. 27.05.2021. (<https://www.juwiss.de/56-2021/>, 20.03.2023)

Hoffmann, Holger 2017: Staatenlosigkeit – Rechte und rechtliche Folgen, in: *Asylmagazin*, 9: 1, 325–334.

Oberhäuser, Thomas 2016: Anhang zum StAG: Einbürgerung Staatenloser, in: Hofmann, Rainer M. (Hrsg.): *Ausländerrecht. Kommentar*. 2. Aufl., Baden-Baden, 2728–2730.

Rosa-Luxemburg-Stiftung 2020: Atlas der Staatenlosen. Daten und Fakten über Ausgrenzung und Vertreibung, Berlin.

Statistisches Bundesamt 2022: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2021. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023a: 29 455 Personen mit anerkannter Staatenlosigkeit zum Jahresende 2022. Pressemitteilung Nr. 091 vom 09.03.2023. (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_091_125.html?nn=206104, 20.03.2023)

Statistisches Bundesamt 2023b: Ausländer: Deutschland, Stichtag, Geschlecht/Altersjahre/Familienstand, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12521-00002 (Stand 23.01.2023), Wiesbaden.

UNHCR 2016: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen. Good Practices Paper, Action 6, Genf.

Wattenberg, Beeke 2022: Zahlen und Rechtsstellung Staatenloser in Deutschland, in: *bpb-Kurzdossiers. Staatenlosigkeit*, Beitrag vom 11.03.2022. (<https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurz-dossiers/505444/zahlen-und-rechtsstellung-staaten-loser-in-deutschland/>, 20.03.2023)

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2019: Sachstand: Der Aufenthalt und die Einbürgerung Staatenloser, Berlin.

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH

Neue Promenade 6

10178 Berlin

Tel.: 030/288 86 59-0

Fax: 030/288 86 59-11

info@svr-migration.de

www.svr-migration.de

(Redaktionsschluss: März 2023)

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung

SeitenPlan GmbH, Dortmund

SVR-Policy Brief 2023-1

ISSN (Online) 2747-755X

© SVR gGmbH, Berlin 2023

Der Autor

Maximilian Müller

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Hans Vorländer (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Leyendecker (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Birgit Glorius, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Winfried Kluth, Prof. Dr. Steffen Mau, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger.

Der wissenschaftliche Stab unterstützt den Sachverständigenrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben und betreibt darüber hinaus eigenständige, anwendungsorientierte Forschung im Bereich Integration und Migration. Dabei folgt er unterschiedlichen disziplinären und methodischen Ansätzen. Die Forschungsergebnisse werden u. a. in Form von Studien, Expertisen und Policy Briefs veröffentlicht.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de