

Beitrag aus dem Asylmagazin 9/2017, S.325–334

Holger Hoffmann

Staatenlosigkeit – Rechte und rechtliche Folgen

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., September 2017. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung des Autors sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 62€ für regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

www.ariadne.de/engagiert/zeitschrift-asylmagazin/

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Staatenlosigkeit – Rechte und rechtliche Folgen

Inhalt

- I. Einführung
- II. Rechtliche Grundlagen
 - 1. Europäisches Recht
 - 2. Völkerrecht
 - 3. Erwerb der Staatsangehörigkeit im deutschen Recht
- III. Staatenlose im Asylverfahren
- IV. Staatenlosigkeit als Abschiebungshindernis
- V. Problem »Ungeklärte Staatsangehörigkeit«
 - 1. Probleme bei der Einbürgerung
 - 2. Probleme beim Aufenthaltsrecht
 - 3. Probleme bei der Duldung
- VI. Rechtliche Folgen »ungeklärter Staatsangehörigkeit« und Staatenlosigkeit
- VII. Staatenlosigkeit durch Verlust der Staatsangehörigkeit in Deutschland
- VIII. Ausweisung und Abschiebung
- IX. Fazit

I. Einführung

Die Staatenlosigkeit einer Person kann in unterschiedlichen Konstellationen eine Rolle spielen. Einerseits hat sie fluchtspezifischen Bezug, dann ergeben sich Besonderheiten im Rahmen der Prüfung eines Asylantrags. Andererseits liegt Staatenlosigkeit vielfach in rein aufenthaltsrechtlichen Fällen vor und hat Auswirkungen auf den Aufenthaltsstatus der Betroffenen.

Der Aufsatz stellt die rechtlichen Grundlagen von Staatenlosigkeit im europäischen sowie im Völkerrecht dar, erörtert die Voraussetzungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Staatenlose im deutschen Recht sowie die Behandlung von Staatenlosen im Asylverfahren. Ferner wird Staatenlosigkeit als Abschiebungshindernis betrachtet sowie »ungeklärte Staatsangehörigkeit« als Problem bei Einbürgerung, Aufenthaltsrecht und Duldung. Schließlich werden die Folgen eines Verlusts der Staatsangehörigkeit in Deutschland und jene von Staatenlosigkeit für Ausweisung und Abschiebung diskutiert.

II. Rechtliche Grundlagen

Staatenlose sind im Vergleich zu Personen mit Staatsangehörigkeit besonders schutzbedürftig, weil ihnen Rechte fehlen, für die eine Staatsangehörigkeit Voraussetzung ist. Beispielsweise können sie keinen diplomatischen Schutz im Ausland in Anspruch nehmen. Daher ist Staatenlosigkeit international unerwünscht.

Staatenlosigkeit tritt ein, wenn eine Person bei der Geburt keine Staatsangehörigkeit besitzt (z. B. weil die Eltern schon keine Staatsangehörigkeit hatten) oder sie später verliert, ohne eine andere, neue Staatsangehörigkeit zu erlangen. Dass ein Mensch staatenlos ist, kann viele Ursachen haben: Eine zunächst vorhandene Staatsbürgerschaft kann verloren gehen, z. B. durch Staatsauflösungen, Gebietsabtretungen, »Treueverletzungen« gegenüber dem Staat, manchmal durch Heirat bzw. Scheidung oder die willkürliche Entziehung der Staatsbürgerschaft. Einige Staaten sehen in ihren nationalen Rechtsordnungen auch die Möglichkeit vor, auf die Staatsbürgerschaft freiwillig zu verzichten. Das Problem Staatenlosigkeit taucht häufig bei Kindern auf, die nicht im Herkunftsland ihrer Eltern zur Welt kommen, da sie nicht in jedem Fall die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern erhalten und nur selten diejenige ihres Geburtslandes.

Grobe Schätzungen gehen von ca. 10 Millionen Staatenlosen weltweit aus.¹ Jedes Jahr kommen ca. 70.000 Kinder staatenlos zur Welt. Am stärksten sind den UNO-Angaben zufolge Länder Asiens und Afrikas betroffen. Die Massenflucht aus Syrien verschärfte das Problem durch Geburten auf den Fluchtrouten sowie in Ländern, die diesen Kindern keine Staatsbürgerschaft zugestehen.²

Um Staatenlosigkeit zu verhindern wurden europä- und völkerrechtliche Regelungen eingeführt:

1. Europäisches Recht

Das *Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit*³ (EuStAngÜbk) erkennt generell an, dass die Feststellung der Staatsangehörigkeit Sache jedes Staates ist (Art. 3). Es gibt darüber hinaus in Art. 4 verschiedene Prinzipien vor, auf denen die einzelstaatlichen Regelungen basieren sollen. Vor allem gilt, dass jede Person das Recht auf eine Staatsangehörigkeit hat und dass Staaten-

* Prof. Dr. jur. Holger Hoffmann lehrt Staats- und Verwaltungsrecht an der FH Bielefeld. Er ist Mitglied der mit den Wohlfahrtsverbänden und dem UNHCR kooperierenden Rechtsberaterkonferenz und Koordinator für Deutschland im ELENA-Netzwerk (European Legal Network on Asylum).

¹ UNHCR Deutschland: FAQ Staatenlose, abrufbar bei www.unhcr.org unter »Services/FAQ«.

² Deutschlandfunk, Bericht vom 3.11.2015, http://www.deutschlandfunk.de/unhcr-bericht-immer-mehr-staatenlose-auf-der-welt.1818.de.html?dram:article_id=335782.

³ Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit – BGBl. 2004 II, 578 – in Deutschland in Kraft seit 1.9.2005, www.coe.int.

losigkeit zu vermeiden ist. In Art. 7 Abs. 1 Bst. a bis g lässt das Übereinkommen Ausnahmen zu. Diese gelten insbesondere dann, wenn der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch arglistiges Verhalten erfolgte, falsche Angaben gemacht wurden oder eine erhebliche Tatsache verschleiert wurde und dies der betroffenen Person zuzurechnen ist.

Die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK)⁴ enthält zwar unmittelbar keine Regelung zur Staatsangehörigkeit. In seiner Rechtsprechung vertritt der EGMR aber die Auffassung, dass Art. 8 EMRK vor willkürlichem Entzug der Staatsangehörigkeit schützt.⁵

Das *Unionsrecht* enthält keine ausdrücklichen Regelungen zur Staatsangehörigkeit. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sind für die Festlegung der Voraussetzungen von Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit völkerrechtlich die Mitgliedstaaten zuständig.⁶

2. Völkerrecht

Art. 15 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (AEMR) stellt fest: »Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Staatsangehörigkeit.« In der Praxis entfaltet die Bestimmung wegen des umstrittenen völkerrechtlichen Verbindlichkeitscharakters der AEMR allerdings kaum Bedeutung.

Art. 1 des *UN-Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen* (StlÜbk)⁷ lautet:

»Im Sinne dieses Übereinkommens ist ein ›Staatenloser‹ eine Person, die kein Staat auf Grund seines Rechtes als Staatsangehörigen ansieht.«

Das Übereinkommen bestimmt, dass jeder Vertragsstaat einer (anerkannt) staatenlosen Person mindestens die gleiche Behandlung wie anderen Ausländerinnen und Ausländern gewährt. Darüber hinaus wird durch das StlÜbk geregelt, dass der Aufenthaltsstaat auf mindestens folgenden Gebieten den Staatenlosen eine ebenso günstige Behandlung zukommen lässt wie seinen eigenen Staatsangehörigen (sogenannte »Inländergleichbehandlung«): Freiheit der Religionsausübung und des Religionsunterrichts der Kinder, Zugang zu Gerichten, allgemeine Verteilung rationierter Waren, Volksschulunterricht, öffentliche Fürsorge, Abgaben, Gebühren und Steuern. Auch in weiten Teilen des Arbeitsrechts und der sozialen Sicherheit werden Staatenlose nach diesem Abkommen den jeweils nationalen Staatsangehörigen gleichgestellt.

⁴ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, abrufbar bei www.asyl.net unter Gesetzestexte.

⁵ EGMR, Urteil vom 21.1.1999 – Nr. 31414/96, *Karrasev* ./ Finland; EGMR, Urteil vom 9.10.2003 – Nr. 48321/99, *Slivenko* ./ Lettland; EGMR, Urteil vom 11.10.2011 – Nr. 53124/09, *Genovese* ./ Malta.

⁶ EuGH, Urteil vom 2.3.2010 – C-135/08, *Rottmann* ./ Deutschland –, asyl.net: M16716, Infobrief Ausländerrecht 2010, 185.

⁷ A. a. O. (Fn. 3).

Bei Erfüllung der Voraussetzungen können Staatenlose in Deutschland einen »Reiseausweis für Staatenlose« gemäß Art. 28 StlÜbk erhalten. Grundsätzlich setzt Art. 28 Abs. 1 StlÜbk allerdings voraus, dass die betroffene Person einen legalen Aufenthalt hat, also einen Aufenthaltstitel besitzt. Ferner erleichtert es u. U. die Einbürgerung: Staatenlose, die in Deutschland geboren und seit fünf Jahren hier rechtmäßig ansässig sind, erhalten Anspruch auf Einbürgerung, wenn sie nicht erheblich vorbestraft sind und vor Vollendung des 21. Lebensjahres ihre Einbürgerung beantragen.⁸

Zum Abbau von Staatenlosigkeit wurde im Rahmen der Vereinten Nationen 1961 ein *Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit*⁹ sowie 1973 ein weiteres zur *Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit*¹⁰ getroffen. Deutschland hat beide Übereinkommen 1977 ratifiziert.¹¹ Da sich die Probleme von Flüchtlingen und Staatenlosen oft überschneiden und eine speziell für letztere zuständige Organisation nicht existierte, hat die UN-Generalversammlung 2003 *UNHCR das Mandat für Staatenlose übertragen*. UNHCR leistet seitdem rechtliche Hilfe und arbeitet mit Regierungen an der Vermeidung und Beendigung von Staatenlosigkeit. Die UN-Generalversammlung hat UNHCR auch damit beauftragt, den Beitritt der Staaten zu den beiden Übereinkommen aktiv zu fördern und die Umsetzung der Konventionen zu überwachen. Nach Art. 11 UN-Übereinkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit gibt UNHCR Einzelpersonen Rechtsbeistand, beschafft notwendige Dokumente und unterstützt Betroffene später beim Neuanfang.

Art. 7 Abs. 1 der *Kinderrechtskonvention* (KRK)¹² regelt den Rechtsanspruch eines Kindes, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben. In Art. 8 Abs. 1 KRK wird die Staatsangehörigkeit als »Teil der Identität des Kindes« bezeichnet.¹³

Der *UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte*¹⁴ gibt in Art. 24 Abs. 3 jedem Kind das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben. Unklar ist aber z. B. schon, ob der Anspruch gegen den Staat, in dem der Geburtsort des Kindes liegt, zu richten ist oder gegen jenen, dessen Staatsangehörigkeit die Eltern haben. Jedenfalls wird der »Erwerbsvorgang«, d. h. wie das Kind die Staatsangehörigkeit

⁸ Online-Portal www.einbuengerungstest.biz unter Sonderregelungen/Staatenlose: »Sonderregelung bei der Einbürgerung von Staatenlosen«.

⁹ UN-Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit vom 30. August 1961 (BGBl 1977 II, S.597), www.refworld.org.

¹⁰ Abkommen zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit vom 13. September 1973, www.refworld.org.

¹¹ Ratifikation am 29. Juni 1977 (BGBl I – 1977, S. 1101 – 29.6.1977).

¹² UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989, asyl.net unter »Gesetzestexte«.

¹³ Zu Einzelheiten der Auswirkung dieser Regelungen im deutschen Recht, siehe z. B. OVG Bremen, Urteil vom 7.1.2013 – 1 S 295/12 – asyl.net: M20282 und BVerwG, Entscheidung vom 21.2.2013 – 5 C 9.12 – asyl.net: M20644, *Asylmagazin* 5/2013, S. 182 f.

¹⁴ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (BGBl II 1973, S.1533 ff.), asyl.net unter Gesetzestexte.

erwirbt, im Übereinkommen nicht näher definiert. Völkerrechtlich garantiert ist also das grundsätzliche Recht auf Erwerb einer Staatsangehörigkeit. Ein Verfahren, wie diese zu erlangen sei, wird dort aber nicht beschrieben.

3. Erwerb der Staatsangehörigkeit im deutschen Recht

Grundsätzlich kann die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland erworben werden (§ 4 StAG) oder durch Einbürgerung (§ 8 StAG – Sondertatbestand: Spätaussiedler – § 7 StAG). Ebenso wird sie erworben von Kindern, die von Deutschen bis zu ihrem 18. Lebensjahr adoptiert werden (§ 6 StAG). Wurde das Kind nach dem 1. Januar 2000 in Deutschland geboren oder ein Antrag auf Einbürgerung wurde vor dem 31. Dezember 2000 bei der Behörde eingereicht, wenn das Kind zu diesem Zeitpunkt nicht älter als 10 Jahre alt war, erhält das Kind automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft.¹⁵

Grundsätzlich besteht gemäß § 10 Abs. 1 StAG nach acht Jahren Daueraufenthalt ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Eine Verkürzung dieser Frist auf sechs Jahre ist bei Staatenlosen als Ermessensentscheidung möglich unter Vorlage des Reiseausweises für Staatenlose,¹⁶ wenn die Identität geklärt ist, ausreichende deutsche Sprachkenntnisse nachgewiesen werden, die freiheitliche demokratische Grundordnung anerkannt («Einbürgerungstest»)¹⁷ und sichergestellt wird, dass der Lebensunterhalt für die antragstellende Person und ihre unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld II bestritten werden kann.¹⁸

III. Staatenlose im Asylverfahren

In Bezug auf das Asylrecht benennt die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) in Art. 1 Bst. A Nr. 2 ausdrücklich Staatenlose als mögliche Flüchtlinge. Das deutsche Recht geht in Umsetzung dieser völkerrechtlichen Vorgaben ebenfalls davon aus (§ 3 Nr. 2 Bst. b AsylG). Abzustellen ist darauf, ob der asylsuchenden Person Verfolgung in jenem Land droht, in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Nach den Geschäftsstatistiken des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für 2015 und 2016¹⁹ lagen Asylanträge von Personen ungeklärter Staatsange-

hörigkeit in diesen Jahren jeweils an 7. Stelle der Häufigkeit (2015: 11.721 Anträge, 2016: 14.659 Anträge). 2016 wurde in 15.371 Verfahren über Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit entschieden.²⁰ Ganz überwiegend handelte es sich dabei um staatenlose Kurden aus Syrien. Flüchtlingsschutz gemäß § 3 Abs. 1 AsylG wurde 2016 in 6.782 Fällen (44,1 %) gewährt, in 6.084 Verfahren subsidiärer Schutz gemäß § 4 Abs. 1 AsylG (39,6%). Abschiebungshindernisse gemäß § 60 Abs. 5 oder Abs. 7 wurden in 111 Fällen festgestellt (0,7 %). Abgelehnt wurden insgesamt 1.189 Anträge (7,7 %), während 1.205 Verfahren (7,8 %) durch »sonstige Verfahrenserledigungen«, also insbesondere durch Dublin-Bescheide oder durch Rücknahme des Antrags, beendet wurden.²¹

Da viele Staaten jenen Staatenlosen, die ausgereist waren und Asyl in einem anderen Land beantragten, die Rückkehr verweigerten, wurde auch in Deutschland lange unterstellt, dass in diesen Fällen der Herkunftsstaat angehört hat, Staat des gewöhnlichen Aufenthalts zu sein. Daher könne eine staatenlose Person auch dann nicht als asylberechtigt anerkannt werden, wenn im vorherigen Aufenthaltsstaat die Gefahr politischer Verfolgung drohe. Die Verweigerung der Wiedereinreise beruhe in diesen Fällen nicht auf asylerblichen Gründen. Daher sei der Asylantrag auch hinsichtlich der Abschiebungshindernisse gegenstandslos, denn es sei ausgeschlossen, dass die staatenlose Person in das Herkunftsland zurückkehre.²² Dementsprechend wurden in solchen Fällen die Abschiebungsandrohungen aufrechterhalten. Die Betroffenen erhielten lediglich eine Duldung wegen Abschiebungshindernissen aus tatsächlichen Gründen. Laut Rechtsprechung stehe Art. 31 StlÜbk, wonach die Ausweisung Staatenloser beschränkt ist, dem nicht entgegen.²³ Aufgrund der Änderung der Rechtslage durch das Aufenthaltsgesetz 2004 dürften jedoch die früheren Urteile obsolet sein und inzwischen ein (Ermessens-)Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 3 S. 1 oder Abs. 5 AufenthG bestehen.

Vor allem Asylanträge staatenloser Kurden²⁴ aus Syrien wurden von der Rechtsprechung mit dieser Argumentation abgelehnt. Ausnahme: Wenn die Rückkehrverweigerung durch den Herkunftsstaat an ein asylerbliches Merkmal, etwa ethnische Zugehörigkeit, anknüpfe, stelle sie politische Verfolgung dar. Die staatenlose Person sei deswegen als Asylberechtigte oder Flüchtling anzuerkennen. Allerdings half das staatenlosen Kurden aus Syrien

¹⁵ Vgl. § 4 Abs. 3 StAG; Staatenlose gelten als »Ausländer« i. S. d. StAG – vgl. Hailbronner u. a., Kurzkommentar Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Auflage 2017, § 4 StAG, Rn. 76 und Hofmann – Oberhäuser, Kommentar Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 4 StAG, Rn. 12.

¹⁶ Vgl. Wikipedia: »Reiseausweis für Staatenlose«.

¹⁷ Vgl. Wikipedia: »Einbürgerungstest«.

¹⁸ Allgemeine Anwendungshinweise des BMI zum StAG – Nr. 8.1.1.1.

¹⁹ Das Bundesamt in Zahlen – 2015, S. 19, www.bamf.de unter »Infothek/Statistiken«.

²⁰ Das Bundesamt in Zahlen – 2016, S. 38, www.bamf.de unter »Infothek/Statistiken«.

²¹ Ebd.

²² OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 27.6.2001 – A 3 S 461/98 – asyl.net: M1196; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 10.7.2003 – 1 C 21.02 – asyl.net: M4162.

²³ Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 27.6.2001, a. a. O. (Fn. 22), S. 16.

²⁴ Soweit im Text nur die männliche Form verwandt wird, ist darauf hinzuweisen, dass dies als geschlechtsneutral zu verstehen ist.

wenig. Denn die meisten Gerichte gingen davon aus, dass die Rückkehrverweigerung durch Syrien nicht an die kurdische Volkszugehörigkeit anknüpfe, sondern an die Staatenlosigkeit.²⁵ Nicht ganz selten erwiesen sich in der Vergangenheit allerdings auch »staatenlose Kurden aus Syrien« nach Überprüfung der türkischen Register als türkische Staatsangehörige. Denn es besteht die Möglichkeit, dass Betroffene (insbesondere jüngere Menschen, deren Eltern als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind) eine andere Staatsangehörigkeit besitzen ohne es zu wissen. Liegen dann aber – etwa bei Yeziden – Verfolgungsgefahren hinsichtlich dieses Staates vor, ist eine Asyl- oder Flüchtlingsanerkennung auszusprechen.²⁶

Palästinenser erhielten nach dem *Nationality law* von 1952 die israelische Staatsbürgerschaft, wenn sie seit der Gründung Israels 1948 im israelischen Staatsgebiet lebten. Wer im Westjordanland oder im Gazastreifen lebte, blieb staatenlos, weil diese »vorübergehend besetzten Gebiete« nicht zum Staatsgebiet Israels gehören. Seit 1949 waren die im Westjordanland lebenden Personen jordanische Staatsangehörige, verloren diese Staatsangehörigkeit 1988 aber wieder, als Jordanien das Westjordanland zugunsten der Palästinensischen Befreiungsorganisation PLO aufgab. Personen, die in den Autonomiegebieten leben, erhalten von ihren Behörden einen palästinensischen Reisepass, den seit 1995 auch Israel anerkennt. In den meisten westlichen Ländern gelten palästinensische Personen aus dem Westjordanland und dem Gazastreifen jedoch als staatenlos.²⁷ Zuständig für Sie ist eine besondere Behörde der Vereinten Nationen, die UNRWA²⁸, die auch berechtigt ist ihnen Identitätsbescheinigungen auszustellen.

Staatenlosigkeit kann im Asylverfahren erhebliche Bedeutung haben: Zum einen kann der Entzug der Staatsangehörigkeit durch den Herkunftsstaat als asylerbliche Verfolgung zu werten sein. Allerdings gehen die Verwaltungsgerichte zum Teil davon aus, dass mangels drohender Abschiebung eine Wiederholungsgefahr politischer Verfolgung auszuschließen und ein Asylantrag daher unbegründet sei.²⁹ Diese Entscheidungspraxis kann allerdings nur gelten, wenn der Herkunftsstaat die Person,

die inzwischen staatenlos geworden ist, tatsächlich nicht wieder aufnimmt.

Staatenlosigkeit kann auch dazu führen, dass subsidiärer Schutz nach § 4 AsylG oder ein nationales Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 AufenthG zu gewähren ist, etwa, wenn sich die Abschiebung einer staatenlosen Person als unmenschliche Behandlung im Sinne des Art. 3 EMRK darstellt, weil z. B. bestimmte staatliche Sozial- oder Gesundheitsleitungen in dem Staat des früheren Aufenthaltes Staatenlosen nicht gewährt werden.³⁰

Ein nationales Abschiebungsverbot kann sich auch aus § 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG ergeben, wenn die betroffene staatenlose Person im Zielstaat der Abschiebung aufgrund ihrer Staatenlosigkeit faktisch rechtlos wird und soweit unter das Existenzminimum fällt, dass sie individuell von einer erheblichen und unmittelbaren Lebensgefahr bedroht ist. Ebenso kann ein solches Abschiebungsverbot vorliegen, wenn die betroffene Person erkrankt ist und die kostenlose erforderliche medizinische Versorgung nur Staatsangehörigen des Zielstaates zuteil wird und die betroffene Person wirtschaftlich nicht in der Lage ist, die lebenswichtige medizinische Versorgung aus eigener Kraft sicherzustellen. Das ist unter Auswertung der Rechts- und Sachlage des jeweiligen Zielstaates der Abschiebung zu überprüfen.

IV. Staatenlosigkeit als Abschiebungshindernis

Schließlich kann Staatenlosigkeit zu einem tatsächlichen Abschiebungshindernis gemäß § 60a AufenthG führen, etwa wenn der Herkunftsstaat, wie oben bereits dargelegt, nicht – mehr – bereit ist, die betroffene Person wieder aufzunehmen. Es gilt das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht, dass Abschiebungen von Personen von einem Staat in den anderen nur mit Zustimmung des Zielstaates erfolgen dürfen. Lehnt dieser die (Wieder-)Aufnahme ab, besteht ein tatsächliches Abschiebungshindernis nach § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG. Für einen dauerhaften Verbleib in Deutschland ist dann entscheidend, ob die betroffene Person dieses Abschiebungshindernis in zumutbarer Weise, z. B. durch einen Antrag auf Wiedereinbürgerung oder Erklärung über eine freiwillige Rückkehrbereitschaft

²⁵ Vgl. etwa OVG Sachsen, Urteil vom 22.8.2003 – A 4 B 849/02; VG Göttingen, Urteil vom 21.4.2004 – 2 A 211/03; VG Bremen, Urteil vom 17.12.2003 – 1 K 666/02.A, VG Gelsenkirchen, Urteil vom 29.12.2003 – 18a K 3168/03.A; a. A. VG Magdeburg, Urteil vom 30.1.2003 – 9 A 155/02 MD – asyl.net: M3349.

²⁶ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteile vom 23.7.2003 – 8 A 3920/02.A – asyl.net: M4163, sowie 8 A 2119/02.A – asyl.net: M4169.

²⁷ Vgl. Wikipedia: »Staatenloser« unter »Staatenlosigkeit nach dem Zweiten Weltkrieg/Palästinensische Autonomiegebiete«.

²⁸ UNRWA (UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) ist ein temporäres Hilfsprogramm der Vereinten Nationen, das seit seiner Gründung 1949 regelmäßig um drei Jahre verlängert wurde (zuletzt bis zum 30. Juni 2017).

²⁹ VG Düsseldorf – Urteil vom 14.5. 2013 – 17 K 9165/12.A: Die Frage, ob einem Staatenlosen (hier: staatenloser Kurde aus Syrien) politische Verfolgung im Sinne von Art. 16a GG oder § 60 Abs. 1 AufenthG im Land des gewöhnlichen Aufenthalts vor der Ausreise droht, wird gegenstandslos, wenn eine Wiedereinreise verwehrt wird und das Wie-

dereinreiseverbot seinerseits nicht auf einem asylerblichen Merkmal beruht, <https://openjur.de/u/639994.html>.

³⁰ Vgl. auch BverwG – Urteil vom 26.2.2009 – 10 C 50/07: Leitsätze:

1. Der Entzug der Staatsangehörigkeit kann eine schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte im Sinne des Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/83/EG vom 29. April 2004 (sog. Qualifikationsrichtlinie) darstellen.

2. Bei der Beurteilung der Schwere der durch eine Ausbürgerung bewirkten Rechtsgutverletzung sind nach Art. 4 Abs. 3 Buchst. c der Qualifikationsrichtlinie auch die individuelle Lage und die persönlichen Umstände des Betroffenen zu berücksichtigen.

bei der Botschaft des Herkunftsstaats³¹ – beseitigen kann (im Einzelnen siehe den nachfolgenden Abschnitt V). Ist dies nicht der Fall, hat die betroffene Person Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG.

V. Problem »Ungeklärte Staatsangehörigkeit«

Ob Staatenlosigkeit oder »ungeklärte Staatsangehörigkeit« vorliegt, ist zwar völkerrechtlich zu klären, hat aber aufenthaltsrechtliche Konsequenzen. Ausländerbehörden, BAMF und Gerichte neigen dazu, die Bezeichnung »staatenlos« zunächst nicht zu akzeptieren, sondern von »ungeklärter Staatsangehörigkeit« auszugehen. Dabei handelt es sich nicht um einen Rechtsbegriff mit Regelungscharakter, aus dem sich Rechtsfolgen ergäben. Vielmehr stellt diese Formulierung nur einen »vorläufigen Arbeitsbegriff« dar.³² Die Einstufung, die Staatsangehörigkeit einer Person sei »ungeklärt«, gilt insbesondere dann, wenn zwar Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine Person einem bestimmten Staat angehört, ein hinreichend sicherer Nachweis jedoch fehlt. Ob eine Person tatsächlich staatenlos ist oder doch eine Staatsangehörigkeit besitzt, ist von der örtlich zuständigen Ausländerbehörde in einem Verwaltungsverfahren festzustellen.³³ Ein solches Verfahren lässt sich dadurch einleiten, dass bei der Ausländerbehörde beantragt wird, einen Reiseausweis gemäß Art. 28 Staatenlosenübereinkommen (StlÜbk)³⁴ auszustellen. Wenn Staatenlosigkeit festgestellt wird, liegt ein dauerhaftes Abschiebungshindernis vor und es ist eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG zu erteilen.

1. Probleme bei der Einbürgerung

Im Einbürgerungsverfahren kann es zu unüberwindbaren Schwierigkeiten für Staatenlose kommen. Das VG Stuttgart etwa geht davon aus, dass die geklärte Identität der betroffenen Person zwingende Voraussetzung für die Einbürgerung ist.³⁵ Laut VG sei die Identität der einbürgerungswilligen Person so lange ungeklärt, bis ein gültiges

Ausweispapier oder gleich beweiskräftige Unterlagen als Nachweis der Identität vorgelegt werden.³⁶ Die Einbürgerungsbehörden dürften sich nicht mit den eigenen Angaben der einbürgerungswilligen Person begnügen. Auch die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung lässt das VG für den nach seiner Auffassung erforderlichen Identitätsnachweis nicht genügen.³⁷

Darüber hinaus lässt das VG zur Identitätsklärung weder die Anerkennung der Asylberechtigung³⁸ noch einen bereits von der Ausländerbehörde ausgestellten Reiseausweis für Ausländer (§ 5 AufenthV)³⁹ genügen.

Die vom VG Stuttgart für die Einbürgerung aufgestellten Anforderungen, die insbesondere voraussetzen, dass eine Person in ihrem Herkunftsstaat registriert ist,⁴⁰ schließen unter anderem auch Staatenlose von der Möglichkeit der Einbürgerung in Deutschland aus.⁴¹

Grundsätzlich sind Personen im Asylverfahren verpflichtet, bei der Aufklärung ihrer Identität und Staatsangehörigkeit mitzuwirken (§ 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylG). So kann beispielsweise gefordert werden, bei der Vertretung des Staates, dessen Staatsangehörigkeit eine Person möglicherweise besitzt, vorzusprechen (während des Asylverfahrens: § 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylG ausländerrechtlich allgemein: § 82 Abs. 1 AufenthG).⁴² Eine solche Aufforderung könnte sogar mit unmittelbarem Zwang durchgesetzt werden, also z. B. durch Vorführung bei der »vermutlich« zuständigen Botschaft. Eine Grenze findet diese Mitwirkungspflicht erst dort, wo ein Hoheitsakt eines anderen Staates gefordert wird. Das BVerwG urteilte 1998 zur damaligen Rechtslage:

»Zu den (im Sinne des § 30 Abs. 4 AuslG) zumutbaren Anforderungen zur Beseitigung eines Abschiebungshindernisses kann gehören, den Wiedereinbürgerungsantrag an den Staat der früheren, freiwillig aufgegebenen Staatsangehörigkeit zu richten, wenn dieser nicht von vornherein aussichtslos ist.«⁴³

Zu beachten ist allerdings auch eine Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 1996:

³¹ Diese sogenannte Freiwilligkeitserklärung ablehnend: BSG, Urteil vom 30.10.2013 – B 7 AY 7/12 R – asyl.net: M21860 und SG Hildesheim, Beschluss vom 6.1.2017 – S 42 AY 56/16 ER – asyl.net: M24563; die Zulässigkeit bejahend: OVG Niedersachsen, Beschluss vom 29.4.2015 – 11 LA 274/14 – asyl.net: M22946, Asylmagazin 7–8/2015.

³² BVerwG, Urteil vom 25.7.2000 – 9 C 42.99 – asyl.net: R9430.

³³ Dazu Näheres unten in diesem Abschnitt V, Ziffern 1–3.

³⁴ UN-Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28.9.1954 (BGBl 1976 II, S.473), am 24. Januar 1977 für Deutschland in Kraft getreten (BGBl. 1977 II S.235), www.refworld.org.

³⁵ VG Stuttgart, Urteil vom 14.2.2017 – 11 K 5514/16 – asyl.net: M25035, Asylmagazin 6/2017 mit Anmerkung von Thomas Oberhäuser und Beschluss vom 21.3.2017 – 11 K 255/17 – asyl.net: M25099.

³⁶ VG Stuttgart, Urteil vom 14.2.2017, a. a. O. (Fn. 35) und Beschluss vom 21.3.2017, a. a. O. (Fn. 35), Rz. 5 unter Hinweis auf: HTK-StAR, Hypertext-Kommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht, § 10 StAG, Rn. 42 ff. m. w. N.

³⁷ VG Stuttgart, Urteil vom 14.2.2017, a. a. O. (Fn. 35).

³⁸ Ebenda.

³⁹ VG Stuttgart, Beschluss vom 21.3.2017, a. a. O. (Fn. 35).

⁴⁰ VG Stuttgart, Urteil vom 14.2.2017, a. a. O. (Fn. 35).

⁴¹ Für eine Kritik an diesen »rigorosen« Anforderungen siehe Urteilsanmerkung von Thomas Oberhäuser, Asylmagazin 6/2017, S. 248.

⁴² Hofmann – Koch, a. a. O. (Fn. 15), AsylG § 15, Rn. 18; kritisch: Hofmann – Hofmann, a. a. O. (Fn. 15), AufenthG § 84, Rn. 44–47; VG Würzburg, Urteil vom 26.7.2010 – W7 K 09.801 – asyl.net M17592.

⁴³ BVerwG, Urteil vom 24.11.1998 – 1 C 8.98 – asyl.net: M14327.

»Aus der Tatsache, dass ein Staatenloser rechtlich und tatsächlich die Möglichkeit hat, seine frühere Staatsangehörigkeit wieder zu erwerben, folgt nicht, dass das StlÜbk auf ihn nicht anwendbar wäre. Ein Staatenloser, der seine Staatenlosigkeit zumutbarerweise beseitigen kann, ist nach dem StlÜbk hierzu nicht verpflichtet. Ihn trifft keine entsprechende Obliegenheit.«⁴⁴

Fallbeispiel

Das OVG Nordrhein-Westfalen⁴⁵ hatte einer kurdischen Volkszugehörigen yezidischen Glaubens, die 1995 als siebenjähriges Kind nach Deutschland einreiste, einen Einbürgerungsanspruch trotz ungeklärter Identität zugesprochen. Sie war mit ihren Eltern und Geschwistern 1999 wegen Gruppenverfolgung der Yeziden in der Türkei als Asylberechtigte anerkannt worden und besaß seit Juni 1999 eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis bzw. Niederlassungserlaubnis in Deutschland. Im Juli 2004 erhielt sie einen Reiseausweis für Flüchtlinge, in dem vermerkt war »Identität nicht nachgewiesen«. Weiter war vermerkt: »Die eingetragenen Personalien beruhen auf eigenen Angaben«. Im September 2004 beantragte sie die Einbürgerung. Die Behörde forderte sie wiederholt auf, einen Auszug aus dem Geburtsregister der türkischen Standesamtsbehörde bzw. andere Identitätsnachweise vorzulegen. Sie erklärte, dazu sei sie nicht in der Lage. Daraufhin lehnte die Behörde 2007 den Einbürgerungsantrag ab, weil die Identität unklar sei. Im Klageverfahren berief die Klägerin sich u. a. darauf, ihr sei es als Asylberechtigter unzumutbar, mit der Türkei Kontakt wegen amtlicher Unterlagen aufzunehmen. Ihre Identität sei durch ihren Reiseausweis belegt. Das VG wies die Klage ab. Das OVG gab der Berufung statt und verpflichtete die Behörde, die Klägerin einzubürgern. Sie habe einen Anspruch aus § 10 Abs. 1 S. 1 StAG. Die Identität der einbürgerungswilligen Person sei keine (geschriebene oder ungeschriebene) Voraussetzung der Norm und deshalb im Einbürgerungsverfahren nicht zu prüfen.

Das BVerwG hat diese Entscheidung aufgehoben. Nach seiner Ansicht wird eine Klärung der Identität der einbürgerungswilligen Person

>>

>>

in § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und 5 StAG sowie der Ausschlussgründe nach § 11 StAG vorausgesetzt. Eine verlässliche Prüfung wesentlicher Einbürgerungsvoraussetzungen sei sonst nicht möglich. Entgegen der Ansicht des OVG sei die Einbürgerungsbehörde zur Identitätsprüfung nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet. Ein Reiseausweis enthalte weder abschließende noch andere Behörden bindende Identitätsfeststellungen.⁴⁶

2. Probleme beim Aufenthaltsrecht

Wenn eine Person, die Staatenlosigkeit geltend macht, von der Botschaft eines in Betracht kommenden Staates aufgefordert wird, einen Antrag zu stellen, um überprüfen zu können, ob eine Staatsangehörigkeit besteht, und sie diesen Antrag unterlässt, kann dies im Rahmen einer Ermessensentscheidung über die Aufenthaltsgewährung in Deutschland zu ihrem Nachteil berücksichtigt werden.⁴⁷

Weigert sich die Auslandsvertretung, Staatsangehörigkeitsbescheinigung, Reiseausweis oder Pass auszustellen, kann die betreffende Person nicht als Staatsangehörige des Staates angesehen werden. Lässt sich nach Ausschöpfung aller Erkenntnismittel ihre Staatsangehörigkeit nicht aufklären, ist von der Staatenlosigkeit auszugehen.

Fallbeispiel

Ein Kurde, der behauptet, staatenlos zu sein, aber selbst (oder dessen Eltern) im Libanon gelebt hat, darf zulässigerweise aufgefordert werden, bei der Botschaft des Libanon vorzusprechen, um dort klären zu lassen, ob er die libanesische Staatsangehörigkeit besitzt – selbst wenn der Behörde schon bekannt ist, dass die Botschaft regelmäßig eine derartige Klärung nicht durchführt. Da im Libanon zeitweise »Sammeleinbürgerungen« erfolgten aufgrund von Einbürgerungsanträgen, die Jahre oder sogar Jahrzehnte zuvor gestellt worden waren, ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass eine libanesische Staatsangehörigkeit besteht. Dies muss geprüft werden.

>>

⁴⁴ BVerwG, Urteil vom 16.7.1996 – 1 C 30.93.

⁴⁵ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.8.2010 – 19 A 1412/09 – asyl.net: M17805.

⁴⁶ BVerwG, Urteil vom 1.9.2011 – 5 C 27.10 – asyl.net: M19227, Leitsatz: Auf die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit besteht nur dann ein Anspruch, wenn die Identität des Einbürgerungsbewerbers geklärt ist.

⁴⁷ BVerwG, InfAuslR 1999, 106 f.

>>

Reagieren die libanesischen Behörden oder die libanesische Botschaft in Deutschland auf diesen Antrag über längere Zeit (absehbare Dauer: i. d. R. sechs Monate⁴⁸) nicht⁴⁹, ist die Ausländerbehörde berechtigt, den Betroffenen aufzufordern, z. B. bei der türkischen diplomatischen Vertretung vorzusprechen und dort klären zu lassen, ob eine türkische Staatsangehörigkeit besteht. Bleibt auch dieses Prüfverfahren ergebnislos, ist von Staatenlosigkeit auszugehen, da kein anderer Staat in Betracht kommt, dessen Staatsangehörigkeit der Betroffene erworben haben kann.

Schwierig gestalten sich derartige Verfahren z. B. bei Personen aus dem früheren Jugoslawien, deren Eltern an verschiedenen Orten, die heute in unterschiedlichen Staaten liegen, gelebt und dort Kinder bekommen haben: Dann muss in jedem der in Betracht kommenden Staaten ein Antrag gestellt und ein entsprechendes Prüfungsverfahren durchgeführt werden.

3. Probleme bei der Duldung

Die Erteilung oder Verlängerung einer Duldung darf von einer solchen »Mitwirkung« jedoch nicht abhängig gemacht werden. Vielmehr setzt deren Erteilung nur voraus, dass Duldungsgründe i. S. d. § 60a Abs. 2 AufenthG vorliegen, d. h. wenn eine Abschiebung aus tatsächlichen (z. B. Passlosigkeit oder generelle Aufnahmeverweigerung des Herkunftsstaates) oder rechtlichen Gründen (z. B. Abschiebungsverbote aus § 60 Abs. 2–7 AufenthG oder Grundrechtsverletzungen nach Art. 1, 2 oder 6 GG) un-

möglich ist. Ob dies der Fall ist, hat die Behörde zu klären und zu entscheiden.

Staatenlose werden nicht ganz selten mit Laissez-Passer-Papieren abgeschoben, obwohl die Staatsangehörigkeit »ungeklärt« ist. Derartige Papiere bestätigen aber nur die Aufnahmebereitschaft des Staates, in den abgeschoben werden soll. Sie treffen keine Aussage über die Staatsangehörigkeit. Auch wenn die betroffene Person früher eine Staatsangehörigkeit besaß, etwa der früheren Bundesrepublik Jugoslawien, in der die heutigen Staaten Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Slowenien und Serbien und Montenegro enthalten waren, oder der Sowjetunion, die zahlreiche heute selbstständige Staatsgebilde vereinigte, darf die Behörde nicht ohne Weiteres die Staatsangehörigkeit eines Nachfolgestaates unterstellen.

Auch für geduldete Personen kann Staatenlosigkeit festgestellt werden. Ein Aufenthaltstitel, z. B. Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG, wird dann nach ausländerrechtlichen Vorschriften erteilt. In der Praxis wird die Ausländerbehörde in aller Regel aber zunächst nur eine kurz befristete Duldung ausstellen aus der »pädagogisch-psychologischen« Erwägung, dass man so die betroffene Person veranlassen könne, sich um die Klärung ihrer Staatsangehörigkeit und ihrer Identität bei Behörden und diplomatischen Vertretungen des oder der in Betracht kommenden Staaten des früheren Aufenthaltes zu bemühen. Rechtswidrig wird das Behördenverhalten allerdings, wenn der Hinweis lautet, ohne Vorlage entsprechender Papiere werde weder die Duldung verlängert noch komme die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung in Betracht, weil die Passpflicht (§ 3 Abs. 1 AufenthG) nicht erfüllt werde. Die Erteilung einer Duldung oder einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG setzen nicht zwingend die Vorlage eines Nationalpasses (§ 5 Abs. 3 S. 2, § 48 Abs. 2 AufenthG) voraus.

VI. Rechtliche Folgen »ungeklärter Staatsangehörigkeit« und Staatenlosigkeit

Für die Erteilung eines Aufenthaltstitels wird nach § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG in der Regel vorausgesetzt, dass »die Identität und, falls er nicht zur Rückkehr in einen anderen Staat berechtigt ist, die Staatsangehörigkeit des Ausländers geklärt ist« (aber: § 5 Abs. 3 und § 48 Abs. 2 AufenthG).

Wird Staatenlosigkeit nach langwierigem Prüfverfahren »positiv« festgestellt oder liegt bereits ein rechtmäßiger Aufenthalt vor (z. B. weil man aufgrund einer Eheschließung mit einem/einer Deutschen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten hat), greift Art. 28 S. 1 StÜbk: Dann besteht der Anspruch, einen Reiseausweis von Deutschland ausgestellt zu erhalten. Gemäß Art. 28 S. 1 StÜbk stellen die Vertragsstaaten Staatenlosen, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, Reiseaus-

⁴⁸ Vgl. Ziff. 25.5.14 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG (AVV-AufenthG).

⁴⁹ Vgl. VG Berlin, Urteil vom 25.8.2011 – 35 K 202.11 – openJur 2013, 23499: 1. Es ist unverändert davon auszugehen, dass der Libanon die Rückkehr staatenloser Palästinenser verhindern möchte und ihnen deshalb grundsätzlich kein Laissez-Passer ausstellt [...];

2. Seit 2010 ist bundesweit kein Fall einer gelungenen freiwilligen Rückkehr staatenloser Palästinenser in den Libanon bekannt geworden und dokumentiert [...];

3. Die Ausländerbehörde darf nichts erkennenbar Aussichtsloses wie die Vorlage einer Bescheinigung der libanesischen Botschaft über einen konkret bei ihr gestellten Antrag verlangen; auch der Erwerb eines Flugtickets für jede Botschaftsvorsprache ist unzumutbar;

4. Geht die Ausländerbehörde gleichwohl von einer zumindest geringfügigen Chance für eine freiwillige Rückkehr in den Libanon aus, muss sie entweder die vom Ausländer ausgefüllten Antragsunterlagen selbst bei der Botschaft einreichen und den Rücklauf überwachen oder – da eine andere Beweisführung nicht möglich ist – den Ausländer mit einem Beamten zur Botschaft begleiten, um die von ihm geforderte ordnungsgemäße Antragstellung zu überprüfen.

weise aus, die ihnen Reisen außerhalb dieses Hoheitsgebiets gestatten, es sei denn, dass dem zwingende Gründe der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung entgegenstehen. Dieser Reiseausweis für Staatenlose berechtigt die Inhaberin oder den Inhaber zu dauerndem Aufenthalt im Ausstellerstaat (= Aufnahmeland).⁵⁰

Auch wer sich nur geduldet in Deutschland aufhält, kann aber einen Reiseausweis erhalten: Art. 28 S. 2 StlÜbk enthält eine Ermessensvorschrift, nach der die Vertragsstaaten jeder in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen staatenlosen Person – unabhängig vom Aufenthaltsstatus – einen Reiseausweis ausstellen können. Danach sollen sie insbesondere wohlwollend die Möglichkeit prüfen, Reiseausweise denjenigen in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Staatenlosen auszustellen, die von dem Land, in dem sie ihren rechtmäßigen Aufenthalt haben (d. h. früher hatten) keinen Reiseausweis erhalten können. Gefordert ist also eine behördliche Ermessensentscheidung. Die Praxis zeigt leider oft, dass die Behörden von ihrem Ermessen nur sehr selten zugunsten der Betroffenen Gebrauch machen.

Die Vorschriften des EU-Abkommens vom Oktober 1980 über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge werden analog auch auf Staatenlose angewandt.⁵¹ Die Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums (BMI) zum StAG bestimmen in 8.1.3.1:

»Staatsangehörigkeitsrechtlich schutzbedürftig ist ein Ausländer, der einen Reiseausweis für Flüchtlinge nach Artikel 28 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. II 1953, S. 559) besitzt, soweit nicht das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bereits ein Verfahren des Widerrufs oder der Rücknahme der Asylentscheidung nach § 73 des Asylverfahrensgesetzes eingeleitet hat, oder staatenlos ist.

In diesen Fällen soll entsprechend Artikel 34 [GFK] und Artikel 32 [StlÜbk] die Einbürgerung erleichtert und das Verfahren beschleunigt werden. Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Urkunden sollen berücksichtigt werden. Abweichend von Nummer 8.1.2.2 wird eine Aufenthaltsdauer von sechs Jahren als ausreichend angesehen.«⁵²

»Anerkannt Staatenlosen« wird eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 3 und Abs. 5 AufenthG erteilt: Es kann geschehen, wenn die Ausreise aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu

rechnen ist. Sie soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Sie darf nur erteilt werden, wenn der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Nach der Definition in § 25 Abs. 5 S. 4 AufenthG liegt Verschulden insbesondere vor, wenn der Ausländer falsche Angaben macht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt. Legt man diese Definition zugrunde, ist die Weigerung der Behörden all jener Staaten, die als frühere Aufenthaltsstaaten in Betracht kommen und theoretisch Identitäts- oder Staatsangehörigkeitspapiere ausstellen könnten, dies aber trotz entsprechender Bemühungen des Betroffenen unterlassen, als »unverschuldet« zu werten.

Nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist der Aufenthalt legal, sodass spätestens dann ein Anspruch auf Ausstellung eines Reisepasses für Staatenlose gemäß Art. 28 S. 1 StlÜbk besteht.

VII. Staatenlosigkeit durch Verlust der Staatsangehörigkeit in Deutschland

§ 35 Abs. 2 und 3 StAG regeln die Folgen der Rücknahme einer rechtswidrigen Einbürgerung. Ausdrücklich bestimmt § 35 Abs. 2 StAG, dass einer Rücknahme in der Regel nicht entgegensteht, dass die betroffene Person staatenlos wird. Eine Rücknahme darf aber nur bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Bekanntgabe der Einbürgerung oder Beibehaltungsgenehmigung erfolgen (§ 35 Abs. 3 StAG). Anlass dieser gesetzlichen Regelungen waren zwei Entscheidungen des Bundesverfassungs- und eine des Bundesverwaltungsgerichts.⁵³

Wie das Band der Staatsangehörigkeit zwischen Staat und Einzelnen geknüpft und gelöst wird, ist grundsätzlich eine Frage des Kernbereichs staatlicher Souveränität und deshalb vom Staat weitgehend frei zu gestalten. Art. 16 Abs. 1 GG differenziert zwischen Entzug und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit. Der Entzug ist verboten, Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG erlaubt aber den Verlust unter den Voraussetzungen der §§ 17 und 35 StAG. Während der Entzug für Betroffene unvermeidbar ist, ist der Verlust der vermeidbare Fortfall der Staatsangehörigkeit. Da die Rücknahme der Einbürgerung den Verlust der Staatsangehörigkeit im Sinne von Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG bedeutet, darf sie nur aufgrund eines Gesetzes ergehen.

Hat die Rücknahme der Einbürgerung Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten gegenüber Dritten (z. B. für den Rechtsstatus von Familienangehörigen), ist für jede betroffene Person eine selbstständige

⁵⁰ Für die Erteilung des Ausweises muss zunächst – in der Regel – ein rechtmäßiger Aufenthalt gegeben sein. Wenn der Ausweis aber erteilt wurde, dann begründet dieser ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht unabhängig vom vorherigen Aufenthalt.

⁵¹ AVV-AufenthG, a. a. O. (Fn. 48), Ziff. 3.3.5.1/3.3.4.2.

⁵² Vorläufige Anwendungshinweise des BMI zum Staatsangehörigkeitsgesetz, Stand 1.6.2015, www.bmi.bund.de.

⁵³ BVerfG – 24.5.2006 – 2 BvR 669/04 – asyl.net: M8260, Informationsbrief Ausländerrecht 2006, 335; BVerfG, Beschluss vom 24.10.2006 – 2 BvR 696/04 – asyl.net: M9198, InfoBrief 2007, 79; BVerwG, Urteil vom 5.9.2006 – 1 C -20.05 – asyl.net: M9183, AuAS 2007, 3.

Ermessensentscheidung zu treffen. Dabei ist insbesondere eine Beteiligung der Dritten an der arglistigen Täuschung, Drohung oder Bestechung oder vorsätzlich unrichtigen oder unvollständigen Angaben zu würdigen und es sind schutzwürdige Belange zu beachten, insbesondere das Kindeswohl.

Mit § 35 Abs. 2 StAG wird das der Behörde zustehende Ermessen zu einem intendierten Ermessen modifiziert. Nach Auffassung des BVerwG sind bei drohender Staatenlosigkeit stets Ermessenserwägungen anzustellen. Entsprechend der Gesetzesbegründung soll das öffentliche Interesse an der Vermeidung von Staatenlosigkeit hinter dem öffentlichen Interesse an der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zurücktreten. Daraus folgt, dass der Gesetzgeber hinsichtlich des privaten Interesses, nicht staatenlos zu werden, der Entscheidung der Behörde nicht vorgreifen wollte. Art. 8 EMRK schützt ebenfalls das private Interesse an der Beibehaltung einer bestehenden Staatsangehörigkeit.

Fallbeispiel

Dazu eine Entscheidung des EuGH:⁵⁴ Der Kläger, ursprünglich Österreicher, hatte bei Beantragung der deutschen Staatsangehörigkeit verschwiegen, dass er wegen schweren gewerbsmäßig begangenen Betruges in Österreich gesucht wurde. Als die deutsche Behörde das herausfand, entzog sie ihm die Staatsangehörigkeit wieder. Aus der österreichischen Staatsangehörigkeit war er zuvor entlassen worden, um die deutsche zu erhalten. Der Generalanwalt beim EuGH argumentierte, die Unionsbürgerschaft schütze nicht vor Staatenlosigkeit: »Seine Loyalität dem Staat gegenüber unter Beweis zu stellen, dem man angehört, ist eine der Pflichten, die den Status begründet, den der Einzelne in seiner Eigenschaft als Angehöriger dieses Staates genießt, und diese Pflicht beginnt bereits mit dem Erwerb der Staatsangehörigkeit. Eine Person aber, die im Einbürgerungsverfahren absichtlich falsche Angaben macht, kann nicht als loyal gegenüber dem Aufnahmestaat angesehen werden«. Zwar erwähnte der Generalanwalt, wie man den Knoten juristisch durchschlagen könne (wenn die deutsche Staatsangehörigkeit rückwirkend entzogen wird, entfällt rückwirkend der Grund für die Aufgabe der österreichischen), sieht darin aber eine Aufgabe des österreichischen Rechts, die das Gemeinschaftsrecht nichts angehe. Der EuGH übernahm die Argumentation des Generalanwalts.

In der Rechtsprechung wurde ferner mehrfach folgende Fallkonstellation problematisiert: Nach der Heirat mit einem deutschen/einer deutschen Staatsangehörigen und entsprechenden Aufenthaltszeiten wurde dem Ausländer/der Ausländerin zunächst die deutsche Staatsangehörigkeit verliehen. Dies setzte den Verzicht auf die frühere Staatsangehörigkeit voraus. Stellte sich später heraus, dass die Einbürgerung erschlichen war, weil z.B. über den (Fort-)Bestand der ehelichen Lebensgemeinschaft zum Zeitpunkt der Einbürgerung getäuscht worden war, und wurde deswegen die Einbürgerung zurückgenommen, waren die Betroffenen staatenlos: Sie hatten ja auf ihre frühere (ausländische) Staatsangehörigkeit verzichtet, um in Deutschland eingebürgert werden zu können.

Das BVerwG dazu:⁵⁵ Wenn die Behörde von einer fortbestehenden ehelichen Lebensgemeinschaft ausging, dies jedoch tatsächlich nicht zutraf, wurde zum Zeitpunkt der Einbürgerung ein unzutreffender Sachverhalt zugrunde gelegt. Damit war die Einbürgerung rechtswidrig und konnte – nach Ermessensausübung – zurückgenommen werden. Das BVerwG führt für Fälle einer »Scheinehe« aus, dass in aller Regel Gesichtspunkte fehlen, die ein Absehen von der Rücknahme der Einbürgerung rechtfertigen könnten. Zugunsten solcher Personen, die ihre Einbürgerung »erschleichen«, bestehe weder ein Ermessensspielraum noch seien Ermessenserwägungen bei der Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung erforderlich. Insbesondere könne sich die betroffene Person nicht auf Vertrauensschutz berufen. Im entschiedenen Fall hätte der Kläger, ehemals türkischer Staatsangehöriger, nach Auskunft des Generalkonsulats die türkische Staatsangehörigkeit auf Antrag wieder erhalten können, sodass er durch Rücknahme der Einbürgerung nicht dauerhaft staatenlos wurde.

VIII. Ausweisung und Abschiebung

Wurde Staatenlosigkeit festgestellt, richtet sich der Ausweisungsschutz nach Art. 31 Abs. 1 StlÜbK, der inhaltlich identisch ist mit Art. 32 Abs. 1 GFK, d. h. eine Ausweisung darf nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erfolgen in Ausführung einer Entscheidung, die in einem durch gesetzliche Bestimmung geregelten Verfahren ergangen ist. Der staatenlosen Person wird gestattet, Beweise zur Entlastung beizubringen, Rechtsmittel einzulegen und sich vor den zuständigen Behörden vertreten zu lassen. Auch ist eine angemessene Frist zu gewähren, um zu ermöglichen, in einem anderen Land um rechtmäßige Aufnahme nachzusuchen. Weitergehende Umsetzungen hat der deutsche Gesetzgeber bisher unterlassen.

⁵⁴ EuGH, Urteil vom 2.3.2010, a. a. O. (Fn. 6).

⁵⁵ BVerwG, Urteil vom 9.9.2003 – 1 C 6.03 – asyl.net: M4431.

Die Ausländerbehörde muss vor einer Abschiebung klären, ob das Land des früheren Aufenthaltes der staatenlosen Person rechtlich zur Rückübernahme verpflichtet oder faktisch zur Rückübernahme bereit ist. Anderenfalls führt die fehlende Angabe eines aufnehmenden Zielstaates dazu, dass eine Abschiebungsandrohung rechtswidrig ist.⁵⁶ Die Rechtsprechung hat aber in aller Regel keine Bedenken gegen die Abschiebung einer staatenlosen Person in das Land ihrer früheren Staatsangehörigkeit, selbst ohne dass vorher geklärt wurde, ob dieser »Zielstaat« tatsächlich bereit zur Übernahme ist.⁵⁷ Die – rechtlich nicht zwingende – Auffassung der Verwaltungspraxis dazu: Erst wenn mehrmals erfolglos Abschiebungsversuche durchgeführt worden seien, entstehe als »Rechtsreflex« das Abschiebungshindernis einer tatsächlichen Unmöglichkeit.

Bei Personen ungeklärter Staatsangehörigkeit muss die Behörde, bevor sie die Abschiebung androht, im Einzelnen darlegen, warum sie die Staatsangehörigkeit nicht klären konnte. Maßgeblich berücksichtigen muss sie dabei die Auslegung und tatsächliche Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts durch den in Betracht gezogenen Zielstaat. Misslingt diese Klärung auch unter Einschaltung des Auswärtigen Amtes, ist eine Verfügung nicht vollziehbar, da es keinen »Zielstaat« für die Abschiebung gibt. Dementsprechend muss in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG erteilt werden, weil das Fehlen eines Zielstaates der Abschiebung ein dauerhaftes tatsächliches Abschiebungshindernis darstellt. Aber auch bei Personen, bei denen die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis mit dem Hinweis darauf abgelehnt wird, dass sie zumutbare Mitwirkungspflichten bei der Klärung der Staatsangehörigkeit nicht erfüllen, ist die Abschiebung dauerhaft unmöglich. Ihnen ist daher fortdauernd zumindest eine Duldung zu erteilen. Eine Integration in die deutsche Gesellschaft (Arbeitsmarkt, soziale Sicherungssysteme, Spracherwerb) wird so faktisch dauerhaft bei zahlreichen Personen ungeklärter Staatsangehörigkeit verhindert. Sie sind in Deutschland ungern gesehen. Ihre Fälle werden daher mit »ganz spitzen Fingern« angefasst. Das müsste keineswegs so sein, zumal die empirische Erkenntnis dafür spricht, dass auch diejenigen, denen nur eine »ungeklärte Staatsangehörigkeit« zugeschrieben wird, Deutschland absehbar nicht wieder verlassen werden. Sinnvoll erscheint es, hier entsprechend dem deutschen AusführungsG zum StlMindÜbk spätestens nach einem Inlandsaufenthalt von fünf Jahren Staatenlosigkeit festzustellen und die daraus folgenden aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen.⁵⁸

⁵⁶ VGH Bayern, InfAuslR 1994, S.30.

⁵⁷ BVerwG, Urteil vom 26.2.2009 – 10 C 50/07, bverwg.de unter »Entscheidungen«.

⁵⁸ Ebd., Rz. 32: Nach Art. 1 Abs. 2 Buchst. b StlMindÜbk kann ein Staat die Verleihung der Staatsangehörigkeit an einen Staatenlosen davon abhängig machen, dass der Betreffende über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren seinen »dauernden Aufenthalt« im Hoheitsgebiet des

IX. Fazit

Die Materie ist normativ »zerklüftet«, die Verwaltungspraxis unübersichtlich und ein »Regelverfahren« zur Feststellung von Staatenlosigkeit – vergleichbar dem gesetzlich geregelten Asylverfahren – existiert in Deutschland nicht. Die Eigenschaft »Staatenlosigkeit« festzustellen, setzt oft sehr langwierige und langjährige (und u. U. kostspielige) Verfahren voraus. Diese sind zudem nicht immer von Erfolg gekrönt. Zentral ist dabei in Praxis und Rechtsprechung inzwischen die Frage nach der Identität von Staatenlosen. Wie oben dargelegt, hat die Rechtsprechung die Anforderungen an die Identitätsklärung erheblich verschärft und präzisiert. Ohne abschließende Klärung der Identität ist ein »Aufstieg« von der »ungeklärten Staatsangehörigkeit« zur klaren Staatenlosigkeit praktisch ausgeschlossen. Das mag man beklagen, zumal – wie oben zum Staatenlosenabkommen ausgeführt – ein weiterer Bereich für Ermessensentscheidungen eigentlich besteht. Die Rechtsprechung bestärkt jedoch in weiten Teilen eine sehr restriktive behördliche Ermessensanwendung.

Zu wünschen ist, dass jedenfalls für die in Deutschland geborenen Kindern von Staatenlosen einfache und zügige Statusfeststellungen erfolgen und die Einbürgerung ermöglicht wird.

Staates gehabt hat. Das deutsche AG-StlMindÜbk vom 29. Juni 1977 verlangt in Art. 2 Nr. 2 einen mindestens fünfjährigen »dauernden Aufenthalt« in Deutschland.

Unsere Angebote

ASYLMAGAZIN – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht Aktuelle Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration: Das Asylmagazin bietet Beiträge aus der Beratungspraxis und zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen, Rechtsprechung, Länderinformationen, Nachrichten sowie Hinweise auf Arbeitshilfen und Stellungnahmen.

Das Asylmagazin erscheint neunmal im Jahr und kann zum Preis von 62 € jährlich abonniert werden. Der Preis für ein zweites Abonnement beträgt 55 € jährlich. Weitere Informationen und ein Bestellformular finden Sie unter www.asyl.net und beim Verlag:

Von Loeper Literaturverlag im Ariadne Buchdienst
Daimlerstr. 23, 76185 Karlsruhe
E-Mail: bestellservice@ariadne.de
Internet: <http://www.ariadne.de/engagiert/zeitschrift-asylmagazin/>

www.asyl.net Die Internetseite mit einer Rechtsprechungsdatenbank zum Flüchtlings- und Migrationsrecht sowie sachverwandten Rechtsgebieten, ausgewählter Rechtsprechung und Länderinformationen, Beiträgen aus dem ASYLMAGAZIN, Adressen, Gesetzestexten, Terminen, Arbeitsmitteln und Stellungnahmen. Nachrichten und Informationen über aktuelle Rechtsprechung können Sie zusätzlich über einen Newsletter erhalten.

familie.asyl.net Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und schutzberechtigten Personen.

adressen.asyl.net Bundesweite Datenbank mit Beratungsangeboten.

www.fluechtlingshelfer.info Die Internetseite mit Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen: Arbeitshilfen, Projekte, Links und Adressen.

www.ecoi.net Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern.

Dokumenten- und Broschürenversand Dokumente, die im ASYLMAGAZIN und bei www.asyl.net mit einer Bestellnummer genannt werden, können bei IBIS e.V. in Oldenburg bezogen werden (Bestellformular im ASYLMAGAZIN).

