



STAATENLOSIGKEIT

in der Schweiz

STAATENLOSIGKEIT in der Schweiz

” Sie sind doch nicht einfach vom Himmel gefallen,
zu einem Staat müssen Sie gehören!“



United Nations High Commissioner for Refugees
Büro für die Schweiz und Liechtenstein
Genf, November 2018

Consultant: Hannah Offermann
Juristische Begleitung: Muriel Trummer

Titelbild: © UNHCR

Stand der verwendeten Daten: 31. Dezember 2017

Dieser Bericht ist öffentlich zugänglich. Alle Rechte sind vorbehalten.
Vervielfältigungen und Übersetzungen sind gestattet, vorausgesetzt, dass sie nicht
aus kommerziellen Zwecken erfolgen und dass UNHCR als Urheber genannt wird.

Grafische Gestaltung: : BakOS DESIGN

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	8
Abkürzungsverzeichnis	9
1. Einleitung.....	12
1.1 Von der Studie erfasster Personenkreis und Aufbau des Berichts	13
1.2 Methode der Studie.....	14
1.2.1 Analyse vorhandener Informationen	15
1.2.2 Leitfadengestützte Interviews mit Behörden auf Bundes- und kantonaler Ebene sowie mit zivilgesellschaftlichen Akteuren	15
1.2.3 Leitfadengestützte Interviews mit Betroffenen	17
2 Staatenlosigkeit in der Schweiz in Zahlen.....	18
2.1 Die Bevölkerungsstatistik des Bundesamtes für Statistik	18
2.2 Die Ausländer- und Asylstatistik des Staatssekretariats für Migration	20
2.3 Soziodemografische Informationen	26
2.4 Gesuche um Anerkennung der Staatenlosigkeit.....	29
2.5 Staatenlose und das Asylverfahren	30
2.6 Staatenlose und der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts	32
2.7 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	34
3. Verfahren zur Anerkennung der Staatenlosigkeit und Anerkennungspraxis in der Schweiz.....	36
3.1 Ausgestaltung des Staatenlosenverfahrens	36
3.1.1 Institutionelle Verankerung des Staatenlosenverfahrens	36
3.1.2 Zugang zum Staatenlosenverfahren	38
3.1.3 Verfahrensgarantien.....	40
3.1.4 Aufenthaltsregelung während des Staatenlosenverfahrens	43
3.1.5 Koordinierung von Asyl- und Staatenlosenverfahren	45
3.2 Anerkennungspraxis und Ausschluss vom Staatenlosenübereinkommen	48
3.2.1 Definition einer staatenlosen Person	49
3.2.2 Erfordernis eines schutzwürdigen Interesses.....	53
3.2.3 Beweiswürdigung	55
3.2.4 Anwendung der Ausschlussklauseln.....	59

3.2.4.1	Ausschluss vom Staatenlosenübereinkommen aufgrund des Schutzes durch eine andere Organisation der Vereinten Nationen	59
3.2.4.2	Ausschluss vom Staatenlosenübereinkommen aufgrund gleicher Rechte und Pflichten wie Staatsangehörige	62
3.3	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	63
4.	Rechtsstellung Staatenloser in der Schweiz	67
4.1	Aufenthaltsregelung	67
4.1.1	Vorläufige Aufnahme und Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung	67
4.1.2	Recht auf Achtung des Familienlebens	71
4.2	Zugang zu Erwerbstätigkeit und öffentlicher Fürsorge	76
4.2.1	Erwerbstätigkeit	76
4.2.2	Öffentliche Fürsorge	79
4.3	Administrative Massnahmen	80
4.3.1	Freizügigkeit	80
4.3.2	Reiseausweise	83
4.3.3	Aus- und Wegweisung	88
4.3.4	Einbürgerung	91
4.4	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	98
5.	Verhinderung von Staatenlosigkeit in der Schweiz	101
5.1	Verhinderung von Staatenlosigkeit von Kindern	102
5.1.1	Erwerb des Bürgerrechts durch Abstammung	103
5.1.2	Erwerb des Bürgerrechts durch Geburt in der Schweiz	106
5.1.3	Findelkinder und Adoption	114
5.2	Verhinderung von Staatenlosigkeit im späteren Leben	117
5.2.1	Verlust der Staatsangehörigkeit	118
5.2.1.1	Änderung des Personenstands	118
5.2.1.2	Erstrecken des Verlusts oder Entzugs auf EhegattInnen oder Kinder	120
5.2.1.3	Verzicht auf die Staatsangehörigkeit	124
5.2.2	Entzug der Staatsangehörigkeit	127
5.3	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	131
6.	Abschliessende Bemerkungen	133

Anhang I: Liste der Befragten	134
1. Behörden auf Bundes- und kantonaler Ebene.....	134
2. Zivilgesellschaftliche Akteure.....	137
3. Akteure in Liechtenstein	139
4. Staatenlose und Personen, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht.....	139
Anhang II: Literaturverzeichnis.....	140
1. Resolutionen und Schlussfolgerungen.....	140
2. Richtlinien und Empfehlungen.....	140
3. UNHCR-Publikationen	141
4. Rechtsprechung	142
5. Postulate und Interpellationen	143
6. Staatliche Publikationen.....	143
7. Statistiken.....	144
8. Wissenschaftliche Artikel.....	145
9. Sonstige Dokumente	145
10. Informationen von Webseiten.....	146
Anhang III: Konzeptpapier: UNHCR-Studie zu Staatenlosigkeit in der Schweiz.....	147
Anhang IV: Fragenkataloge für Behörden und zivilgesellschaftliche Akteure	150
Anhang V: Fragenkatalog für Betroffene.....	152

Danksagung

An dieser Stelle sei allen MitarbeiterInnen von Behörden auf Bundes- und kantonaler Ebene, insbesondere dem Staatssekretariat für Migration, sowie den Nichtregierungsorganisationen, Anwälten und WissenschaftlerInnen gedankt, die im Rahmen der Studie zu Staatenlosigkeit Auskünfte zu ihrer Arbeit und ihren Erfahrungen gegeben und so den vorliegenden Bericht erst möglich gemacht haben.

Besonderer Dank gebührt den neun Staatenlosen und Personen, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht, die Einblicke in ihr Leben gegeben und so gezeigt haben, was es bedeutet, staatenlos in der Schweiz und in Liechtenstein zu sein.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ARK	Schweizerische Asylrekurskommission
AsylG	Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Oktober 2016)
AsylV 2	Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2) vom 11. August 1999 (Stand am 1. März 2017)
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Januar 2017)
nAuG	neues Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, das am 1. Januar 2018 in Kraft tritt
BFM	Bundesamt für Migration (bis 2014)
BFS	Bundesamt für Statistik
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. Juni 2017)
Botschaft	Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 4. März 2011
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 29. September 1952 (Stand am 1. Januar 2013)
nBüG	neues Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht, das am 1. Januar 2018 in Kraft tritt
Bundesbeschluss	Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 27. April 1972 (Stand am 28. September 1999)
BüV	Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BüV) vom 17. Juni 2016
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 12. Februar 2017)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CEDAW	Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
EFTA	<i>European Free Trade Association</i> (Europäische Freihandelsassoziation)
Einbürgerungsstatistik	Erwerb des Schweizer Bürgerrechts nach früherer Staatsangehörigkeit, Geburtsort und Anwesenheitsdauer, 1991–2017 (Statistik des Bundesamtes für Statistik)

EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung der Protokolle Nr. 11 und 14
EU	Europäische Union
Europäisches Übereinkommen von 1997	Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit von 1997
Europäisches Übereinkommen von 2006	Konvention des Europarates über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge von 2006
fedpol	Bundesamt für Polizei
Genfer Flüchtlingskonvention	Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge
Guide	<i>Guide for Issuing Machine Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless Persons</i>
Guidelines No. 4	<i>Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1–4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness</i>
ICAO	<i>International Civil Aviation Organization</i> (Internationale Zivilluftfahrtorganisation)
Iran	Islamische Republik Iran
i.V.m.	in Verbindung mit
Jugoslawien	Sozialistische Bundesrepublik Jugoslawien
Kinderrechtskonvention	Übereinkommen über die Rechte des Kindes
lit.	Buchstabe
Mazedonien	ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
NGO	Nichtregierungsorganisation
Ofpra	<i>Office français de protection des réfugiés et apatrides</i>
OV-EJPD	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD) vom 17. November 1999 (Stand am 1. November 2015)
para./par.	<i>paragraph/e (Englisch/Französisch)</i>
RBS	Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende
RDV	Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) vom 14. November 2012 (Stand am 1. März 2017)
Russland	Russische Föderation
SEM	Staatssekretariat für Migration
SEM-Handbuch	Handbuch Asyl und Rückkehr: Artikel F5: Die Gesuche um Anerkennung der Staatenlosigkeit
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe

Sowjetunion	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
Staatenlosenenerkennungs- verfahren	Verfahren zur Anerkennung der Staatenlosigkeit
Staatenlosenübereinkommen	Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen
Syrien	Arabische Republik Syrien
Tunis Conclusions	<i>Expert Meeting – Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality</i>
Übereinkommen von 1961	Übereinkommen von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit
UN	<i>United Nations</i> (Vereinte Nationen)
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen)
UNHCR-Handbuch	Handbuch über den Schutz staatenloser Personen gemäss dem Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
UNRWA	<i>United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East</i>
Vereinigtes Königreich	Vereinigtes Königreich Grossbritannien und Nordirland
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. September 2017)
vgl.	vergleiche
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. Januar 2017)
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007 (Stand am 1. Mai 2017)
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. September 2017)
ZStV	Zivilstandsverordnung (ZStV) vom 28. April 2004 (Stand am 1. Juli 2017)
ZUG	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) vom 24. Juni 1977 (Stand am 8. April 2017)

1. Einleitung

„ Wir leben in einer Welt von Nationen. Die erste Frage ist immer: ‚Von wo bist du?‘ Wenn du nirgendwo herkommst, dann bist du nichts.“

NADIA, STAATENLOSE PALÄSTINENSERIN AUS SYRIEN¹

1. Für die meisten Menschen ist es selbstverständlich, eine Staatsangehörigkeit zu haben. Sie gehören damit zu einem bestimmten Staat, mit dem sie durch gegenseitige Rechte und Pflichten verbunden sind. Anders ist dies für Personen, die keine Staatsangehörigkeit haben und somit zu keinem Staat gehören. Sie sind staatenlos.
2. Staatenlosigkeit kann verschiedene Ursachen haben. Manche Menschen kommen staatenlos zur Welt, andere werden im Laufe ihres Lebens staatenlos. Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) schätzt, dass weltweit mindestens 10 Millionen Menschen staatenlos beziehungsweise dem Risiko von Staatenlosigkeit ausgesetzt sind.²
3. Angesichts der Schwierigkeiten, die sich für Staatenlose stellen, übertrug die Generalversammlung der Vereinten Nationen UNHCR ein globales Mandat für Staatenlose. Dieses umfasst die folgenden vier Bereiche: Staatenlose identifizieren, Staatenlosigkeit verhindern und vermindern sowie die Rechte Staatenloser schützen.³
4. Im November 2014 startete UNHCR die #IBelong-Kampagne, um gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und Staatenlosen Regierungen weltweit dabei zu unterstützen, Staatenlosigkeit innerhalb von zehn Jahren zu beenden.⁴
5. Eine der Massnahmen, mithilfe derer Staatenlosigkeit bis 2024 beendet werden soll, ist das Bereitstellen von besseren quantitativen und qualitativen Informationen zu staatenlosen Bevölkerungsgruppen. Zu diesem Zweck führte UNHCR bereits in mehreren Ländern Studien zu Staatenlosigkeit, sogenannte *Statelessness Mappings*, durch.⁵

¹ Alle in diesem Bericht wiedergegebenen Zitate beruhen auf den Aussagen von Personen, die im Rahmen der Studie zu Staatenlosigkeit in der Schweiz von UNHCR befragt wurden. Die Namen wurden anonymisiert, um die Privatsphäre der Befragten zu schützen. Für eine Zusammenfassung von Nadias Situation siehe den Infokasten auf Seite 60.

² Da Statistiken jedoch nur für 75 Länder verfügbar waren, führt UNHCR im *Global Trends* Bericht lediglich 3,2 Millionen Staatenlose auf (vgl. UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2016*, 19. Juni 2017, S. 2 und 48, verfügbar unter: <https://bit.ly/2tuqyNF>).

³ Vgl. insbesondere United Nations General Assembly, *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/61/137*, 25. Januar 2007, § 4, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/45fa902d2.html>.

⁴ Für zusätzliche Informationen zur #IBelong-Kampagne siehe UNHCR, *Special Report – Ending Statelessness*, 4. November 2014, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/572062254.html>; UNHCR, *Global Action Plan to End Statelessness*, 4. November 2014, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/545b47d64.html>; und die Webseite der #IBelong-Kampagne: <http://www.unhcr.org/ibelong/>.

⁵ In Europa führte UNHCR solche Studien unter anderem in Belgien, Finnland, Island, Litauen, Malta, den Niederlanden, Norwegen, Österreich und dem Vereinigten Königreich Grossbritannien und Nordirland (Vereinigtes Königreich) durch. Diese sind unter <http://www.refworld.org/statelessness.html> verfügbar.

6. Da nur wenig über die Situation von Staatenlosen in der Schweiz bekannt ist, führte UNHCR im Laufe des Jahres 2017 auch hier eine Studie zu Staatenlosigkeit durch. Auf deren Grundlage entwickelte UNHCR Handlungsempfehlungen, die im vorliegenden Bericht vorgestellt werden. Der Bericht sowie Zusammenfassungen in deutscher und französischer Sprache sind elektronisch verfügbar unter: www.unhcr.ch.

1.1 Von der Studie erfasster Personenkreis und Aufbau des Berichts

VON DER STUDIE ERFASSTER PERSONENKREIS

7. Diesem Bericht liegt die internationale Definition einer staatenlosen Person gemäss Art. 1 Abs. 1 Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (Staatenlosenübereinkommen)⁶ zugrunde. Dabei werden die Begriffe „staatenlose Person“ und „Staatenlose(r)“ synonym verwendet, um eine Person zu bezeichnen, die kein Staat auf Grund seines Rechtes als Staatsangehörigen ansieht.⁷

Art. 1 par. 1 Convention relative au statut des apatrides

„[L]e terme <apatride> désigne une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation.“

8. Der vorliegende Bericht nimmt an einigen Stellen darüber hinaus auf Personen Bezug, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht. Dieser Begriff wird verwendet, um Personen zu bezeichnen, die (noch) nicht unter die Definition einer staatenlosen Person gemäss Art. 1 Abs. 1 Staatenlosenübereinkommen fallen oder bei denen unklar ist, ob sie unter die Definition fallen.
9. Dagegen beschäftigt sich dieser Bericht nicht *per se* mit der Situation sogenannter *Sans-Papiers*. Diese Personengruppe wird in einer vom Staatssekretariat für Migration (SEM) in Auftrag gegebenen Studie wie folgt definiert: „*Sans-Papiers* sind Personen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung, mehr als einen Monat, und für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten.“⁸ Diese Personen können, müssen aber nicht staatenlos beziehungsweise dem Risiko von Staatenlosigkeit ausgesetzt sein. In der vom SEM in Auftrag gegebenen Studie wird insbesondere betont, dass viele *Sans-Papiers* über Identitätsdokumente verfügen.⁹ Identitätsdokumente bestätigen das Bestehen einer Staatsangehörigkeit, während ihr Fehlen auf Staatenlosigkeit hinweisen kann. Die Anlaufstellen für *Sans-Papiers*, die im Rahmen dieser Studie befragt wurden, haben mehrheitlich angegeben, keine oder kaum Erfahrung mit Staatenlosen zu haben.

⁶ Convention relative au statut des apatrides, 28 septembre 1954, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 360, p. 117, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html> und AS 1972 2320.

⁷ Die im Text zitierten Normen erscheinen in der authentischen französischen beziehungsweise englischen Sprachfassung, da die unterschiedlichen deutschen Übersetzungen zum Teil von der verbindlichen französischen und englischen Fassung abweichen. Für genauere Ausführungen zu den Schwierigkeiten bei der Übersetzung von Art. 1 Abs. 1 Staatenlosenübereinkommen siehe Kapitel 3.2.1 Definition einer staatenlosen Person.

⁸ B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung, *Sans-Papiers in der Schweiz 2015*, 12. Dezember 2015, S. 1, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MfAMyD>.

⁹ Vgl. B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung, *Sans-Papiers in der Schweiz 2015*, 12. Dezember 2015, S. 4.

10. Im vorliegenden Bericht werden das Ausmass, die Ursachen und die Konsequenzen von Staatenlosigkeit in vier thematischen Kapiteln beleuchtet. Im Anschluss an diese Einleitung werden in Kapitel 2 zunächst die Statistiken des Bundesamtes für Statistik (BFS) und des SEM ausgewertet. In Kapitel 3 werden das Verfahren zur Anerkennung der Staatenlosigkeit (Staatenlosenverfahren) und die Anerkennungspraxis in der Schweiz diskutiert. Daraufhin wird in Kapitel 4 aufgezeigt, welche Rechtsstellung Staatenlose geniessen. Schliesslich wird in Kapitel 5 untersucht, wie Staatenlosigkeit in der Schweiz vermieden werden kann.
11. In den Kapiteln 3, 4 und 5 wird zunächst dargestellt, welche völkerrechtlichen Verpflichtungen bestehen und wie diese gemäss internationaler Richtlinien und Empfehlungen auszulegen sind. Daraufhin werden die relevanten Bestimmungen im Schweizer Recht analysiert und – wann immer möglich – Auskünfte herangezogen, die im Rahmen der Studie erworben wurden. Jedes der thematischen Kapitel endet mit einer zusammenfassenden Bewertung und Empfehlungen. Diese werden in Kapitel 6 durch einige abschliessende Bemerkungen ergänzt.

1.2 Methode der Studie

12. Der vorliegende Bericht beansprucht nicht, vollständig zu sein. Die Ergebnisse und Empfehlungen beruhen jedoch, wie im Folgenden dargestellt, auf einer breiten Analyse der vorhandenen Informationen sowie der Auskünfte von MitarbeiterInnen von Behörden auf Bundes- und kantonaler Ebene, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Anwälten, WissenschaftlerInnen, Staatenlosen und Personen, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht.¹⁰ Der Schwerpunkt des Berichts liegt auf der Schweiz. Informationen zu Liechtenstein werden exemplarisch aufgeführt.¹¹
13. Bewertungsmaassstab bilden die internationalen Übereinkommen im Bereich Staatenlosigkeit und relevante Bestimmungen der internationalen Menschenrechtsverträge, die die Schweiz ratifiziert hat beziehungsweise denen die Schweiz beigetreten ist. Diese werden ergänzt durch Empfehlungen, die UNHCR auf Grundlage seines Mandats für Staatenlose herausgegeben hat. Wichtig ist hier vor allem das „Handbuch über den Schutz staatenloser Personen gemäss dem Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen“ (UNHCR-Handbuch).¹² Dieses enthält unter anderem auch Empfehlungen zur Ausgestaltung von Staatenlosenverfahren. Das Handbuch soll RegierungsbeamtenInnen, RichterInnen, VertreterInnen der Rechtsberufe, UNHCR-MitarbeiterInnen und sonstige Akteure, die sich mit Staatenlosigkeit befassen, als Orientierungshilfe dienen.

¹⁰ In diesem Bericht wird ein Binnen-I verwendet, wenn sowohl auf männliche als auch auf weibliche Personen Bezug genommen wird. Das Wort „Akteure“ bezieht sich auf beide Geschlechter.

¹¹ Im Rahmen der Studie tauschte sich UNHCR mit den folgenden sechs Akteuren in Liechtenstein zum Thema Staatenlosigkeit aus: Amt für Auswärtige Angelegenheiten, Ausländer- und Passamt, Zivilstandsamt, Flüchtlingshilfe Liechtenstein sowie mit einem Anwalt und einer Wissenschaftlerin.

¹² Vgl. UNHCR, *Handbuch über den Schutz staatenloser Personen gemäss dem Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (UNHCR-Handbuch)*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

1.2.1 Analyse vorhandener Informationen

14. Im Rahmen der Studie wurden insbesondere die folgenden Informationsquellen analysiert: Statistiken des BFS und des SEM, Bestimmungen des Schweizer Rechts sowie Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) und des Bundesgerichts (BGer). Darüber hinaus wurde die wissenschaftliche Literatur zu Staatenlosigkeit in der Schweiz herangezogen.

1.2.2 Leitfadengestützte Interviews mit Behörden auf Bundes- und kantonaler Ebene sowie mit zivilgesellschaftlichen Akteuren

15. Um auf die Studie aufmerksam zu machen, verschickte UNHCR von Februar bis März 2017 ein Konzeptpapier auf Deutsch und Französisch an mehr als 400 Institutionen beziehungsweise Personen in der Schweiz und in Liechtenstein.¹³ Darunter waren Behörden und Institutionen auf Bundesebene, Mitglieder des National- und des Ständerats, kantonale Migrations-, Einbürgerungs- und Arbeitsmarktbehörden sowie kantonale Behörden für Meldeverfahren, kantonale Erziehungs- und Bildungsdepartemente, Empfangs- und Verfahrenszentren, NGOs, wie Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende (RBS) und Anlaufstellen für *Sans-Papiers*, sowie AnwältInnen und WissenschaftlerInnen.
16. In einem Anschreiben wurden die Adressaten dazu ermutigt, zur Studie beizutragen. Am 14. Februar und 22. März 2017 gab UNHCR zudem an zwei RBS-Treffen einen kurzen Input zum Thema Staatenlosigkeit, stellte die Studie vor und sprach mit den Anwesenden über ihre Erfahrungen. Im Zeitraum von März bis Juni 2017 tauschte sich UNHCR dann mit 136 Akteuren in der Schweiz und in Liechtenstein telefonisch, per Email oder persönlich zum Thema Staatenlosigkeit aus.¹⁴

AUSTAUSCH MIT BEHÖRDEN AUF BUNDES- UND KANTONALER EBENE

17. Insbesondere der Austausch mit dem SEM und dem BVGer ermöglichte es, einen besseren Einblick in das Staatenlosenenerkennungs- beziehungsweise das Beschwerdeverfahren und die Anerkennungspraxis zu erhalten. Die so erworbenen Auskünfte werden vor allem in Kapitel 3 herangezogen, das sich mit der Anerkennung der Staatenlosigkeit beschäftigt.
18. Auf Bundesebene erteilten darüber hinaus die folgenden sechs Institutionen Auskünfte zum Thema Staatenlosigkeit: Das BFS, die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel, das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte und die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende. Die vom BFS bereitgestellten Informationen werden zur Auswertung der Statistiken in Kapitel 2 herangezogen. Die anderen fünf nationalen Institutionen gaben dagegen an, nicht schwerpunktmässig zu Staatenlosigkeit gearbeitet zu haben.

¹³ Vgl. Anhang III: Konzeptpapier: UNHCR-Studie zu Staatenlosigkeit in der Schweiz.

¹⁴ Für eine Liste aller Akteure, die am Telefon, per Email oder bei persönlichen Treffen Auskünfte gaben, siehe Anhang I: Liste der Befragten.

19. Für den Austausch mit Behörden auf kantonaler Ebene wurde ein standardisierter Fragenkatalog verwendet.¹⁵ Es berichteten 27 kantonale Migrationsbehörden, 20 kantonale Einbürgerungsbehörden und Behörden für Meldeverfahren, 24 kantonale Arbeitsmarktbehörden und das Amt für Jugend und Berufsberatung – Zentralstelle *Mineurs Non Accompagnés* in Zürich über ihre Erfahrungen mit Staatenlosen und Personen, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht.¹⁶ Dieser Austausch zeigte, dass das Bewusstsein der kantonalen Behörden für das Thema Staatenlosigkeit variiert.
20. Zwölf kantonale Migrationsbehörden konnten Auskünfte bezüglich der Herkunftsländer Staatenloser im jeweiligen Kanton geben, die in Kapitel 2.5 herangezogen werden, um die aus den Statistiken des SEM hervorgehenden Informationen zu ergänzen. Wie in Kapitel 4.3.5 problematisiert, konnte nur eine der befragten kantonalen Einbürgerungsbehörden konkrete Angaben zur Zahl der Einbürgerungen anerkannter Staatenloser im ordentlichen Verfahren geben. Eine weitere Einbürgerungsbehörde berichtete über Massnahmen zur Verhinderung von Staatenlosigkeit. Die 24 kantonalen Arbeitsmarktbehörden gaben alle an, keinen oder so gut wie keinen Kontakt mit Staatenlosen zu haben, beziehungsweise konnten keine Auskünfte geben. Das Amt für Jugend und Berufsberatung – Zentralstelle *Mineurs Non Accompagnés* in Zürich stellte dagegen detaillierte Auskünfte zu den Staatenlosen beziehungsweise den Personen bereit, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht, die sich an das Amt gewandt haben.

AUSTAUSCH MIT ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN AKTEUREN

21. Zusätzlich zu den Behörden auf Bundes- und kantonaler Ebene erteilten drei schweizweit tätige NGOs, 29 RBS, sechs Anlaufstellen für *Sans-Papiers*, vier Anwälte und sechs WissenschaftlerInnen Auskünfte zum Thema Staatenlosigkeit. Für den Austausch mit NGOs wurde ein standardisierter Fragenkatalog verwendet, während längere Telefonate mit den Anwälten und WissenschaftlerInnen individuell vorbereitet wurden.¹⁷
22. Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, ein Schweizer Mitglied der *International Federation of Social Workers*, die SFH und auch mehrheitlich die Anlaufstellen für *Sans-Papiers* gaben an, nicht schwerpunktmässig zu Staatenlosigkeit gearbeitet zu haben. Auch die WissenschaftlerInnen erklärten, dass das Thema in der Schweizer Forschung nur wenig behandelt wird.
23. Hingegen konnte die Mehrzahl der RBS über ihre Erfahrungen mit Staatenlosen und Personen, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht, berichten. Diese Auskünfte werden vor allem in Kapitel 2.5 und in Kapitel 3 zum Staatenlosenanerkenntungsverfahren und der Anerkennungspraxis herangezogen.

¹⁵ Für einen Überblick über die diskutierten Fragen siehe Anhang IV: Fragenkataloge für Behörden und zivilgesellschaftliche Akteure.

¹⁶ Die Liste der kantonalen Behörden wurde ausgehend von den Aufzählungen, die sich auf der Webseite des SEM finden, erstellt (vgl. SEM, *Kantonale Migrations- und Arbeitsmarktbehörden*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2w1LxJY>; SEM, *Kantonale Einbürgerungsbehörden*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2w2PL44>; und SEM, *Kantonale Behörden für Meldeverfahren*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2Mfv2F6>).

¹⁷ Die Liste der RBS wurde ausgehend von der Adressliste der SFH erstellt (SFH, *Adressliste der Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende Deutschschweiz und Romandie*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MNs6LZ>). Für einen Überblick über die diskutierten Fragen siehe Anhang IV: Fragenkataloge für Behörden und zivilgesellschaftliche Akteure.

24. Als besonders hilfreich erwiesen sich die Auskünfte der vier Anwälte, die langjährige Erfahrungen mit staatenlosen MandantInnen und MandantInnen, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht, haben. Für alle vier Anwälte liegen die Zahlen der eingereichten Gesuche um Anerkennung der Staatenlosigkeit im zweistelligen Bereich. Einer der Anwälte vertrat rund 100 staatenlose MandantInnen.

1.2.3 Leitfadengestützte Interviews mit Betroffenen

25. Darüber hinaus führte UNHCR mit neun Staatenlosen beziehungsweise Personen, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht, leitfadengestützte Interviews durch.¹⁸ Die ursprünglich angestrebte Zahl von 20 Interviews konnte nicht erreicht werden, da es sich im Laufe der Studie als schwierig erwies, Betroffene zu identifizieren. Hierfür war UNHCR grösstenteils auf die Unterstützung von RBS und Anwälten angewiesen.
26. UNHCR führte diese Gespräche ab Mai 2017 meist persönlich auf Deutsch oder Französisch. Aufgrund der guten Sprachkenntnisse der Betroffenen war es nicht nötig, DolmetscherInnen hinzuzuziehen.¹⁹ Die Gespräche fanden grösstenteils an den Wohnorten der Betroffenen, in Bern, Genf und Zürich, statt. Den Betroffenen sollte vor allem die Möglichkeit geboten werden, in eigenen Worten über ihre Erfahrungen zu sprechen. Die Gespräche dauerten meist zwischen anderthalb und drei Stunden und wurden handschriftlich festgehalten.
27. Aufgrund der Schwierigkeiten, Betroffene zu identifizieren, konnten nur die Erfahrungen einer Frau und eines Kindes in den Bericht aufgenommen werden. Ein grösseres Mass an Diversität konnte dagegen im Hinblick auf die Aufenthaltsregelungen und die Herkunftsländer sichergestellt werden. So war eine Person zum Zeitpunkt des Gesprächs bereits eingebürgert, zwei Personen hatten eine Niederlassungsbewilligung, zwei Personen hatten eine Aufenthaltsbewilligung, drei Personen hatten eine vorläufige Aufnahme und eine Person befand sich im Asylverfahren in Liechtenstein. Eine Person war in der Schweiz geboren, vier Personen kamen aus der Arabischen Republik Syrien (Syrien), darunter zwei Kurden, ein Palästinenser und eine Palästinenserin, eine Person kam aus der Islamischen Republik Iran (Iran), eine Person aus der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (Mazedonien), eine Person aus der heutigen Republik Moldau und eine Person aus der ehemaligen Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (Sowjetunion).
28. Für jede Person wurde eine Zusammenfassung seiner beziehungsweise ihrer Situation angefertigt und mit ihm beziehungsweise ihr vor der Veröffentlichung des Berichts zur Durchsicht geteilt. Die Richtigkeit der Auskünfte wurde darüber hinaus nicht weiter überprüft, sodass die Zusammenfassungen lediglich die Perspektive der Betroffenen darstellen. Die Auskünfte gewähren Einblicke in ihre Situation und werden im Folgenden in Infokästen anonymisiert präsentiert und vor allem in Kapitel 4 zur Rechtsstellung Staatenloser in der Schweiz herangezogen.

¹⁸ Für einen Überblick über die diskutierten Fragen siehe Anhang V: Fragenkatalog für Betroffene. Bei den Interviews wurde sich an UNHCRs *Tool for Participatory Assessment in Operations* orientiert, das verfügbar ist unter: <https://bit.ly/2B77JYM>.

¹⁹ In einem Fall erhielt UNHCR sprachliche Unterstützung von der Mitarbeiterin einer RBS, in einem anderen Fall von einer Bekannten des Befragten.

2 Staatenlosigkeit in der Schweiz in Zahlen

„ Es ist schwierig, das Ausmass von Staatenlosigkeit zu erfassen, da Staatenlose oftmals unter prekären Bedingungen am Rande der Gesellschaft leben. Häufig verfügen sie über keine Identitätsdokumente und werden von den Behörden ignoriert. In nationalen Verwaltungsregistern und Datenbanken werden sie nicht aufgeführt.“²⁰

29. In der Schweiz sind statistische Informationen zu Staatenlosen über die Webseiten des Bundesamtes für Statistik (BFS) und des SEM frei zugänglich.²¹ Beide Statistiken geben Auskünfte darüber, wie sich die Zahl Staatenloser und der möglicherweise von Staatenlosigkeit Betroffenen in der Schweiz in den letzten Jahren entwickelt hat. Wie bereits hervorgehoben, werden dabei jene Personen, die nicht offiziell registriert sind und generell als „Sans Papiers“ bezeichnet werden, nicht berücksichtigt. Auf sie wird auch im Folgenden nicht eingegangen.
30. Sowohl das BFS als auch das SEM führen in ihren Statistiken eine eigene Kategorie „Staatenlos“, darüber hinaus aber unterschiedliche andere Kategorien, unter denen staatenlose Personen erfasst sein können. Unterschiede zwischen dem BFS und dem SEM zeigen sich auch in der jeweiligen Unterteilung in „ständige“ und „nichtständige“ ausländische Wohnbevölkerung und in den jeweils erfassten Zeiträumen. Im Folgenden werden die verwendeten Kategorien dargestellt und analysiert. Die Jahreszahlen beziehen sich jeweils auf den „Bestand“ an Personen zu Jahresende.²²

2.1 Die Bevölkerungsstatistik des Bundesamtes für Statistik

31. Die Bevölkerungsstatistik des BFS umfasst den Zeitraum von Ende 1980 bis Ende 2017 und unterscheidet zwischen drei Kategorien, unter denen Personen erfasst werden, denen keine Staatsangehörigkeit zugeordnet werden kann. Zusätzlich zur Kategorie „Staatenlos“, gibt es die Kategorien „Nicht zuteilbar gemäss den aktuellen Grenzen“, sowie „Ohne Angabe“. Die Statistik des BFS weist zudem ab 2010 neben der „ständigen“²³ auch die „nichtständige“²⁴ ausländische Wohnbevölkerung aus.

²⁰ UNHCR, *Global Action Plan to End Statelessness*, 4. November 2014, S. 24, inoffizielle Übersetzung.

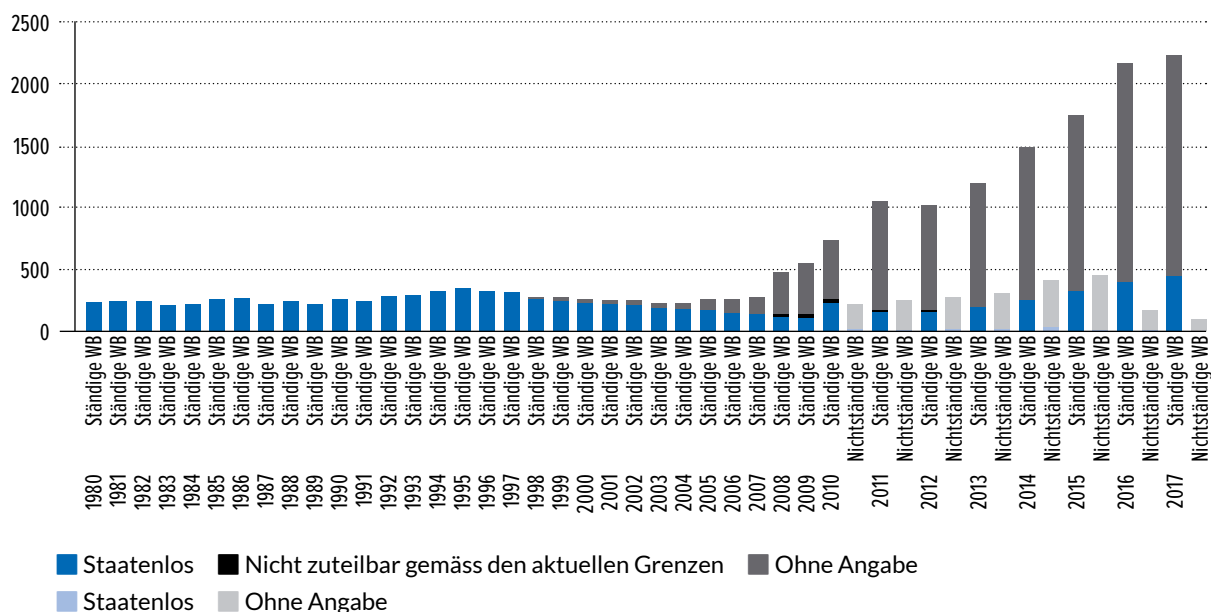
²¹ Vgl. BFS, *Statistiken finden: Bevölkerung: Migration und Integration*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2KzAiR>; und SEM, *Publikationen & Service: Statistiken*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2vhZRQk>.

²² Alle statistischen Daten, die in diesem Kapitel verwendet worden sind, stehen in detaillierter Form auch auf der Webseite <https://unhcr.ch/staatenlosigkeit-beenden> zur Verfügung.

²³ Vgl. BFS, *Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit 1980–2017*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2iFikK9>.

²⁴ Vgl. BFS, *Ständige und nichtständige Wohnbevölkerung nach Kanton, Anwesenheitsbewilligung, Geschlecht, Altersklasse und Staatsangehörigkeit, 2010–2017*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2NLM75q>.

Grafik 1: Staatenlose in verschiedenen Kategorien der ständigen und nichtständigen ausländischen Wohnbevölkerung



Quelle: BFS, *Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit 1980–2017*; BFS, *Ständige und nichtständige Wohnbevölkerung nach Kanton, Anwesenheitsbewilligung, Geschlecht, Altersklasse und Staatsangehörigkeit, 2010–2017*.

32. Für die Kodierung als „Staatenlos“ in der Bevölkerungsstatistik werden die Informationen aus den Einwohnerregistern der Gemeinden und den Personenregistern des Bundes übernommen. In dieser Kategorie wurden von 1980 bis Ende 1993 stets weniger als 300 Personen erfasst, die ständig in der Schweiz lebten. Ende 1994 lag diese Zahl zum ersten Mal darüber und erreichte Ende 1995 ein vorläufiges Hoch von 355 Personen. In den Folgejahren sank die Zahl jedoch stetig, und belief sich Ende 2009 auf 116 Staatenlose. Ende des Jahres 2010 verzeichnete die Statistik einen rapiden Anstieg auf 230 Personen, und damit beinahe eine Verdoppelung. Dies kann vor allem dadurch erklärt werden, dass ab 2010 das statistische „Produktionsverfahren“ gewechselt und eine neue Definition der ständigen Wohnbevölkerung verwendet wurde: neu wurden auch Personen im Asylprozess mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten erfasst. Dabei werden im Unterscheid zur Statistik des SEM (siehe auch Kapitel 2.2) auch Personen mit EDA-Ausweis, d.h. internationale FunktioniärInnen, DiplomatinInnen und deren Familienangehörige in die Statistik einbezogen. Deren Anzahl blieb jedoch stets gering.
33. 2010 wurde aber nicht nur das statistische „Produktionsverfahren“ umgestellt. Zusätzlich sind ab diesem Zeitpunkt auch Daten des BFS zur nichtständigen Wohnbevölkerung verfügbar – also zu Personen mit einem Aufenthalt von weniger als zwölf Monaten.
34. Bereits im Jahr nach der statistischen Umstellung sank die Zahl Staatenloser in der ständigen Wohnbevölkerung wieder stark auf 156 Personen, um schliesslich ab 2012 kontinuierlich auf ein Hoch von nunmehr 461 Personen (Ende 2017) anzuwachsen. Die ab 2010 parallel erfassten Staatenlosen mit einer Aufenthaltsdauer von weniger als zwölf Monaten blieben im Verhältnis zu dieser Zahl stets gering. Sie stiegen von 13 Personen 2010 auf ein Hoch von 31 Personen Ende 2014 an, um schliesslich Ende 2017 statistisch nahezu zu verschwinden.

35. Die Kodierung „Nicht zuteilbar gemäss den aktuellen Grenzen“ wurde zum ersten Mal 2008 in der Bevölkerungsstatistik des BFS verwendet und wurde bereits ab 2013 nicht mehr geführt. Auskünften des BFS zufolge wurde diese für ehemalige Länder wie die Tschechoslowakei, Jugoslawien und die Sowjetunion verwendet. In den in der Studie aufgenommenen Portraits von Staatenlosen und Personen, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht, wird beispielhaft aufgezeigt, wie der Zerfall Jugoslawiens und der Sowjetunion zu Staatenlosigkeit führten. Die Zahl der Personen, die in dieser Kategorie erfasst wurden, blieb stets gering: zwischen 20 Personen Ende 2008, einem Hoch mit 28 Personen Ende 2010, und schliesslich 17 Personen Ende 2012, als die Kategorie zum letzten Mal verwendet wurde. In dieser Kategorie wurden keine Personen erfasst, die zur nichtständigen Wohnbevölkerung zählen.
36. Eine starke Zunahme zeigt sich hingegen bei der Kategorie „Ohne Angabe“. Während die Anzahl der darunter erfassten Personen im Zeitraum von der erstmaligen Verwendung der Kategorie Ende 1999 bis Ende 2005 stets im zweistelligen Bereich lagen, multiplizierte sich deren Anzahl in Folge. Markant ist hierbei ein starker Anstieg von 489 Personen (Ende 2010) auf 912 Personen (Ende 2011) und schliesslich ein stetiges Wachsen auf den aktuellen Höchststand von zuletzt 1852 Personen (Ende 2017) im Bereich der ständigen Wohnbevölkerung. Bei der nichtständigen Wohnbevölkerung ist der Trend in der Kategorie „Ohne Angabe“ hingegen gegenläufig. Sie wuchs von 212 Personen Ende 2010 bis Ende 2015 stetig auf 465 Personen an, um schliesslich in den letzten beiden Jahren substantiell zu sinken, zuletzt auf 107 Personen.
37. Insgesamt waren Ende 2017 als Teil der ständigen und der nichtständigen Bevölkerung 462 Personen unter der Kategorie „Staatenlos“ erfasst, gegenüber 1959 Personen unter der Kategorie „Ohne Angabe“. Neben der Gesamtzunahme ab dem Beginn der Statistik mit 237 Staatenlosen Ende 1980 sind damit zwei Trends festzustellen: a) die starke Zunahme der Gruppe der unter „Ohne Angabe“ erfassten Personen gegenüber jener der Kategorie „Staatenlos“ auf zuletzt mehr als das Vierfache; b) das zuletzt starke Anwachsen der Personen, die der ständigen Wohnbevölkerung zugerechnet werden, gegenüber jenen der nichtständigen Wohnbevölkerung.

2.2 Die Ausländer- und Asylstatistik des Staatssekretariats für Migration

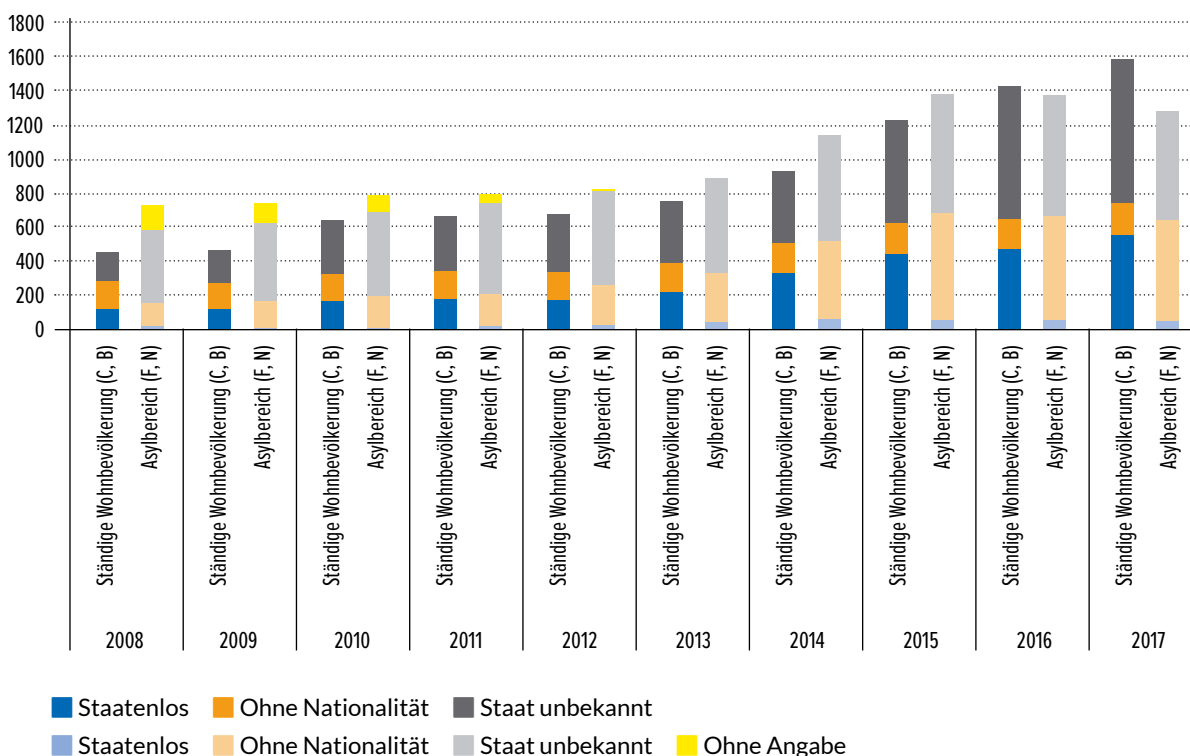
38. Die Ausländer- und die Asylstatistik des SEM liegen im Vergleich zur Statistik des BFS für einen kürzeren Zeitraum vor und basieren auf dem ZEMIS-Register.²⁵ Sie umfassen die Jahre 2008 bis 2017 und ermöglichen zusätzlich durchgehend eine stärkere Unterteilung nach Aufenthaltstiteln. Im Bereich der Ausländerstatistik weist das SEM Personen mit Niederlassungsbewilligung (C) und Aufenthaltsbewilligung (B) unter „ständiger ausländischer Wohnbevölkerung“ aus.²⁶ Darunter fallen auch anerkannte Flüchtlinge mit Asyl.²⁷ Asylsuchende (N-Bewilligung), aber auch vorläufige aufgenommene Personen (F-Bewilligung), selbst bei anerkanntem Flüchtlingsstatus und

²⁵ Vgl. SEM, *Wichtige Hinweise zu Änderungen in den Ausländer-Statistiken des Staatssekretariats für Migration*, April 2015, verfügbar unter: <https://bit.ly/2RZsryr>.

²⁶ Vgl. SEM, *Ausländerstatistik 2008-2017: 2-10: Total Bestand ausländische Wohnbevölkerung nach Ausländergruppe*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MrBKac>.

²⁷ Vgl. im Detail SEM, *Ausländerstatistik 2008-2017: 2-30: Bestand anerkannte Flüchtlinge mit Asyl nach Ausländergruppe*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MrBKac>.

Grafik 2: Kategorien nach ständiger Wohnbevölkerung und Asylbereich



Quelle: SEM, *Ausländerstatistik 2008–2017, Tabellen 2–10 und 2–40*; SEM, *Asylstatistik 2008–2017, Tabelle 6–20*.

trotz ihres grossteils dauerhaften Aufenthaltsstatus,²⁸ werden hingegen unabhängig von ihrer Aufenthaltsdauer nur in der Asylstatistik erfasst.²⁹ KurzaufenthalterInnen (vor allem L-Bewilligung, aber auch DienstleistungserbringerInnen, MusikerInnen, KünstlerInnen, TänzerInnen) werden einerseits als nichtständige Wohnbevölkerung ausgewiesen,³⁰ bei einem Aufenthalt von über zwölf Monaten aber auch als Teil der ständigen Wohnbevölkerung. Aufgrund ihrer durchgehend geringen Anzahl sind sie in der obigen Übersicht grafisch nicht dargestellt.

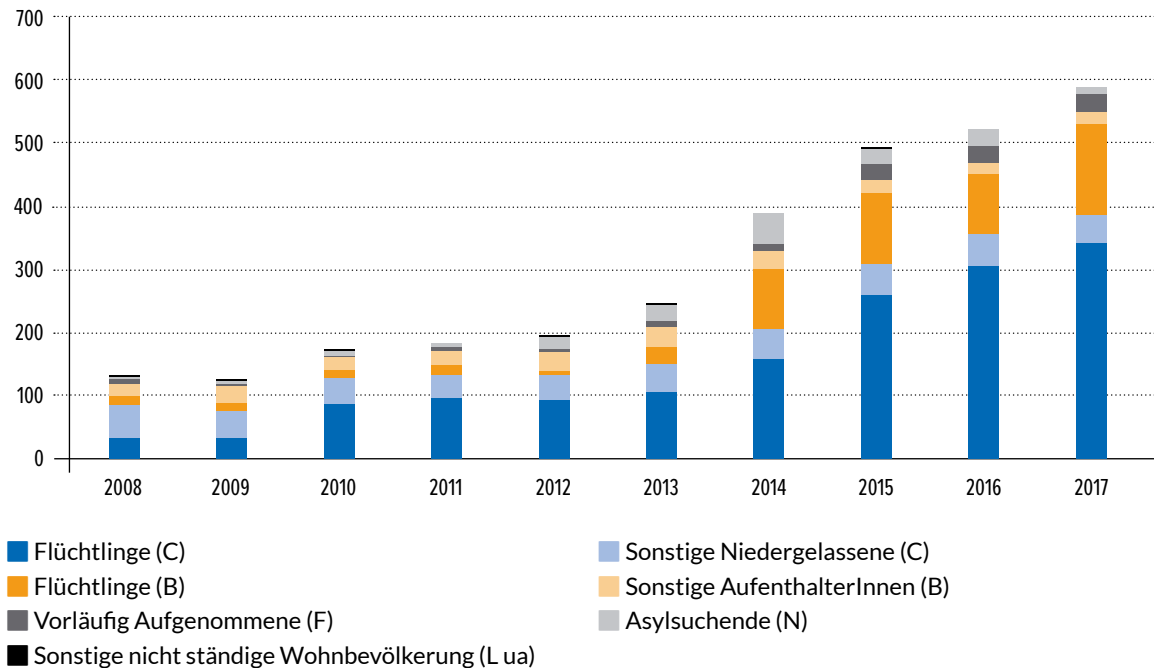
39. Wie auch in der Statistik des BFS wird in den Statistiken des SEM die Kategorie „Staatenlos“ verwendet. Zusätzlich weist das SEM die Kategorien „Ohne Nationalität“ und „Staat unbekannt“ aus. Im Asylbereich wurden darüber hinaus bis 2011 vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende auch unter „Ohne Angabe“ erfasst.

²⁸ Siehe dazu etwa umfassend SEM, *Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen*, Oktober 2016, verfügbar unter: <https://bit.ly/2S3kSXw>.

²⁹ Vgl. SEM, *Asylstatistik 1994–2017: 6–20: Bestand im Asylprozess in der Schweiz nach Ausländergruppe (N und F)*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2sWjkne>.

³⁰ Vgl. SEM, *Ausländerstatistik 2008–2017: 2–40: Bestand nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Ausländergruppe*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MrBKac>.

Grafik 3: Kategorie „Staatenlos“ nach Aufenthaltstitel



Quelle: SEM, *Ausländerstatistik 2008–2017, Tabellen 2–10 und 2–40*; SEM, *Asylstatistik 2008–2017, Tabelle 6–20*.

DIE KATEGORIE „STAATENLOS“

40. Unter der Kategorie „Staatenlos“ erfasst das SEM grundsätzlich nur Personen, die in der Schweiz nach positivem Abschluss eines förmlichen Staatenlosenverfahrens als staatenlos anerkannt worden sind. Die Gesamtzahl in dieser Kategorie stieg vom niedrigen dreistelligen Bereich Ende 2008, zunächst stetig und schliesslich ab 2013 stark, auf 592 Personen Ende 2017 an.
41. Der Anteil an Personen mit C- oder B-Bewilligung ist in dieser Kategorie am Grössten. Dabei lässt sich eine starke Zunahme des Anteils an Personen feststellen, deren Flüchtlings-eigenschaft ebenfalls anerkannt wurde (siehe auch Kapitel 3.1.5 und 3.2.2). Die Anzahl an staatenlosen Personen, die nicht zugleich Flüchtlinge sind, blieb hingegen über die Jahre in absoluten Zahlen vergleichsweise konstant (52 Personen mit C-Bewilligung, die nicht zugleich Flüchtlinge waren Ende 2008, gegenüber 44 Personen Ende 2017; 20 Personen mit B-Bewilligung, die nicht zugleich Flüchtlinge waren Ende 2008, gegenüber 18 Personen Ende 2017).
42. Eine geringfügige Zunahme in absoluten Zahlen lässt sich bei Staatenlosen feststellen, die nur eine vorläufige Aufnahme haben. Am signifikantesten ist dabei die Zunahme von 10 Personen Ende 2014 auf 25 Personen Ende 2015, mit zuletzt 30 Personen Ende 2017. Es bleibt unklar, ob es sich dabei um Personen handelt, die nach Art. 31 Abs. 2 AuG nach erfolgreicher Anerkennung als staatenlos nur vorläufig aufgenommen wurden (siehe auch Kapitel 4.1.1). Bei der Gruppe der Asylsuchenden lässt sich nach einer Zunahme vor allem ab 2011 und einer Spitze 2014 mit 48 Personen zuletzt wieder eine Abnahme auf 11 Personen Ende 2017 feststellen. Bei beiden Gruppen ist davon auszugehen, dass entgegen der eigentlichen Verwendung nur für formell anerkannte Staatenlose auch Asylsuchende eine Zeit

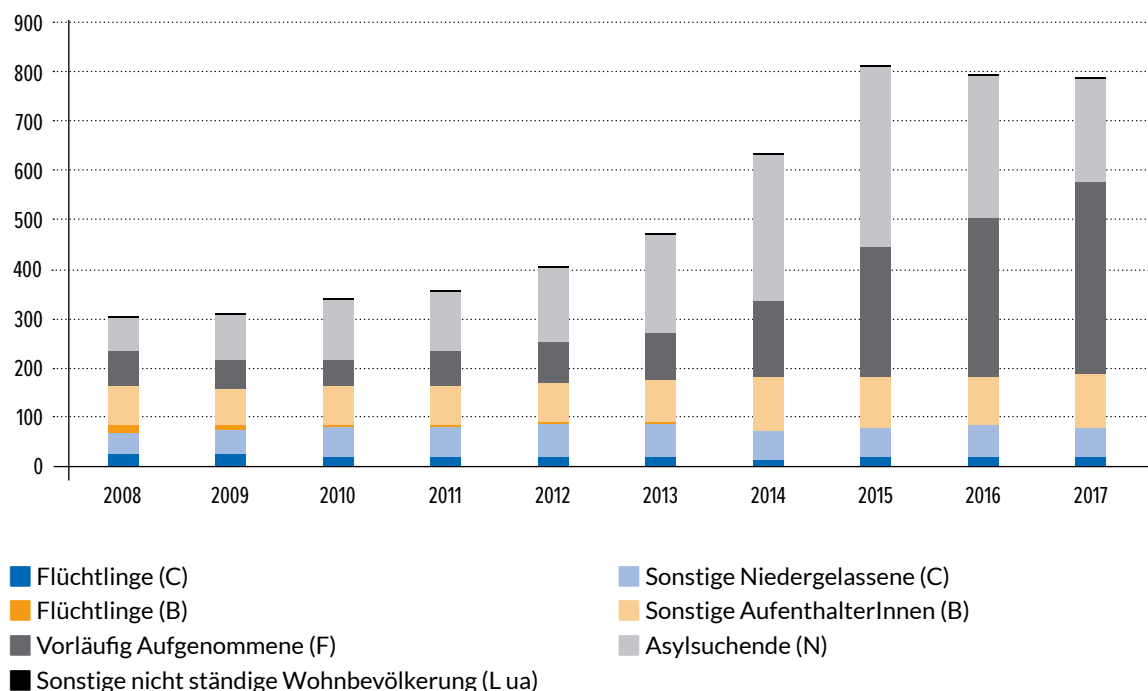
lang zunächst direkt unter der Kategorie „Staatenlos“ erfasst wurden und sich dies auch bei der vorläufigen Aufnahme widerspiegelt. Vereinzelt könnten darunter auch Personen fallen, welche nach abgeschlossenem Asylverfahren das Staatenlosigkeitsanerkennungsverfahren erfolgreich durchlaufen haben und lediglich auf die Ausstellung einer Aufenthaltsbewilligung warten.

43. In absoluten Zahlen ist die vom SEM verzeichnete Gruppe der Staatenlosen stets grösser als in den Statistiken des BFS und lag Ende 2017 bei 592 Personen gegenüber 462 Personen nach den Statistiken des BFS. Dies ist überraschend in Hinblick darauf, dass das BFS grundsätzlich weiterreichender Personen erfasst als das SEM.

DIE KATEGORIE „OHNE NATIONALITÄT“

44. In der Kategorie „Ohne Nationalität“ werden vom SEM Personen erfasst, deren Herkunft bekannt ist, die aber über keine Staatsangehörigkeit verfügen ohne als Staatenlose anerkannt worden zu sein. Hierunter fallen nach Auskunft des SEM mehrheitlich palästinensische Flüchtlinge und kurdische *Ajanib* und *Maktumin* aus Syrien. Es ist daher davon auszugehen, dass die Mehrheit der hier erfassten Personen nach den Kriterien von UNHCR sowohl Flüchtlinge als auch Staatenlose sind.
45. In dieser Kategorie ist die Anzahl an Personen mit Niederlassungsbewilligung (C) konstant niedrig mit geringen Schwankungen – von 69 Personen Ende 2008 zu 80 Personen Ende 2017 – wobei durchgehend etwa ein Viertel zugleich als Flüchtling anerkannt war. Relativ konstant ist auch die Gruppe der Personen mit Aufenthaltsbewilligung (B) in der Grössenordnung 80–110 Personen, wobei der ohnedies geringe Anteil jener, die zugleich

Grafik 4: Kategorie „Ohne Nationalität“ nach Aufenthaltstitel



Quelle: SEM, *Ausländerstatistik 2008–2017, Tabellen 2–10 und 2–40*; SEM, *Asylstatistik 2008–2017, Tabelle 6–20*.

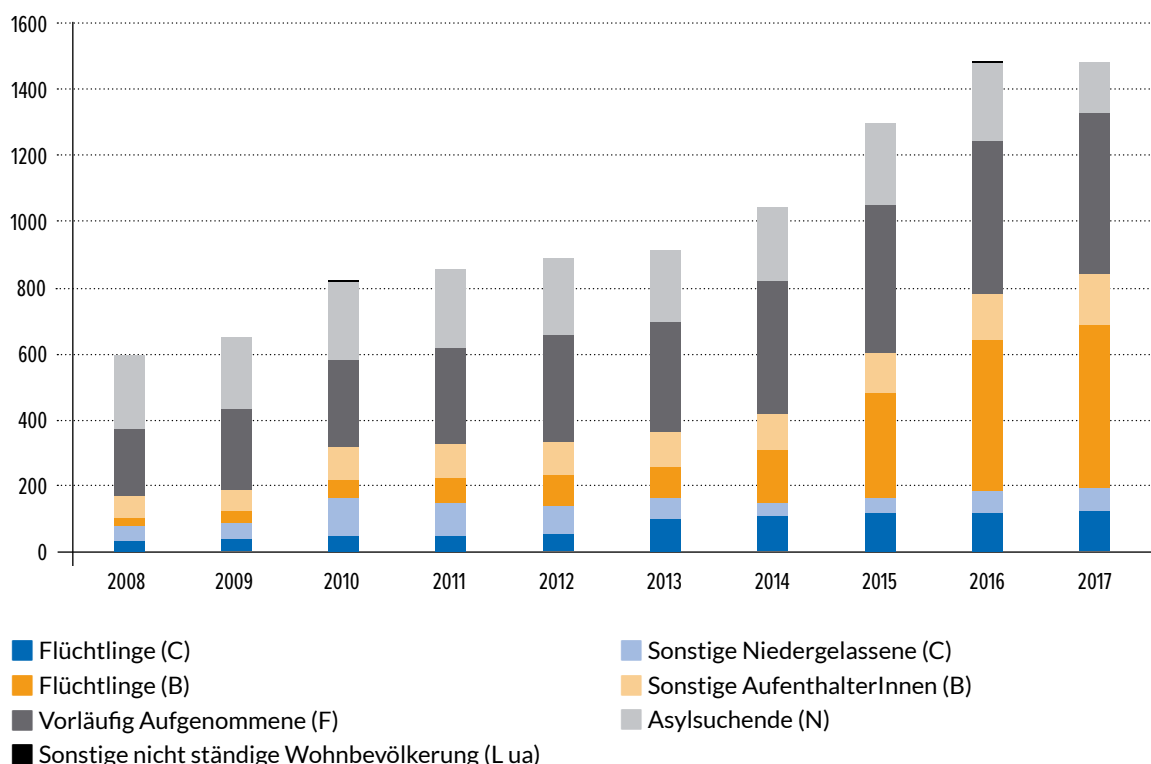
als Flüchtling anerkannt waren, stark abgenommen hat. Stark zugenommen hat hingegen die Anzahl der vorläufig Aufgenommenen (F) zunächst langsam von 72 Personen Ende 2008 zu 98 Personen Ende 2013 auf schliesslich 387 Personen Ende 2017. Sie stellen damit mittlerweile den grössten Teil in dieser Gruppe dar, die nur zwischenzeitlich von jener der Asylsuchenden (N) übertroffen wurde. Das bedeutet, dass diese Gruppe, die mehrheitlich aus international schutzbedürftigen Personen besteht, in der Schweiz weder aufgrund ihrer Flüchtlingseigenschaft noch aufgrund ihrer Staatenlosigkeit anerkannt wurde oder einen entsprechenden Aufenthaltstitel innehat.

46. In der Kategorie der Personen „Ohne Nationalität“ hat sich die Gruppe der Asylsuchenden zunächst stetig auf 369 Personen Ende 2015 erhöht. Sie hat in Folge wiederum auf 211 Personen Ende 2017 abgenommen. Die Gruppe der KurzaufenthalterInnen bleibt auch hier durchgehend im einstelligen Bereich. Insgesamt waren Ende 2017 unter „Ohne Nationalität“ 788 Personen erfasst.

DIE KATEGORIE „STAAT UNBEKANNT“

47. Unter „Staat unbekannt“ werden Personen erfasst, deren Staatsangehörigkeit und/oder Herkunft nicht eindeutig festgestellt werden kann. Es ist die mit Abstand grösste Personenkategorie.
48. In der Kategorie „Staat unbekannt“ lässt sich eine kleine aber vergleichsweise konstante Gruppe von Personen mit Niederlassungsbewilligung (C) identifizieren mit einem relativ

Grafik 5: Kategorie „Staat unbekannt“ nach Aufenthaltstitel



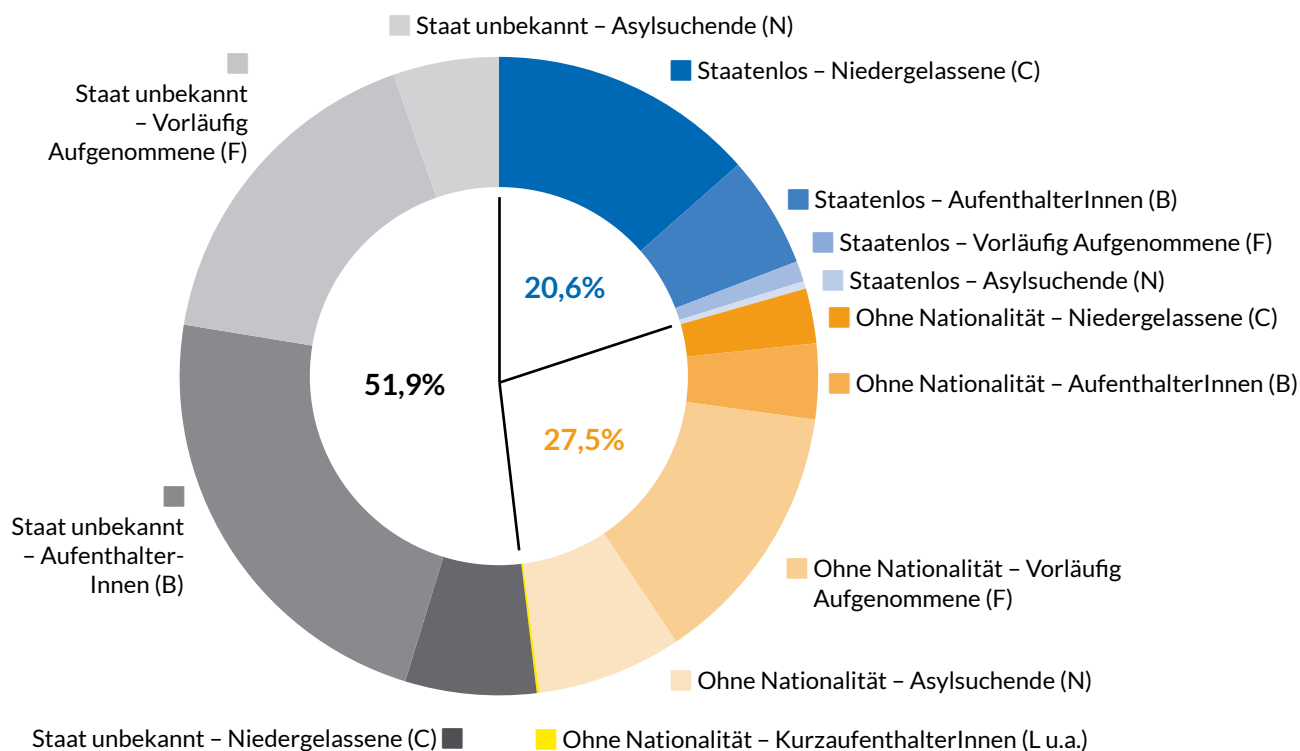
Quelle: SEM, Ausländerstatistik 2008–2017, Tabellen 2–10 und 2–40; SEM, Asylstatistik 2008–2017, Tabelle 6–20.

starken Anstieg von 87 Personen Ende 2009 auf 161 Personen Ende 2010 und einer langsamen Zunahme in Folge. Innerhalb dieser Gruppe ist eine Zunahme der Personen, die zugleich als Flüchtling anerkannt sind, zu verzeichnen. Wesentlich stärker ist aber der Anstieg der Personen mit Aufenthaltsbewilligung (B). Nach einem markanten Anstieg ebenfalls 2010 ist die Tendenz vor allem seit 2014 stark steigend. Innerhalb der Gruppe der Personen mit B-Bewilligung ist eine wesentlich grössere Zunahme an Flüchtlingen festzustellen. Waren bis Ende 2013 weniger als hundert Personen unter „Staat unbekannt“ als Flüchtlinge mit B-Bewilligung registriert, ist in den Folgejahren 2014 und 2015 jeweils nahezu eine Verdoppelung festzustellen und zuletzt ein Ansteigen auf 504 Personen Ende 2017. Damit ist diese innerhalb der Kategorie „Staat unbekannt“ mittlerweile die grösste Personengruppe, knapp vor jener der vorläufig Aufgenommenen (F), die von 206 Personen Ende 2008 auf 491 Personen Ende 2017 stetig anwuchs. Vergleichsweise stabil blieb über die Jahre die Gruppe der Asylsuchenden zwischen 218 und 251 Personen und fiel erst Ende 2017 auf 154 Personen ab. Insgesamt waren Ende 2017 unter „Staat unbekannt“ 1493 Personen erfasst.

ZUSAMMENSCHAU DER KATEGORIEN

49. Betrachtet man die Kategorien im aktuellen Vergleich zu Jahresende 2017, lässt sich festhalten, dass die Kategorie der Staatenlosen kleiner ist als jener Personen, die unter „Ohne Nationalität“ erfasst werden und beide Kategorien zusammen noch weniger Personen, als die Kategorie „Staat unbekannt“ umfassen.

Grafik 6: Kategorien „Staatenlos“, „Ohne Nationalität“, „Staat unbekannt“ nach Aufenthaltstitel (2017)



Quelle: SEM, *Ausländerstatistik 2017, Tabellen 2-10 und 2-40*; SEM, *Asylstatistik 2017, Tabelle 6-20*.

50. Dass Personen in der Kategorie „Staatenlos“ bei Weitem den sichersten Aufenthaltsstatus haben ist wenig überraschend. Auffällig ist hingegen, dass der Aufenthaltsstatus von Personen in der Kategorie „Ohne Nationalität“ auch gegenüber jenen in der Kategorie „Staat unbekannt“ bei Weitem prekärer ist. Sie führen in absoluten Zahlen in der Gruppe der Asylsuchenden, und relativ gesehen auch in jener der vorläufig Aufgenommenen.

2.3 Soziodemografische Informationen

51. Die Statistik des BFS ermöglicht eine einfache Gliederung der staatenlosen Wohnbevölkerung nach Geschlecht und Altersgruppen.³¹ Ende 2017 waren demnach 25,11% der Staatenlosen 0–19 Jahre alt. Während in dieser Altersgruppe 41,38% weiblich waren, ist der Anteil der weiblichen Bevölkerung der Staatenlosen im Allgemeinen niedriger mit 35,71%.
52. In der Kategorie „Ohne Angabe“ zeigt sich ein anderes Bild: 43,95% sind 0–19 Jahre alt; davon sind 45,99% weiblich. Der weibliche Gesamtanteil in der Kategorie „Ohne Angabe“ ist vergleichsweise tiefer mit 42,11%.
53. Die Statistik des SEM ermöglicht eine Auswertung der Personen nach Kanton, Geschlecht und Kategorie. Ende 2017 lebten 254 – und damit mehr als 40% aller anerkannten Staatenlosen – in den Kantonen Bern und Zürich. Der Anteil der Personen „Ohne Nationalität“, die in den beiden Kantonen lebten, war dagegen niedriger. In den französischsprachigen Kantonen der Schweiz – in Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis – lebten ein Fünftel aller anerkannten Staatenlosen und 40,74% aller Personen „Ohne Nationalität“.³²
54. Der Anteil der anerkannten Staatenlosen, die in der Schweiz geboren sind, ist nur im Bereich der Ausländerstatistik des SEM ausgewiesen und daher nur für den Teil der Staatenlosen, die eine C- oder B-Bewilligung besitzen, verfügbar. Er schwankte über die Jahre hinweg geringfügig zwischen 20% und zuletzt einem Tief von 14,34%. Im Schnitt ist ein Sechstel aller anerkannten Staatenlosen, die eine C- oder B-Bewilligung haben, in der Schweiz geboren und nicht selbst im Zuge von Flucht und Migration in die Schweiz gekommen.³³ Eine entsprechende repräsentative Auswertung für die übrigen Kategorien ist nicht möglich.
55. Der Anteil der anerkannten Staatenlosen mit C- oder B-Bewilligung, die mit einem Schweizer oder einer Schweizerin verheiratet sind, schwankte über die Jahre hinweg zwischen 10% und zuletzt einem Tief von 1,45%. Ende 2008 und Ende 2010 wurde jeweils eine anerkannte staatenlose Person erfasst, die sich in einer eingetragenen Partnerschaft mit einem Schweizer beziehungsweise einer Schweizerin befand.³⁴ Auch in diesem Bereich ist eine entsprechend repräsentative Auswertung für die übrigen Kategorien nicht möglich.

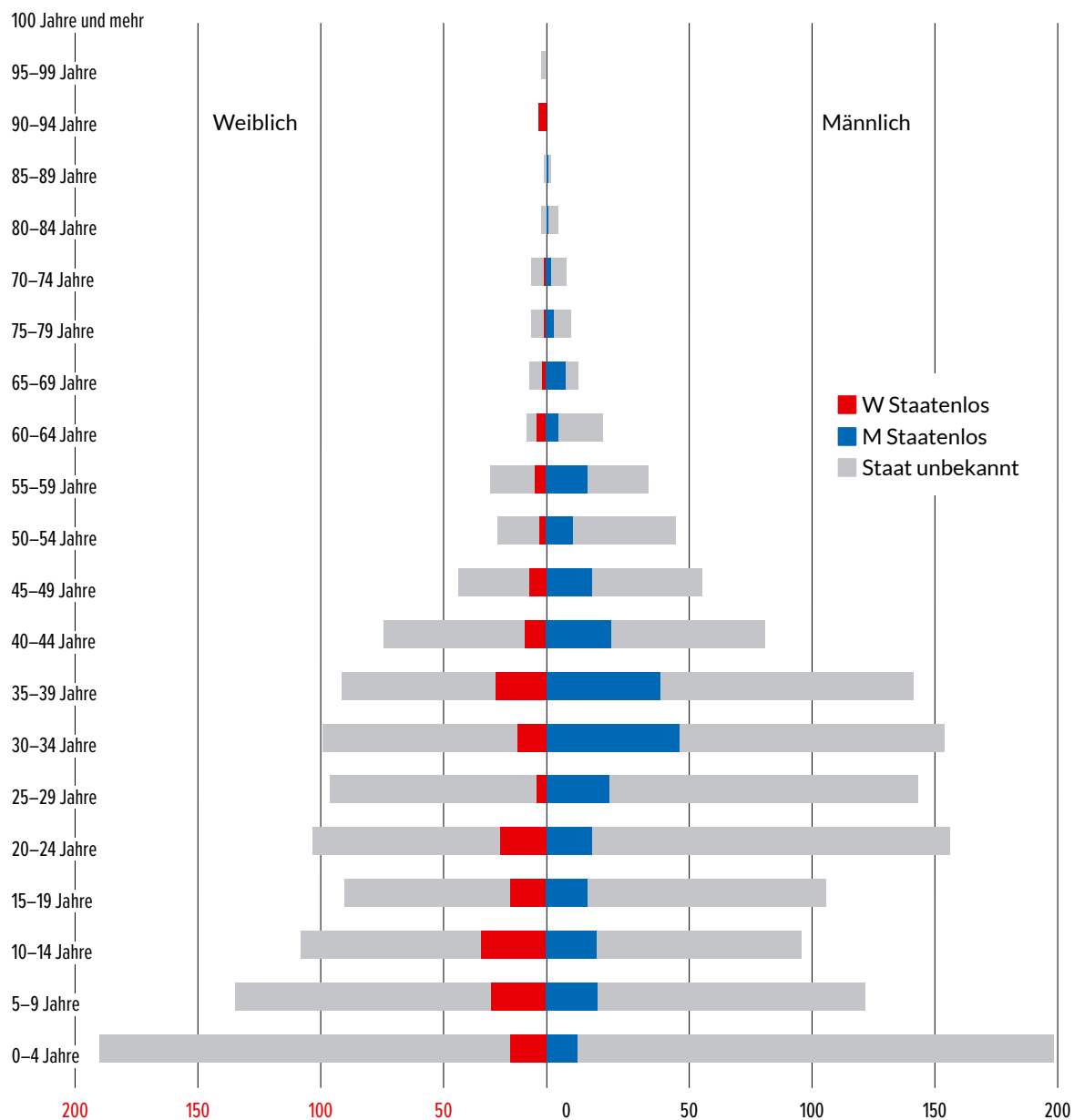
³¹ Vgl. BFS, *Ständige und Nichtständige Wohnbevölkerung nach Kanton, Anwesenheitsbewilligung, Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Alter*, 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2yPcWQW>.

³² Vgl. SEM, *Ausländerstatistik 2017: 2-10: Total Bestand ausländische Wohnbevölkerung nach Ausländergruppe*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2qOy4j2>.

³³ Vgl. SEM, *Ausländerstatistik 2008-2017: 2-22: Bestand ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Zivilstand*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MrBKac>.

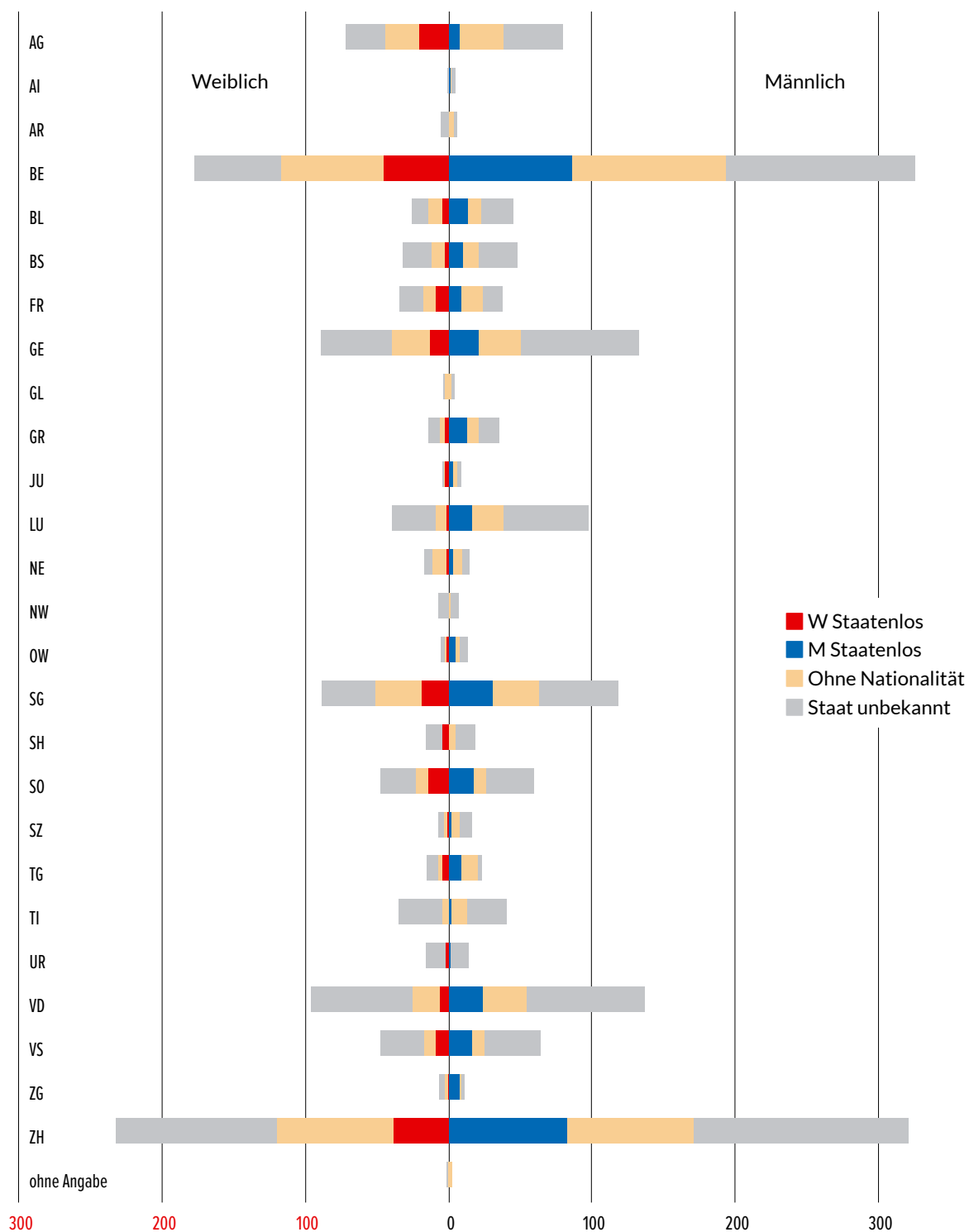
³⁴ Vgl. SEM, *Ausländerstatistik 2008-2017: 2-22: Bestand ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Zivilstand*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MrBKac>.

Grafik 7: Staatenlose Personen nach Alter und Geschlecht – ständige und nichtständige Wohnbevölkerung (2017)



Quelle: BFS, *Ständige und Nichtständige Wohnbevölkerung nach Kanton, Anwesenheitsbewilligung, Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Alter*.

Grafik 8: Staatenlose Personen nach Kategorie, Geschlecht und Kanton (2017)

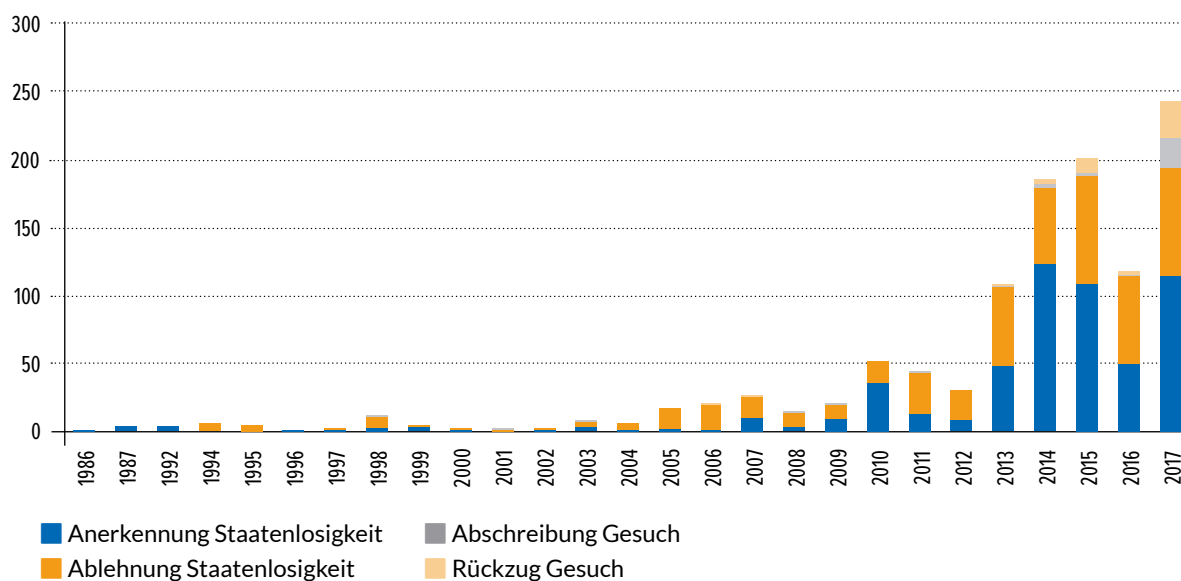


Quelle: SEM, Ausländerstatistik 2017, Tabellen 2-10 und 2-40; SEM, Asylstatistik 2017, Tabelle 6-20; Ergänzende Auskünfte des SEM.

2.4 Gesuche um Anerkennung der Staatenlosigkeit

56. Von 1986 bis 2011 wurden Auskünften des SEM zufolge jährlich lediglich zwischen 5 und 20 Gesuche um Anerkennung der Staatenlosigkeit gestellt. Diese Zahl stieg ab 2012 an und erreichte mit 302 Gesuchen im Jahr 2014 einen Höhepunkt, gefolgt von 244 Gesuchen im Jahr 2015 und 218 Gesuchen im Jahr 2016. Dieser Anstieg war laut dem SEM vor allem auf vermehrte Gesuche von kurdischen Personen aus Syrien – *Ajanib* und *Maktumin* – zurückzuführen. Im Jahr 2017 wurden schliesslich 170 Gesuche verzeichnet. Diese Entwicklungen spiegeln sich grundsätzlich auch in den Erledigungszahlen wider.
57. Bei den Erledigungszahlen fällt eine starke Abnahme im Jahr 2016 und folgende Zunahme im Jahr 2017 auf, wobei 2017 auch eine Zunahme der Abschreibungen und Rückziehungen der Gesuche verzeichnet wurde. Mit 147 Anerkennungen ist 2014 das Jahr mit den meisten positiven Erledigungen in absoluten Zahlen, aber auch im Verhältnis zu den Ablehnungen.³⁵ Weitere Details zum Anerkennungsverfahren werden in Kapitel 3.2 abgehandelt.

Grafik 9: Erledigungen der Gesuche um Anerkennung der Staatenlosigkeit



Quelle: Auskünfte des SEM, siehe Tabelle in Kapitel 3.2.

³⁵ Auskünfte des SEM, siehe dazu Tabelle 1: Erledigungen der Gesuche um Anerkennung der Staatenlosigkeit (Kapitel 3.2).

Flucht und Staatenlosigkeit am Beispiel von Syrien

Syrien ist eines von 26 Ländern, in denen Frauen nicht die gleichen Rechte wie Männern im Hinblick auf die Weitergabe der Staatsangehörigkeit an ihre Kinder gewährt werden. So können syrische Frauen die Staatsangehörigkeit nur an ihre Kinder weitergeben, wenn diese in Syrien geboren wurden und die Vaterschaft nicht nachgewiesen ist. Dies ist besonders problematisch angesichts dessen, dass sich im Zuge des Syrienkonflikts ein Viertel aller Flüchtlingsfamilien ohne Vater wiederfinden.³⁶

Der Konflikt führte zudem dazu, dass Personen, die bereits in Syrien staatenlos waren, fliehen mussten, einschliesslich einiger kurdischer Bevölkerungsgruppen. Hierbei ist zwischen den *Ajanib* und den *Maktumin* zu unterscheiden. Als *Ajanib* werden KurdInnen bezeichnet, die in der Volkszählung von 1962 aufgeführt wurden. KurdInnen, die nicht erfasst wurden, werden als *Maktumin* bezeichnet. Mit dem Dekret 49 von 2011 bekamen nur *Ajanib* die Möglichkeit, sich einbürgern zu lassen. Bis Mitte 2013 erwarben so 104000 Staatenlose die syrische Staatsangehörigkeit. Mit der Verschärfung des Konflikts und grösserer Unsicherheit im Jahr 2012 wurden Einbürgerungen jedoch aufgrund von Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und mangelnder staatlicher Dienstleistungen schwieriger. Zudem waren viele *Ajanib* gezwungen, zu fliehen, bevor sie sich einbürgern lassen konnten.³⁷

2.5 Staatenlose und das Asylverfahren

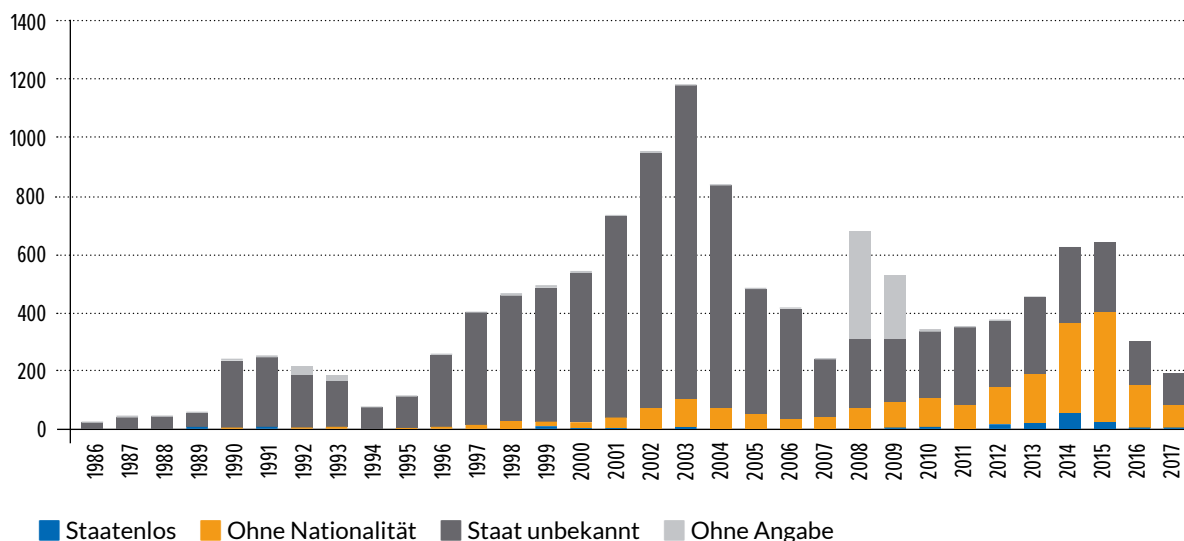
58. Wie oben beschrieben wurden in den letzten Jahren zunehmend der Grossteil aller anerkannten Staatenlosen auch als Flüchtlinge anerkannt und geniessen in der Schweiz Asyl. Der Asylstatistik des SEM³⁸ zufolge stellten im Zeitraum von 1986 bis 2017 äusserst wenige Personen der Kategorie „Staatenlos“ ein Asylgesuch, wobei wie oben hervorgehoben zu vermuten ist, dass sich unter den wenigen Erfassten auch Personen befinden, die nicht als staatenlos anerkannt worden waren.
59. Auch der hohe Anteil anerkannter Staatenloser, die zugleich als Flüchtlinge anerkannt sind, zeigt, dass die meisten Staatenlosen zunächst das Asylverfahren und anschliessend das Staatenlosenverfahren durchliefen (siehe auch Kapitel 3.1.5 und 3.2.2). Dies wird durch die Auskunft mehrerer RBS gestützt, dass Staatenlose und Personen, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht, sich in erster Linie bezüglich des Asylverfahrens an sie wendeten.
60. Die kantonalen Behörden, die genauere Angaben bezüglich der Herkunftsländer von Staatenlosen oder Personen, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht, machen konnten, erwähnten vor allem Syrien, China, Russland und die ehemalige Sowjetunion. Ausserdem wurden PalästinenserInnen und Roma erwähnt. Ähnliche Angaben zu den Herkunftsländern beziehungsweise zu den Bevölkerungsgruppen wurden von den Anwälten und RBS gemacht.

³⁶ Vgl. UNHCR, *Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2017*, 8. März 2017, S. 3-4, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/58aff4d94.html>; und UNHCR, *In Search of Solutions: Addressing Statelessness in the Middle East and North Africa*, 2016, S. 10, verfügbar unter: <https://bit.ly/2Ct44nx>.

³⁷ Vgl. UNHCR, *In Search of Solutions: Addressing Statelessness in the Middle East and North Africa*, 2016, S. 10-11. Für Informationen in deutscher Sprache siehe Alexandra Geiser, *Syrien: Staatsbürgerschaft für Ajanib: Auskunft der SFH-Länderanalyse*, 3. Juli 2013, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MrXxyD>.

³⁸ Vgl. SEM, *Übersichten, Asylgesuche nach Nationen (1986-2017)*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2B91XG6>.

Grafik 10: Asylgesuche nach Kategorie



Quelle: SEM, Übersichten, Asylgesuche nach Nationen (1986–2017).

Historische Ursachen von Staatenlosigkeit in der Schweiz und in Liechtenstein: Ein gelöstes Problem

Staatenlosigkeit kann verschiedene Ursachen haben und beispielsweise entstehen, wenn Frauen diskriminiert werden. Das Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)³⁹ untersagt die Ungleichbehandlung von Frauen im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit (Art. 9 CEDAW).

Art. 9 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

- „1. Les Etats parties accordent aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité. Ils garantissent en particulier que ni le mariage avec un étranger, ni le changement de nationalité du mari pendant le mariage ne change automatiquement la nationalité de la femme, ni ne la rend apatride, ni ne l'oblige à prendre la nationalité de son mari.
2. Les Etats parties accordent à la femme des droits égaux à ceux de l'homme en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants.“

Die Schweiz ratifizierte CEDAW am 27. März 1997 und Liechtenstein trat dem Übereinkommen am 22. Dezember 1995 bei. Heute ein gelöstes Problem, führte geschlechtsspezifische Diskriminierung bei der Weitergabe und dem Verlust der Staatsangehörigkeit in diesen beiden Ländern in der Vergangenheit zu Staatenlosigkeit.

So verloren Schweizerinnen, die einen Ausländer heirateten, bis 1952 automatisch ihre Staatsangehörigkeit. Sie wurden als eine „Gefährdung der Einheit der Nation“⁴⁰ betrachtet. Während des Zweiten Weltkriegs führte dies dazu, dass die Ehefrauen deutscher Juden nicht in die Schweiz

³⁹ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 18 décembre 1979, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1249, p. 13, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3970.html> und AS 1999 1579.

⁴⁰ Brigitte Studer, „Die Ehefrau, die den Ausländer heiratet, soll sich die Geschichte klar überlegen“: *Geschlecht, Ehe und nationale Zugehörigkeit im 20. Jahrhundert in der Schweiz*, in: *Tsantsa* 9-2004, S. 49-60, hier S. 57.

zurückkehren konnten. Mit dem Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 wurde ein Optionsrecht eingeführt, sodass die betroffenen Frauen im Moment der Eheschliessung eine Deklaration zugunsten der Beibehaltung des Bürgerrechts abgeben konnten. Seit 1978 erwerben die Kinder von Schweizerinnen, die mit einem Ausländer verheiratet sind, automatisch das Schweizer Bürgerrecht. Seit 1992 besteht die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung gleichermassen für ausländische Ehefrauen und Ehemänner.⁴¹

Auch liechtensteinische Frauen, die einen Ausländer heirateten, verloren in der Vergangenheit ihr Bürgerrecht. In den meisten Fällen war es für diese Frauen nach der Heirat zudem praktisch unmöglich, weiterhin in Liechtenstein zu leben. Sie waren nun von der Aufenthaltsgenehmigung ihrer Ehemänner abhängig und an Ausländer wurde in der Regel keine Familienbewilligung vergeben. Mit der Gesetzesnovelle von 1960 verloren liechtensteinische Frauen bei der Heirat mit einem Ausländer nur noch dann ihr Bürgerrecht, wenn sie die Staatsangehörigkeit des Ehemannes erhielten und nicht staatenlos wurden. Von 1960 bis 1974 bestanden jedoch noch Lücken bei der praktischen Umsetzung der Gesetzesnovelle. Seit der Gesetzesänderung von 1974 verlieren liechtensteinische Frauen bei der Heirat mit einem Ausländer ihr Bürgerrecht nicht mehr.⁴²

2.6 Staatenlose und der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts

61. Sowohl die Statistik „Erwerb des Schweizer Bürgerrechts nach früherer Staatsangehörigkeit, Geburtsort und Anwesenheitsdauer, 1991–2017“ (Einbürgerungsstatistik) des BFS⁴³ als auch die Ausländerstatistik des SEM⁴⁴ geben Auskunft darüber, wie viele Staatenlose das Schweizer Bürgerrecht erworben haben.
62. Die Einbürgerungsstatistik des BFS zeigt, dass im Zeitraum von 1991 bis 2017 insgesamt 346 und damit im Durchschnitt jährlich circa 13 Staatenlose das Schweizer Bürgerrecht erwarben. Im Jahr 2017 wurde zuletzt ein historisches Hoch von 24 Staatenlosen verzeichnet. Insgesamt 91 – und damit 26,30% der eingebürgerten Staatenlosen – waren in der Schweiz geboren. Zum Vergleich lag der Anteil aller eingebürgerten Personen, die in der Schweiz geboren wurden, bei 35,48%.
63. Die Ausländerstatistik des SEM gibt lediglich darüber Auskunft, ob Personen im ordentlichen oder erleichterten Verfahren eingebürgert wurden. Wie in den Kapiteln 4 und 5 näher ausgeführt wird, können staatenlose Kinder unabhängig von ihrem Geburtsort ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen (Art. 30 BÜG⁴⁵ beziehungsweise Art. 23 nBÜG). Für

⁴¹ Vgl. Alberto Achermann, Christin Achermann, Gianni D'Amato, Martina Kamm, Barbara von Rütte, *EUDO Citizenship Observatory: Country Report: Switzerland*, revised and updated June 2013, S. 9, verfügbar unter: <https://bit.ly/2vKUcky>; und Brigitte Studer, „Die Ehefrau, die den Ausländer heiratet, soll sich die Geschichte klar überlegen“: *Geschlecht, Ehe und nationale Zugehörigkeit im 20. Jahrhundert in der Schweiz*, in: *Tsantsa 9-2004*, S. 49-60, hier S. 49-50. Für die Beschreibung eines Einzelschicksals siehe Yves Demuth, *Die verstossenen Schweizer Familien*, 17. Juli 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2P8xrPE>.

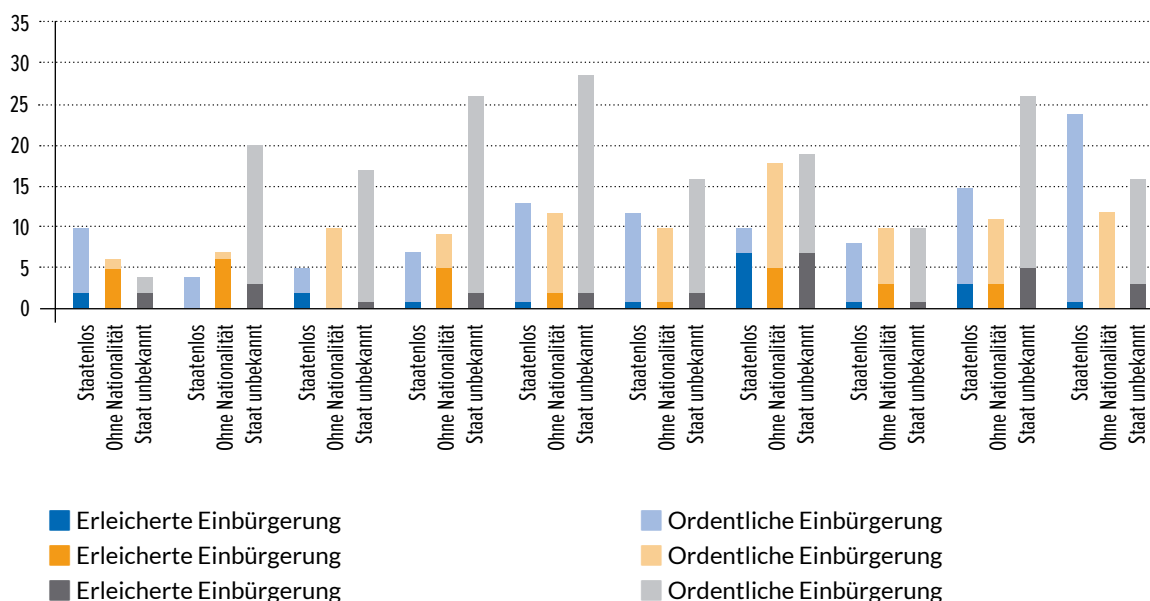
⁴² Für die ausführlichen Informationen zu den historischen Ursachen von Staatenlosigkeit in Liechtenstein sei an dieser Stelle Frau Dr. Martina Sochin-D'Elia vom Liechtenstein-Institut gedankt.

⁴³ BFS, *Erwerb des Schweizer Bürgerrechts nach früherer Staatsangehörigkeit, Geburtsort und Anwesenheitsdauer, 1991-2017*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2pWHQ5G>.

⁴⁴ SEM, *Ausländerstatistik 2008-2017: 3-60: Erwerb Schweizer Bürgerrecht*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MrBKac>.

⁴⁵ Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BÜG) vom 29. September 1952 (Stand am 1. Januar 2013), verfügbar unter: <https://bit.ly/2Bbf75H>.

Grafik 11: Erleichterte und ordentliche Einbürgerungen nach Kategorie



Quelle: SEM, *Ausländerstatistik: 2008-2017, Tabelle 3-60*.

erwachsene Staatenlose gelten dagegen die gleichen Bedingungen für die erleichterte Einbürgerung wie für AusländerInnen generell.⁴⁶ Im Zeitraum von 2008 bis Ende 2017 wurde die grosse Mehrheit aller eingebürgerten Staatenlosen im ordentlichen Verfahren eingebürgert. Insgesamt wurden lediglich 19 Personen erleichtert eingebürgert. Ein ähnliches Bild zeigt sich für Personen, die unter „Ohne Nationalität“ erfasst waren. Für Personen in der Kategorie „Staat unbekannt“ lag der Anteil an erleichterten Einbürgerungen zuletzt höher als bei Personen in der Kategorie „Staatenlos“.⁴⁷

64. Diese Informationen werden durch Auskünfte des SEM ergänzt, dass im Zeitraum 2012 bis Ende 2017 38 Staatenlose ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung gemäss Art. 30 BüG stellten.⁴⁸ Von den 26 Gesuchen, die bis Ende 2017 behandelt wurden, wurden 16 abgelehnt, abgeschrieben oder von den GesuchstellerInnen zurückgezogen. Die restlichen zehn Gesuche wurden gutgeheissen. Auskünften des SEM zufolge gibt es keine separaten Informationen bezüglich der Zahl der Gesuche um erleichterte Einbürgerung nach Art. 30 BüG, die von in der Schweiz geborenen Kindern gestellt wurden. Keine Informationen gibt es auch über das durchschnittliche Alter der Kinder bei Gutheissung ihres Gesuchs.

⁴⁶ Bis Ende 2017 waren es die folgende Personenkategorien: EhegattInnen von Schweizer BürgerInnen oder AuslandschweizerInnen (Art. 27, 28 BüG), Personen, für die das Schweizer Bürgerrecht irrtümlich angenommen wurde (Art. 29 BüG), Kinder eines eingebürgerten Elternteils (Art. 31a BüG) und Kinder eines Elternteils, der das Schweizer Bürgerrecht verloren hatte (Art. 31b BüG).

⁴⁷ SEM, *Ausländerstatistik: 2008-2017: 3-60: Erwerb Schweizer Bürgerrecht: Laufjahr*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MrBKac>.

⁴⁸ Dem SEM zufolge erfolgte die Auswertung ab 2012, da zu diesem Zeitpunkt die Daten vollständig in das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) übernommen wurden.

Zwangseinbürgerungen im 19. Jahrhundert: Carl Durheims Fahndungsfotografien von „Heimatlosen“

Das Bundesarchiv digitalisierte 221 Fahndungsfotografien von sogenannten „Heimatlosen“ und Fahrenden und machte diese der Öffentlichkeit zugänglich. „Heimatlose“ und Fahrende wurden bis weit ins 20. Jahrhundert als ordnungs- und sozialpolitisches Problem betrachtet. Von 1849 bis 1852 liess die politische Fremdenpolizei in einer schweizweiten Polizeiaktion „Heimatlose“ aufspüren, registrieren und zwangsweise einbürgern. Der Berner Pionierfotograf Carl Durheim erhielt von der Eidgenossenschaft den Auftrag, die in einem Berner Gefängnis inhaftierten „Heimatlosen“ und Fahrenden zu fotografieren.⁴⁹



Quelle: Schweizerisches Bundesarchiv, Carl Durheims Fahndungsfotografien von Heimatlosen

2.7 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

65. Mit der Bevölkerungsstatistik des BFS und der Ausländer- und der Asylstatistik des SEM verfügt die Schweiz über detaillierte statistische Informationen darüber, wie sich die Zahl anerkannter Staatenloser in der Schweiz in den letzten Jahren entwickelte. Diskrepanzen in den Statistiken, die durch die Verwendung unterschiedlicher Definitionen und Kategorien bedingt sind, führen jedoch zu Unklarheiten.
66. Die Verwendung von „Restkategorien“ wie „Ohne Nationalität“, „Staat unbekannt“ und „Ohne Angabe“, lässt darauf schliessen, dass die Gesamtzahl der Staatenlosen in Wirklichkeit höher liegt als direkt aus der Bevölkerungsstatistik des BFS und der Ausländer- und der Asylstatistik des SEM in der jeweiligen Kategorie „Staatenlos“ hervorgeht. In Kapitel 3.2 zur Anerkennungspraxis und zum Ausschluss vom Staatenlosenübereinkommen werden Gründe für die geringe Zahl anerkannter Staatenlosen im Verhältnis zu denen in den „Restkategorien“ analysiert.

⁴⁹ Vgl. Schweizerisches Bundesarchiv, *Carl Durheims Fahndungsfotografien von Heimatlosen*, <https://bit.ly/29VFC2i>; und Schweizerisches Bundesarchiv, *Heimatlose und Fahrende in der Schweiz*, <https://bit.ly/2MpF59J>.

67. Um die statistischen Informationen zu Staatenlosen in der Schweiz weiter zu verbessern, wird empfohlen, dass:

- in der Bevölkerungsstatistik des BFS und der Ausländer- und der Asylstatistik des SEM die Definitionen der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung und der Kategorie „Staatenlos“ einheitlich verwendet werden, um Diskrepanzen – und damit einhergehende Unklarheiten – zu vermeiden,
- die Verwendung von Kategorien wie „Ohne Nationalität“ oder „Staat unbekannt“ für Staatenlose vermieden wird, indem eine vollständige Anwendung der Definition der Staatenlosigkeit gemäss dem Staatenlosenübereinkommen erfolgt (siehe Kapitel 3.2),
- detaillierte statistische Informationen auch zu den Personengruppen zur Verfügung gestellt werden, die nicht in die Kategorie der ständigen Wohnbevölkerung fallen, also insbesondere Asylsuchende und Personen, die vorläufig aufgenommen wurden,
- mehr Informationen zu staatenlosen Kindern, insbesondere zu denjenigen, die in der Schweiz geboren sind, gesammelt und bereitgestellt werden.

3. Verfahren zur Anerkennung der Staatenlosigkeit und Anerkennungspraxis in der Schweiz

„Unsichtbar. Dies ist das Wort, das am meisten benutzt wird, um ein Leben ohne Staatsangehörigkeit zu beschreiben.“⁵⁰

UN-FLÜCHTLINGSHOCHKOMMISSAR FILIPPO GRANDI ANLÄSSLICH DES ZWEITEN JAHRESTAGS DER #IBELONG-KAMPAGNE GEGEN STAATENLOSIGKEIT

3.1 Ausgestaltung des Staatenlosenverfahrens

68. Die Schweiz ratifizierte das Staatenlosenübereinkommen am 3. Juli 1972. Dieses definiert, wer staatenlos ist, und führt die Rechte auf, die Staatenlosen mindestens gewährt werden müssen. Im Staatenlosenübereinkommen finden sich keine Regelungen zur Ausgestaltung und Durchführung von Staatenlosenverfahren. Um das Übereinkommen effektiv umzusetzen, sind die Vertragsstaaten jedoch verpflichtet, die sich in ihrer Hoheitsgewalt befindenden Staatenlosen zu identifizieren.⁵¹
69. In den folgenden Kapiteln werden Empfehlungen zur Ausgestaltung von Staatenlosenverfahren aus dem UNHCR-Handbuch herangezogen und einige Länderbeispiele zu deren Umsetzung exemplarisch angeführt. Vor diesem Hintergrund wird anschliessend das Staatenlosenverfahren in der Schweiz untersucht.

3.1.1 Institutionelle Verankerung des Staatenlosenverfahrens

UNHCR-EMPFEHLUNGEN

70. Ein rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechendes förmliches Anerkennungsverfahren für Staatenlose garantiert, dass Staatenlose, die sich im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats befinden, identifiziert werden. Es liegt im Ermessen jedes Staates, zu entscheiden, wie dieses institutionell verankert werden soll. Die Feststellung, ob eine Person staatenlos ist, kann kompliziert und schwierig sein. So ist es unabhängig davon, wie die Verfahren gesetzlich oder administrativ verankert sind, wichtig, dass EntscheiderInnen Expertise im Bereich der Anerkennung der Staatenlosigkeit entwickeln. Durch effiziente Mechanismen zur Überweisung von Gesuchen kann neben einer Bündelung der Expertise zugleich gewährleistet werden, dass Staatenlosenverfahren für GesuchstellerInnen zugänglich sind. BeamtInnen, die in Kontakt mit Staatenlosen kommen könnten, können beispielsweise darin

⁵⁰ UNHCR, *UNHCR commemorates 2 years of the #IBelong campaign to eradicate global statelessness*, 27. Oktober 2016, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MegaXv>, inoffizielle Übersetzung der Autorin.

⁵¹ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 8, 62 und 144.

geschult werden, potenzielle GesuchstellerInnen zu identifizieren und sie an die zuständigen Stellen zu verweisen.⁵²

71. Zu Beginn der #IBelong-Kampagne im November 2014 hatten mindestens zehn Staaten Staatenlosenankennungsverfahren eingeführt, um Staatenlose zu identifizieren und so zu schützen. Anders als von einigen Staaten befürchtet, führte dies zu keiner „Sogwirkung“. Es gab keinen Anstieg der Personen, die einen Anspruch auf diese Rechtsstellung geltend machten.⁵³

Länderbeispiele: Spanien und Ungarn

In **Spanien** können Gesuche bei verschiedenen Regierungsstellen im Land eingereicht werden. Sie werden aber von einer zentralen Stelle geprüft und beurteilt.⁵⁴

In **Ungarn** finden regelmässig Schulungen für BeamtInnen sowie Treffen zwischen den verschiedenen dezentralen Regierungsstellen, UNHCR und der Zivilgesellschaft statt. Dies ermöglicht einen Informationsaustausch und die Erörterung aktueller Entwicklungen und Herausforderungen. Im Rahmen eines Projekts mit UNHCR wurde zudem ein internes System der Qualitätssicherung entwickelt, einschliesslich eines Handbuchs und standardisierter Vorlagen für EntscheiderInnen zu Anhörungen und Entscheidungen.⁵⁵

AUSGESTALTUNG IN DER SCHWEIZ

72. Auch die Schweiz verfügt über ein Staatenlosenankennungsverfahren. Dieses wird zentral auf Bundesebene durchgeführt. Gemäss Art. 14 Abs. 3 OV-EJPD ist das SEM hierfür zuständig. Das Staatenlosenankennungsverfahren ist nicht spezialgesetzlich geregelt, sondern richtet sich nach den allgemeinen Regeln für verwaltungsrechtliche Verfahren gemäss dem VwVG⁵⁶. Gegen einen Entscheid des SEM kann beim BVGer Beschwerde erhoben werden (Art. 47 Abs. 1 lit. b VwVG i.V.m. Art. 31 bis 33 VGG⁵⁷). Zweite Beschwerdeinstanz ist das BGer (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG⁵⁸).
73. Angesichts höherer Gesuchzahlen und aus Gründen der Rechtssicherheit gibt es derzeit Bemühungen innerhalb des SEM, das Staatenlosenankennungsverfahren speziell zu regeln, um Besonderheiten der Situation von Staatenlosen besser Rechnung tragen zu können, den MitarbeiterInnen die Arbeit zu erleichtern und sicherstellen, dass alle GesuchstellerInnen gleichbehandelt werden.

⁵² Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), § 64; und UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 5.

⁵³ Vgl. UNHCR, *Global Action Plan to End Statelessness*, 4. November 2014, S. 16; und UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 1 und 3, verfügbar unter: <https://bit.ly/2w69zmZ>.

⁵⁴ Vgl. UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 5.

⁵⁵ Vgl. UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 5 und 12.

⁵⁶ Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. Januar 2017), verfügbar unter: <https://bit.ly/2MLpPks>.

⁵⁷ Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. September 2017), verfügbar unter: <https://bit.ly/2OD1D4x>. Innerhalb des BVGer liegt die Zuständigkeit für Beschwerden auf dem Gebiet der Anerkennung der Staatenlosigkeit bei der Abteilung VI.

⁵⁸ Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. Juni 2017), verfügbar unter: <https://bit.ly/2liQeKj>.

74. Momentan gibt es keine Abteilung oder Sektion innerhalb des SEM, die sich ausschliesslich mit Staatenlosigkeit beschäftigt. Nach Angaben des SEM behandeln zwei Sektionen mit insgesamt etwa 20 MitarbeiterInnen Gesuche um Anerkennung der Staatenlosigkeit. Sie sind aber auch für andere Aufgaben zuständig. Auskünften des SEM zufolge liegt die Federführung für Fragen der Doktrin und Ausbildung bei einer der beiden Sektionen. Eine MitarbeiterIn gibt für neue MitarbeiterInnen eine Einführung in das Staatenlosenverfahren und steht darüber hinaus für Fragen zur Verfügung. Ein Austausch zu Gesuchen um Anerkennung der Staatenlosigkeit finde sektionsübergreifend statt.
75. Im Hinblick auf den Informationsaustausch mit den kantonalen Behörden, insbesondere den kantonalen Migrationsbehörden, gab das SEM an, Besuche durchzuführen, während derer asylrechtliche Themen besprochen würden. Das Thema Staatenlosigkeit werde hingegen bisher nicht systematisch aufgenommen. Im Rahmen der Studie ist unklar geblieben, inwiefern kantonale Behörden, die mit Staatenlosen oder Personen, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht, in Kontakt kommen, diese auf das Staatenlosenverfahren aufmerksam machen. Dass nur wenige kantonale Behörden detailliertere Auskünfte zum Thema Staatenlosigkeit geben konnten, deutet darauf hin, dass dies nur selten stattfindet.

BEWERTUNG

76. In der Schweiz wird das Staatenlosenverfahren auf Bundesebene vom SEM durchgeführt. Innerhalb des SEM haben insbesondere zwei Sektionen Expertise im Bereich der Anerkennung der Staatenlosigkeit entwickelt. Diese könnte im Rahmen von regelmässigen Schulungen in Zusammenarbeit mit UNHCR noch weiter gebündelt werden. Solche thematischen Schulungen würden den SEM-MitarbeiterInnen die Möglichkeit geben, sich fortzubilden, und würden zugleich einen formalisierten Informationsaustausch zwischen UNHCR und dem SEM ermöglichen. Teil eines solchen Austauschs könnte auch die Frage sein, wie die Kontrolle der Entscheide durch den jeweiligen Sektionschef oder die jeweilige Sektionschefin durch zusätzliche Mechanismen der Qualitätssicherung ergänzt werden kann.
77. Die Besuche, die das SEM in den Kantonen durchführt, könnten dazu genutzt werden, um die kantonalen Behörden für das Thema Staatenlosigkeit zu sensibilisieren, auf das Staatenlosenverfahren aufmerksam zu machen und diese anzuregen, Personen, die staatenlos sein könnten, auf bestehende Informationsmaterialien wie die UNHCR-Broschüre zu Staatenlosigkeit in der Schweiz und Liechtenstein und die SEM-Webseite sowie das Staatenlosenverfahren hinzuweisen, um dadurch einen besseren Zugang zum Verfahren sicherzustellen.

3.1.2 Zugang zum Staatenlosenverfahren

UNHCR-EMPFEHLUNGEN

78. Viele Personen wissen nicht, dass sie staatenlos sind. Um sicherzustellen, dass alle Staatenlosen den Schutz des Staatenlosenübereinkommens geniessen können, ist es wichtig, dass das Staatenlosenverfahren zugänglich und nicht zeitlich befristet ist. Dazu kann zum Beispiel beitragen, dass Informationen zum Verfahren in einer Sprache verfügbar sind, die potenzielle GesuchstellerInnen verstehen. Der Zugang kann darüber hinaus erleichtert werden, indem Behörden befugt sind, das Staatenlosenverfahren von Amtes wegen einzuleiten, wenn sich Personen an sie wenden, die möglicherweise

staatenlos sind. Alternativ können Behörden verpflichtet sein, diese Personen auf das Staatenlosenverfahren hinzuweisen. Eine besondere Verpflichtung haben Behörden hier bei unbegleiteten Kindern.⁵⁹

Länderbeispiel: Spanien

In Spanien ist gesetzlich festgelegt, dass die zuständigen Behörden das Staatenlosenverfahren von Amtes wegen einleiten können. Im Asylverfahren werden Personen, die möglicherweise einen Anspruch auf Anerkennung der Staatenlosigkeit haben, über die Möglichkeit informiert, das Staatenlosenverfahren einzuleiten.⁶⁰

AUSGESTALTUNG IN DER SCHWEIZ

79. Informationen zum Schweizer Staatenlosenverfahren sind auf der Webseite des SEM auf Deutsch, Englisch, Französisch und Italienisch verfügbar.⁶¹ Zudem findet sich in der deutschen und der französischen Version des „Handbuch Asyl und Rückkehr: Artikel F5: Die Gesuche um Anerkennung der Staatenlosigkeit“ (SEM-Handbuch) ein Kapitel zum Staatenlosenverfahren.⁶² Informationen zum Beschwerdeverfahren allgemein können auf der Webseite des BVGer abgerufen werden.⁶³
80. Der Zugang zum Staatenlosenverfahren ist nicht zeitlich befristet. Gesuche um Anerkennung der Staatenlosigkeit müssen beim SEM schriftlich in einer Schweizer Amtssprache eingereicht werden (Art. 33a Abs. 1 VwVG) und eine konkrete Begründung und die vorhandenen Beweismittel enthalten.⁶⁴ Auskünften des SEM zufolge werden auch Gesuche in englischer Sprache behandelt, die Antworten des SEM werden jedoch in einer Schweizer Amtssprache abgefasst. Es würden keine weiteren Anforderungen an die Form des Gesuchs gestellt. Gesuche in elektronischer Form würden behandelt und das Staatenlosenverfahren könne auch mündlich eingeleitet werden.
81. Die Möglichkeit, das Staatenlosenverfahren von Amtes wegen einzuleiten, besteht im Schweizer Verwaltungsverfahren nicht. Auskünften des SEM zufolge wurde das Verfahren in der Vergangenheit jedoch auch infolge einer Anfrage bezüglich der Stelle, bei der ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit eingereicht werden kann, eingeleitet. Zudem würden bei Personen, die sich als *Ajanib* oder *Maktumin* bezeichnen, in der Anhörung im Asylverfahren instruktionsgemäss spezifische Fragen hinsichtlich einer eventuellen Staatenlosigkeit gestellt. Es ist nicht klar, ob diese Personen auf die Möglichkeit, ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit zu stellen, hingewiesen werden.

⁵⁹ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), § 68; und UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 5–6.

⁶⁰ Vgl. UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 5–6.

⁶¹ Vgl. SEM, *Asyl / Schutz vor Verfolgung: Staatenlosigkeit*, 3. Februar 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MehtFT>.

⁶² SEM, *Handbuch Asyl und Rückkehr: Artikel F5: Die Gesuche um Anerkennung der Staatenlosigkeit (SEM-Handbuch)*, 1. Mai 2015, verfügbar unter: <https://bit.ly/2P5L2XX>

⁶³ Vgl. BVGer, *Das Gericht: Verfahren*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2nBXRgZ>.

⁶⁴ Vgl. SEM, *Asyl / Schutz vor Verfolgung: Staatenlosigkeit*, 3. Februar 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MehtFT>. Für eine Diskussion der zu erbringenden Beweismittel siehe Kapitel 3.2.3 Beweiswürdigung.

82. Laut einem der Anwälte werden im Asylverfahren oft Fragen, die für Staatenlosigkeit relevant sind, gestellt, da die Identität der GesuchstellerInnen festgestellt werden muss. Das SEM halte manchmal im Asylverfahren fest, dass eine Person staatenlos sei, leite aber das Staatenlosen-anerkennungsverfahren nicht von Amtes wegen ein oder lehne das Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit dann aufgrund von Widersprüchen oder Zweifeln an der Echtheit der Beweismittel ab.
83. Hingegen werden Kinder, die ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung gemäss Art. 23 neues Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (nBüG) stellen, ab dem 1. Januar 2018 darauf aufmerksam gemacht, wo und wie sie vor dem Einreichen eines Einbürgerungsgesuchs ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit stellen können.⁶⁵ Gemäss Auskünften des SEM sind die Kontakte zwischen den Abteilungen Bürgerrecht und Asyl im Bereich der Staatenlosigkeit wie folgt ausgestaltet: Ein Austausch findet bei Bedarf statt. Steht zum Zeitpunkt, zu dem ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung eingereicht wird, die Staatenlosigkeit der GesuchstellerInnen noch nicht fest, muss diese von den Asylabteilungen zuerst abgeklärt respektive festgestellt werden.

BEWERTUNG

84. Es ist positiv zu bewerten, dass der Zugang zum Staatenlosenverfahren nicht zeitlich befristet ist, dass keine weiteren Anforderungen an die Form des Gesuchs gestellt werden und dass Kinder im Rahmen des erleichterten Einbürgerungsverfahrens auf das Staatenlosenverfahren aufmerksam gemacht werden. Die Informationen zum Staatenlosenverfahren im SEM-Handbuch sind für GesuchstellerInnen jedoch nur wenig verständlich und sollten einfacher formuliert werden und in verschiedenen Sprachversionen verfügbar sein. Der Zugang zum Staatenlosenverfahren könnte darüber hinaus weiter verbessert werden, wenn auch MitarbeiterInnen des Direktionsbereichs Asyl angewiesen würden, Betroffene im Asylverfahren auf die Möglichkeit hinzuweisen, ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit zu stellen. Das gleiche gilt für kantonale Behörden, welche mit Personen, die möglicherweise staatenlos sind, in Kontakt kommen. Zudem wäre es wichtig sicherzustellen, dass auch die kantonalen Behörden über die wichtigsten Informationen zum Staatenlosenverfahren verfügen (siehe auch Kapitel 3.1.1).

3.1.3 Verfahrensgarantien

UNHCR-EMPFEHLUNGEN

85. UNHCR empfiehlt folgende grundlegende Verfahrensgarantien: Recht auf eine Anhörung durch staatliche EntscheiderInnen, Unterstützung in Form von Übersetzungs- und Dolmetscherdiensten für schriftliche Gesuche und Anhörungen, Zugang zu Rechtsberatung und – soweit verfügbar – Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung für mittellose GesuchstellerInnen, Rücksicht auf die besonderen Schutzbedürfnisse von Frauen, Kindern und Menschen mit Behinderungen, Begrenzung der Bearbeitungszeit von Gesuchen um Anerkennung der Staatenlosigkeit, Recht auf eine Entscheidung in schriftlicher Form und unter Angabe der

⁶⁵ Für Ausführungen zu der Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung für staatenlose Kinder siehe Kapitel 5.1.2 Erwerb des Bürgerrechts durch Geburt in der Schweiz.

Gründe, auf denen die Entscheidung beruht, und Recht, gegen die erste Ablehnung eines Gesuchs aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen einen Rechtsbehelf einzulegen.⁶⁶

86. Eine der wesentlichen Verfahrensgarantien im Staatenlosenverfahren ist das Recht auf zumindest eine individuelle Anhörung und die Bereitstellung der erforderlichen Unterstützung durch Übersetzungs- und Dolmetscherdienste während des Verfahrens: Zum einen gibt eine Anhörung den GesuchstellerInnen die Möglichkeit, ihren Fall umfassend vorzutragen und die für ihren Antrag wesentlichen Informationen beizubringen und zu erläutern. Zum anderen können EntscheiderInnen im Rahmen einer Anhörung im Einzelfall etwaige Unklarheiten aufklären und Fragen zu den vorgelegten Beweismitteln stellen.⁶⁷

Länderbeispiel: Frankreich

GesuchstellerInnen werden zu einer Anhörung beim *Office français de protection des réfugiés et apatrides* (Ofpra) eingeladen. Dies ermöglicht es den EntscheiderInnen, herauszufinden, zu welchen Staaten die GesuchstellerInnen eventuell Verbindungen haben und ob sie als Staatsangehörige einer dieser Staaten angesehen werden. Wenn nötig, stellt das Ofpra für die Anhörungen kostenlos DolmetscherInnen zur Verfügung.⁶⁸

AUSGESTALTUNG IN DER SCHWEIZ

87. Aus Kostengründen können die wenigsten RBS in der Schweiz unentgeltliche Beratung und Vertretung im erstinstanzlichen Staatenlosenverfahren anbieten. Anders als im neuen Asylverfahren, welches 2019 in Kraft treten wird, ist bisher keine vom Staat finanzierte unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung im erstinstanzlichen Staatenlosenverfahren vorgesehen. Es ist daher davon auszugehen, dass Mandate auch künftig zumeist von AnwältInnen übernommen werden.
88. Das Staatenlosenverfahren wird schriftlich geführt und Auskünften des SEM zufolge werden mündliche Anhörungen nur angesetzt, wenn die notwendigen Informationen nicht anderweitig erhalten werden können. Das SEM führte beispielsweise eine mündliche Anhörung durch, um die Glaubhaftigkeit einer Person zu prüfen. Das Verfahren dauere zurzeit durchschnittlich vier Monate. Die befragten Anwälte gaben an, dass das SEM für ihre MandantInnen nie eine mündliche Anhörung angesetzt habe.
89. Gegen einen erstinstanzlichen Entscheid des SEM kann beim BVGer Beschwerde erhoben werden. Im Beschwerdeverfahren besteht kein Vertretungszwang. Es kann ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt werden. Ein solches Gesuch wird gemäss Art. 65 Abs. 1 VwVG gutgeheissen, wenn die BeschwerdeführerInnen nicht über die erforderlichen Mittel verfügen und das Verfahren nicht aussichtslos ist.⁶⁹ Das BVGer entscheidet grundsätzlich reformatorisch. Wenn eine Beschwerde gutgeheissen wird, stellt das BVGer die Staatenlosigkeit in verbindlicher Weise fest, sodass eine weitere Verfügung des SEM nicht nötig ist. Nur in Ausnahmefällen weist das BVGer die Sache zur Neuentscheidung an das SEM zurück.

⁶⁶ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), § 71; und UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 7.

⁶⁷ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 71, 73 und 100.

⁶⁸ Vgl. UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 10.

⁶⁹ Antragsformulare sind auf der Webseite des BVGer, verfügbar unter: <https://bit.ly/2nBXRgZ>.

90. Auskünften des BVGer zufolge gibt es keine Auswertungen im Hinblick darauf, ob die BeschwerdeführerInnen mehrheitlich durch einen Anwalt beziehungsweise eine Anwältin vertreten werden. Es gebe auch keine Auswertungen dahingehend, ob die BeschwerdeführerInnen, die durch einen Anwalt beziehungsweise eine Anwältin vertreten werden, meist ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege stellen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer habe im Zeitraum von 2007 bis 2016 bei 531 Tagen gelegen.
91. Alle befragten Anwälte haben für ihre MandantInnen bereits Beschwerde beim BVGer eingelegt. Ein Anwalt führte aus, dass für seine MandantInnen die unentgeltliche Rechtspflege meistens verweigert wurde. Dies habe in der Regel zu einem Rückzug der Beschwerden geführt, da die MandantInnen die Kosten nicht tragen konnten. Keiner der Anwälte hat bisher eine Beschwerde weiter an das BGer gezogen. Einer der Anwälte erklärte, dass das BVGer seine Beschwerden bisher immer gutgeheissen hat und dass eine Beschwerde vor dem BGer für seine MandantInnen zu teuer wäre.

BEWERTUNG

92. Es ist positiv zu bewerten, dass GesuchstellerInnen in der Schweiz grundlegende Verfahrensgarantien gewährt werden, wie das Recht, ein Rechtsmittel einzulegen, und die Möglichkeit, im Beschwerdeverfahren unentgeltliche Rechtspflege zu erhalten.
93. Eine spezielle Regelung des Staatenlosenanerkenntnisverfahrens durch Gesetz oder SEM-interne Weisungen würde die Gelegenheit bieten, weitere wichtige Verfahrensrechte zu verankern wie insbesondere das Recht auf eine Anhörung, falls notwendig mit Unterstützung durch Übersetzungs- und Dolmetscherdienste. Die Einführung einer unentgeltlichen Beratung und Rechtsvertretung im erstinstanzlichen Verfahren wie im neuen Asylverfahren würde sicherstellen, dass die GesuchstellerInnen über das Verfahren informiert sind und ihre Interessen von Anfang an angemessen vertreten sind. Gestützt werden könnte eine solche Reform auf Art. 29 Abs. 3 BV⁷⁰, der Personen ohne erforderliche Mittel, deren Begehren nicht aussichtslos erscheint, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege garantiert, und soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, auf unentgeltlichen Rechtsbeistand. Der Geltungsbereich der unentgeltlichen Prozessführung bezieht sich dabei auch auf nichtstreitige Verwaltungsverfahren.⁷¹
94. Die Schweizerische Asylrekurskommission (ARK) hat sich mit der unentgeltlichen Verbeiständung im erstinstanzlichen Asylverfahren auseinandergesetzt und dabei festgehalten, dass die vom Bundesgericht entwickelten Regeln über die Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung auf das erstinstanzliche Asylverfahren anwendbar seien und sich die Notwendigkeit anwaltlicher Verbeiständung ergeben könne. Begründet hat dies die ARK damit, dass in der Regel eines der beiden Kriterien der Notwendigkeit – das Erfordernis der „erheblichen Tragweite“ für die gesuchstellende Person – erfüllt sei. Jedoch sei das weitere Erfordernis des „Anstehens komplexer Sach- oder Rechtsfragen“, die nach dem Beizug eines professionellen Rechtsvertreters im erstinstanzlichen Asylverfahren verlangten, selten erfüllt. Die ARK begründete dies nicht mit dem geltenden Untersuchungsgrundsatz, sondern mit den „verfahrensspezifischen Eigenheiten“ des erstinstanzlichen Asylverfahrens und verwies dabei

⁷⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 12. Februar 2017), verfügbar unter: <https://bit.ly/1O5n7BV>.

⁷¹ Gerold Steinmann, Art. 29, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, *Die Schweizerische Bundesversammlung, Kommentar*, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen, 2008, Rz. 36.

unter anderem auf das Institut der Hilfswerksvertretung und den weitgehend unentgeltlich arbeitenden RBS.⁷²

95. Da wie oben ausgeführt die wenigsten RBS im erstinstanzlichen Staatenlosenverfahren unentgeltliche Beratung und Vertretung anbieten können und zudem keine HilfswerksvertreterInnen vorgesehen sind, wäre nach den von der ARK aufgestellten Kriterien eine anwaltliche Verbeiständung im erstinstanzlichen Staatenlosenverfahren notwendig.

3.1.4 Aufenthaltsregelung während des Staatenlosenverfahrens

UNHCR-EMPFEHLUNGEN ZUM BLEIBERECHT UND INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN BEI INHAFTIERUNG VON PERSONEN OHNE BLEIBERECHT

96. Um ein faires und wirksames Verfahren sicherzustellen, sollten GesuchstellerInnen während eines laufenden Staatenlosenverfahrens nicht zum Verlassen des Hoheitsgebiets gezwungen werden. Aus dem Staatenlosenübereinkommen lässt sich nicht ableiten, dass sich Personen rechtmässig im Vertragsstaat aufhalten müssen, um ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit zu stellen. Insbesondere angesichts des Umstands, dass viele Staatenlose aufgrund der fehlenden Staatsangehörigkeit nicht über die Dokumente verfügen, die für die rechtmässige Einreise oder den rechtmässigen Aufenthalt notwendig sind, wäre ein solches Erfordernis unangemessen.⁷³

Länderbeispiel: Republik Moldau

GesuchstellerInnen haben für die Dauer des Staatenlosenverfahrens das Recht, sich in der Republik Moldau aufzuhalten. Sie können nur aus Gründen der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung aus dem Hoheitsgebiet weggewiesen werden.⁷⁴

97. Die routinemässige Inhaftierung von Personen, die aufgrund ihrer Staatenlosigkeit Schutz beantragen, ist willkürlich und widerspricht damit dem Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person (Art. 9 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)⁷⁵ und Art. 5 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)⁷⁶). Es liegt in der Natur der Staatenlosigkeit, dass Staatenlose nur äusserst eingeschränkten Zugang zu grundlegenden Identitäts- und Reisedokumenten haben. Darüber hinaus gibt es für Staatenlose oftmals gar kein Land, in dem sie sich rechtmässig aufhalten können. Daher können fehlende Dokumente oder das Fehlen der erforderlichen Einreiseerlaubnis nicht als allgemeine Begründung für die Inhaftierung Staatenloser angeführt werden.⁷⁷

⁷² Vgl. zum Ganzen den Auszug aus dem Urteil der Schweizerischen Asylrekurskommission vom 10. Juli 2001 i.S. S. und Z. B., Türkei, auch erschienen in Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission [EMARK] 2001 Nr. 11, insbesondere Erw. 4–6, verfügbar unter: <http://www.vpb.admin.ch/ital/doc/66/66.35.html>.

⁷³ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 69 und 72.

⁷⁴ Vgl. UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 7 und 15.

⁷⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 999, p. 171, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html> und AS 1993 750.

⁷⁶ Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales telle qu'amendée par les Protocoles n° 11 et n° 14, 4 novembre 1950, STE n°005, verfügbar unter: <https://bit.ly/2w7udn3>.

⁷⁷ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), § 112.

Art. 9 par. 1 Pacte international relatif aux droits civils et politiques

„Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévus par la loi.“

Art. 5 par. 1 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

„Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales:

- a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent;
- b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi;
- c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci;
- d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente;
- e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond;
- f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.“

AUSGESTALTUNG IN DER SCHWEIZ

98. GesuchstellerInnen in der Schweiz haben während des Staatenlosen Anerkennungsverfahrens kein Aufenthaltsrecht. Auskünften des SEM zufolge wird der Vollzug der Wegweisung während des Verfahrens in der Praxis jedoch grundsätzlich sistiert, wenn das Gesuch nicht von vornherein chancenlos ist. Dies gelte sowohl für GesuchstellerInnen mit einem negativen Asylentscheid als auch für GesuchstellerInnen, die das Asylverfahren nicht durchlaufen haben.
99. Im Rahmen der Studie wurde jedoch zum einen aufgeführt, dass das Fehlen eines Aufenthaltsrechts während des Staatenlosen Anerkennungsverfahrens dazu führt, dass die Betroffenen ein Asylgesuch stellen, um nicht weggewiesen zu werden. Zum anderen wurde die Vermutung geäußert, dass Staatenlose, die sich irregulär in der Schweiz befinden, gar kein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit einreichen.
100. Hinsichtlich des Risikos der (wiederholten) Inhaftierung nicht anerkannter Staatenloser gibt es derzeit nicht genügend Informationen. So erklärte eine Akademikerin beispielsweise, dass sie während ihrer Arbeit zur Migrationskontrolle noch nicht mit dem Thema Staatenlosigkeit konfrontiert gewesen ist.

BEWERTUNG

101. Es ist positiv zu bewerten, dass GesuchstellerInnen während des Staatenlosenanerkenntnisverfahrens in der Praxis in der Regel nicht weggewiesen werden. Die Einführung eines Aufenthaltsrechts während des Staatenlosenanerkenntnisverfahrens würde jedoch einen besseren Zugang zum Verfahren sicherstellen und für Rechtssicherheit sorgen.

3.1.5 Koordinierung von Asyl- und Staatenlosenanerkenntnisverfahren

UNHCR-EMPFEHLUNGEN

102. Es ist wichtig, dass für Personen, die sowohl ein Asylgesuch als auch ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit stellen, beide Gesuche geprüft und – falls zutreffend – beide Rechtsstellungen ausdrücklich anerkannt werden. So sind Fälle denkbar, in denen die Flüchtlingseigenschaft einer staatenlosen Person erlischt, ohne dass sie eine Staatsangehörigkeit erlangt hat. Diese Person benötigt somit weiterhin den Schutz des Staatenlosenübereinkommens. Wenn die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft und der Staatenlosigkeit in getrennten Verfahren erfolgen und das Staatenlosenanerkenntnisverfahren keine Kontaktaufnahme mit den Behörden des Herkunftslands erfordert, können beide Verfahren parallel geführt werden.⁷⁸

Länderbeispiel: Frankreich

Das Staatenlosenanerkenntnisverfahren und das Asylverfahren werden vom Ofpra getrennt durchgeführt. Macht eine Person sowohl einen Anspruch auf Feststellung der Flüchtlingseigenschaft als auch auf Feststellung der Staatenlosigkeit geltend, werden diese Gesuche zusammen behandelt. Die Asylabteilung des Ofpra ist dann dafür zuständig, über die Gesuche zu entscheiden und die kombinierte Rechtsstellung als „staatenloser Flüchtling“ zu gewähren.⁷⁹

AUSGESTALTUNG IN DER SCHWEIZ

103. In der Schweiz stellte das BVGer in seinem Urteil vom 9. Mai 2014 klar, dass das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)⁸⁰ und das Staatenlosenübereinkommen gleichzeitig auf ein und dieselbe Person anwendbar sein können.⁸¹ Laut dem SEM erfolgt eine Sistierung des Staatenlosenanerkenntnisverfahrens bei hängigem Asylverfahren seit 2015 daher nicht mehr automatisch. Eine Sistierung sei jedoch möglich, falls notwendige Instruktionsmassnahmen die Staatenlosigkeit betreffend aus asylrechtlichen Gründen während des Asylverfahrens nicht durchgeführt werden können.

⁷⁸ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 78 und 80.

⁷⁹ Vgl. UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 9–10.

⁸⁰ Convention relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 189, p. 137, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html> und AS 1955 443.

⁸¹ Vgl. BVGer, *A. gegen Bundesamt für Migration (BFM)*, C-1873/2013, 9. Mai 2014, 7.3.4, verfügbar in der Entschaiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.

Nach der Anerkennung erhielt Andrey eine Niederlassungsbewilligung und einen grünen „Pass für eine ausländische Person“^{***}, mit dem er nach Norwegen reisen konnte: „Ich fühle mich endlich wie ein richtiger Mensch.“ Andrey hat bereits an mehreren Gärtnereiprojekten teilgenommen und träumt davon, eine Baumschule aufzubauen: „Ich möchte nicht für den Rest meines Lebens von Sozialhilfe abhängig sein. Ich möchte Land bewirtschaften und mich so in die Schweiz integrieren, in das Land, das mich aufgenommen hat und dem ich verpflichtet bin.“

^{***} Vgl. die Ausführungen zum „Pass für eine ausländische Person“ in Kapitel 4.3.2 Reiseausweise.

104. Die befragten Anwälte wiesen darauf hin, dass das Staatenlosenverfahren in der Vergangenheit in manchen Fällen ein Jahr beziehungsweise mehrere Jahre gedauert hat. Es wurde auf einen Fall verwiesen, in dem das Staatenlosenverfahren fünf Jahre gedauert habe. Da ein Asylverfahren hängig war, sei erst dessen Ausgang abgewartet worden, bevor das Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit geprüft worden sei.⁸² Dagegen habe das schnellste Staatenlosenverfahren circa 10 bis 14 Tage gedauert. Auch heute werde das Staatenlosenverfahren in der Regel während des Asylverfahrens immer noch sistiert. Vermutlich ist dies auf asylrechtliche Gründe zurückzuführen. Im Rahmen der Studie betonten zivilgesellschaftliche Akteure jedoch, warum es für ihre KlientInnen wichtig war, zugleich als Flüchtling und als staatenlose Person anerkannt zu werden. Es wurde auf einen Klienten verwiesen, dem die Staatsangehörigkeit entzogen worden war. Für ihn sei es bedeutend gewesen, die Staatenlosigkeit zu klären, um dem Fluchtgrund Rechnung zu tragen. Einer der Anwälte verwies zudem auf einen Mandanten, dem bereits Asyl und eine Niederlassungsbewilligung gewährt worden waren, der aber zusätzlich ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit stellte. So habe sich der Vermerk „Staat unbekannt“ für ihn negativ bei der Arbeits- und Wohnungssuche ausgewirkt, da potenzielle ArbeitgeberInnen und VermieterInnen mit solchen Personen nichts zu tun haben wollten. Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass die Anerkennung der Staatenlosigkeit Kindern ermöglicht, ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung zu stellen, während diese Möglichkeit für Kinder mit Flüchtlingsstatus nicht besteht.

BEWERTUNG

105. Es ist positiv zu bewerten, dass das Staatenlosenverfahren während des Asylverfahrens nicht mehr automatisch sistiert wird. Dies hat in der Vergangenheit zu einer langen Bearbeitungszeit von Gesuchen um Anerkennung der Staatenlosigkeit geführt.⁸³ An die Rechtsstellung einer staatenlosen Person sind andere Rechtsfolgen und Rechtsansprüche geknüpft als an die eines Flüchtlings. Beispielsweise können staatenlose Kinder erleichtert eingebürgert werden. Daher ist es für die Betroffenen wichtig, dass sowohl das Asylgesuch als auch das Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit geprüft und gegebenenfalls beide Rechtsstellungen anerkannt werden.⁸⁴

⁸² Für mehr Informationen zur Sistierung des Staatenlosenverfahrens während eines hängigen Asylverfahrens siehe Kapitel 3.1.5 Koordinierung von Asyl- und Staatenlosenverfahren.

⁸³ Vgl. die Ausführungen zur Bearbeitungszeit von Gesuchen um Anerkennung der Staatenlosigkeit in Kapitel 3.1.3 Verfahrensgarantien.

⁸⁴ Für mehr Informationen siehe Kapitel 3.2.2 Erfordernis eines schutzwürdigen Interesses; Kapitel 4.1 Aufenthaltsregelung; und Kapitel 5.1.2 Erwerb des Bürgerrechts durch Geburt in der Schweiz.

3.2 Anerkennungspraxis und Ausschluss vom Staatenlosenübereinkommen

106. Wie bereits im Abschnitt zur Staatenlosigkeit in Zahlen dargestellt (siehe insbesondere Kapitel 2.4) führt das SEM seit 1986 Statistiken über das Anerkennungsverfahren. Demzufolge wurden im Zeitraum 1986–2017 insgesamt 1364 Gesuche um Anerkennung der Staatenlosigkeit erledigt, wovon der grösste Teil in den letzten fünf Jahren erfolgte. Insgesamt wurden 660 Gesuche gutgeheissen, 608 Gesuche abgelehnt, 43 abgeschrieben und 53 zurückgezogen. Die Anerkennungsquote lag im Durchschnitt bei 48,39 %.

Tabelle 1: Erledigungen der Gesuche um Anerkennung der Staatenlosigkeit

	1986	1987	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Anerkennung Staatenlosigkeit	2	4	5	0	0	2	1	3	4
Ablehnung Staatenlosigkeit	0	0	0	7	6	0	2	10	1
Abschreibung Gesuch	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Rückzug Gesuch	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	2	4	5	7	6	2	3	14	5
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Anerkennung Staatenlosigkeit	1	0	1	5	1	3	2	13	4
Ablehnung Staatenlosigkeit	1	2	2	3	6	18	22	18	13
Abschreibung Gesuch	0	1	0	1	0	0	0	0	1
Rückzug Gesuch	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Total	2	3	3	9	7	21	25	32	18
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anerkennung Staatenlosigkeit	11	43	15	10	58	147	129	60	136
Ablehnung Staatenlosigkeit	13	19	36	26	69	67	95	77	95
Abschreibung Gesuch	1	0	1	0	1	4	4	1	27
Rückzug Gesuch	0	0	0	0	1	4	12	3	31
Total	25	62	52	36	129	222	240	141	289

Quelle: Auskünfte des SEM auf Basis der ZEMIS-Daten.

107. Das BVGer schloss seinerseits von der Aufnahme des Betriebs am 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2017⁸⁵ insgesamt 118 Verfahren bezüglich der Anerkennung der Staatenlosigkeit ab, davon 22 im Jahr 2017. Das BVGer wies 44 Beschwerden ab und hiess 11 Beschwerden gut. Die restlichen Beschwerden wurden durch Abschreibungs- oder Nichteintretensentscheide erledigt. Auskünften des BVGer zufolge waren am 31. Dezember 2017 noch 30 Verfahren hängig.

108. Vor dem Hintergrund dieser statistischen Informationen wird im vorliegenden Kapitel untersucht, inwiefern die Anerkennungspraxis in der Schweiz der Definition im Staatenlosenübereinkommen entspricht. Hierbei wird als Auslegungshilfe das UNHCR-Handbuch herangezogen.

⁸⁵ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, *Geschäftsbericht*, 2007 bis 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MJmkLq>; und Auskünfte des BVGer.

3.2.1 Definition einer staatenlosen Person

INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN UND UNHCR-EMPFEHLUNGEN

109. Art. 1 Abs. 1 Staatenlosenübereinkommen definiert, wer staatenlos ist. Die dort niedergelegte Definition hat darüber hinaus mittlerweile auch völkergewohnheitsrechtlichen Charakter erlangt.⁸⁶

Art. 1 para. 1 Convention relating to the Status of Stateless Persons

„[T]he term ‘stateless person’ means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law.“⁸⁷

Art. 1 par. 1 Convention relative au statut des apatrides

„[L]e terme <apatride> désigne une personne qu’aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation.“

110. Eine Person ist ab dem Zeitpunkt staatenlos, in dem die Voraussetzungen von Art. 1 Abs. 1 Staatenlosenübereinkommen erfüllt sind. Die Feststellung der Staatenlosigkeit ist daher deklaratorischer und nicht konstitutiver Natur. Die Definition in Art. 1 Abs. 1 Staatenlosenübereinkommen enthält zwei konstituierende Merkmale: „by any State“ beziehungsweise „aucun État“ und „not considered as a national [...] under the operation of its law“ beziehungsweise „ne considère comme son ressortissant par application de sa législation“. Auch wenn die Definition in Art. 1 Abs. 1 Staatenlosenübereinkommen negativ formuliert ist, beschränkt sich die Prüfung im Staatenlosenanerkenntnisverfahren auf Staaten, zu denen die Person eine massgebliche Verbindung hat, insbesondere durch Geburt im Hoheitsgebiet, Abstammung, Heirat, Adoption oder gewöhnlichen Aufenthalt.⁸⁸
111. Bei der Feststellung, ob eine Person nach dem Recht eines Staates nicht als Staatsangehörige angesehen wird, ist zu untersuchen, wie der betreffende Staat sein Staatsangehörigkeitsrecht in der Praxis auf den Fall der betreffenden Person anwendet. Eine solche Prüfung berührt sowohl tatsächliche als auch rechtliche Fragen. Dabei ist nicht wichtig, wie der Status der betreffenden Person in der Vergangenheit aussah oder in der Zukunft aussehen könnte, entscheidend ist allein, ob die Person zum Zeitpunkt der Feststellung nach Art. 1 Abs. 1 Staatsangehörige des fraglichen Staates beziehungsweise der fraglichen Staaten ist oder nicht.⁸⁹

UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ:

ÜBERSETZUNG VON ART. 1 ABS. 1 STAATENLOSENÜBEREINKOMMEN

112. In der Schweiz wurde die Definition in Art. 1 Abs. 1 Staatenlosenübereinkommen aus dem französischen Originaltext wie folgt ins Deutsche übersetzt: „Staatenlos‘ im Sinne dieses

⁸⁶ Vgl. United Nations, *Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries*, 2006, S. 48–49, verfügbar unter: <https://bit.ly/2w6qGVP>.

⁸⁷ An dieser Stelle wird auch auf die authentische englische Sprachfassung verwiesen, da diese widerspiegelt, dass der Verweis auf „law“ beziehungsweise „législation“ weit auszulegen ist.

⁸⁸ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 16–18.

⁸⁹ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 23 und 50.

Übereinkommens ist eine Person, die kein Staat auf Grund seiner *Gesetzgebung* als seinen Angehörigen betrachtet.“⁹⁰

113. Im deutschen Bundesgesetzblatt wird „law“ beziehungsweise „législation“ dagegen mit *Recht* übersetzt.⁹¹ Diese Übersetzung spiegelt deutlicher wider, dass der Verweis weit auszulegen ist und nicht nur Gesetze, sondern auch Ministerialerlasse, Verordnungen, Verfügungen, Richterrecht und gegebenenfalls Gewohnheitsrecht umfassen sollte. Da es zudem vorkommen kann, dass ein Staat sich in der Praxis nicht an den Wortlaut des Gesetzes hält, sind auch Fälle erfasst, in denen das geschriebene Recht bei der praktischen Umsetzung wesentlich modifiziert wird.⁹² Weder die in Deutschland noch die in der Schweiz verwendete deutsche Übersetzung spiegeln jedoch den Verweis auf die Anwendung, nämlich „under the operation of“ beziehungsweise „par application de“, wider.

114. Auskünften des SEM zufolge wird der Begriff der Gesetzgebung in der Anerkennungspraxis jedoch weit ausgelegt.

UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ:

UNTERSCHIEDUNG ZWISCHEN RECHTLICHER UND FAKTISCHER STAATENLOSIGKEIT

115. Im SEM-Handbuch und in der Rechtsprechung des BVGer wird darüber hinaus zwischen rechtlicher und faktischer Staatenlosigkeit unterschieden. *De-iure*-Staatenlose seien Personen, die kein Staat auf Grund seiner Gesetzgebung als seine Angehörigen betrachte. *De-facto*-Staatenlose seien Personen, die formell zwar eine Staatsangehörigkeit hätten, deren Heimatstaat sie aber faktisch nicht mehr anerkenne und sich weigere, ihnen Schutz zu gewähren.⁹³

116. Wie oben ausgeführt, ist im Staatenlosenverfahren zu untersuchen, wie der betreffende Staat sein Staatsangehörigkeitsrecht in der Praxis auf den Fall der betreffenden Person anwendet. Dieses Vorgehen, bei der die Lage geprüft wird, in der sich eine Person praktisch befindet, kann zu einem anderen Ergebnis führen als eine rein formalistische Analyse.⁹⁴ Eine Person, die von ihrem Heimatstaat in der Praxis nicht mehr als Staatsangehörige anerkannt wird und nicht mehr dessen Schutz genießt, ist staatenlos gemäss Art. 1 Abs. 1 Staatenlosenübereinkommen, wenn sie keine andere Staatsangehörigkeit besitzt.

117. Damit der durch das Staatenlosenübereinkommen garantierte Schutz nicht verwehrt wird, ist es wichtig, dass Personen, die die Voraussetzungen von Art. 1 Abs. 1 Staatenlosenübereinkommen erfüllen, als staatenlos anerkannt werden und nicht irrtümlich als *de-facto*-Staatenlose bezeichnet werden. *De-facto*-Staatenlosigkeit ist in keinem internationalen

⁹⁰ AS 1972 2320, Hervorhebung durch die Autorin.

⁹¹ Vgl. *Bundesgesetzblatt Teil II*, Jahrgang 1976, Nr. 22, S. 474, verfügbar unter: <https://bit.ly/2KRfz8B>.

⁹² Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 22 und 24.

⁹³ Vgl. SEM, *SEM-Handbuch*, 1. Mai 2015, S. 6–7; und vgl. zum Beispiel BVGer, *A. und seine Kinder B. und C. gegen Staatssekretariat für Migration SEM*, F-6147/2015, 5. Januar 2017, 3.1, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/pdfid/58b57b274.pdf>: „Staatenlosigkeit bedeutet nach dieser Begriffsbeschreibung [Art. 1 Abs. 1 Staatenlosenübereinkommen] das Fehlen der rechtlichen Zugehörigkeit zu einem Staat (sog. „de iure“-Staatenlose). Das Abkommen bezieht sich dagegen nicht auf Personen, die zwar formell noch eine Staatsangehörigkeit besitzen, deren Heimatstaat ihnen aber keinen Schutz mehr gewährt (sog. „de facto“-Staatenlose [...]).“

⁹⁴ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 23–24.

Rechtsinstrument definiert und es gibt keine besondere vertragliche Regelung für diese Personengruppe.⁹⁵

UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ:

AUSSCHLUSS AUFGRUND DES FREIWILLIGEN VERZICHTS AUF DIE STAATSANGEHÖRIGKEIT UND MANGELNDER BEMÜHUNGEN, EINE STAATSANGEHÖRIGKEIT (WIEDER) ZU ERWERBEN

118. Um in der Schweiz als staatenlos anerkannt zu werden, müssen GesuchstellerInnen zudem ohne eigenes Zutun die Staatsangehörigkeit verloren haben und dürfen keine Möglichkeit haben, diese (wieder) zu erlangen.⁹⁶ Das BGer urteilte wie folgt: „Personen, die ihre Staatsbürgerschaft freiwillig aufgegeben haben oder sich ohne triftige Gründe weigern, diese wieder zu erwerben, obwohl sie die Möglichkeit dazu hätten, fallen nicht unter das Staatenlosen-Übereinkommen.“⁹⁷ Diese zusätzliche Voraussetzung wird vom BVGer wie folgt begründet: „Die Anerkennung der Staatenlosigkeit soll in erster Linie Menschen Hilfe in Form eines Auffang- und Schutzstatus bieten, die ohne ihr Zutun in eine Notlage geraten sind. Das Staatenlosenübereinkommen soll nicht dazu dienen, allen Personen, die es wünschen, den Status der Staatenlosigkeit, der in verschiedener Hinsicht günstiger ist als derjenige anderer ausländischer Personen, zu verschaffen. Ziel des Staatenlosenübereinkommens ist es, staatenlose Personen gleich zu behandeln wie Flüchtlinge. [...] Der Status der Staatenlosigkeit verlöre seinen Grundgehalt, würde er zu einer Sache der persönlichen Präferenz [...]“⁹⁸
119. Das BVGer führte weiter aus, dass als triftige Gründe, die Staatsangehörigkeit nicht wiederzuerlangen, subjektive, in der persönlichen Präferenz liegende Gründe nicht infrage kommen.⁹⁹ Als triftig könnten nur objektive Gründe angesehen werden. Eine rein subjektive Motivation, die Schritte zum (Wieder-)Erwerb der Staatsangehörigkeit nicht unternehmen zu wollen, sei dagegen in der Regel als Ausdruck persönlicher Präferenzen anzusehen. Als triftiger Grund anerkannt wurde dagegen die Weigerung eines vorläufig aufgenommenen Flüchtlings, sich in den Herkunftsstaat zu begeben und dort um die Staatsangehörigkeit zu ersuchen.¹⁰⁰
120. Auskünften des SEM zufolge werden Gesuche meistens abgelehnt, weil die GesuchstellerInnen nicht nachweisen können, dass sie – ohne eigenes Zutun – keine Staatsangehörigkeit besitzen und dass sie alles Mögliche unternommen haben, um diese wiederzuerlangen. Auch das BVGer hat nach eigenen Angaben in zahlreichen Fällen festgehalten, dass die BeschwerdeführerInnen nicht alles Zumutbare unternommen haben, um ihre Staatenlosigkeit zu beenden, beziehungsweise, dass sie die entsprechenden Bemühungen nicht ausreichend dokumentiert haben.
121. In Art. 1 Abs. 2 Staatenlosenübereinkommen werden die Gründe, aus denen eine staatenlose Person vom Schutz des Übereinkommens auszuschliessen ist, jedoch abschliessend

⁹⁵ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), § 7, S. 59, Fussnote 74, und S. 76, Fussnote 112.

⁹⁶ Vgl. SEM, *SEM-Handbuch*, 1. Mai 2015, S. 7; und SEM, *Asyl / Schutz vor Verfolgung: Staatenlosigkeit*, 3. Februar 2017, verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/staatenlosigkeit.html>.

⁹⁷ BGer, X. *gegen Bundesamt für Migration*, 2C_36/2012, 10. Mai 2012, 3.1, verfügbar unter: http://www.servat.unibe.ch/dfr/bger/120510_2C_36-2012.html.

⁹⁸ BVGer, A. *gegen Bundesamt für Migration (BFM)*, C-5327/2007, 4. August 2009, 4.2, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjd>.

⁹⁹ Vgl. BVGer, A. *gegen Bundesamt für Migration (BFM)*, C-5327/2007, 4. August 2009, 4.2.

¹⁰⁰ Vgl. BVGer, A. *gegen Bundesamt für Migration (BFM)*, C-1873/2013, 9. Mai 2014, 11.4 und 11.6.

aufgeführt.¹⁰¹ Der freiwillige Verzicht auf die Staatsangehörigkeit ist kein Grund für den Ausschluss vom Staatenlosenübereinkommen.¹⁰²

122. Insbesondere sollten Kinder, die die Voraussetzungen von Art. 1 Abs. 1 erfüllen, nicht vom Schutz des Staatenlosenübereinkommens ausgeschlossen werden, weil ihre Eltern sie nicht haben einbürgern lassen. Eine solche Praxis widerspricht nicht nur dem Staatenlosenübereinkommen, sondern auch der Verpflichtung, bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen (Art. 3 Abs. 1 Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention)¹⁰³). Der UN-Kinderrechtsausschuss betont, dass dieser Grundsatz auch im Bereich des Asyls und des Zugangs zu einer Staatsangehörigkeit beachtet werden muss.¹⁰⁴
123. Obwohl die Frage der freien Entscheidung kein Grund für den Ausschluss vom Staatenlosenübereinkommen ist, kann sie sich auf die anschliessende Behandlung der staatenlosen Person auswirken. Personen, die freiwillig auf ihre Staatsangehörigkeit verzichtet haben, können diese im Gegensatz zu anderen Staatenlosen möglicherweise wiedererwerben. Besteht für eine staatenlose Person die realistische Chance, in der nahen Zukunft in einem anderen Staat Schutz zu erhalten, der mit den Standards des Staatenlosenübereinkommens übereinstimmt, liegt es im Ermessen des Aufnahmestaats, dieser Person ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht zu verleihen. Für Personen, die aus praktischen Erwägungen freiwillig auf ihre Staatsangehörigkeit verzichten, weil sie keine Staatsangehörigen eines bestimmten Staates sein möchten oder weil sie glauben, dass sie dadurch in einem anderen Staat einen Schutzstatus erlangen, ist die Wiederaufnahme durch den Staat der früheren Staatsangehörigkeit, verbunden mit deren Wiedererwerb, die beste Lösung.¹⁰⁵
124. Für die Schweiz schlug einer der befragten AkademikerInnen in diesem Sinne beispielsweise vor, dass die Anerkennung als Staatenloser beziehungsweise Staatenlose und die Aufenthaltsregelung voneinander getrennt werden könnten.¹⁰⁶

BEWERTUNG

125. Um zu gewährleisten, dass Staatenlosen in der Schweiz der durch das Staatenlosenübereinkommen garantierte Schutz nicht verwehrt wird, sollte sichergestellt werden, dass der Begriff „law“ beziehungsweise „législation“ weit ausgelegt wird. Das Staatenlosenübereinkommen unterscheidet zudem nicht zwischen rechtlicher und faktischer Staatenlosigkeit. Entscheidend für die Anerkennung ist, ob eine Person faktisch von den in Betracht kommenden Staaten als Staatsangehörige betrachtet wird oder nicht.
126. Staatenlose dürfen auch nicht vom Schutz des Staatenlosenübereinkommens ausgeschlossen werden, weil sie freiwillig auf ihre Staatsangehörigkeit verzichten und nicht alles Mögliche

¹⁰¹ Für eine ausführliche Diskussion der Ausschlussklauseln siehe Kapitel 3.2.4 Anwendung der Ausschlussklauseln.

¹⁰² Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), § 51.

¹⁰³ Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1577, p. 3, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html> und AS 1998 2055.

¹⁰⁴ Vgl. United Nations Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, CRC/C/GC/14, 29. Mai 2013, § 30, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>.

¹⁰⁵ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 51, 153–157 und 161–162.

¹⁰⁶ Für Ausführungen zur derzeitigen Aufenthaltsregelung für anerkannte Staatenlose in der Schweiz siehe Kapitel 4.1 Aufenthaltsregelung.

unternommen haben, um eine Staatsangehörigkeit (wieder) zu erwerben. Dieser Aspekt könnte jedoch bei der Frage berücksichtigt werden, ob die staatenlose Person ein mehr als nur vorübergehendes Aufenthaltsrecht erhält. Hiervon könnte zum Beispiel abgesehen werden, wenn im konkreten Einzelfall feststeht, dass die Rückkehr in den Staat des vorherigen gewöhnlichen Aufenthaltes gefahrlos möglich ist und die staatenlose Person dort Zugang zu den Rechten hat, die ihr nach dem Staatenlosenübereinkommen zustehen.

3.2.2 Erfordernis eines schutzwürdigen Interesses

UNHCR-EMPFEHLUNG

127. Um sicherzustellen, dass Staatenlose ihre Rechte aus dem Staatenlosenübereinkommen geniessen können, müssen sie Zugang zum Staatenlosenverfahren erhalten und zu einer materiell-rechtlichen Prüfung ihres Gesuchs.¹⁰⁷

UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ

128. Das SEM prüft zunächst die Zulässigkeit eines Gesuchs um Anerkennung der Staatenlosigkeit. Hierzu gehört gemäss Art. 25 Abs. 2 VwVG auch die Frage, ob die GesuchstellerInnen ein „schutzwürdiges Interesse“ nachweisen können. Ein solches liegt vor, wenn das Gesuch nicht rechtsmissbräuchlich ist und seine Gutheissung zu einem praktischen Nutzen für die betroffene Person führt.¹⁰⁸

129. Kein schutzwürdiges Interesse liegt dem SEM-Handbuch zufolge unter anderem in den folgenden Situationen vor: Wenn die Staatenlosigkeit von einem Signatarstaat bereits anerkannt wurde, wenn ein prozessual geregelter Aufenthalt in einem anderen Signatarstaat besteht und keine besondere Beziehung zur Schweiz erkennbar ist, oder wenn die gesuchstellende Person, entgegen anders lautender Behauptung, eine Staatsangehörigkeit besitzt.¹⁰⁹ Auskünften des SEM zufolge sind keine Fälle bekannt, in denen das schutzwürdige Interesse verneint wurde, weil ein prozessual geregelter Aufenthalt in einem anderen Vertragsstaat des Staatenlosenübereinkommens bestand und keine besondere Beziehung zur Schweiz erkennbar war.

130. Das BVGer beschäftigte sich in einer Reihe von Urteilen mit der Frage, ob anerkannte Flüchtlinge ein schutzwürdiges Interesse haben, zusätzlich als staatenlos anerkannt zu werden. Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (F-Bewilligung) wurde dieses bestätigt, da diese Personengruppe – im Gegensatz zu anerkannten Staatenlosen – weder einen Anspruch auf eine Aufenthalts- noch auf eine Niederlassungsbewilligung geltend machen kann.¹¹⁰ Ein schutzwürdiges Interesse wurde später ebenfalls für Flüchtlinge mit Asyl in der Schweiz bestätigt, da anerkannte Staatenlose im Hinblick auf die Erteilung einer

¹⁰⁷ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), § 69.

¹⁰⁸ Vgl. SEM, *SEM-Handbuch*, 1. Mai 2015, S. 9.

¹⁰⁹ Vgl. SEM, *SEM-Handbuch*, 1. Mai 2015, S. 9, wo für den Begriff „schutzwürdiges Interesse“ der Begriff „Rechtsschutzinteresse“ verwendet wird.

¹¹⁰ Vgl. BVGer, *N. gegen Bundesamt für Migration (BFM)*, C-5461/2008, 18. März 2009, S. 4–5, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>; BVGer, *X. contre Office fédéral des migrations (ODM)*, C-3124/2011, 23. Juli 2012, S. 6, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>; und BVGer, *A. gegen Bundesamt für Migration (BFM)*, C-1873/2013, 9. Mai 2014, 9.3, 9.5 und 12.

Niederlassungsbewilligung besser gestellt waren als Flüchtlinge mit Asyl.¹¹¹ Während Letztere gemäss Art. 60 Abs. 2 AsylG¹¹² i.V.m. Art. 34 AuG¹¹³ keinen Anspruch mehr auf eine Niederlassungsbewilligung hatten, bestand dieser Anspruch weiterhin nach Art. 31 Abs. 3 AuG für anerkannte Staatenlose nach einem rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz von mindestens fünf Jahren.¹¹⁴

131. Diese gesetzliche Unterscheidung zwischen Flüchtlingen mit Asyl und anerkannten Staatenlosen bezüglich des Anspruchs auf eine Niederlassungsbewilligung besteht jedoch nicht mehr, da Art. 31 Abs. 3 AuG am 1. Januar 2018 aufgehoben wird.¹¹⁵ Es ist daher damit zu rechnen, dass die Frage nach dem schutzwürdigen Interesse an der Anerkennung der Staatenlosigkeit erneut aufkommen wird.

BEWERTUNG

132. Nach Auffassung von UNHCR begründet die Feststellung eines durch einen internationalen Vertrag definierten Status bereits *per se* ein schutzwürdiges Interesse.¹¹⁶ Die Vertragsstaaten können deshalb die Anerkennung der Staatenlosigkeit nicht von der innerstaatlichen Frage abhängig machen, ob diese zusätzlich zur Flüchtlingsanerkennung zu einer verbesserten Rechtsstellung nach nationalem Recht führt.¹¹⁷
133. Ausserdem hebt die Flüchtlingsanerkennung den Zustand der Staatenlosigkeit nicht auf. Nur die Feststellung von Staatenlosigkeit stellt sicher, dass den Betroffenen die Rechtsstellung als Staatenlose formell zuerkannt wird und ihnen alle im Übereinkommen garantierten Rechte gewährt werden. Die Feststellung der Staatenlosigkeit durch einen Hoheitsakt hat auch erheblichen symbolischen Charakter, wird doch damit der schwierigen Situation Staatenloser offiziell Ausdruck verliehen. Im Übrigen regeln die Ausschlussklauseln in Art. 1 Abs. 2 Staatenlosenübereinkommen abschliessend, wann Staatenlose vom Schutz des Übereinkommens ausgeschlossen werden können. Diese sehen nicht vor, dass ein schutzwürdiges Interesse nachgewiesen werden muss.

¹¹¹ Vgl. BVGer, A. und seine Kinder B. und C. gegen Staatssekretariat für Migration SEM, F-6147/2015, 5. Januar 2017, 1.2, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/pdfid/58b57b274.pdf>.

¹¹² Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Oktober 2016), verfügbar unter: <https://bit.ly/2MLOZ2l>.

¹¹³ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Januar 2017), verfügbar unter: <https://bit.ly/2O52ifG>.

¹¹⁴ Für eine ausführliche Diskussion der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen siehe Kapitel 4.1 Aufenthaltsregelung.

¹¹⁵ Vgl. BBI 2015 7207, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MQ75R8>.

¹¹⁶ Vgl. dazu auch die in Kapitel 3.1.5 Koordinierung von Asyl- und Staatenlosenverfahren erwähnten UNHCR-Empfehlungen.

¹¹⁷ Vgl. dazu auch Art. 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, wonach sich die Vertragsparteien nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen können, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen (Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html> und AS 1990 1112).

134. Die Feststellung von Staatenlosigkeit liegt – ungeachtet des rechtlichen Status der Betroffenen – auch im Interesse der Staatengemeinschaft. Die Schweiz hat dieses Interesse ebenfalls kürzlich im Rahmen der regelmässigen Überprüfung der Umsetzung der Menschenrechte (Universal Periodic Review) bekundet.¹¹⁸
135. Um eine völkerrechtskonforme Auslegung des Begriffs des „schutzwürdigen Interesses“ zu gewährleisten, sollte die Feststellung von Staatenlosigkeit, soweit sie nicht bereits durch einen anderen Vertragsstaat erfolgt ist, an sich bereits ein schutzwürdiges Interesse darstellen.¹¹⁹

3.2.3 Beweiswürdigung

UNHCR-EMPFEHLUNGEN

136. Die Definition eines Staatenlosen in Art. 1 Abs. 1 Staatenlosenübereinkommen erfordert den Nachweis einer negativen Tatsache. Hieraus ergeben sich erhebliche Schwierigkeiten für die GesuchstellerInnen. Sie können ihren Anspruch auf Anerkennung der Staatenlosigkeit naturgemäss nicht unbedingt mit Dokumenten belegen. Insbesondere für Kinder kann es äusserst schwierig sein, grundlegende Tatsachen im Hinblick auf ihre Staatsangehörigkeit mitzuteilen. Um über die Staatenlosigkeit einer Person zu befinden, kann es wichtig sein, Kontakt mit ausländischen Behörden aufzunehmen, um von diesen spezielle Informationen zum jeweiligen Einzelfall oder allgemeine Auskünfte zum Staatsangehörigkeitsgesetz des Landes anzufordern. Häufig reagieren Staaten auf solche Anfragen nur, wenn sie von Beamten eines anderen Staates – und nicht von Einzelpersonen – gestellt werden.¹²⁰
137. Angesichts dieser Schwierigkeiten wird empfohlen, dass in Staatenlosenanerkenntungsverfahren die Beweislast zwischen den GesuchstellerInnen und den SEM-MitarbeiterInnen geteilt wird: Im Rahmen eines gemeinschaftlichen Verfahrens sind die GesuchstellerInnen verpflichtet, ihre Situation möglichst vollständig und wahrheitsgemäss darzulegen und alle vernünftigerweise verfügbaren Beweismittel zu erbringen. Demgegenüber ist die für das Staatenlosenanerkenntungsverfahren zuständige Behörde verpflichtet, alle massgeblichen Beweise, die ihr vernünftigerweise verfügbar sind, zu erheben und offenzulegen.¹²¹
138. Auch im Hinblick auf das Beweismass wird empfohlen, den Schwierigkeiten Rechnung zu tragen, die mit dem Nachweis der Staatenlosigkeit verbunden sind, und – wie im Asylverfahren – ein niedrigeres Beweismass zu verlangen: Die Staatenlosigkeit gilt als festgestellt, wenn in vernünftiger Masse („reasonable degree“) nachgewiesen ist, dass die GesuchstellerInnen unter die Definition einer staatenlosen Person nach dem Staatenlosenübereinkommen fallen.¹²²

¹¹⁸ So hat die Schweiz die an sie gerichtete Empfehlung der Staaten angenommen, „[to] ensure the [statelessness determination] procedure is faire, effective and accessible to all persons in Switzerland *regardless of their legal status* [hervorgehoben durch Autorin] (...)“ (vgl. United Nations General Assembly, *Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review, A/HRC/WG.6/28/L.7*, 22. November 2017, Rec. 146.121, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MfnHFz>).

¹¹⁹ Für Ausführungen zu den Ausschlussklauseln siehe Kapitel 3.2.4 Anwendung der Ausschlussklauseln.

¹²⁰ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 88, 90 und 119; und UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 6.

¹²¹ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), § 89; und UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 7.

¹²² Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), § 91; und UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 7.

Verschiedene Länderbeispiele

In Staaten mit einem Staatenlosenverfahren – wie **Frankreich**, den **Philippinen**, der **Republik Moldau**, **Spanien** und **Ungarn** – ist in der Praxis die Beweislast für den Nachweis von Staatenlosigkeit geteilt. So bemühen sich sowohl die GesuchstellerInnen als auch die EntscheiderInnen, festzustellen, ob die Betroffenen von einem Land als Staatsangehörige angesehen werden. Dafür muss gegebenenfalls Kontakt mit den Behörden der Länder aufgenommen werden, zu denen die GesuchstellerInnen eine Verbindung haben. In der **Republik Moldau** sind die zuständigen Behörden beispielsweise gesetzlich dazu befugt, die Behörden der Länder zu kontaktieren, mit denen die GesuchstellerInnen eine Verbindung haben, und von diesen Unterlagen anzufordern, um das Gesuch zu begründen.¹²³

AUSGESTALTUNG IN DER SCHWEIZ: ZUGELASSENE BEWEISMITTEL

139. Im Schweizer Staatenlosenverfahren können gemäss Art. 12 VwVG die folgenden Beweismittel herangezogen werden: Urkunden, Auskünfte der Parteien, Auskünfte oder Zeugnis von Drittpersonen, Augenschein und Gutachten von Sachverständigen. Das SEM wies darauf hin, dass insbesondere folgende Dokumente vorgelegt werden können: Identitätsdokumente, Bescheinigungen von Botschaften und – im Falle von Personen, die ein Asylgesuch und ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit gestellt haben – sämtliche Angaben und die Anhörungsprotokolle aus dem Asylverfahren. Allen vorliegenden Dokumenten, wie den Anhörungsprotokollen und dem schriftlichen Austausch, werde der gleiche „Beweiswert“ zugeschrieben. Beispielsweise seien *Ajanib*- und *Maktumin*-Ausweise für sich genommen nicht ausschlaggebend, sondern würden gemeinsam mit allen anderen vorliegenden Beweismitteln berücksichtigt.
140. Die Anwälte führten aus, dass *Ajanib*- und *Maktumin*-Ausweise meist bereits im Asylverfahren eingereicht werden, sodass im Staatenlosenverfahren auf diese Dokumente lediglich verwiesen werde. In der Praxis gebe es kaum Beweismittel, die mit einem Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit eingereicht werden können. Ein Anwalt berichtete, dass das SEM in mehreren Fällen begann, die Anerkennung der Staatenlosigkeit zu widerrufen. Die Begründung laute, dass sich das SEM das Dokument, das als Beweismittel erbracht wurde, noch einmal angeschaut und daraufhin anders eingeschätzt habe.

AUSGESTALTUNG IN DER SCHWEIZ: VERTEILUNG DER BEWEISLAST

141. Gemäss dem ZGB¹²⁴ hat – wo das Gesetz es nicht anders bestimmt – derjenige das Vorhandensein einer behaupteten Tatsache zu beweisen, der aus ihr Rechte ableitet (Art. 8 ZGB). Analog zu Art. 8 ZGB trägt in Verfahren des öffentlichen Rechts diejenige Partei die Beweislast und damit die Folgen der Beweislosigkeit, die aus der unbewiesenen Behauptung Rechte ableiten will. Es gilt dabei der Untersuchungsgrundsatz, demzufolge die Beweiserhebung Sache der Behörde ist, die den Sachverhalt von Amtes wegen feststellt (Art. 12 VwVG). Die Parteien tragen jedoch eine Mitwirkungspflicht und sind gehalten, zur Feststellung des Sachverhalts in einem Verfahren beizutragen, das sie durch ihr Begehren einleiten (Art. 13 VwVG). Die Mitwirkungspflicht gilt gerade für solche Tatsachen, die eine

¹²³ Vgl. UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 7.

¹²⁴ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. September 2017), verfügbar unter: <https://bit.ly/1DOXNsG>.

Partei besser kennt als die Behörden, insbesondere im Zusammenhang mit Abstammung und Herkunft, und die die Behörden ohne Mitwirkung gar nicht oder nicht mit vernünftigen Aufwand erheben können. Es könne nicht die Aufgabe des SEM sein, die Staatsangehörigkeit der BeschwerdeführerInnen bei den jeweiligen Auslandsvertretungen abzuklären.¹²⁵

142. Auch das SEM bestätigt, dass die Beweislast im Staatenlosenverfahren grundsätzlich bei den GesuchstellerInnen liegt. Falls es sich im Staatenlosenverfahren als notwendig erweise, führe das SEM jedoch auch Abklärungen bei Vertretungen im Inland und bei schweizerischen Vertretungen im Ausland durch. Hierfür müssten GesuchstellerInnen aber zuvor selbst Bemühungen unternommen haben. Bis 2011 seien systematisch Anfragen an die Schweizer Botschaft in Syrien gestellt worden.

143. Als Hauptprobleme für Staatenlose in der Schweiz nahmen mehrere Beratungsstellen auf die Folgen Bezug, wenn die Partei die Folgen der Beweislosigkeit tragen muss. Die Beweislage sei schwierig für die KlientInnen und es wurde die Erfahrung gemacht, dass diesen vorgeworfen wurde, eine Staatsangehörigkeit zu besitzen und ihre wirkliche Identität zu verschweigen. Es wurde auf den Fall einer Person verwiesen, die als Jugendliche aus Bosnien und Herzegowina in die Schweiz gekommen war. Obwohl Botschaftsdokumente eingereicht worden seien, sei das Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit abgelehnt worden. In anderen Fällen würden die Botschaften nicht kooperieren oder die Betroffenen wollten sich nicht an die Botschaft wenden.

AUSGESTALTUNG IN DER SCHWEIZ: BEWEISMASS

144. Im Hinblick auf das Beweismass erliess das BVGer widersprüchliche Urteile.¹²⁶ Während das Gericht es in zwei Urteilen vom 16. Februar 2015¹²⁷ und vom 8. April 2015¹²⁸ ausreichend fand, dass der Antragsteller die notwendigen Tatsachen glaubhaft machte, verlangte es in seinen Urteilen vom 14. April 2015¹²⁹ und 15. April 2015¹³⁰ den vollen Beweis. Auch im weiter oben erwähnten Urteil befand das BVGer, dass der volle Beweis zu erbringen ist, da eine Beweiserleichterung oder eine Herabsetzung des Beweismasses im Staatenlosenverfahren nicht vorgesehen sei.¹³¹ Die widersprüchliche Rechtsprechung zum Beweismass wurde auch in der Literatur¹³² und in den Interviews mit Anwälten thematisiert.

BEWERTUNG

145. Die Verteilung der Beweislast und das im Staatenlosenverfahren angewandte Beweismass berücksichtigen nur zum Teil die besonderen Schwierigkeiten, die sich für

¹²⁵ Vgl. BVGer, A., B., C., D. und E. gegen Staatssekretariat für Migration SEM, F-6073/2014, 6. April 2017, 5.2, verfügbar unter: <https://bit.ly/2PdhCaH>.

¹²⁶ Vgl. hierzu auch Pablo Arnaiz, *Staatenlose im internationalen und schweizerischen Recht*, in: Véronique Boillet/Pablo Arnaiz/Minh Son Nguyen, *Actualité du droit des étrangers: Les apatrides – Staatenlose*, Neuchâtel, 2016, S. 57–154, hier S. 109.

¹²⁷ Vgl. BVGer, A., alias B., C., alias D., E., alias F., G., alias H., gegen Staatssekretariat für Migration (SEM), D-1770/2014, 16. Februar 2015, 5.6, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.

¹²⁸ Vgl. BVGer, A. gegen Staatssekretariat für Migration (SEM), D-1912/2014, 8. April 2015, 5.7, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.

¹²⁹ Vgl. BVGer, A. gegen Staatssekretariat für Migration (SEM), E-1658/2013, 14. April 2015, 6.1, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.

¹³⁰ Vgl. BVGer, A. gegen Staatssekretariat für Migration (SEM), E-1708/2015, 15. April 2015, 3.2, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.

¹³¹ Vgl. BVGer, A., B., C., D. und E. gegen Staatssekretariat für Migration SEM, F-6073/2014, 6. April 2017, 5.2.

¹³² Vgl. Pablo Arnaiz, *Staatenlose im internationalen und schweizerischen Recht*, in: Véronique Boillet/Pablo Arnaiz/Minh Son Nguyen, *Actualité du droit des étrangers: Les apatrides – Staatenlose*, Neuchâtel, 2016, S. 57–154, hier S. 109.

GesuchstellerInnen stellen. Deshalb wäre es zu empfehlen, wenn in Anbetracht dieser besonderen Situation die Beweislast zwischen dem SEM und den GesuchstellerInnen geteilt wird und letztere – wie oben in den UNHCR-Empfehlungen aufgeführt – ihre Situation möglichst vollständig und wahrheitsgemäss darlegen und alle vernünftigerweise verfügbaren Beweismittel erbringen müssen. Demgegenüber wäre das SEM verpflichtet, alle massgeblichen Beweise, die vernünftigerweise verfügbar sind, zu erheben und offenzulegen. Zudem wäre empfehlenswert, konsequent das Beweismass der Glaubhaftmachung anzuwenden. Analog zu Art. 7 Abs. 2 AsylG wäre die Staatenlosigkeit dann glaubhaft gemacht, wenn das SEM ihr Vorhandensein mit überwiegender Wahrscheinlichkeit für gegeben hielte. Aufbauend auf den früher systematisch erfolgten Anfragen an die Schweizer Botschaft in Syrien, könnten MitarbeiterInnen des SEM auch mit den ausländischen Behörden anderer Herkunftsländer oder deren Vertretungen in der Schweiz Kontakt aufnehmen, wenn keine Schutzbedenken bestehen und diese auf Anfragen der GesuchstellerInnen nicht reagieren.

3.2.4 Anwendung der Ausschlussklauseln

146. Die Ausschlussklauseln in Art. 1 Abs. 2 Staatenlosenübereinkommen legen dar, wann Staatenlose nicht unter den Schutz des Staatenlosenübereinkommens fallen. Im vorliegenden Kapitel werden die Bestimmungen in Art. 1 Abs. 2 lit. i und Art. 1 Abs. 2 lit. ii Staatenlosenübereinkommen genauer besprochen, da diese für die Schweizer Praxis besonders relevant sind.¹³³

3.2.4.1 Ausschluss vom Staatenlosenübereinkommen aufgrund des Schutzes durch eine andere Organisation der Vereinten Nationen

INTERNATIONALE VERPFLICHTUNG

147. Gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. i Staatenlosenübereinkommen fallen Staatenlose, die den Schutz oder die Hilfe („protection ou assistance“) einer anderen Organisation der Vereinten Nationen als UNHCR geniessen, nicht unter das Staatenlosenübereinkommen.

Art. 1 par. 2 lit. i Convention relative au statut des apatrides

„Cette Convention ne sera pas applicable: Aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, tant qu'elles bénéficieront de ladite protection ou de ladite assistance;“

UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ

148. Obwohl die im Staatenlosenübereinkommen aufgeführte Ausschlussklausel (Art. 1 Abs. 2 lit. i Staatenlosenübereinkommen) vom Wortlaut her fast identisch ist mit derjenigen in der Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 1D Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention), werden beide Klauseln vom BVGer bei PalästinenserInnen, die aus dem Tätigkeitsgebiet der *United*

¹³³ Die dritte Ausschlussklausel in Art. 1 Abs. 2 lit. iii, die im Folgenden nicht weiter besprochen wird, lautet wie folgt:

„Cette Convention ne sera pas applicable: Aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser:

(a) Qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;

(b) Qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays de leur résidence avant d'y être admises;

(c) Qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.“

Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) kommen, unterschiedlich ausgelegt.¹³⁴

149. In einem Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit von PalästinenserInnen aus dem Libanon befand das Gericht, dass die Ausschlussklausel nach Art. 1 Abs. 2 lit. i Staatenlosenübereinkommen anwendbar sei, da die Beschwerdeführer Schutz und Hilfe der UNRWA genössen. Es spiele keine Rolle, dass die humanitären Hilfsangebote der UNRWA von PalästinenserInnen, die nicht mehr im Tätigkeitsgebiet der UNRWA lebten, von der Schweiz aus nicht in Anspruch genommen werden können, da diese Art der Unterstützung bei einer Rückkehr in den Tätigkeitsbereich der UNRWA wieder zugänglich sei. Auf der Grundlage der UNRWA-Registrierung im Libanon könnten die Beschwerdeführenden von den libanesischen Behörden Reiseausweise erhalten. Dadurch sei der Nachteil der Staatenlosigkeit ausgeglichen.
150. Demgegenüber wendet das BVGer im Flüchtlingsanerkennungsverfahren die Ausschlussklausel nach Art. 1D Genfer Flüchtlingskonvention nicht an. Es befand wiederholt, dass die UNRWA keinen Schutz gewährt, welcher gemäss Art. 1D Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention rechtfertigen würde, sämtliche unter ihr Mandat fallende PalästinenserInnen generell vom Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention auszuschliessen. So biete die UNRWA im Wesentlichen humanitäre Leistungen und Unterstützung an, wie Bildung, Gesundheitsversorgung, Sozialhilfe, Infrastruktur und Mikrofinanzierung. Ihre Tätigkeit sei, im Gegensatz zu derjenigen von UNHCR, nicht darauf ausgerichtet, Flüchtlingen dauerhaften Schutz vor Verfolgung zu vermitteln.¹³⁵
151. Im Staatenlosenverfahren hat diese Rechtsprechung zumeist zur Folge, dass PalästinenserInnen vom Staatenlosenübereinkommen ausgeschlossen werden. Im Flüchtlingsanerkennungsverfahren hat es demgegenüber zur Folge, dass palästinensische Flüchtlinge nicht *ipso facto* als Flüchtlinge anerkannt werden wie dies von der Flüchtlingskonvention vorgesehen ist, sondern nur dann Flüchtlingsstatus erhalten, wenn sie eine individuelle Verfolgung nachweisen können.
152. Im Rahmen der Studie berichteten die Anwälte, dass sich die Anerkennungspraxis des SEM im Hinblick auf diese Frage geändert hat, und gaben hier als Gründe höhere Gesuchzahlen und die Einführung eines Anspruchs auf eine Aufenthaltsbewilligung für anerkannte Staatenlose an. In der Vergangenheit sei ein Nachweis der UNRWA-Registrierung im Staatenlosenverfahren von Vorteil gewesen. Mittlerweile sei die Anerkennung der Staatenlosigkeit für PalästinenserInnen jedoch schwierig geworden. So argumentiere das SEM, dass mit dem Ausstellen von Reiseausweisen die Folgen der Staatenlosigkeit gemindert würden. Einer der Anwälte wies darauf hin, dass in den letzten anderthalb Jahren die Gesuche von lediglich vier vorläufig aufgenommenen PalästinenserInnen aus Syrien gutgeheissen worden sind. Das SEM jedoch 20 oder mehr Gesuche mit der Begründung abgelehnt habe, dass die palästinensischen MandantInnen Reiseausweise von der syrischen Vertretung erhalten könnten. Auch RBS haben die Erfahrung gemacht, dass die Anerkennung der Staatenlosigkeit für Palästi-

¹³⁴ Vgl. BVGer, A., B., C., D. gegen Bundesamt für Migration (BFM), C-6841/2008, 7. Juli 2011, 4.3, 7.1., 8. und 9., verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.

¹³⁵ Vgl. BVGer, A. gegen Bundesamt für Migration, E-4207/2006, 11. September 2008, 6.5, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>; BVGer, A. gegen Staatssekretariat für Migration (SEM), D-737/2016, 7. Februar 2017, 6.4.4, 6.4.5 und 6.4.7, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>; und BVGer, A. contre Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), D-3550/2015, 13. April 2017, 5.4.1, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.

nenserInnen praktisch unmöglich ist, da bereits die theoretische Unterstützung durch die UNRWA für den Ausschluss vom Staatenlosenübereinkommen genügt.

BEWERTUNG

153. Die Genfer Flüchtlingskonvention und das Staatenlosenübereinkommen haben die gleiche Entstehungsgeschichte. Die Ausschlussklauseln in beiden völkerrechtlichen Verträgen sind daher fast identisch formuliert. Es gibt nach UNHCR-Materialien deshalb keinerlei Anhaltspunkte, dass die Ausschlussklauseln unterschiedlich ausgelegt werden sollten.
154. Die unterschiedliche Einschätzung der Tätigkeiten der UNRWA im Hinblick auf PalästinenserInnen, die ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit, und solchen, die ein Asylgesuch stellen, ist deshalb nicht nachvollziehbar. Die UNRWA ist lediglich in Jordanien, im Libanon, in Syrien, im Westjordanland, einschliesslich Ostjerusalem, und im Gazastreifen zuständig und leistet dort derzeit Schutz oder Hilfe für mehr als fünf Millionen palästinensische Flüchtlinge.¹³⁶ UNRWA kann jedoch Staatenlosen ausserhalb ihres Mandatsgebiets keinerlei Schutz bieten. Wie in Kapitel 4 dieses Berichts dargelegt wird, ist zudem zu beachten, dass die Rechte aus dem Staatenlosenübereinkommen über das Ausstellen von Reiseausweisen hinausgehen.

3.2.4.2 Ausschluss vom Staatenlosenübereinkommen aufgrund gleicher Rechte und Pflichten wie Staatsangehörige

INTERNATIONALE VERPFLICHTUNG

155. Gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. ii Staatenlosenübereinkommen fallen Staatenlose, die die gleichen Rechte und Pflichten wie Staatsangehörige besitzen, nicht unter das Staatenlosenübereinkommen.

Art. 1 par. 2 lit. ii Convention relative au statut des apatrides

„Cette Convention ne sera pas applicable: Aux personnes considérées par les autorités compétentes du pays dans lequel ces personnes ont établi leur résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays;”

UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ

156. Das BVGer hielt fest, dass Art. 1 Abs. 2 lit. ii Staatenlosenübereinkommen gleich lautet wie Art. 1E Genfer Flüchtlingskonvention.¹³⁷ Es setzte sich zunächst mit der Frage auseinander, ob vorläufig aufgenommene Flüchtlinge unter die Ausschlussklausel in Art. 1 Abs. 2 lit. ii Staatenlosenübereinkommen fallen. Dabei untersuchte das BVGer, wie der Verweis auf die „zuständigen Behörden des Aufenthaltslandes“ und die „Rechte und Pflichten der Staatsan-

¹³⁶ Vgl. UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, HCR/GIP/16/12, Dezember 2017, § 7, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>; und UNRWA, *Where We Work*, verfügbar unter: <https://www.unrwa.org/where-we-work>.

¹³⁷ Art. 1E Genfer Flüchtlingskonvention lautet wie folgt: „Cette Convention ne sera pas applicable à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays.“ Zur Auslegung von Art. 1E Genfer Flüchtlingskonvention siehe UNHCR, *UNHCR Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, März 2009, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/49c3a3d12.html>.

gehörigen des Landes“ auszulegen sind. Es befand, dass die Rechtsstellung im Aufenthaltsland – und damit in der Schweiz – zu berücksichtigen ist. Die Ausschlussklausel beziehe sich nicht auf die politischen Rechte, sondern es genüge eine Gleichstellung in Bezug auf die sozialen und wirtschaftlichen Rechte. Das BVGer urteilte, dass die Rechte und Pflichten eines vorläufig aufgenommenen Flüchtlings nicht mit denjenigen von Schweizer BürgerInnen vergleichbar sind, sodass die Ausschlussklausel keine Anwendung findet.¹³⁸

157. Anschliessend setzte sich das BVGer mit der Frage auseinander, ob Flüchtlinge mit Asyl unter die Ausschlussklausel fallen. Mit Bezugnahme auf den Schutz vor Ausweisung und Auslieferung in Art. 25 Abs. 1 BV¹³⁹ befand das BVGer, dass die Rechte und Pflichten eines Flüchtlings mit Asyl nicht mit denjenigen von Schweizer BürgerInnen gleichgesetzt werden können. So urteilte das BVGer, dass Flüchtlinge mit Asyl in der Schweiz nicht aufgrund von Art. 1 Abs. 2 lit. ii vom Schutz des Staatenlosenübereinkommens auszuschliessen sind.¹⁴⁰

BEWERTUNG

158. Es ist zu begrüssen, dass das BVGer klarstellte, dass die zu weite Auslegung der Ausschlussklausel in Art. 1 Abs. 2 lit. ii Staatenlosenübereinkommen durch das SEM nicht konventionskonform ist.

3.3 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

AUSGESTALTUNG DES STAATENLOSENANERKENNUNGSVERFAHRENS

159. In der Schweiz findet die Feststellung der Staatenlosigkeit auf der Grundlage eines förmlichen Staatenlosenankennungsverfahrens statt, für welches das SEM zuständig ist. Grundlage ist das allgemeine Verwaltungsverfahren. Dieses stellt sicher, dass grundlegende Verfahrensgarantien gewährt werden, wie das Recht, ein Rechtsmittel einzulegen und die Möglichkeit, im Beschwerdeverfahren unentgeltliche Rechtspflege erhalten zu können.

160. Die Tatsache, dass das Staatenlosenankennungsverfahren nicht spezialgesetzlich geregelt ist, führt jedoch zu Regelungslücken. Das allgemeine Verwaltungsverfahren berücksichtigt die besondere Situation von Staatenlosen in der Schweiz nicht ausreichend. GesuchstellerInnen haben weder ein Recht auf eine Anhörung noch auf Unterstützung durch Übersetzungs- und Dolmetscherdienste bei Bedarf noch auf eine unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung im erstinstanzlichen Verfahren, obwohl diese Verfahrensgarantien allgemein verfassungsrechtlich verankert sind. Ferner fehlt eine ausdrückliche Regelung, die GesuchstellerInnen für die Dauer des Verfahrens ein Aufenthaltsrecht gewährt. Auch wenn diese in der Praxis während des laufenden Verfahrens in der Regel nicht weggewiesen werden, würde eine solche Regelung jedoch zur Rechtssicherheit beitragen und könnte auch den Zugang zum Verfahren erleichtern.

161. Der Zugang zum Verfahren ist nicht an Fristen gebunden und es werden auch keine formellen Anforderungen an ein Gesuch gestellt. Kinder werden im Rahmen des erleichterten Einbürger-

¹³⁸ Vgl. BVGer, *A. gegen Bundesamt für Migration (BFM)*, C-1873/2013, 9. Mai 2014, 10.2.1, 10.2.2 und 10.3; und BVGer, *A. und seine Kinder B. und C. gegen Staatssekretariat für Migration SEM*, F-6147/2015, 5. Januar 2017, 5.2.

¹³⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 12. Februar 2017).

¹⁴⁰ Vgl. BVGer, *A. und seine Kinder B. und C. gegen Staatssekretariat für Migration SEM*, F-6147/2015, 5. Januar 2017, 5.3 und 6.

rungsverfahrens ausdrücklich auf das Staatenlosenverfahren hingewiesen. Die kantonalen Behörden könnten jedoch besser für das Thema Staatenlosigkeit sensibilisiert werden, damit auch sie vermehrt potenziell staatenlose Personen auf das Staatenlosenverfahren verweisen. Für die GesuchstellerInnen selber sind die vorhandenen Informationen zu Staatenlosigkeit im SEM-Handbuch wenig verständlich. Hier besteht Handlungsbedarf, um den Zugang zum Verfahren für Staatenlose zu verbessern.

162. Der besonderen Situation, in der sich GesuchstellerInnen befinden, wird bei der Verteilung der Beweislast und dem angewandten Beweismass nur teilweise angemessen begegnet. Trotz der mit Asylsuchenden vergleichbaren Situation ist im Staatenlosenverfahren weder die Beweislast zwischen dem SEM und den GesuchstellerInnen geteilt, noch wird das Beweismass der Glaubhaftmachung – analog zum Asylverfahren – angewendet.
163. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist es wichtig, dass sowohl das Asylgesuch wie auch das Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit geprüft und gegebenenfalls beide Rechtsstellungen anerkannt werden. Daher wird das Staatenlosenverfahren während eines Asylverfahrens nicht mehr automatisch sistiert.
164. Die Expertise im Bereich Staatenlosigkeit innerhalb des SEM könnte gestärkt werden, sodass insbesondere MitarbeiterInnen des Direktionsbereichs Asyl über die wichtigsten Informationen zu Staatenlosigkeit und zum Staatenlosenverfahren verfügen und gestützt darauf mögliche staatenlose Personen standardmässig auf die Möglichkeit hinweisen, ein Staatenlosenverfahren einzuleiten.

ANERKENNUNGSPRAXIS UND AUSSCHLUSS VOM STAATENLOSENÜBEREINKOMMEN

165. Rechtsgrundlage für die Feststellung, ob eine Person staatenlos ist, ist die Definition einer staatenlosen Person nach Art. 1 Staatenlosenübereinkommen. Diese wird in der Schweizer Anerkennungspraxis jedoch nicht umfassend umgesetzt. Dies führt dazu, dass nicht alle Staatenlosen auch als solche anerkannt werden und Staatenlosigkeit nicht umfassend identifiziert wird.
166. So wird das Staatenlosenverfahren in der Schweiz auf der Grundlage der völkerrechtlich nicht verbindlichen deutschen Übersetzung des Staatenlosenübereinkommens durchgeführt, die teilweise enger ist als die verbindlichen französischen und englischen Fassungen. Damit ist nicht sichergestellt, dass bei der Prüfung, ob eine Person staatenlos ist, das gesamte Recht und die Rechtsanwendungspraxis in Betracht kommender Herkunftstaaten analysiert werden.
167. Zudem unterscheidet die Schweiz zwischen rechtlicher und faktischer Staatenlosigkeit. *De-facto*-Staatenlosigkeit ist jedoch in keinem internationalen Rechtsinstrument definiert und es gibt keine vertragliche Regelung für diese Personengruppe. Ausserdem werden Staatenlose vom Schutz des Staatenlosenübereinkommens ausgeschlossen, wenn sie freiwillig auf ihre Staatsangehörigkeit verzichten und nicht alles Mögliche unternommen haben, um eine Staatsangehörigkeit (wieder) zu erwerben. Beide Praktiken widersprechen der Definition der staatenlosen Person nach dem Staatenlosenübereinkommen. Für diese ist allein entscheidend, ob eine Person faktisch von den in Betracht kommenden Staaten als Staatsangehörige betrachtet wird oder nicht. Der hinter der schweizerischen Praxis stehenden Sorge, Missbrauch zu verhindern, könnte jedoch auch anderweitig begegnet werden.

168. Nicht vereinbar mit dem Staatenlosenübereinkommen ist auch die Praxis, Flüchtlinge mit Asyl in der Schweiz nach Art. 1 Abs. 2 lit. ii Staatenlosenübereinkommen (Ausschluss vom Staatenlosenübereinkommen aufgrund gleicher Rechte und Pflichten wie Staatsangehörige) von der Anerkennung als Staatenlose auszuschliessen. Dies hat auch das Bundesverwaltungsgericht klargestellt.
169. Für die Zulässigkeit eines Gesuchs um Anerkennung der Staatenlosigkeit wird ein „schutzwürdiges Interesse“ verlangt. Bei anerkannten Flüchtlingen wird dessen Vorliegen davon abhängig gemacht, ob die Staatenlosenenerkennung zusätzlich zur Flüchtlingsanerkennung zu einer verbesserten Rechtsstellung nach nationalem Recht führt. Nach Auffassung von UNHCR begründet die Feststellung eines durch einen internationalen Vertrag definierten Status *per se* ein schutzwürdiges Interesse.
170. Aufgrund der gleichen Entstehungsgeschichte der Genfer Flüchtlingskonvention und des Staatenlosenübereinkommens sind die Ausschlussklauseln in beiden völkerrechtlichen Verträgen fast identisch formuliert. Dennoch werden sie in der Schweiz unterschiedlich ausgelegt. Dies führt ebenfalls zu einer völkerrechtlich schwer nachzuvollziehenden Einschränkung der Anwendung des Staatenlosenübereinkommens.
171. Die Qualitätssicherung der Entscheide besteht im Wesentlichen aus der Kontrolle der Entscheide durch den jeweiligen Sektionschef beziehungsweise die jeweilige Sektionschefin.

Um sicherzustellen, dass Staatenlose in der Schweiz besser identifiziert werden, sollte(n):

- das Staatenlosenenerkennungsverfahren durch Gesetz oder SEM-interne Weisungen speziell geregelt werden, damit die besondere Situation von Staatenlosen berücksichtigt wird, den GesuchstellerInnen essenzielle Verfahrensgarantien gewährt werden und so Fairness und Transparenz sichergestellt sind. Dies schliesst insbesondere ein:
 - die Gewährung eines Aufenthaltsrechts während des Staatenlosenenerkennungsverfahrens,
 - das Recht auf eine Anhörung,
 - die Unterstützung durch Übersetzungs- und Dolmetscherdienste bei Bedarf,
 - den Zugang zu unentgeltlicher Verbeiständung im erstinstanzlichen Verfahren,
 - die Teilung der Beweislast zwischen dem SEM und den GesuchstellerInnen, wobei letztere verpflichtet sind, ihre Situation möglichst vollständig und wahrheitsgemäss darzulegen und alle vernünftigerweise verfügbaren Beweismittel zu erbringen und das SEM verpflichtet ist, alle massgeblichen Beweismittel, die vernünftigerweise verfügbar sind, zu erheben und offenzulegen,
 - das Beweismass der Glaubhaftmachung analog zu Art. 7 Abs. 2 AsylG anzuwenden.
- der Zugang zum Staatenlosenenerkennungsverfahren dadurch verbessert werden, dass:
 - leicht verständliche Informationen für GesuchstellerInnen in verschiedenen Sprachversionen bereitgestellt werden,
 - das SEM die Besuche in den Kantonen nutzt, um die kantonalen Behörden für das Thema Staatenlosigkeit zu sensibilisieren und diese anzuregen, potenzielle staatenlose Personen auf bestehende Informationsmaterialien wie die UNHCR-Broschüre zu Staatenlosigkeit

- in der Schweiz und Liechtenstein und die SEM-Webseite hinzuweisen und auf das Staatenlosenverfahren aufmerksam zu machen,
- MitarbeiterInnen des Direktionsbereichs Asyl im Rahmen regelmässiger Schulungen zum Thema Staatenlosigkeit und zum Staatenlosenverfahren geschult werden,
 - weitere wichtige Akteure wie Rechtsberatung und Vertretung in den neuen Bundeszentren und in den Kantonen besser sensibilisiert und geschult werden,
 - MitarbeiterInnen des Direktionsbereichs Asyl angewiesen werden, Betroffene im Asylverfahren systematisch auf die Möglichkeit des Staatenlosenverfahrens hinzuweisen,
 - das Asylgesuch und das Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit parallel geprüft und – falls zutreffend – beide Rechtsstellungen anerkannt werden.
- der Begriff „staatenlose Person“ in Übereinstimmung mit dem Staatenlosenübereinkommen ausgelegt und angewandt werden. Insbesondere wird empfohlen:
- Staatenlose nicht vom Staatenlosenübereinkommen auszuschliessen, weil sie bereits als Flüchtlinge anerkannt wurden, da die Anerkennung der Staatenlosigkeit *per se* ein schutzwürdiges Interesse begründet,
 - Staatenlose nicht vom Staatenlosenübereinkommen auszuschliessen, weil sie freiwillig auf ihre Staatsangehörigkeit verzichtet und nicht alles Mögliche unternommen haben, um eine Staatsangehörigkeit (wieder) zu erwerben. Ein solches Verhalten könnte stattdessen aufenthaltsrechtlich sanktioniert werden,
 - den Begriff „Recht“ weit auszulegen und die Unterscheidung zwischen rechtlicher und faktischer Staatenlosigkeit aufzugeben,
 - die Ausschlussklauseln in Art. 1 Abs. 2 lit. i Staatenlosenübereinkommen und in Art. 1D Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention einheitlich und unter Berücksichtigung der von UNHCR zur Verfügung gestellten Auslegungshilfen, wie das UNHCR-Handbuch und weitere UNHCR-Richtlinien und Empfehlungen, auszulegen und PalästinenserInnen nicht mit der Begründung, dass sie den Schutz der UNRWA geniessen, vom Schutz des Staatenlosenübereinkommens auszuschliessen.
- Mechanismen zur Qualitätssicherung eingeführt werden, einschliesslich regelmässiger Schulungen in Zusammenarbeit mit UNHCR zur Fortbildung von SEM-MitarbeiterInnen und zum Informationsaustausch.

4. Rechtsstellung Staatenloser in der Schweiz

„ Die Schweiz ist mein Zuhause. Es gibt kein anderes Land, wo ich mich zuhause fühlen würde. Staatenlosigkeit gehört für mich nun zur Vergangenheit.“

IVAN, STAATENLOS DURCH DEN ZERFALL DER SOWJETUNION, MITTLERWEILE IN DER SCHWEIZ EINGEBÜRGERT¹⁴¹

172. Das Staatenlosenübereinkommen führt die Rechte auf, die Staatenlosen mindestens gewährt werden müssen. Diese Bestimmungen werden durch die internationalen Menschenrechtsübereinkommen ergänzt. Staatenlose Flüchtlinge geniessen zudem die Rechte der Genfer Flüchtlingskonvention. Die meisten dieser Normen sind in der Schweiz für Staatenlose nicht noch einmal in ein nationales Gesetz aufgenommen worden, sondern sind nach Auskünften des SEM unmittelbar Anspruchsgrundlage.

173. Ausgehend von einigen Bestimmungen des Staatenlosenübereinkommens wird im vorliegenden Kapitel die Rechtsstellung Staatenloser in der Schweiz untersucht. Die Analyse beschränkt sich auf Rechte, die sich in den Interviews als zentral für die Situation von Staatenlosen herausgestellt haben. Wo spezielle Regelungen im Schweizer Recht bestehen, werden diese hinsichtlich ihrer Konformität mit dem Staatenlosenübereinkommen überprüft. Dabei wird das UNHCR-Handbuch als Orientierungshilfe herangezogen.

4.1 Aufenthaltsregelung

„ Nach 14 Jahren Unsicherheit die Niederlassungsbewilligung zu erhalten, war wie ein Sprung von null auf tausend. Es war wie ein anderes Leben.“

IVAN, STAATENLOS DURCH DEN ZERFALL DER SOWJETUNION, MITTLERWEILE IN DER SCHWEIZ EINGEBÜRGERT

4.1.1 Vorläufige Aufnahme und Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung

INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN UND AUSLEGUNG GEMÄSS UNHCR-HANDBUCH

174. Nach dem Staatenlosenübereinkommen sind die Vertragsstaaten nicht ausdrücklich dazu verpflichtet, denjenigen Personen, die als staatenlos anerkannt wurden, ein Aufenthaltsrecht zu gewähren. Das Gewähren eines Aufenthaltsrechts für anerkannte Staatenlose, die voraussichtlich dauerhaft im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats bleiben, entspricht jedoch dem Sinn und Zweck des Staatenlosenübereinkommens. Ohne ein Aufenthaltsrecht besteht die Gefahr, dass sich die Betroffenen weiterhin in einer unsicheren Lage befinden und ihre Rechte nicht ausüben können.¹⁴²

¹⁴¹ Für eine Zusammenfassung von Ivans Situation siehe den Infokasten auf Seite 99.

¹⁴² Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), § 147.

175. UNHCR empfiehlt, dass Personen, die als staatenlos anerkannt wurden, in der Regel ein Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeit von mindestens zwei Jahren erteilt wird. Dieser sollte verlängerbar sein.¹⁴³

Länderbeispiel: Frankreich

In Frankreich, dem Land mit dem ältesten Staatenlosenverfahren, erhalten anerkannte Staatenlose eine auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis, die auf drei Jahre verlängert werden kann und danach in eine dauerhafte zehnjährige Aufenthaltserlaubnis umgewandelt wird.¹⁴⁴

UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ

176. In der Schweiz ist das Aufenthaltsrecht für anerkannte Staatenlose in Art. 31 AuG geregelt.

Art. 31 AuG

„1. Eine von der Schweiz als staatenlos anerkannte Person hat Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung im Kanton, in dem sie sich rechtmässig aufhält.

2. Erfüllt die staatenlose Person die Tatbestände nach Artikel 83 Absatz 7, so kommen die Bestimmungen über vorläufig aufgenommene Personen nach Artikel 83 Absatz 8 zur Anwendung.

3. ...“

Art. 83 Abs. 7 AuG

„Die vorläufige Aufnahme nach den Absätzen 2 und 4 wird nicht verfügt, wenn die weg- oder ausgewiesene Person:

a) zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe im In- oder Ausland verurteilt wurde oder wenn gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne der Artikel 59–61 oder 64 StGB angeordnet wurde;

b) erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet; oder

c) die Unmöglichkeit des Vollzugs der Weg- oder Ausweisung durch ihr eigenes Verhalten verursacht hat.“

Art. 83 Abs. 8 AuG

„Flüchtlinge, bei denen Asylausschlussgründe nach Artikel 53 und 54 AsylG vorliegen, werden vorläufig aufgenommen.“

¹⁴³ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), § 148.

¹⁴⁴ Vgl. UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 3 und 10.

177. Auf der Webseite des SEM, welche die zum 1. Januar 2018 eintretenden Änderungen noch nicht berücksichtigt, werden die Bestimmungen in Art. 31 AuG wie folgt zusammengefasst: „Wird einer Person gestützt auf das Übereinkommen die Staatenlosigkeit zuerkannt, hat sie Anspruch auf eine Aufenthaltsregelung in der Schweiz (Ausweis B oder C). Bei straffälligen, als staatenlos anerkannten, Personen kann der Aufenthalt durch eine vorläufige Aufnahme (Ausweis F) geregelt werden.“¹⁴⁵
178. Der Verweis auf die „Rechtmässigkeit“ des Aufenthalts in Art. 31 Abs. 1 AuG stellt demnach für das SEM keine Voraussetzung für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung dar, sondern dient der Feststellung der kantonalen Zuständigkeit.¹⁴⁶
179. Anerkannte Staatenlose müssen sich mit dem Entscheid des SEM an die kantonale Migrationsbehörde wenden. Diese prüft, ob nach Art. 31 AuG Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung besteht (der Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung gemäss Art. 31 Abs. 3 AuG wird seit dessen Aufhebung nicht mehr geprüft) oder ob die staatenlose Person vorläufig aufzunehmen ist. Eine kantonale Migrationsbehörde erklärte, dass das SEM anerkannte Staatenlose den Kantonen zuweist und dabei den aktuellen Wohnsitz der Betroffenen berücksichtigt, sodass die meisten anerkannten Staatenlosen dem Kanton zugewiesen werden, in dem sie schon während des Staatenlosenanerkenntnisverfahrens wohnhaft waren. Die Einheit der Familie werde ebenfalls berücksichtigt.
180. Dem SEM sind keine Fälle bekannt, in denen Staatenlose nach Anerkennung keine Aufenthaltsbewilligung erhalten hätten. Auch die Anwälte bestätigten, dass es für ihre MandantInnen nach der Anerkennung nicht schwierig gewesen ist, eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Demgegenüber habe das Durchsetzen des Anspruchs auf eine Niederlassungsbewilligung bereits Schwierigkeiten bereitet. Einer der Anwälte verwies auf ungefähr zehn solche Fälle. Als Erklärung hierfür führte er an, dass die kantonalen Migrationsbehörden die Bestimmung des heute aufgehobenen Art. 31 Abs. 3 AuG oftmals nicht kannten und dass strittig war, ab wann die fünf Jahre zu zählen seien.

BEWERTUNG

181. Die aufenthaltsrechtliche Regelung für anerkannte Staatenlose in der Schweiz entspricht dem Sinn und Zweck des Staatenlosenübereinkommens. Da es für die Betroffenen aber oftmals gar kein anderes Land gibt, in dem sie sich rechtmässig aufhalten können, ist bedauerlich, dass der Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung für anerkannte Staatenlose gemäss Art. 31 Abs. 3 AuG aufgehoben wurde.

¹⁴⁵ SEM, *Asyl / Schutz vor Verfolgung: Staatenlosigkeit*, 3. Februar 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MehtFT>.

¹⁴⁶ Vgl. Pablo Arnaiz, *Staatenlose im internationalen und schweizerischen Recht*, in: Véronique Boillet/Pablo Arnaiz/Minh Son Nguyen, *Actualité du droit des étrangers: Les apatrides – Staatenlose*, Neuchâtel, 2016, S. 57–154, hier S. 119. Arnaiz weist darauf hin, dass die Regelung wahrscheinlich aus dem AsylG übernommen worden sei. Dabei sei nicht bemerkt worden, dass Staatenlose – im Gegensatz zu Flüchtlingen – während des Verfahrens kein Aufenthaltsrecht in der Schweiz haben.

4.1.2 Recht auf Achtung des Familienlebens

INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN UND AUSLEGUNG GEMÄSS UNHCR-HANDBUCH

182. Das Staatenlosenübereinkommen enthält keine Bestimmungen zum Schutz der Familie. Staatenlose können sich jedoch auf das in verschiedenen Menschenrechtsübereinkommen garantierte Recht auf Achtung des Familienlebens berufen, das unabhängig vom Aufenthaltstitel für alle Personen im Hoheitsgebiet – und damit auch für Staatenlose – gilt (zum Beispiel Art. 23 Abs. 1 UNO-Pakt II und Art. 8 EMRK).

Art. 23 par. 1 Pacte international relatif aux droits civils et politiques

„La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat.“

Art. 8 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

„1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.“

183. Um das Recht auf Achtung des Familienlebens zu gewährleisten, kann es notwendig sein Familienangehörigen ein Aufenthaltsrecht zu gewähren, auch wenn diese selbst nicht staatenlos sind. Befinden sich Familienangehörige in einem anderen Staat als der beziehungsweise die Staatenlose, kann dieses Recht ausserdem je nach Umständen des Einzelfalls einen Anspruch auf Familienzusammenführung umfassen. Ob unterhaltsberechtigter Familienangehöriger einer staatenlosen Person einen Anspruch auf die Rechtsstellung als Staatenlose haben, richtet sich danach, ob sie unter die Definition des beziehungsweise der „Staatenlosen“ nach dem Staatenlosenübereinkommen fallen.¹⁴⁷

184. Dies spiegelt sich auch in der Praxis der Vertragsstaaten wider, in denen es ein Staatenlosen-amerkenungsverfahren gibt.¹⁴⁸ Beispielsweise befand der französische Conseil d'État mit Verweis auf Art. 8 EMRK, dass die Wegweisung („mesure d'éloignement“) der Mutter eines anerkannten staatenlosen Kindes eine Verletzung des Rechts auf Achtung des Familienlebens darstellt.¹⁴⁹ EhegattInnen und Kinder unter 19 Jahren können beim französischen Konsulat in dem Land, in dem sie wohnen, einen Antrag auf Familienzusammenführung mit der anerkannten staatenlosen Person stellen.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), § 151 und S. 70, Fussnote 97.

¹⁴⁸ Vgl. zum Beispiel Ofpra, *Apatridie: Procédure*, verfügbar unter: <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/apatridie/procedure>; und Home Office, *Asylum Policy Instruction: Statelessness and applications for leave to remain: Version 2.0*, 18. Februar 2016, S. 23, verfügbar unter: <https://bit.ly/24mnDnu>: „Paragraphs 410 to 411 of the Immigration Rules set out the requirements for limited leave as the family member of a stateless person. Paragraph 412 sets out when a family member will be refused or where leave will be curtailed. Paragraphs 415 to 416 set out the criteria for the grant or refusal of indefinite leave to remain for family members. Where an individual is granted leave to remain as a stateless person, family members will be granted leave to remain in line. This does not mean that the family members will be recognised as stateless, only that the amount of leave they are granted will be the same as the stateless person.“

¹⁴⁹ Vgl. CE, 9 novembre 2007, n° 261305, *Mme Fatiha A.*, 261305, France: Conseil d'Etat, 9. November 2007, verfügbar unter: http://www.refworld.org/cases,FRA_CDE,4742b6ca2.html.

¹⁵⁰ Vgl. UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 10.

Länderbeispiel: Auszug aus dem französischen „Livret d'accueil pour les personnes reconnues apatrides“

LES MEMBRES DE VOTRE FAMILLE

Le statut de votre conjoint(e) et de vos enfants

Le principe de l'unité de famille n'est pas applicable aux membres de la famille des apatrides. Si votre conjoint(e) et / ou vos enfant(s) sont apatrides, ils peuvent bénéficier du même statut que vous à titre principal et doivent donc déposer un dossier à titre individuel.

Si vous étiez marié(e) avant d'être reconnu(e) apatride ou si votre mariage a été célébré depuis au moins un an, votre conjoint(e) pourra se voir délivrer une carte de séjour au titre de la «vie privée et familiale». Quant à vos enfants, ils pourront se voir délivrer le même type de titre de séjour dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire (ou à 16 ans s'ils désirent travailler). Après trois années de résidence régulière en France, votre conjoint(e) et vos enfants (dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire) pourront obtenir de droit une carte de résident (valable 10 ans).

Réunification familiale

Si vous souhaitez faire venir votre conjoint et vos enfants âgés de moins de 19 ans, ceux-ci doivent solliciter un visa auprès des services consulaires français dans le pays dans lequel ils résident. Après l'enregistrement de la demande de visa par le consulat, l'Ofpra sera interrogé sur la composition de votre famille telle qu'elle figure dans votre dossier par l'intermédiaire du bureau des familles de réfugiés de la direction de l'immigration.

Il est impératif d'avoir déclaré l'ensemble des membres de votre famille dès le dépôt de votre demande de statut d'apatride et de tenir l'Ofpra informé de tout changement dans votre situation familiale et matrimoniale.¹⁵¹

UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ

185. Das Recht auf Achtung des Familienlebens ist in Art. 13 Abs. 1 BV verankert. Dieses Recht und das daraus abgeleitete Recht auf Familienzusammenführung ist für anerkannte Staatenlose in der Schweiz nicht gesondert geregelt. Für sie gelten die generellen Bestimmungen zum Familiennachzug von AusländerInnen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung gemäss Art. 44 AuG beziehungsweise Art. 43 AuG.
186. Ein Anspruch von Familienangehörigen in der Schweiz auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung beziehungsweise auf Familiennachzug, wenn sie sich noch im Ausland befinden, besteht nur eingeschränkt. Anspruchsberechtigt sind nur die EhegattInnen, Personen in eingetragener Partnerschaft (vgl. Art. 52 AuG) und ledigen Kinder unter 18 Jahren von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung (Art. 43 Abs. 1 AuG). Der Anspruch auf Familiennachzug muss innerhalb von fünf Jahren geltend gemacht werden, Kinder über zwölf Jahren müssen innerhalb von zwölf Monaten nachgezogen werden (Art. 47 Abs. 1 AuG). Ein nachträglicher Familiennachzug wird nur bewilligt, wenn wichtige familiäre Gründe geltend gemacht werden (Art. 47 Abs. 4 AuG i.V.m. Art. 75 VZAE¹⁵²).

¹⁵¹ Ofpra, *Livret d'accueil pour les personnes reconnues apatrides*, Oktober 2011, S. 6–7, verfügbar unter: <https://bit.ly/2AUVCK1>.

¹⁵² Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007 (Stand am 1. Mai 2017), verfügbar unter: <https://bit.ly/2Mqz8JO>.

187. Die EhegattInnen, Personen in eingetragener Partnerschaft (vgl. Art. 52 AuG) und ledigen Kinder unter 18 Jahren von Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung haben keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung (Art. 44 AuG). Ihnen kann eine Aufenthaltsbewilligung bei Zusammenwohnen, Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung und Sozialhilfeunabhängigkeit erteilt werden. Gesuche um Familiennachzug müssen gemäss Art. 73 Abs. 1 VZAE innerhalb von fünf Jahren, Gesuche von Kindern über zwölf Jahren innerhalb von zwölf Monaten eingereicht werden. Ein nachträglicher Familiennachzug kann nur bewilligt werden, wenn wichtige familiäre Gründe geltend gemacht werden (Art. 73 Abs. 3 VZAE i.V.m. Art. 75 VZAE).

Art. 13 Abs. 1 BV

„Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post und Fernmeldeverkehrs.“

Art. 43 AuG

„1. Ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von Personen mit Niederlassungsbewilligung haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit diesen zusammenwohnen.

2. Nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren haben die Ehegatten Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

3. Kinder unter zwölf Jahren haben Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung.“

Art. 47 AuG

„1. Der Anspruch auf Familiennachzug muss innerhalb von fünf Jahren geltend gemacht werden. Kinder über zwölf Jahre müssen innerhalb von zwölf Monaten nachgezogen werden.

2. Diese Fristen gelten nicht für den Familiennachzug nach Artikel 42 Absatz 2.

3. Die Fristen beginnen bei Familienangehörigen von:

a) Schweizerinnen und Schweizern nach Artikel 42 Absatz 1 mit deren Einreise oder der Entstehung des Familienverhältnisses;

b) Ausländerinnen und Ausländern mit der Erteilung der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder der Entstehung des Familienverhältnisses.

4. Ein nachträglicher Familiennachzug wird nur bewilligt, wenn wichtige familiäre Gründe geltend gemacht werden. Kinder über 14 Jahre werden zum Familiennachzug angehört, sofern dies erforderlich ist.“

Art. 44 AuG

„Ausländischen Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren von Personen mit Aufenthaltsbewilligung kann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn:

- a) sie mit diesen zusammenwohnen;
- b) eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist; und
- c) sie nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind.“

Art. 52 AuG

„Die Bestimmungen dieses Kapitels über ausländische Ehegatten gelten für die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare sinngemäss.“

Art. 49 AuG

„Das Erfordernis des Zusammenwohnens nach den Artikeln 42–44 besteht nicht, wenn für getrennte Wohnorte wichtige Gründe geltend gemacht werden und die Familiengemeinschaft weiter besteht.“

Art. 73 VZAE

„1. Gesuche um Familiennachzug von Ehegatten und Kindern von Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung müssen innerhalb von fünf Jahren eingereicht werden. Das Gesuch für den Nachzug von Kindern über zwölf Jahren muss innerhalb von zwölf Monaten eingereicht werden.

2. Die Fristen nach Absatz 1 beginnen mit der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung oder mit der Entstehung des Familienverhältnisses zu laufen.

3. Ein nachträglicher Familiennachzug kann nur bewilligt werden, wenn wichtige familiäre Gründe geltend gemacht werden. Kinder über 14 Jahren werden zum Familiennachzug angehört, sofern dies erforderlich ist. Die Anhörung findet in der Regel bei der Schweizerischen Vertretung am Aufenthaltsort statt.

4. Die Bestimmungen in den Absätzen 1–3 gelten für die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare sinngemäss.“

Art. 75 VZAE

„Wichtige familiäre Gründe nach Artikel 47 Absatz 4 AuG und Artikel 73 Absatz 3 und 74 Absatz 4 liegen vor, wenn das Kindeswohl nur durch einen Nachzug in die Schweiz gewahrt werden kann.“

Art. 76 VZAE

„Wichtige Gründe für eine Ausnahme vom Erfordernis des Zusammenwohnens können insbesondere durch berufliche Verpflichtungen oder durch eine vorübergehende Trennung wegen erheblicher familiärer Probleme entstehen.“

188. Trotz der Verankerung des Rechts auf Familienleben in mehreren für die Schweiz bindenden internationalen Menschenrechtsübereinkommen, wird dieses Recht für Flüchtlinge und anerkannte Staatenlose zunehmend eingeschränkt. Im Rahmen der Studie wiesen zwei Beratungsstellen auf Schwierigkeiten beim Nachzug der Familien von anerkannten Staatenlosen hin. Zudem zeigt eine kürzlich von UNHCR in Auftrag gegebene Studie, dass rechtliche und praktische Einschränkungen den Familiennachzug für Flüchtlinge und vorläufig

Aufgenommene erheblich erschweren beziehungsweise verhindern.¹⁵³ Vergleichbare Einschränkungen stellen sich auch für anerkannte Staatenlose, deren Recht auf Familiennachzug auf der gleichen Rechtsgrundlage beruht wie jenes von Flüchtlingen ohne Asyl.

BEWERTUNG

189. Je nach Umständen des Einzelfalls gibt es für Personen, die in der Schweiz als staatenlos anerkannt wurden und ein Aufenthaltsrecht erhalten haben – im Gegensatz zu AusländerInnen generell – möglicherweise kein anderes Land, in dem sie sich rechtmässig aufhalten und ihr Recht auf Achtung des Familienlebens ausüben können. In diesem Fall ist es wichtig, sicherzustellen, dass ihre Familienangehörigen im Einklang mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen in die Schweiz nachgezogen werden können.

4.2 Zugang zu Erwerbstätigkeit und öffentlicher Fürsorge

„Ich möchte nicht für den Rest meines Lebens von Sozialhilfe abhängig sein. Ich möchte Land bewirtschaften und mich so in die Schweiz integrieren, in das Land, das mich aufgenommen hat.“

ANDREY, STAATENLOS DURCH DEN ZERFALL DER SOWJETUNION¹⁵⁴

4.2.1 Erwerbstätigkeit

INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN UND AUSLEGUNG GEMÄSS UNHCR-HANDBUCH

190. Drei Artikel des Staatenlosenübereinkommens regeln jeweils den Zugang staatenloser Personen zu unselbständiger Erwerbstätigkeit beziehungsweise dem Stellenantritt (Art. 17), zu selbständiger Erwerbstätigkeit (Art. 18) und zu freien Berufen (Art. 19). Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, Staatenlosen eine möglichst günstige Behandlung – und jedenfalls nicht weniger günstige Behandlung als AusländerInnen allgemein unter den gleichen Umständen – zu gewähren.

Art. 17 Convention relative au statut des apatrides

„1. Les États contractants accorderont à tout apatride résidant régulièrement sur leur territoire un traitement aussi favorable que possible et, de toute façon, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général en ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle salariée.

2. Les États contractants envisageront avec bienveillance l'adoption de mesures tendant à assimiler les droits de tous les apatrides en ce qui concerne l'exercice des professions salariées à ceux de leurs nationaux, et ce notamment pour les apatrides qui sont entrés sur leur territoire en application d'un programme de recrutement de la main-d'œuvre ou d'un plan d'immigration.“

¹⁵³ Vgl. Stephanie A. Motz, *Family Reunification for Refugees in Switzerland: Legal Framework and Strategic Considerations*, Oktober 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2PctNEw>.

¹⁵⁴ Für eine Zusammenfassung von Andreys Situation siehe den Infokasten auf Seite 46.

Art. 18 Convention relative au statut des apatrides

„Les États contractants accorderont aux apatrides se trouvant régulièrement sur leur territoire un traitement aussi favorable que possible et, de toute façon, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général, en ce qui concerne l'exercice d'une profession non salariée dans l'agriculture, l'industrie, l'artisanat et le commerce, ainsi que la création de sociétés commerciales et industrielles.“

Art. 19 Convention relative au statut des apatrides

„Tout État contractant accordera aux apatrides résidant régulièrement sur son territoire, qui sont titulaires de diplômes reconnus par les autorités compétentes dudit État et qui sont désireux d'exercer une profession libérale, un traitement aussi favorable que possible et, de toute façon, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général.“

191. Die Bestimmung bezüglich des Zugangs zu selbständiger Erwerbstätigkeit in Art. 18 Staatenlosenübereinkommen findet bereits auf Staatenlose Anwendung, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet *befinden* („se trouvant régulièrement sur leur territoire“). Die Bestimmungen bezüglich des Zugangs zu unselbständiger Erwerbstätigkeit beziehungsweise dem Stellenantritt in Art. 17 Staatenlosenübereinkommen und zu freien Berufen in Art. 19 Staatenlosenübereinkommen gelten dagegen nur für Staatenlose, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet *aufhalten* („résidant régulièrement sur leur territoire“). Im Gegensatz zum deutschen Bundesgesetzblatt wird diese Unterscheidung in der Schweizer Übersetzung des Staatenlosenübereinkommens nicht reflektiert. Stattdessen wird in allen drei Artikeln auf einen rechtmässigen Aufenthalt verwiesen.¹⁵⁵
192. Im UNHCR-Handbuch wird dargelegt, dass der Vertragsstaat Staatenlosen die Anwesenheit erlauben muss, damit diese sich rechtmässig im Hoheitsgebiet *befinden*. Der Begriff umfasst sowohl die ausdrücklich genehmigte als auch die Anwesenheit, die bekannt und nicht untersagt ist. Die Anwesenheit kann vorübergehender Natur sein. Personen befinden sich rechtmässig im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats, wenn sie ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit gestellt haben. Eine Person, die über keinen Aufenthaltsstatus verfügt und es ablehnt, ein Staatenlosenverfahren einzuleiten, befindet sich dagegen nicht rechtmässig im Hoheitsgebiet.¹⁵⁶
193. Dagegen setzt das Kriterium des rechtmässigen *Aufenthalts* eine längere Dauer der Anwesenheit im Hoheitsgebiet voraus. Dabei muss es sich jedoch nicht um einen dauerhaften Aufenthalt handeln. Kürzere Aufenthalte, die vom Vertragsstaat genehmigt wurden, können ausreichen, solange es sich nicht lediglich um vorübergehende Besuche handelt. Staatenlose, die einen Aufenthaltstitel besitzen, fallen in diese Kategorie. Ausserdem sind Personen erfasst, deren Aufenthalt vorübergehend erlaubt ist, sofern sich dies auf einen Zeitraum von mehr als nur wenigen Monaten bezieht.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Vgl. AS 1972 2320, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MQS9SG>; und Bundesgesetzblatt Teil II, Jahrgang 1976, Nr. 22, S. 479–480.

¹⁵⁶ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), § 135.

¹⁵⁷ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), § 137.

194. Der Zugang zu Erwerbstätigkeit ist für Staatenlose im Schweizer Recht nicht gesondert geregelt. Generell ist die Wirtschaftsfreiheit in Art. 27 BV verankert. Geschützt wird dabei die Ausübung einer selbständigen wie auch einer unselbständigen Erwerbstätigkeit. Auf dieses Grundrecht können sich gemäss der Rechtsprechung des BGer ausländische natürliche Personen dann berufen, wenn sie fremdenpolizeilich niedergelassen sind oder einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung haben.¹⁵⁸ Bestimmungen zur Erwerbstätigkeit von AusländerInnen finden sich darüber hinaus in Art. 38 AuG.

Art. 27 BV

„1. Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet.

2. Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung.“

Art. 38 AuG

„1. Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung, die zur selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit zugelassen sind, können die bewilligte Tätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben. Ein Stellenwechsel kann bewilligt werden, wenn wichtige Gründe vorliegen und die Voraussetzungen nach den Artikeln 22 und 23 erfüllt sind.

2. Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung, die zur selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit zugelassen sind, können ihre Tätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben. Sie können die Stelle ohne weitere Bewilligung wechseln.

3. Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung kann der Wechsel zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit bewilligt werden, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 19 Buchstaben a und b erfüllt sind.

4. Personen mit einer Niederlassungsbewilligung können eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben.“

195. Anerkannte Staatenlose haben Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Art. 31 Abs. 1 AuG) und können sich auf die Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV berufen. Ihnen wird gemäss den Bestimmungen des AuG zur Erwerbstätigkeit von AusländerInnen mit Aufenthaltsbewilligung die Ausübung einer selbständigen beziehungsweise unselbständigen Erwerbstätigkeit bewilligt (Art. 38 AuG).

BEWERTUNG

196. Wie im Staatenlosenübereinkommen vorgesehen, wird anerkannten Staatenlosen der Zugang zu selbständiger wie auch unselbständiger Erwerbstätigkeit gleich wie anderen AusländerInnen mit Aufenthaltsbewilligung nach Art. 38 AuG bewilligt.

¹⁵⁸ Vgl. BGer, *L. GmbH und M. gegen Kantonsrat des Kantons Zürich*, 131 I 223, 10. Dezember 2004, S. 226, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MgXJBq>.

4.2.2 Öffentliche Fürsorge

INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN UND AUSLEGUNG GEMÄSS UNHCR-HANDBUCH

197. Der Zugang staatenloser Personen zu öffentlicher Fürsorge ist in Art. 23 Staatenlosen-Übereinkommen geregelt. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, Staatenlosen die gleiche Behandlung wie ihren Staatsangehörigen zu gewähren. Diese Bestimmung findet auf Staatenlose Anwendung, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet aufhalten („résidant régulièrement sur leur territoire“).¹⁵⁹

Art. 23 Convention relative au statut des apatrides

„Les États contractants accorderont aux apatrides résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d’assistance et de secours publics qu’à leurs nationaux.“

UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ

198. In der Schweiz liegt die öffentliche Fürsorge für Bedürftige (sogenannte Sozialhilfe), in der Kompetenz der Kantone (Art. 115 BV). Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten im ZUG¹⁶⁰. Gemäss Art. 1 Abs. 3 ZUG richtet sich die Unterstützung Staatenloser nach besonderem Erlass des Bundes. Im entsprechenden Bundesbeschluss¹⁶¹ ist geregelt, dass für anerkannte Staatenlose die Fürsorgebestimmungen für Flüchtlinge anwendbar sind (Einziger Artikel Abs. 3 Bundesbeschluss). Deshalb ist gemäss Art. 3 Abs. 1 AsylV 2¹⁶² im Hinblick auf die Sozialhilfeleistungen für Flüchtlinge und Staatenlose die Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung zu gewährleisten.

Art. 115 BV

„Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten.“

Art. 1 ZUG

„1. Dieses Gesetz bestimmt, welcher Kanton für die Unterstützung eines Bedürftigen, der sich in der Schweiz aufhält, zuständig ist.

2. Es regelt den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen.

3. Die Unterstützung von Auslandschweizern richtet sich nach dem Auslandschweizergesetz vom 26. September 2014, die Unterstützung Asylsuchender, von Flüchtlingen, Schutzbedürftiger, vorläufig Aufgenommener und Staatenloser nach besonderen Erlassen des Bundes.“

¹⁵⁹ Für eine Erklärung der Bedeutung eines „rechtmässigen Aufenthalts“ siehe die Ausführungen in Kapitel 4.2.1 Erwerbstätigkeit und vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 136–137.

¹⁶⁰ Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) vom 24. Juni 1977 (Stand am 8. April 2017), verfügbar unter: <https://bit.ly/2nJg5wo>.

¹⁶¹ Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 27. April 1972 (Stand am 28. September 1999), verfügbar unter: <https://bit.ly/2OFw75l>.

¹⁶² Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2) vom 11. August 1999 (Stand am 1. März 2017), verfügbar unter: <https://bit.ly/2MhPmWd>.

Einziger Artikel Abs. 3 Bundesbeschluss

„Für die Fürsorge Staatenloser, die dem Übereinkommen unterstehen, gelten die Fürsorgebestimmungen für Flüchtlinge des 5. und 6. Kapitels des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998.“

Art. 3 Abs. 1 AsylV 2

„Bei Flüchtlingen, Staatenlosen und Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung richten sich die Festsetzung, die Ausrichtung und die Einschränkung der Sozialhilfeleistungen nach kantonalem Recht. Dabei ist die Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung zu gewährleisten.“

BEWERTUNG

199. Dadurch, dass die gleiche Behandlung von Staatenlosen mit der einheimischen Bevölkerung in Bezug auf die öffentliche Fürsorge im Schweizer Recht verankert ist, wird sichergestellt, dass anerkannte Staatenlose ihr Recht unter Art. 23 Staatenlosenübereinkommen geniessen können.

4.3 Administrative Massnahmen

„*Ich bin ohne Zukunft geboren worden, meine Zukunft war bereits vor meiner Geburt vorbei. Auch in der Schweiz bleibe ich Ajnabi und staatenlos.*“

TOFIK, STAATENLOSER KURDE AUS SYRIEN¹⁶³

4.3.1 Freizügigkeit

INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN

200. Das Recht auf freie Wahl des Aufenthaltsorts und auf Freizügigkeit innerhalb eines Vertragsstaats ist in Art. 26 Staatenlosenübereinkommen verankert. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, Staatenlosen die gleiche Behandlung wie AusländerInnen allgemein unter den gleichen Umständen zu gewähren. Diese Bestimmung findet auf Staatenlose Anwendung, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet befinden („se trouvant régulièrement sur son territoire“).¹⁶⁴

Art. 26 Convention relative au statut des apatrides

„Tout État contractant accordera aux apatrides se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement, sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général, dans les mêmes circonstances.“

¹⁶³ Für eine Zusammenfassung von Tofiks Situation siehe den Infokasten auf Seite 87.

¹⁶⁴ Für eine Erklärung der Bedeutung des „rechtmässigen Befindens“ siehe die Ausführungen in Kapitel 4.2.1 Erwerbstätigkeit und vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 134–135.

201. Das Recht auf Bewegungsfreiheit und das Recht auf freie Wahl des Wohnorts sind für Staatenlose im Schweizer Recht nicht gesondert geregelt. Das Recht auf Bewegungsfreiheit ist in Art. 10 Abs. 2 BV verankert und kann – wie andere Grundrechte auch – gemäss Art. 36 BV nur unter bestimmten Umständen eingeschränkt werden.
202. AusländerInnen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung können gemäss Art. 36 AuG ihren Wohnort innerhalb des jeweiligen Kantons frei wählen. Den Wechsel in einen anderen Kanton regelt Art. 37 AuG. Dabei haben AusländerInnen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nur unter bestimmten Umständen Anspruch auf einen Kantonswechsel (Art. 37 Abs. 2 AuG und Art. 37 Abs. 3 AuG). Dieser ist beispielsweise bei einer Verurteilung zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe nicht gegeben. AusländerInnen mit einer Aufenthaltsbewilligung müssen im Voraus eine Bewilligung des neuen Kantons beantragen (Art. 37 Abs. 1 AuG).

Art. 10 Abs. 2 BV

„Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit.“

Art. 36 BV

„1. Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

2. Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.

3. Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein.

4. Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.“

Art. 36 AuG

„Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung, einer Aufenthalts- oder einer Niederlassungsbewilligung können ihren Wohnort innerhalb des Kantons, der die Bewilligung erteilt hat, frei wählen.“

Art. 37 AuG

„1. Wollen Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung oder einer Aufenthaltsbewilligung ihren Wohnort in einen anderen Kanton verlegen, so müssen sie im Voraus eine entsprechende Bewilligung des neuen Kantons beantragen.

2. Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung haben Anspruch auf den Kantonswechsel, wenn sie nicht arbeitslos sind und keine Widerrufsründe nach Artikel 62 vorliegen.

3. Personen mit einer Niederlassungsbewilligung haben Anspruch auf den Kantonswechsel, wenn keine Widerrufsründe nach Artikel 63 vorliegen.

4. Für einen vorübergehenden Aufenthalt in einem anderen Kanton ist keine Bewilligung erforderlich.“

Art. 62 AuG

„1. Die zuständige Behörde kann Bewilligungen, ausgenommen die Niederlassungsbewilligung, und andere Verfügungen nach diesem Gesetz widerrufen, wenn die Ausländerin oder der Ausländer:

- a) oder ihr oder sein Vertreter im Bewilligungsverfahren falsche Angaben macht oder wesentliche Tatsachen verschwiegen hat;
- b) zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde oder gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne der Artikel 59–61 oder 64 StGB angeordnet wurde;
- c) erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet;
- d) eine mit der Verfügung verbundene Bedingung nicht einhält;
- e) oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist.

2. Unzulässig ist ein Widerruf, der nur damit begründet wird, dass ein Delikt begangen wurde, für das ein Strafgericht bereits eine Strafe oder Massnahme verhängt, jedoch von einer Landesverweisung abgesehen hat.“

Art. 63 AuG

„1. Die Niederlassungsbewilligung kann nur widerrufen werden, wenn:

- a) die Voraussetzungen nach Artikel 62 Buchstabe a oder b erfüllt sind;
- b) die Ausländerin oder der Ausländer in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet;
- c) die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist.

2. Die Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, kann nur aus Gründen von Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 62 Buchstabe b widerrufen werden.

3. Unzulässig ist ein Widerruf, der nur damit begründet wird, dass ein Delikt begangen wurde, für das ein Strafgericht bereits eine Strafe oder Massnahme verhängt, jedoch von einer Landesverweisung abgesehen hat.“

BEWERTUNG

203. Grundsätzlich ist das Recht auf Bewegungsfreiheit innerhalb der Schweiz garantiert. Die freie Wahl des Wohnorts ist für AusländerInnen generell, wie auch für anerkannte Staatenlose im Ausländergesetz gleichermassen geregelt und unterliegt bezüglich der Möglichkeit, den Wohnort in einen anderen Kanton zu verlegen, gewissen Einschränkungen, die jedoch in Einklang mit dem Staatenlosenübereinkommen sind. Gesetzlich nicht geregelt ist das Recht auf freie Wahl des Wohnorts für Personen, die sich im Staatenlosenverfahren befinden und über kein Aufenthaltsrecht verfügen. Eine diesbezügliche Klärung in der empfohlenen speziellen Regelung des Staatenlosenverfahrens wäre empfehlenswert.

4.3.2 Reiseausweise

INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

204. Gemäss Art. 28 Staatenlosenübereinkommen sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, staatenlosen Personen, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet aufhalten („résidant régulièrement sur leur territoire“), Reiseausweise auszustellen.¹⁶⁵ Diese dürfen nur aus zwingenden Gründen der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung verweigert werden. Darüber hinaus werden die Vertragsstaaten in § 1 Abs. 3 Anhang Staatenlosenübereinkommen dazu aufgefordert, die Möglichkeit zu prüfen, einen Reiseausweis gemäss dem dort beigefügten Muster einzuführen.

Art. 28 Convention relative au statut des apatrides

„Les États contractants délivreront aux apatrides résidant régulièrement sur leur territoire des titres de voyage destinés à leur permettre de voyager hors de ce territoire, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent. Les dispositions de l'annexe 1 à cette Convention s'appliqueront à ces documents. Les États contractants pourront délivrer un tel titre de voyage à tout autre apatride se trouvant sur leur territoire; ils accorderont une attention particulière aux cas d'apatrides se trouvant sur leur territoire et qui ne sont pas en mesure d'obtenir un titre de voyage du pays de leur résidence régulière.“

§ 1 Annexe Convention relative au statut des apatrides

- „1. Le titre de voyage visé par l'article 28 de cette Convention doit indiquer que le porteur est un apatride au sens de la Convention du 28 septembre 1954.
2. Ce titre sera rédigé en deux langues au moins: l'une des deux sera la langue anglaise ou la langue française.
3. Les États contractants examineront la possibilité d'adopter un titre de voyage du modèle ci-joint.“

205. Seit dem Entstehen des Staatenlosenübereinkommens haben sich die internationalen Standards und Vorgaben für Reiseausweise weiterentwickelt. Das UNHCR-Exekutivkomitee empfahl, das Recht in Art. 28 Staatenlosenübereinkommen dadurch zu verwirklichen, dass Staatenlose Zugang zu Reiseausweisen gemäss den internationalen Standards der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) erhalten.¹⁶⁶ Die ICAO und UNHCR gaben gemeinsam den „Guide for Issuing Machine Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless Persons“ (*Guide*) heraus, der unter anderem Empfehlungen bezüglich des Formats

¹⁶⁵ Für eine Erklärung der Bedeutung eines „rechtmässigen Aufenthalts“ siehe die Ausführungen in Kapitel 4.2.1 Erwerbstätigkeit und vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 136–137.

¹⁶⁶ Vgl. UNHCR, *Conclusion on machine-readable travel documents for refugees and stateless persons No. 114 (LXVIII)* 2017, 6. Oktober 2017, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/59df19bc4.html>.

von Reiseausweisen für Staatenlose enthält.¹⁶⁷ Maschinenlesbare Konventionspässe für Staatenlose werden beispielsweise in Schweden¹⁶⁸ und dem Vereinigten Königreich¹⁶⁹ ausgestellt.

UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ

206. In der Schweiz ist der Anspruch anerkannter Staatenloser auf ein Reisedokument in Art. 59 Abs. 2 lit. b AuG verankert. Gemäss Art. 59 Abs. 3 AuG besteht dieser Anspruch nicht bei erheblichem oder wiederholtem Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland oder bei deren Gefährdung, bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz oder bei rechtskräftiger Verurteilung zu einer Landesverweisung. Art. 4 RDV¹⁷⁰ bestimmt, dass anerkannte Staatenlose – wie auch schriftenlose ausländische Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sowie Personen mit F- oder N-Ausweis mit Reisegründen – einen „Pass für eine ausländische Person“ erhalten.¹⁷¹ Für anerkannte Staatenlose wird die Staatenlosigkeit im Pass vermerkt (Art. 4 Abs. 3 RDV). Der „Pass für eine ausländische Person“ wird vom SEM ausgestellt (Art. 1 Abs. 1 lit. b RDV), das die Ausstellung gemäss Art. 19 RDV verweigern kann. Gemäss Art. 14 Abs. 1 RDV muss zunächst bei der zuständigen kantonalen Migrationsbehörde persönlich vorgesprochen werden. Für anerkannte Staatenlose sind die Pässe in der Regel fünf Jahre lang gültig (Art. 13 RDV).

¹⁶⁷ Beispielsweise sollte auf dem Umschlag „Reiseausweis (Übereinkommen vom 28. September 1954)“ in der Sprache des Ausstellerlandes sowie mindestens auf Englisch oder Französisch geschrieben sein; der Name des Ausstellerlandes sollte auf dem Umschlag angegeben werden; für den Reiseausweis sollte ein Blau – Pantone 7462 oder Ähnliches – verwendet werden; im maschinenlesbaren Bereich auf der Datenseite des Reiseausweises sollte „XXA“ für Staatenlose nach Art. 1 Staatenlosenübereinkommen verwendet werden; der Reiseausweis sollte den folgenden Text enthalten, den die ausstellende Behörde beliebig platzieren kann:

„1. This document is issued solely with a view to providing the holder with a travel document which can serve in lieu of a national passport. It is without prejudice to and in no way affects the holder's nationality.

1. Ce titre est délivré uniquement en vue de fournir au titulaire un document de voyage pouvant tenir lieu de passeport national. Il ne préjuge pas de la nationalité du titulaire et est sans effet sur celle-ci.

2. The holder is authorized to return to [state here the country whose authorities are issuing the document] within the period of validity specified in this document.

2. Le titulaire est autorisé à retourner en [indication du pays dont les autorités délivrent le titre] pendant la validité inscrite dans ce titre.

3. Should the holder take up residence in a country other than that which issued the present document, he must, if he wishes to travel again, apply to the competent authorities of his country of residence for a new document.

3. En cas d'établissement dans un autre pays que celui où le présent titre a été délivré, le titulaire doit, s'il veut se déplacer à nouveau, faire la demande d'un nouveau titre aux autorités compétentes du pays de sa résidence.“;

und auf den Seiten für Visa im Inneren sollte der folgende Text als Wasserzeichen abgebildet werden: „Travel Document (Convention of 28 September 1954) Titre de Voyage (Convention du 28 septembre 1954)“ (vgl. UNHCR, *Guide for Issuing Machine Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless Persons, jointly published by UNHCR and the ICAO (Guide)*, Februar 2017, §§ 42 und 49; und *Appendix: MRCTD Specimens* (S. 26–28), verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/52b166a34.html>).

¹⁶⁸ Vgl. Migrationsverket, *Travel document*, 22. August 2016, verfügbar unter: <https://bit.ly/2PcnLDV>.

¹⁶⁹ Vgl. Home Office, *Apply for a Home Office travel document*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2wcj4ky>.

¹⁷⁰ Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) vom 14. November 2012 (Stand am 1. März 2017), verfügbar unter: <https://bit.ly/2nOjijl>.

¹⁷¹ Vgl. SEM, *Reisedokumente für andere ausländische Personen*, 14. November 2012, verfügbar unter: <https://bit.ly/2PaP6Xb>. „Schriftenlosigkeit“ wird in Art. 10 RDV wie folgt definiert:

„1. Als schriftenlos im Sinne dieser Verordnung gilt eine ausländische Person, die keine gültigen Reisedokumente ihres Heimat- oder Herkunftsstaates besitzt, und: von der nicht verlangt werden kann, dass sie sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimat- oder Herkunftsstaates um die Ausstellung oder Verlängerung eines Reisedokuments bemüht; oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist.

2. Verzögerungen, die bei der Ausstellung eines Reisedokuments bei den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates entstehen, begründen die Schriftenlosigkeit nicht.

3. Die Kontaktnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates kann namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen nicht verlangt werden.

4. Die Schriftenlosigkeit wird im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das SEM festgestellt.“

Art. 59 AuG

„1. Das SEM kann an schriftlose Ausländerinnen und Ausländer Reisedokumente ausstellen.

2. Anspruch auf Reisedokumente haben Ausländerinnen und Ausländer, die:

[...]

b) gemäss dem Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen von der Schweiz als Staatenlose anerkannt sind;

[...]

3. Keinen Anspruch auf Reisepapiere hat, wer erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet oder rechtskräftig zu einer Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a^{bis} StGB oder Artikel 49a oder 49a^{bis} MStG verurteilt wurde.

[...]“

Art. 1 Abs. 1 lit. b RDV

„Das Staatssekretariat für Migration (SEM) stellt folgende Reisedokumente aus: Pässe für ausländische Personen;“

Art. 4 RDV

„1. Eine ausländische Person im Sinne von Artikel 59 Absatz 2 Buchstabe b und c AuG hat Anspruch auf einen Pass für eine ausländische Person.

[...]

3. Die Staatenlosigkeit wird im Pass vermerkt.

[...]“

Art. 13 RDV

„1. Die Reisedokumente sind gültig:

[...]

b) Pass für eine ausländische Person für Personen nach Artikel 4 Absätze 1 und 2: fünf Jahre;

[...]

3. Das SEM kann bei Vorliegen besonderer Umstände eine kürzere Gültigkeitsdauer festsetzen, insbesondere wenn die ausländische Person eine Jahresaufenthaltsbewilligung besitzt oder in einem andern Staat Wohnsitz nehmen will.

[...]“

Art. 14 Abs. 1 RDV

„Wer ein Gesuch um Ausstellung eines Reisedokuments stellen will, muss bei der zuständigen kantonalen Ausländerbehörde persönlich vorsprechen. Wird ein Gesuch um Ersatz für ein abgelaufenes Reisedokument gestellt, so muss die antragstellende Person dieses der kantonalen Ausländerbehörde zuhanden des SEM abgeben.“

Art. 19 RDV

„1. Das SEM verweigert die Ausstellung eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums, wenn:

a) die gesetzliche Vertretung einer minderjährigen oder einer entmündigten ausländischen Person ihre Einwilligung nicht erteilt; sind beide Eltern Inhaber der elterlichen Sorge, so genügt die Einwilligung eines sorgeberechtigten Elternteils; kann die Zustimmung des andern Elternteils aus den Umständen nicht ohne weiteres vermutet werden, so ist sie ebenfalls einzuholen;

b) die Ausstellung eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums einer Verfügung widersprechen würde, die von einer schweizerischen Behörde gestützt auf Bundesrecht oder kantonales Recht ergangen ist;

c) die zuständige Behörde des Bundes oder des Kantons dies beantragt, weil die ausländische Person in der Schweiz wegen eines Verbrechens oder Vergehens strafrechtlich verfolgt wird;

d) die zuständige Behörde des Bundes oder des Kantons dies beantragt, weil die ausländische Person von einem schweizerischen Gericht rechtskräftig verurteilt worden und die Strafe oder Massnahme weder verjährt noch verbüsst ist;

d^{bis}) die ausländische Person mit einer rechtskräftigen Landesverweisung belegt ist;

e) die ausländische Person wegen eines Verbrechens oder Vergehens im automatisierten Polizeifahndungssystem (RIPOL) zur Verhaftung ausgeschrieben oder im Schengener Informationssystem (SIS) aufgeführt ist;

f) die dem bisherigen Aufenthaltsstatus der ausländischen Person zugrunde liegende vorläufige Aufnahme, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nicht mehr gültig ist.

2. Geht aus einem Gutachten oder aus einem Gerichtsurteil hervor, dass die ausländische Person ihr altes Reisedokument gefälscht, verfälscht oder Unberechtigten zum Gebrauch überlassen hat, so verweigert das SEM die Ausstellung eines neuen Reisedokuments oder eines neuen Rückreisevisums während höchstens zwei Jahren.“

207. Anerkannte Staatenlose erhalten in der Schweiz keinen Konventionspass. Der Bundesrat war angesichts der geringen Zahl staatenloser Personen der Meinung, dass darauf verzichtet werden könnte, einen neuen, ausschliesslich für Staatenlose bestimmten Reiseausweis zu schaffen.¹⁷² Der „Pass für eine ausländische Person“ ist grün und für anerkannte Staatenlose wird auf Seite 1 in französischer und englischer Sprache der folgende Text gedruckt: „Le titulaire de ce document est apatride au sens de la convention du 28.09.1954 sur le statut des apatrides. The holder of this document is stateless according to the convention of 28.09.1954 regarding the status of the stateless.“¹⁷³

208. Auskünften des SEM zufolge wurden 2012 17 Pässe, 2013 21 Pässe, 2014 37 Pässe, 2015 89 Pässe, 2016 80 Pässe und 2017 69 „Pässe für ausländische Personen“ an anerkannte Staatenlose ausgestellt. Es seien keine Beschränkungen bezüglich des Reisens bekannt. Der Pass sei gut akzeptiert und auch bei der Rückkehr in die Schweiz würden sich für anerkannte Staatenlose keine Probleme stellen. Die Bearbeitung eines Gesuchs dauere ungefähr sechs Wochen und anerkannten Staatenlosen sei in der Praxis noch nie ein „Pass für eine ausländische Person“ verweigert worden.

¹⁷² Vgl. *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Genehmigung des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen (Vom 11. August 1971)*, BBl 1971 II 424, S. 427.

¹⁷³ Der korrekte französische Titel des Staatenlosenübereinkommens lautet „Convention relative au statut des apatrides“, der korrekte englische Titel lautet „Convention relating to the Status of Stateless Persons“.

209. Auch der Erfahrung eines Anwalts zufolge bereitet das Reisen mit einem „Pass für eine ausländische Person“ – vor allem in Verbindung mit einer Schweizer Aufenthaltsbewilligung – innerhalb Europas keine Schwierigkeiten. Tofik, der in der Schweiz als staatenlos anerkannt wurde, hat jedoch von Schwierigkeiten bei der Einreise in die Türkei berichtet.¹⁷⁴

BEWERTUNG

210. Die Einführung eines Konventionspasses gemäss den Empfehlungen des ICAO und UNHCR *Guides* würde anerkannten Staatenlosen das Reisen weiter erleichtern. Während der grüne „Pass für eine ausländische Person“ weltweit nicht gut bekannt ist, ähnelt der empfohlene Konventionspass dem blauen „Reiseausweis für Flüchtlinge nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ und hat damit einen höheren Wiedererkennungswert.¹⁷⁵ Es sollte zudem sichergestellt werden, dass anerkannten Staatenlosen Reiseausweise nur aus zwingenden Gründen der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung verweigert werden.

4.3.3 Aus- und Wegweisung

INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN UND AUSLEGUNG GEMÄSS UNHCR-HANDBUCH

211. Gemäss Art. 31 Staatenlosenübereinkommen dürfen Staatenlose, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet befinden („se trouvant régulièrement sur leur territoire“), nur aus Gründen der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung ausgewiesen werden.¹⁷⁶ Zudem sind Verfahrensgarantien zu beachten.

Art. 31 Convention relative au statut des apatrides

„1. Les États contractants n'expulseront un apatride se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

2. L'expulsion de cet apatride n'aura lieu qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. L'apatride devra, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper, à présenter un recours et à se faire représenter à cet effet devant une autorité compétente ou devant une ou plusieurs personnes spécialement désignées par l'autorité compétente.

3. Les États contractants accorderont à un tel apatride un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. Les États contractants peuvent appliquer, pendant ce délai, telle mesure d'ordre interne qu'ils jugeront opportune.”

UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ

212. Grundsätzlich sind für Staatenlose die gleichen Regelungen anwendbar wie für andere AusländerInnen: Nach Art. 121 Abs. 2 BV können AusländerInnen aus der Schweiz ausgewiesen

¹⁷⁴ Für eine Zusammenfassung von Tofiks Situation siehe den Infokasten auf Seite 87.

¹⁷⁵ Vgl. UNHCR, *Guide*, Februar 2017, *Appendix: MRCTD Specimens* (S. 23 und 26).

¹⁷⁶ Für eine Erklärung der Bedeutung des „rechtmässigen Befindens“ siehe die Ausführungen in Kapitel 4.2.1 Erwerbstätigkeit und vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 134–135.

werden, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden. Diese verfassungsrechtliche Norm wird im AuG folgendermassen präzisiert: Gemäss Art. 68 Abs. 1 AuG kann das Bundesamt für Polizei (fedpol) zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz die Ausweisung verfügen. Darüber hinaus kann der Widerruf der Aufenthalts- beziehungsweise Niederlassungsbewilligung nach Art. 62 AuG und Art. 63 AuG zur Wegweisung führen (Art. 64 Abs. 1 lit. c AuG).

213. Gemäss Art. 31 Abs. 2 AuG i.V.m. Art. 83 Abs. 7 AuG geniessen anerkannte Staatenlose jedoch einen erhöhten Ausweisungsschutz im Vergleich zu anderen AusländerInnen. Sie erhalten auch dann eine vorläufige Aufnahme, wenn Tatbestände vorliegen, die die Erteilung einer vorläufigen Aufnahme für andere AusländerInnen, deren Aufenthalts- beziehungsweise Niederlassungsbewilligung widerrufen wurde, ausschliessen.

Art. 121 BV

„[...]“

2. Ausländerinnen und Ausländer können aus der Schweiz ausgewiesen werden, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden.
3. Sie verlieren unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz, wenn sie:
 - a) wegen eines vorsätzlichen Tötungsdelikts, wegen einer Vergewaltigung oder eines anderen schweren Sexualdelikts, wegen eines anderen Gewaltdelikts wie Raub, wegen Menschenhandels, Drogenhandels oder eines Einbruchdelikts rechtskräftig verurteilt worden sind; oder
 - b) missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben.
4. Der Gesetzgeber umschreibt die Tatbestände nach Absatz 3 näher. Er kann sie um weitere Tatbestände ergänzen.
5. Ausländerinnen und Ausländer, die nach den Absätzen 3 und 4 ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz verlieren, sind von der zuständigen Behörde aus der Schweiz auszuweisen und mit einem Einreiseverbot von 5–15 Jahren zu belegen. Im Wiederholungsfall ist das Einreiseverbot auf 20 Jahre anzusetzen.
6. Wer das Einreiseverbot missachtet oder sonstwie illegal in die Schweiz einreist, macht sich strafbar. Der Gesetzgeber erlässt die entsprechenden Bestimmungen.“

Art. 68 AuG

- „1. Fedpol kann zur Wahrung der inneren oder der äusseren Sicherheit der Schweiz gegenüber Ausländerinnen und Ausländern eine Ausweisung verfügen; es hört den NDB vorgängig an.
2. Mit der Ausweisung ist eine angemessene Ausreisefrist anzusetzen.
3. Die Ausweisung wird mit einem befristeten oder unbefristeten Einreiseverbot verbunden. Die verfügende Behörde kann das Einreiseverbot vorübergehend aufheben, wenn wichtige Gründe vorliegen.
4. Wenn die betroffene Person erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet, ist die Ausweisung sofort vollstreckbar.“

Art. 62 AuG

„1. Die zuständige Behörde kann Bewilligungen, ausgenommen die Niederlassungsbewilligung, und andere Verfügungen nach diesem Gesetz widerrufen, wenn die Ausländerin oder der Ausländer:

- a) oder ihr oder sein Vertreter im Bewilligungsverfahren falsche Angaben macht oder wesentliche Tatsachen verschwiegen hat;
- b) zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde oder gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne der Artikel 59–61 oder 64 StGB angeordnet wurde;
- c) erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet;
- d) eine mit der Verfügung verbundene Bedingung nicht einhält;
- e) oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist.

2. Unzulässig ist ein Widerruf, der nur damit begründet wird, dass ein Delikt begangen wurde, für das ein Strafgericht bereits eine Strafe oder Massnahme verhängt, jedoch von einer Landesverweisung abgesehen hat.“

Art. 63 AuG

„1. Die Niederlassungsbewilligung kann nur widerrufen werden, wenn:

- a) die Voraussetzungen nach Artikel 62 Buchstabe a oder b erfüllt sind;
- b) die Ausländerin oder der Ausländer in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet;
- c) die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist.

2. Die Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, kann nur aus Gründen von Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 62 Buchstabe b widerrufen werden.

3. Unzulässig ist ein Widerruf, der nur damit begründet wird, dass ein Delikt begangen wurde, für das ein Strafgericht bereits eine Strafe oder Massnahme verhängt, jedoch von einer Landesverweisung abgesehen hat.“

Art. 64 Abs. 1 AuG

„Die zuständigen Behörden erlassen eine ordentliche Wegweisungsverfügung, wenn:

- a) eine Ausländerin oder ein Ausländer eine erforderliche Bewilligung nicht besitzt;
- b) eine Ausländerin oder ein Ausländer die Einreisevoraussetzungen (Art. 5) nicht oder nicht mehr erfüllt;
- c) einer Ausländerin oder einem Ausländer eine Bewilligung verweigert oder nach bewilligtem Aufenthalt widerrufen oder nicht verlängert wird.“

Art. 31 Abs. 2 AuG

„Erfüllt die staatenlose Person die Tatbestände nach Artikel 83 Absatz 7, so kommen die Bestimmungen über vorläufig aufgenommene Personen nach Artikel 83 Absatz 8 zur Anwendung.“

Art. 83 Abs. 7 AuG

„Die vorläufige Aufnahme nach den Absätzen 2 und 4 wird nicht verfügt, wenn die weg- oder ausgewiesene Person:

- a) zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe im In- oder Ausland verurteilt wurde oder wenn gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne der Artikel 59–61 oder 64 StGB angeordnet wurde;
- b) erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet; oder
- c) die Unmöglichkeit des Vollzugs der Weg- oder Ausweisung durch ihr eigenes Verhalten verursacht hat.“

Art. 83 Abs. 8 AuG

„Flüchtlinge, bei denen Asylausschlussgründe nach Artikel 53 und 54 AsylG vorliegen, werden vorläufig aufgenommen.“

BEWERTUNG

214. Art. 31 Abs. 2 AuG beschränkt die Möglichkeit der Aus- und Wegweisung für anerkannte Staatenlose. Diese ist demnach nur, wie in Art. 31 Staatenlosenübereinkommen vorgesehen, aus Gründen der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung, möglich. Unklar bleibt, ob die in Art. 31 Abs. 2 und 3 Staatenlosenübereinkommen aufgeführten Verfahrensgarantien vollumfänglich gewährleistet werden. Es wäre wünschenswert, wenn diese Garantien in der empfohlenen speziellen Regelung des Staatenlosenankennungsverfahrens durch Gesetz oder SEM-interne Weisungen aufgenommen würde.

4.3.4 Einbürgerung

INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN UND AUSLEGUNG GEMÄSS UNHCR-HANDBUCH

215. Gemäss Art. 32 Staatenlosenübereinkommen sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, die Einbürgerung Staatenloser so weit wie möglich zu erleichtern. Diese Bestimmung ist nicht an die Voraussetzung geknüpft, dass die Betroffenen sich rechtmässig im Hoheitsgebiet befinden („se trouvant régulièrement sur leur territoire“) oder sich rechtmässig im Hoheitsgebiet aufhalten („résidant régulièrement sur leur territoire“).¹⁷⁷

Art. 32 Convention relative au statut des apatrides

„Les États contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des apatrides. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure du possible, les taxes et les frais de cette procédure.“

¹⁷⁷ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Handbuch*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), §§ 132–133.

216. Die Einbürgerung kann zum Beispiel dadurch erleichtert werden, dass Anforderungen bezüglich des Aufenthalts, des Einkommens und der Sprachkenntnisse herabgesetzt oder ausgesetzt werden, sowie dadurch, dass anerkannte Staatenlose von Gebühren und der Verpflichtung, urkundliche Belege zu erbringen, befreit werden.¹⁷⁸ Die Möglichkeit, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben, ist für Staatenlose deswegen besonders wichtig, weil dies die einzige dauerhafte Lösung ihrer Situation ist.

UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ

217. Das Schweizer Bürgerrecht ist dreigliedrig. Gemäss Art. 37 Abs. 1 BV ist Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt. Die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung besteht gemäss Art. 38 Abs. 3 lit. b BV lediglich für staatenlose Kinder. Im Rahmen der Studie wurde die Einbürgerung im erleichterten Verfahren von GesprächspartnerInnen als kostengünstiger, schneller und weniger komplex charakterisiert und als eine der Vorteile der Anerkennung der Staatenlosigkeit für staatenlose Kinder genannt. Die relevanten Bestimmungen des nBüG, die am 1. Januar 2018 in Kraft tritt, werden in Kapitel 5.1.2 zum Erwerb des Bürgerrechts durch Geburt in der Schweiz ausführlich diskutiert.

218. Für staatenlose Erwachsene gelten die generellen Bestimmungen zur ordentlichen Einbürgerung von AusländerInnen.¹⁷⁹ Gemäss Art. 38 Abs. 2 BV erlässt der Bund in diesem Bereich lediglich Mindestvorschriften. Diese betreffen sowohl formelle als auch materielle Voraussetzungen, die im nBüG aufgeführt werden. Die materiellen Voraussetzungen werden in der BüV¹⁸⁰ genauer festgelegt, die am 1. Januar 2018 in Kraft treten wird. Gemäss Art. 9 nBüG i.V.m. Art. 33 nBüG müssen GesuchstellerInnen eine Niederlassungsbewilligung besitzen und einen Aufenthalt von insgesamt zehn Jahren in der Schweiz nachweisen, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs. GesuchstellerInnen müssen zudem gemäss Art. 11 nBüG i.V.m. Art. 12 nBüG erfolgreich integriert (Art. 4 BüV, Art. 5 BüV, Art. 6 BüV, Art. 7 BüV, Art. 8 BüV, Art. 9 BüV) und mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sein (Art. 2 BüV) und dürfen keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellen (Art. 3 BüV). Das Einbürgerungsverfahren im Kanton und in der Gemeinde wird darüber hinaus durch das kantonale Recht geregelt (Art. 15 nBüG). Beschwerde infolge eines ablehnenden Entscheids kann zunächst vor einem kantonalen Gericht und anschliessend auf Bundesebene erhoben werden (Art. 46 nBüG und Art. 47 nBüG).

¹⁷⁸ Vgl. UNHCR, *Global Action Plan to End Statelessness*, 4. November 2014, S. 16–18; UNHCR, *Good Practices Paper – Action 1: Resolving Existing Major Situations of Statelessness*, 23. Februar 2015, S. 2, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/54e75a244.html>; und UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, S. 8.

¹⁷⁹ Es sei denn, staatenlose Erwachsene können aus anderen Gründen, wie zum Beispiel der Eheschliessung mit SchweizerInnen, ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen.

¹⁸⁰ Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BüV) vom 17. Juni 2016, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2016/2577.pdf>.

Art. 37 Abs. 1 BV

„Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt.“

Art. 38 BV

„1. Der Bund regelt Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung.

2. Er erlässt Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

3. Er erleichtert die Einbürgerung von:

- a) Personen der dritten Ausländergeneration;
- b) staatenlosen Kindern.“

Art. 9 nBüG

„1. Der Bund erteilt die Einbürgerungsbewilligung nur, wenn die Bewerberin oder der Bewerber:

- a) bei der Gesuchstellung eine Niederlassungsbewilligung besitzt; und
- b) bei der Gesuchstellung einen Aufenthalt von insgesamt zehn Jahren in der Schweiz nachweist, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs.

2. Für die Berechnung der Aufenthaltsdauer nach Absatz 1 Buchstabe b wird die Zeit, während welcher die Bewerberin oder der Bewerber zwischen dem vollendeten 8. und 18. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet. Der tatsächliche Aufenthalt hat jedoch mindestens sechs Jahre zu betragen.“

Art. 33 nBüG

„1. An die Aufenthaltsdauer angerechnet wird der Aufenthalt in der Schweiz mit Aufenthaltstitel in Form:

- a) einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung;
- b) einer vorläufigen Aufnahme; die Aufenthaltsdauer wird zur Hälfte angerechnet; oder
- c) einer vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten ausgestellten Legitimationskarte oder eines vergleichbaren Aufenthaltstitels.

2. Kurzfristiges Verlassen der Schweiz mit der Absicht auf Rückkehr unterbricht den Aufenthalt nicht.

3. Der Aufenthalt in der Schweiz gilt als bei der Abreise ins Ausland aufgegeben, wenn die Ausländerin oder der Ausländer sich bei der zuständigen Behörde abmeldet oder während mehr als sechs Monaten tatsächlich im Ausland lebt.“

Art. 11 nBüG

„Die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfordert, dass die Bewerberin oder der Bewerber:

- a) erfolgreich integriert ist;
- b) mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist; und
- c) keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt.“

Art. 12 nBüG

„1. Eine erfolgreiche Integration zeigt sich insbesondere:

- a) im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
- b) in der Respektierung der Werte der Bundesverfassung;
- c) in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen;
- d) in der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung; und
- e) in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird.

2. Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von Absatz 1 Buchstaben c und d aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen.

3. Die Kantone können weitere Integrationskriterien vorsehen.“

Art. 2 BüV

„1. Die Bewerberin oder der Bewerber ist mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut, wenn sie oder er namentlich:

- a) über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz verfügt;
- b) am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz teilnimmt; und
- c) Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflegt.

2. Die zuständige kantonale Behörde kann die Bewerberin oder den Bewerber zu einem Test über die Kenntnisse nach Absatz 1 Buchstabe a verpflichten. Sieht sie einen solchen Test vor, so stellt sie sicher, dass:

- a) die Bewerberin oder der Bewerber sich mit Hilfe von geeigneten Hilfsmitteln oder Kursen auf den Test vorbereiten kann; und
- b) sie oder er einen solchen Test bestehen kann mit den für die Einbürgerung erforderlichen mündlichen und schriftlichen Sprachkompetenzen.“

Art. 3 BüV

„Die Bewerberin oder der Bewerber gefährdet die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen für eine Beteiligung, Unterstützung, Förderung oder Anwerbung namentlich in folgenden Bereichen:

- a) Terrorismus;
- b) gewalttätiger Extremismus;
- c) organisierte Kriminalität; oder
- d) verbotener Nachrichtendienst.“

Art. 4 BüV

„1. Die Bewerberin oder der Bewerber gilt als nicht erfolgreich integriert, wenn sie oder er die öffentliche Sicherheit und Ordnung dadurch nicht beachtet, dass sie oder er:

- a) gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen erheblich oder wiederholt missachtet;
- b) wichtige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt; oder
- c) nachweislich Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt.

2. Die Bewerberin oder der Bewerber gilt zudem als nicht erfolgreich integriert, wenn im Strafregister-Informationssystem VOSTRA ein sie betreffender Eintrag mit folgendem Inhalt für das SEM einsehbar ist:

- a) eine unbedingte Strafe oder eine teilbedingte Freiheitsstrafe für ein Vergehen oder ein Verbrechen;
- b) eine stationäre Massnahme bei Erwachsenen oder eine geschlossene Unterbringung bei Jugendlichen;
- c) ein Tätigkeitsverbot, ein Kontakt- und Rayonverbot oder eine Landesverweisung;
- d) eine bedingte oder teilbedingte Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen, eine bedingte Freiheitsstrafe von mehr als 3 Monaten, ein bedingter oder teilbedingter Freiheitsentzug von mehr als 3 Monaten oder eine bedingte oder teilbedingte gemeinnützige Arbeit von mehr als 360 Stunden als Hauptsanktion;
- e) eine bedingte oder teilbedingte Geldstrafe von höchstens 90 Tagessätzen, eine bedingte Freiheitsstrafe von höchstens 3 Monaten, ein bedingter oder teilbedingter Freiheitsentzug von höchstens 3 Monaten oder eine bedingte oder teilbedingte gemeinnützige Arbeit von höchstens 360 Stunden als Hauptsanktion, sofern sich die betroffene Person in der Probezeit nicht bewährt hat.

3. In allen anderen Fällen, in denen im Strafregister-Informationssystem VOSTRA ein Eintrag für das SEM einsehbar ist, entscheidet das SEM unter Berücksichtigung der Höhe der Sanktion, ob die Integration der Bewerberin oder des Bewerbers erfolgreich ist. Eine erfolgreiche Integration darf nicht angenommen werden, solange eine angeordnete Sanktion noch nicht vollzogen oder eine laufende Probezeit noch nicht abgelaufen ist.

4. Für ausländische Strafregistereinträge gelten die Absätze 2 und 3 sinngemäss.

5. Bei hängigen Strafverfahren gegen eine Bewerberin oder einen Bewerber sistiert das SEM das Einbürgerungsverfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens durch die Strafjustiz.“

Art. 5 BüV

„Als Werte der Bundesverfassung gelten namentlich folgende Grundprinzipien, Grundrechte und Pflichten:

- a) die rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die freiheitlich demokratische Grundordnung der Schweiz;
- b) die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit;
- c) die Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst und zum Schulbesuch.“

Art. 6 BüV

„1. Die Bewerberin oder der Bewerber muss in einer Landessprache mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen nachweisen.

2. Der Nachweis für die Sprachkompetenzen nach Absatz 1 gilt als erbracht, wenn die Bewerberin oder der Bewerber:

- a) eine Landessprache als Muttersprache spricht und schreibt;
- b) während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in einer Landessprache besucht hat;
- c) eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in einer Landessprache abgeschlossen hat; oder
- d) über einen Sprachnachweis verfügt, der die Sprachkompetenzen nach Absatz 1 bescheinigt und der sich auf einen Sprachtest abstützt, der den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtestverfahren entspricht.

3. Das SEM unterstützt die Kantone bei der Prüfung der Sprachnachweise nach Absatz 2 Buchstabe d und bei der Ausgestaltung von kantonalen Sprachtests. Es kann Dritte mit diesen Aufgaben betrauen.“

Art. 7 BüV

„1. Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Wirtschaftsleben teil, wenn sie oder er die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung und der Einbürgerung deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht.

2. Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Erwerb von Bildung teil, wenn sie oder er im Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Einbürgerung in Aus- oder Weiterbildung ist.

3. Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet.“

Art. 8 BüV

„Die Bewerberin oder der Bewerber fördert die Integration der Familienmitglieder nach Artikel 12 Buchstabe e BÜG, wenn sie oder er diese unterstützt:

- a) beim Erwerb von Sprachkompetenzen in einer Landessprache;
- b) bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung;
- c) bei der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz; oder
- d) bei anderen Aktivitäten, die zu ihrer Integration in der Schweiz beitragen.“

Art. 9 BüV

„Die zuständige Behörde berücksichtigt die persönlichen Verhältnisse der Bewerberin oder des Bewerbers angemessen bei der Beurteilung der Kriterien nach den Artikeln 6, 7 und 11 Absatz 1 Buchstabe b. Eine Abweichung von den Kriterien ist möglich, wenn die Bewerberin oder der Bewerber diese nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können aufgrund:

- a) einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung;
- b) einer schweren oder lang andauernden Krankheit;
- c) anderer gewichtiger persönlicher Umstände, namentlich wegen:
 1. einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche,
 2. Erwerbsarmut,
 3. der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben,
 4. Sozialhilfeabhängigkeit, zu der es wegen einer erstmaligen formalen Bildung in der Schweiz kam, sofern die Sozialhilfeabhängigkeit nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde.“

Art. 15 nBüG

- „1. Das Verfahren im Kanton und in der Gemeinde wird durch das kantonale Recht geregelt.
2. Das kantonale Recht kann vorsehen, dass ein Einbürgerungsgesuch den Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung zum Entscheid vorgelegt wird.“

Art. 46 nBüG

„Die Kantone setzen Gerichtsbehörden ein, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen.“

Art. 47 nBüG

- „1. Beschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen der Kantone und gegen Entscheide der Verwaltungsbehörden des Bundes richten sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.
2. Zur Beschwerde berechtigt sind auch die betroffenen Kantone und Gemeinden.“

219. Im Rahmen der Studie haben verschiedene GesprächspartnerInnen darauf hingewiesen, dass es für alle AusländerInnen schwierig ist, sich einbürgern zu lassen, auch für Staatenlose. So konnte nur eine der befragten kantonalen Einbürgerungsbehörden konkrete Angaben bezüglich der Zahl der Einbürgerungen anerkannter Staatenloser im ordentlichen Verfahren machen. Im Zeitraum von 1971 bis 2016 seien sechs Staatenlose ordentlich eingebürgert worden.

BEWERTUNG

220. Im Gegensatz zu der Verpflichtung in Art. 32 Staatenlosenübereinkommen wird die Einbürgerung staatenloser Erwachsener in der Schweiz nicht erleichtert, sondern lediglich von staatenlosen Kindern. Eine diesbezügliche Anpassung im Schweizer Recht wäre deshalb empfehlenswert. Für anerkannte staatenlose Erwachsene richtet sich der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts im Wesentlichen nach den Gesetzen der einzelnen 26 Kantone, die

sehr unterschiedliche Bedingungen für die Einbürgerung haben.¹⁸¹ Im Rahmen der Studie hat sich gezeigt, dass die Erfahrungen der kantonalen Einbürgerungsbehörden mit Staatenlosen begrenzt sind.

Art. 38 BV

„1. Der Bund regelt Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung.

2. Er erlässt Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

3. Er erleichtert die Einbürgerung von:

a) Personen der dritten Ausländergeneration;

b) staatenlosen Kindern.“

4.4 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

221. Viele der Rechte, die die Vertragsstaaten Staatenlosen mindestens gewähren müssen, werden in der Schweiz anerkannten Staatenlosen zuerkannt. So entspricht die aufenthaltsrechtliche Regelung für anerkannte Staatenlose, die ihnen nach Anerkennung einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung gewährt, dem Sinn und Zweck des Staatenlosenübereinkommens, Staatenlosen grundlegende Menschenrechte zu gewähren. Der Zugang zu unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit wird anerkannten Staatenlosen im gleichen Masse wie anderen AusländerInnen unter den gleichen Umständen gewährt. Dies gilt auch bezüglich der Bewegungsfreiheit innerhalb der Schweiz und bezüglich der freien Wahl des Wohnortes. Zudem werden im Bereich der öffentlichen Fürsorge Staatenlose wie die einheimische Bevölkerung behandelt. Die Aus- und Wegweisung für anerkannte Staatenlose ist, wie im Staatenlosenübereinkommen vorgesehen, nur aus Gründen der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung möglich.
222. Lücken bezüglich der Rechtsstellung Staatenloser bestehen demgegenüber im Bereich des Familienlebens. Hier gelten für Staatenlose die gleichen Regeln wie für AusländerInnen generell. Je nach Einzelfall gibt es jedoch für Staatenlose, anders als für AusländerInnen im Allgemeinen, nicht immer ein anderes Land, in dem sie sich rechtmässig aufhalten und ihr Recht auf Achtung des Familienlebens ausüben können. Es ist deshalb wichtig, dass bei Familiennachzugsgesuchen dieser besonderen Situation im Einklang mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz Rechnung getragen wird.
223. Weiter ist das Recht auf freie Wahl des Wohnorts für Personen, die sich im Staatenlosen- anerkennungsverfahren befinden und über kein Aufenthaltsrecht verfügen, gesetzlich nicht geregelt. Anerkannte Staatenlose erhalten zudem keinen Konventionspass für Staatenlose, sondern den grünen „Pass für eine ausländische Person“, der weltweit nicht gut bekannt ist und deshalb das Reisen erschweren kann. Im Bereich der Aus- und Wegweisung bleibt

¹⁸¹ Vgl. Alberto Achermann, Christin Achermann, Gianni D'Amato, Martina Kamm, Barbara von Rütte, *EUDO Citizenship Observatory: Country Report: Switzerland*, revised and updated June 2013, S. 20, 21 und 24.

ausserdem unklar, inwiefern die im Staatenlosenübereinkommen verankerten Verfahrensgarantien vollumfänglich gewährleistet werden.

224. Im Gegensatz zu den Verpflichtungen aus dem Staatenlosenübereinkommen wird in der Schweiz lediglich die Einbürgerung staatenloser Kinder, nicht jedoch staatenloser Erwachsener, erleichtert. Deshalb richtet sich der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts von anerkannten staatenlosen Erwachsenen nach den jeweiligen kantonalen Gesetzen, die sehr unterschiedliche Bedingungen für die Einbürgerung vorsehen.

225. **Damit die Rechte aus dem Staatenlosenübereinkommen noch besser gewährleistet werden, wird empfohlen, dass:**

- sichergestellt wird, dass Familienangehörige von Staatenlosen mit Aufenthaltsrecht in der Schweiz im Einklang mit menschenrechtlichen Verpflichtungen in die Schweiz nachgezogen werden können,
- ein Konventionspass gemäss den Empfehlungen des ICAO und UNHCR *Guides* eingeführt und sichergestellt wird, dass ein solcher Pass anerkannten Staatenlosen gemäss Art. 28 Staatenlosenübereinkommen nur aus zwingenden Gründen der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung verweigert wird,
- die in Art. 31 Abs. 2 und 3 Staatenlosenübereinkommen vorgesehenen Verfahrensgarantien in Aus- und Wegweisungsverfahren explizit gesetzlich oder in SEM-internen Weisungen verankert werden,
- die Bundesverfassung in Übereinstimmung mit der Verpflichtung in Art. 32 Staatenlosenübereinkommen dahingehend geändert wird, dass die erleichterte Einbürgerung staatenloser Erwachsener ermöglicht wird.

5. Verhinderung von Staatenlosigkeit in der Schweiz

„ Einer der wichtigsten Grundsätze, die im Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit von 1997 verankert sind, ist – meiner Meinung nach – die Verpflichtung der Staaten, Kinder zu schützen, die im Hoheitsgebiet geboren werden und bei der Geburt keine andere Staatsangehörigkeit erwerben. [...] Es liegt im Wohl des Kindes, eine Staatsangehörigkeit zu besitzen. Vermutlich ist die beste Möglichkeit, Staatenlosigkeit bei der Geburt zu beenden [...], Kindern, die sonst staatenlos wären, bei der Geburt automatisch die Staatsangehörigkeit zu verleihen.“

NILS MUIZNIKS, MENSCHENRECHTSKOMMISSAR DES EUROPARATES¹⁸²

226. Um Staatenlosigkeit bei Geburt und im späteren Leben zu vermeiden erarbeitete die internationale Gemeinschaft das Übereinkommen von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit (Übereinkommen von 1961)¹⁸³. Dieses hat zum heutigen Zeitpunkt 70 Vertragsstaaten, darunter Deutschland, Liechtenstein und Österreich.¹⁸⁴
227. Auf europäischer Ebene werden die Bestimmungen des Übereinkommens von 1961 durch das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit von 1997 (Europäisches Übereinkommen von 1997)¹⁸⁵ und die Konvention des Europarates über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge von 2006 (Europäisches Übereinkommen von 2006)¹⁸⁶ ergänzt.
228. Die Schweiz ist bisher noch keinem dieser drei Übereinkommen beigetreten. Sie ist lediglich Vertragsstaat des Übereinkommens zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit. Dieses hat nur fünf Vertragsstaaten und regelt, dass ein Kind, dessen Mutter die Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaats besitzt, durch Geburt die Staatsangehörigkeit der Mutter erwirbt, wenn es sonst staatenlos wäre (Art. 1 Übereinkommen zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit).¹⁸⁷

¹⁸² Keynote address by Nils Muiznieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Global Forum on Statelessness (The Hague, 15-17 September 2014), CommDH/Speech(2014)8, S. 4-5, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/pdfid/54bf81184.pdf>; inoffizielle Übersetzung der Autorin.

¹⁸³ Convention sur la réduction des cas d'apatridie, 30 août 1961, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 989, p. 175, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>. Für eine Übersetzung ins Deutsche siehe Bundesgesetzblatt Teil II, Jahrgang 1977, Nr. 28, S. 597-607, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MQfYKa>.

¹⁸⁴ Vgl. Nations Unies, Collection des Traités, 4. Convention sur la réduction des cas d'apatridie, verfügbar unter: <https://bit.ly/1T38ejS>.

¹⁸⁵ Convention européenne sur la nationalité, 6 novembre 1997, STE n°166, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36618.html>.

¹⁸⁶ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats, 19 mai 2006, STCE n°200, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4444c8584.html>.

¹⁸⁷ Vgl. Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Traités internationaux pour lesquels la Suisse assume les fonctions de dépositaire: Convention tendant à réduire le nombre des cas d'apatridie [convention CIEC no 13], verfügbar unter: <https://bit.ly/2wcvCIG>.

229. Die Möglichkeit eines Beitritts zum Übereinkommen von 1961 und dem Europäischen Übereinkommen von 1997 wurde jedoch bereits im Nationalrat thematisiert.¹⁸⁸ Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Kapitel untersucht, inwiefern die Bestimmungen des nBüG, das am 1. Januar 2018 in Kraft tritt, bereits konform mit dem Übereinkommen von 1961 und dem Europäischen Übereinkommen von 1997 sind.¹⁸⁹

Liechtensteins Beitritt zum Übereinkommen von 1961

Am 25. September 2009 trat Liechtenstein dem Übereinkommen von 1961 bei. Das Amt für Auswärtige Angelegenheiten beschrieb den Beitrittsprozess wie folgt: Den Anstoss gab eine parlamentarische Initiative der Abgeordneten Paul Vogt und Egon Matt aus dem Jahr 1999. Die beiden Parlamentarier wiesen erstmals auf das Problem der Staatenlosigkeit und die Notwendigkeit der erleichterten Einbürgerung für Staatenlose hin. In der Folgezeit gab es weitere Vorstösse im Parlament. Die parlamentarische Initiative wurde im Zuge der Einführung des Gesetzes vom 17. September 2008 über die Ausländer aufgenommen. Gleichzeitig wurde das Gesetz vom 4. Januar 1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes überarbeitet und die erleichterte Einbürgerung für staatenlose Kinder eingeführt.

5.1 Verhinderung von Staatenlosigkeit von Kindern

230. Die Bestimmungen des Übereinkommens von 1961 und des Europäischen Übereinkommens von 1997 werden durch die internationalen Menschenrechtsübereinkommen ergänzt. Auch diese enthalten Bestimmungen zur Vermeidung von Staatenlosigkeit bei Kindern. So hat sich die Schweiz gemäss Art. 24 Abs. 3 UNO-Pakt II und Art. 7 Kinderrechtskonvention verpflichtet, das Recht des Kindes, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben, zu verwirklichen. Darüber hinaus hat sich die Schweiz verpflichtet, Frauen die gleichen Rechte wie Männern im Hinblick auf die Weitergabe der Staatsangehörigkeit an ihre Kinder zu gewähren (Art. 9 Abs. 2 CEDAW).

Art. 24 par. 3 Pacte international relatif aux droits civils et politiques

„Tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité.“

¹⁸⁸ Vgl. Postulat Günter 05.3737: Beitritt zum Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit, 30. November 2005, verfügbar unter: <https://bit.ly/2KWwWVW>; Postulat Masshardt 15.3269: Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit, 19. März 2015, verfügbar unter: <https://bit.ly/2PcLBiT>; Interpellation Fridez 16.3126: Staatenlose Kinder. Wo steht die Schweiz?, 16. März 2016, verfügbar unter: <https://bit.ly/2nGEIJX>; und Interpellation Masshardt 17.3481: Keine zusätzliche Staatenlosigkeit hinnehmen, 15. Juni 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2KWW2Q4>.

¹⁸⁹ Bezüglich des Europäischen Übereinkommens von 2006 befand der Bundesrat, dass die Schweiz nicht unmittelbar betroffen ist und dass eine Unterzeichnung deshalb nicht prioritär angestrebt wird (vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft, *Elfter Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates vom 24. August 2016*, BBI 2016, S. 7072, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MAitnn>).

Art. 7 Convention relative aux droits de l'enfant

„1. L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux.

2. Les Etats parties veillent à mettre ces droits en œuvre conformément à leur législation nationale et aux obligations que leur imposent les instruments internationaux applicables en la matière, en particulier dans les cas où faute de cela l'enfant se trouverait apatride.“

Art. 9 par. 2 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

„Les Etats parties accordent à la femme des droits égaux à ceux de l'homme en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants.“

231. Im vorliegenden Kapitel wird untersucht, wie das Recht des Kindes auf eine Staatsangehörigkeit im Schweizer Recht umgesetzt ist. Um zu prüfen, inwiefern die Bestimmungen des nBüG bereits konform mit dem Übereinkommen von 1961 sind, werden die „Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1–4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness“ (*Guidelines No. 4*) herangezogen. UNHCR veröffentlichte diese Richtlinien im Anschluss an eine Reihe von Expertenbefragungen im Rahmen seines Mandats für Staatenlose. Die Guidelines No. 4 dienen als Orientierungshilfe bei der Auslegung des Übereinkommens von 1961. Im Hinblick auf die Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens von 1997 wird auf den „Explanatory Report to the European Convention on Nationality“ Bezug genommen.

5.1.1 Erwerb des Bürgerrechts durch Abstammung

INTERNATIONALE BESTIMMUNGEN UND IHRE AUSLEGUNG

232. Gemäss des Übereinkommens von 1961 und des Europäischen Übereinkommens von 1997 müssen die Vertragsstaaten Personen, die sonst staatenlos wären, die Staatsangehörigkeit aufgrund der Abstammung von einem beziehungsweise einer Staatsangehörigen verleihen (Art. 1 Abs. 4 i.V.m. Art. 1 Abs. 5 sowie Art. 4 Übereinkommen von 1961 und Art. 6 Abs. 1 lit. a Europäisches Übereinkommen von 1997).

Art. 1 par. 4 Convention sur la réduction des cas d'apatridie

„Tout État contractant accorde sa nationalité à l'individu qui, autrement, serait apatride et dont, au moment de la naissance, le père ou la mère possédait la nationalité dudit État si, ayant dépassé l'âge fixé pour la présentation de sa demande ou ne remplissant pas les conditions de résidence imposées, cet individu n'a pu acquérir la nationalité de l'État contractant sur le territoire duquel il est né. Si les parents n'avaient pas la même nationalité au moment de la naissance, la législation de l'État contractant dont la nationalité est sollicitée détermine si l'enfant suit la condition du père ou celle de la mère. Si la nationalité est accordée sur demande, cette dernière sera introduite, selon les modalités prévues par la législation de l'État en cause, auprès de l'autorité compétente par l'intéressé ou en son nom. Sous réserve des dispositions du paragraphe 5 du présent article, cette demande ne peut être rejetée.“

Art. 1 par. 5 Convention sur la réduction des cas d'apatridie

„L'État contractant peut subordonner l'octroi de sa nationalité en vertu du paragraphe 4 du présent article aux conditions suivantes ou à l'une d'elles:

- a) Que la demande soit souscrite avant que l'intéressé ait atteint un âge fixé par l'État contractant en cause, cet âge ne pouvant être inférieur à 23 ans;
- b) Que l'intéressé ait résidé habituellement sur le territoire de l'État contractant en cause pendant une période donnée précédant immédiatement la présentation de la demande, période fixée par cet État et dont la durée exigible ne peut toutefois dépasser trois ans;
- c) Que l'intéressé n'ait pas acquis à la naissance ou postérieurement une nationalité.“

Art. 4 Convention sur la réduction des cas d'apatridie

„1. Tout État contractant accorde sa nationalité à l'individu qui, autrement, serait apatride et n'est pas né sur le territoire d'un État contractant, si, au moment de la naissance, le père ou la mère possédait la nationalité du premier de ces États. Si, à ce moment, les parents n'avaient pas la même nationalité, la législation de cet État détermine si l'enfant suit la condition du père ou celle de la mère. La nationalité attribuée en vertu du présent paragraphe est accordée:

- a) De plein droit, à la naissance, ou
 - b) Sur demande souscrite, suivant les modalités prévues par la législation de l'État en cause auprès de l'autorité compétente par l'intéressé ou en son nom; sous réserve des dispositions du paragraphe 2 du présent article, la demande ne peut être rejetée.
2. L'État contractant peut subordonner l'acquisition de sa nationalité en vertu du paragraphe 1 du présent article aux conditions suivantes ou à l'une d'elles:
- a) Que la demande soit souscrite avant que l'intéressé ait atteint un âge fixé par l'État contractant en cause, cet âge ne pouvant être inférieur à 23 ans;
 - b) Que l'intéressé ait résidé habituellement sur le territoire de l'État contractant en cause pendant une période donnée précédant immédiatement la présentation de la demande, période fixée par cet État et dont la durée exigible ne peut toutefois dépasser trois ans;
 - c) Que l'intéressé n'ait pas été déclaré coupable d'une infraction contre la sécurité nationale;
 - d) Que l'intéressé n'ait pas acquis à la naissance ou postérieurement une nationalité.“

Art. 6 par. 1 lit. a Convention européenne sur la nationalité

„Chaque Etat Partie doit prévoir dans son droit interne l'acquisition de plein droit de sa nationalité par les personnes suivantes: les enfants dont l'un des parents possède, au moment de la naissance de ces enfants, la nationalité de cet Etat Partie, sous réserve des exceptions qui peuvent être prévues en droit interne pour les enfants nés à l'étranger. A l'égard des enfants dont la filiation est établie par reconnaissance, par décision judiciaire ou par une procédure similaire, chaque Etat Partie peut prévoir que l'enfant acquière sa nationalité selon la procédure déterminée par son droit interne;“

233. Die Bestimmungen des Übereinkommens von 1961, die den Erwerb der Staatsangehörigkeit aufgrund der Abstammung von einem beziehungsweise einer Staatsangehörigen regeln, unterscheiden sich wie folgt: Art. 1 Abs. 4 i.V.m. Art. 1 Abs. 5 Übereinkommen von 1961 findet auf Personen Anwendung, die in einem Vertragsstaat geboren sind, aber dessen Staatsangehörigkeit aus bestimmten Gründen nicht erwerben können.

Art. 4 Übereinkommen von 1961 gilt dagegen für Personen, die nicht in einem Vertragsstaat geboren sind. Gemäss Art. 4 Übereinkommen von 1961 können Vertragsstaaten ihre Staatsangehörigkeit aufgrund der Abstammung entweder bei der Geburt kraft Gesetzes oder aufgrund eines Antrags verleihen. Vertragsstaaten, die allen im Ausland geborenen Kindern von Staatsangehörigen aufgrund der Abstammung die Staatsangehörigkeit verleihen, entsprechen immer den Verpflichtungen in Art. 1 Abs. 4 und Art. 4 Übereinkommen von 1961.¹⁹⁰

234. Art. 6 Abs. 1 lit. a Europäisches Übereinkommen von 1997 erlaubt es den Vertragsstaaten explizit, bei Kindern, für die die Vaterschaft durch Anerkennung, gerichtliche Entscheidung oder ähnliche Verfahren festgestellt wird, vorzusehen, dass diese die Staatsangehörigkeit entsprechend einem durch das innerstaatliche Recht festgelegten Verfahren erwerben.¹⁹¹

BESTIMMUNGEN IM SCHWEIZER RECHT

235. Gemäss Art. 1 nBüG erwerben Kinder das Schweizer Bürgerrecht von Gesetzes wegen aufgrund ihrer Abstammung von einem Schweizer beziehungsweise einer Schweizerin, unabhängig vom Geburtsort. Die Kindeserkennung ist in Art. 11 ZStV¹⁹² geregelt.

Art. 1 nBüG¹⁹³

„1. Schweizer Bürgerin oder Bürger ist von Geburt an:

a) das Kind, dessen Eltern miteinander verheiratet sind und dessen Vater oder Mutter Schweizer Bürgerin oder Bürger ist;

b) das Kind einer Schweizer Bürgerin, die mit dem Vater nicht verheiratet ist.

2. Das minderjährige¹⁹⁴ ausländische Kind eines schweizerischen Vaters, der mit der Mutter nicht verheiratet ist, erwirbt durch die Begründung des Kindesverhältnisses zum Vater das Schweizer Bürgerrecht, wie wenn der Erwerb mit der Geburt erfolgt wäre.

3. Hat das minderjährige Kind, das nach Absatz 2 das Schweizer Bürgerrecht erwirbt, eigene Kinder, so erwerben diese ebenfalls das Schweizer Bürgerrecht.“

¹⁹⁰ Vgl. UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1–4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness (Guidelines No. 4)*, HCR/GS/12/04, 21. Dezember 2012, §§ 31 und 50–52, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.

¹⁹¹ Vgl. Council of Europe, *European Treaty Series – No. 166: Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, § 47, verfügbar unter: <https://rm.coe.int/16800ccde7>.

¹⁹² Zivilstandsverordnung (ZStV) vom 28. April 2004 (Stand am 1. Juli 2017), verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20040234/index.html>.

¹⁹³ Vgl. auch Art. 1 BüG.

¹⁹⁴ Minderjährig ist, wer das 18. Lebensjahr noch nicht zurückgelegt hat (Art. 32 nBüG i.V.m. Art. 14 ZGB).

Art. 11 ZStV

„1. Als Kindesanerkennung gilt die Anerkennung eines Kindes, das nur zur Mutter in einem Kindesverhältnis steht, durch den Vater.

2. Die Anerkennung kann vor der Geburt des Kindes erfolgen.

[...]

5. Die Erklärung über die Anerkennung kann unter Vorbehalt von Artikel 71 Absatz 1 IPRG von jeder Zivilstandsbeamtin und jedem Zivilstandsbeamten entgegengenommen werden. Ist es dem Anerkennenden nicht möglich, persönlich zu erscheinen, so kann die Erklärung ausserhalb der Amtsräume entgegengenommen werden.

6. In besonders begründeten Ausnahmefällen kann die Beurkundung ausserhalb des Zivilstandsamts, namentlich durch am Ort einer Klinik oder einer Strafvollzugsanstalt zuständige Zivilstandsbeamtinnen oder Zivilstandsbeamte, oder durch Vermittlung der zuständigen Vertretung der Schweiz im Ausland erfolgen.

[...]“

BEWERTUNG

236. Die Bestimmungen zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Abstammung sind grundsätzlich konform mit dem Übereinkommen von 1961 und dem Europäischen Übereinkommen von 1997. Für Schweizer Väter, die mit der ausländischen Mutter nicht verheiratet sind, ist es jedoch schwieriger, das Bürgerrecht an ihre Kinder weiterzugeben, als für Schweizer Mütter. Dies kann dazu führen, dass die unehelichen Kinder eines Schweizer Vaters bis zur Begründung des Kindesverhältnisses zum Vater staatenlos sind, wenn sie nicht die Staatsangehörigkeit der Mutter erwerben. Deswegen wäre es sinnvoll vorzusehen, dass Kinder das Schweizer Bürgerrecht bereits bei Eingang des Gesuchs um Anerkennung des Kindes beim Zivilstandsamt unter dem Vorbehalt der späteren Vaterschaftsanerkennung erhalten. Ein Schutz vor Staatenlosigkeit besteht dagegen, wenn die Kindesanerkennung gemäss Art. 11 Abs. 2 ZStV vor der Geburt des Kindes erfolgt.

5.1.2 Erwerb des Bürgerrechts durch Geburt in der Schweiz

INTERNATIONALE BESTIMMUNGEN UND IHRE AUSLEGUNG

237. Das Übereinkommen von 1961 und das Europäische Übereinkommen von 1997 verpflichten die Vertragsstaaten Personen, die sonst staatenlos wären, die Staatsangehörigkeit aufgrund der Geburt im Hoheitsgebiet zu verleihen (Art. 1 Übereinkommen von 1961 und Art. 6 Abs. 2 Europäisches Übereinkommen von 1997). Die Geburt auf einem Schiff, das die Flagge eines Vertragsstaats führt, oder in einem Luftfahrzeug, das in einem Vertragsstaat registriert ist, gilt auch als Geburt im Hoheitsgebiet (Art. 3 Übereinkommen von 1961).

Art. 1 Convention sur la réduction des cas d'apatridie

„1. Tout État contractant accorde sa nationalité à l'individu né sur son territoire et qui, autrement, serait apatride. Cette nationalité sera accordée,

- a) De plein droit, à la naissance, ou
- b) Sur demande souscrite, suivant les modalités prévues par la législation de l'État en cause, auprès de l'autorité compétente par l'intéressé ou en son nom; sous réserve des dispositions du paragraphe 2 du présent article, la demande ne peut être rejetée.

L'État contractant dont la législation prévoit l'octroi de sa nationalité sur demande conformément au littéra b du présent paragraphe peut également accorder sa nationalité de plein droit à l'âge et dans les conditions fixées par sa loi.

2. L'État contractant peut subordonner l'acquisition de sa nationalité en vertu du littéra b du paragraphe 1 du présent article à une ou plusieurs des conditions suivantes:

- a) Que la demande soit souscrite pendant une période fixée par l'État contractant, période commençant au plus tard à l'âge de 18 ans et ne pouvant se terminer avant 21 ans, étant entendu toutefois que l'intéressé doit disposer d'au moins une année pour souscrire sa demande personnellement et sans habilitation;
- b) Que l'intéressé ait résidé habituellement sur le territoire de l'État contractant, sans toutefois que la durée de résidence fixée par ce dernier puisse excéder 10 ans au total, dont 5 ans au plus précédant immédiatement le dépôt de la demande;
- c) Que l'intéressé n'ait pas été déclaré coupable d'une infraction contre la sécurité nationale ou qu'il n'ait pas été condamné à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq années pour fait criminel;
- d) Que l'intéressé n'ait pas acquis à la naissance ou postérieurement une nationalité.“

Art. 3 Convention sur la réduction des cas d'apatridie

„Aux fins de déterminer les obligations des États contractants, dans le cadre de la présente Convention, la naissance à bord d'un navire ou d'un aéronef sera réputée survenue sur le territoire de l'État dont le navire bat pavillon ou dans lequel l'aéronef est immatriculé.“

Art. 6 par. 2 Convention européenne sur la nationalité

„Chaque Etat Partie doit prévoir dans son droit interne l'acquisition de sa nationalité par les enfants nés sur son territoire qui n'acquièrent pas à la naissance une autre nationalité. Cette nationalité sera accordée:

- a) de plein droit à la naissance; ou
- b) par la suite, aux enfants qui sont restés apatrides, sur demande souscrite, suivant les modalités prévues par le droit interne de l'Etat Partie, auprès de l'autorité compétente, par l'enfant concerné ou en son nom. Cette demande peut être subordonnée à la résidence légale et habituelle sur son territoire pendant une période qui précède immédiatement le dépôt de la demande, ne dépassant pas cinq années.“

238. Das Übereinkommen von 1961 verpflichtet die Vertragsstaaten nicht, ihre Staatsangehörigkeit allen Kindern zu verleihen, die im Hoheitsgebiet geboren werden. Es beschränkt jedoch die Voraussetzungen, von denen das Verleihen der Staatsangehörigkeit an Personen abhängig gemacht werden darf. So müssen diese Personen mindestens bis zum vollendeten

21. Lebensjahr einen Antrag stellen können, benötigen keinen rechtmässigen oder formalen Aufenthalt im Hoheitsgebiet und müssen – abgesehen von Bestimmungen bezüglich der nationalen Sicherheit und krimineller Straftaten – keine Integrationskriterien erfüllen.¹⁹⁵

239. Dagegen erlaubt es Art. 6 Abs. 2 lit. b Europäisches Übereinkommen von 1997 den Vertragsstaaten vorzusehen, dass lediglich Personen unter 18 Jahren einen Antrag stellen können. Zudem darf ein rechtmässiger und gewöhnlicher Aufenthalt, gemäss den ausländerrechtlichen Vorschriften, gefordert werden. Weitere Voraussetzungen sind nicht zulässig.¹⁹⁶

BESTIMMUNGEN IM SCHWEIZER RECHT

240. Das nBüG sieht nicht vor, dass Kinder bereits aufgrund ihrer Geburt in der Schweiz das Bürgerrecht erwerben. Unabhängig von ihrem Geburtsort können staatenlose Kinder jedoch gemäss Art. 23 nBüG ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen. Zuständig hierfür ist das SEM (Art. 25 nBüG).

Art. 38 Abs. 3 BV

„Er [der Bund] erleichtert die Einbürgerung von:

- a) Personen der dritten Ausländergeneration;
- b) staatenlosen Kindern.“

Art. 23 nBüG¹⁹⁷

„1. Ein minderjähriges staatenloses Kind kann ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es einen Aufenthalt von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz nachweist, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung.

2. Jeder Aufenthalt in der Schweiz in Übereinstimmung mit den ausländerrechtlichen Vorschriften wird angerechnet.

3. Das eingebürgerte Kind erwirbt das Bürgerrecht der Wohngemeinde und des Wohnkantons.“

Art. 33 Abs. 1 nBüG

„An die Aufenthaltsdauer angerechnet wird der Aufenthalt in der Schweiz mit Aufenthaltstitel in Form:

- a) einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung;
- b) einer vorläufigen Aufnahme; die Aufenthaltsdauer wird zur Hälfte angerechnet; oder
- c) einer vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten ausgestellten Legitimationskarte oder eines vergleichbaren Aufenthaltstitels.“

¹⁹⁵ Vgl. UNHCR, *Guidelines No. 4*, HCR/GS/12/04, 21. Dezember 2012, §§ 29, 30, 36, 37 und 41.

¹⁹⁶ Vgl. Council of Europe, *European Treaty Series – No. 166: Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, § 50.

¹⁹⁷ Vgl. auch Art. 30 BüG.

Art. 25 nBüG¹⁹⁸

- „1. Das BFM entscheidet über die erleichterte Einbürgerung; vor der Gutheissung eines Gesuches hört es den Kanton an.
2. Der Bundesrat regelt das Verfahren.“

241. Der Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 4. März 2011 (Botschaft) zufolge findet Art. 23 nBüG nicht nur auf anerkannte staatenlose Kinder, sondern auch auf Kinder Anwendung, denen es „*de jure* zwar möglich [ist], die Staatsangehörigkeit seines Heimatlandes zu erwerben, [...] ihm dies aber in der Praxis faktisch verunmöglicht“¹⁹⁹ wird. Auskünften des SEM zufolge entspricht diese Regelung auch der bisherigen Praxis und ist nicht neu.
242. In Bezug auf die anrechenbaren Aufenthalte wird in der Botschaft ausgeführt, dass unter einem „Aufenthalt in Übereinstimmung mit den ausländerrechtlichen Vorschriften“ alle Aufenthaltstitel verstanden werden, zum Beispiel auch eine N-Bewilligung für Asylsuchende, und nicht nur die in Art. 33 Abs. 1 nBüG erwähnten Aufenthaltstitel.²⁰⁰ Auskünften des SEM zufolge wird eine N-Bewilligung voll an die in Art. 23 Abs. 2 nBüG geforderte Aufenthaltsdauer angerechnet.
243. Staatenlose Kinder müssen zudem gemäss Art. 20 nBüG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 und 2 nBüG die allgemeinen materiellen Voraussetzungen für die erleichterte Einbürgerung erfüllen, die sich auf ihre Integration in der Schweiz beziehen und in der BüV genauer festgelegt werden.

Art. 20 nBüG²⁰¹

- „1. Bei der erleichterten Einbürgerung müssen die Integrationskriterien nach Artikel 12 Absätze 1 und 2 erfüllt sein.
2. Die erleichterte Einbürgerung setzt zusätzlich voraus, dass die Bewerberin oder der Bewerber die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.
3. Für Bewerberinnen und Bewerber, die keinen Aufenthalt in der Schweiz haben, gelten die Voraussetzungen von Absatz 1 und 2 sinngemäss.“

Art. 12 nBüG

- „1. Eine erfolgreiche Integration zeigt sich insbesondere:
 - a) im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
 - b) in der Respektierung der Werte der Bundesverfassung;
 - c) in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen;
 - d) in der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung; und

¹⁹⁸ Vgl. auch Art. 32 BüG.

¹⁹⁹ Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 4. März 2011 (Botschaft), S. 2858, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/2825.pdf>. Für eine Diskussion zur Unterscheidung zwischen rechtlicher und faktischer Staatenlosigkeit siehe Kapitel 3.2.1 Definition einer staatenlosen Person.

²⁰⁰ Vgl. Botschaft, S. 2857.

²⁰¹ Vgl. auch Art. 26 BüG.

e) in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird.

2. Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von Absatz 1 Buchstaben c und d aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen.“

Art. 3 BüV

„Die Bewerberin oder der Bewerber gefährdet die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen für eine Beteiligung, Unterstützung, Förderung oder Anwerbung namentlich in folgenden Bereichen:

- a) Terrorismus;
- b) gewalttätiger Extremismus;
- c) organisierte Kriminalität; oder
- d) verbotener Nachrichtendienst.“

Art. 4 BüV

„1. Die Bewerberin oder der Bewerber gilt als nicht erfolgreich integriert, wenn sie oder er die öffentliche Sicherheit und Ordnung dadurch nicht beachtet, dass sie oder er:

- a) gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen erheblich oder wiederholt missachtet;
- b) wichtige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt; oder
- c) nachweislich Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt.

2. Die Bewerberin oder der Bewerber gilt zudem als nicht erfolgreich integriert, wenn im Strafregister-Informationssystem VOSTRA ein sie betreffender Eintrag mit folgendem Inhalt für das SEM einsehbar ist:

- a) eine unbedingte Strafe oder eine teilbedingte Freiheitsstrafe für ein Vergehen oder ein Verbrechen;
- b) eine stationäre Massnahme bei Erwachsenen oder eine geschlossene Unterbringung bei Jugendlichen;
- c) ein Tätigkeitsverbot, ein Kontakt- und Rayonverbot oder eine Landesverweisung;
- d) eine bedingte oder teilbedingte Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen, eine bedingte Freiheitsstrafe von mehr als 3 Monaten, ein bedingter oder teilbedingter Freiheitsentzug von mehr als 3 Monaten oder eine bedingte oder teilbedingte gemeinnützige Arbeit von mehr als 360 Stunden als Hauptsanktion;
- e) eine bedingte oder teilbedingte Geldstrafe von höchstens 90 Tagessätzen, eine bedingte Freiheitsstrafe von höchstens 3 Monaten, ein bedingter oder teilbedingter Freiheitsentzug von höchstens 3 Monaten oder eine bedingte oder teilbedingte gemeinnützige Arbeit von höchstens 360 Stunden als Hauptsanktion, sofern sich die betroffene Person in der Probezeit nicht bewährt hat.

3. In allen anderen Fällen, in denen im Strafregister-Informationssystem VOSTRA ein Eintrag für das SEM einsehbar ist, entscheidet das SEM unter Berücksichtigung der Höhe der Sanktion, ob die Integration der Bewerberin oder des Bewerbers erfolgreich ist. Eine erfolgreiche Integration

darf nicht angenommen werden, solange eine angeordnete Sanktion noch nicht vollzogen oder eine laufende Probezeit noch nicht abgelaufen ist.

4. Für ausländische Strafregistereinträge gelten die Absätze 2 und 3 sinngemäss.

5. Bei hängigen Strafverfahren gegen eine Bewerberin oder einen Bewerber sistiert das SEM das Einbürgerungsverfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens durch die Strafjustiz.“

Art. 5 BüV

„Als Werte der Bundesverfassung gelten namentlich folgende Grundprinzipien, Grundrechte und Pflichten:

a) die rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die freiheitlich demokratische Grundordnung der Schweiz;

b) die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit;

c) die Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst und zum Schulbesuch.“

Art. 6 BüV

„1. Die Bewerberin oder der Bewerber muss in einer Landessprache mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen nachweisen.

2. Der Nachweis für die Sprachkompetenzen nach Absatz 1 gilt als erbracht, wenn die Bewerberin oder der Bewerber:

a) eine Landessprache als Muttersprache spricht und schreibt;

b) während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in einer Landessprache besucht hat;

c) eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in einer Landessprache abgeschlossen hat; oder

d) über einen Sprachnachweis verfügt, der die Sprachkompetenzen nach Absatz 1 bescheinigt und der sich auf einen Sprachtest abstützt, der den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtestverfahren entspricht.

3. Das SEM unterstützt die Kantone bei der Prüfung der Sprachnachweise nach Absatz 2 Buchstabe d und bei der Ausgestaltung von kantonalen Sprachtests. Es kann Dritte mit diesen Aufgaben betrauen.“

Art. 7 BüV

„1. Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Wirtschaftsleben teil, wenn sie oder er die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung und der Einbürgerung deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht.

2. Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Erwerb von Bildung teil, wenn sie oder er im Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Einbürgerung in Aus- oder Weiterbildung ist.

3. Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet.“

244. Der Botschaft zufolge ist in der Praxis zu berücksichtigen, dass der Grad der Integration in einem vernünftigen Verhältnis zur Anwesenheitsdauer in der Schweiz stehen muss. So können im Rahmen der erleichterten Einbürgerung insbesondere an die Sprachkenntnisse nicht gleich hohe Anforderungen wie bei der ordentlichen Einbürgerung gestellt werden.²⁰²

245. Im Rahmen der Studie hat das SEM weitere Auskünfte bezüglich des erleichterten Einbürgerungsverfahrens für staatenlose Kinder gegeben. Innerhalb der Abteilung Bürgerrecht des SEM gebe es keine MitarbeiterInnen, die speziell dafür zuständig sind, Gesuche um erleichterte Einbürgerung von staatenlosen Kindern zu behandeln. Jeder Sachbearbeiter beziehungsweise jede Sachbearbeiterin behandle alle Einbürgerungsarten. Die Verfahrensdauer könne stark variieren, da sie von den im Einzelfall erforderlichen Abklärungen im Zusammenhang mit den einzelnen formellen und materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen abhängig sei. So werde beispielsweise ein bereits eingereichtes Gesuch um erleichterte Einbürgerung pendent gehalten, wenn parallel dazu das Staatenlosenanerkenntnisverfahren durchlaufen wird. Dies könne zu Verzögerungen führen. Werde das Einbürgerungsgesuch dagegen von anerkannt Staatenlosen eingereicht, könne es direkt geprüft werden.

BEWERTUNG

246. Staatenlose Kinder können beim SEM ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen. Es liegt im Ermessen des SEM, dieses gutzuheissen oder abzulehnen. Die Voraussetzungen, an die der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts geknüpft ist, sind so weitreichend, dass sie weder mit dem Übereinkommen von 1961 noch mit dem Europäischen Übereinkommen von 1997 konform sind. Im Hinblick auf das Übereinkommen von 1961 betrifft dies insbesondere die Altersbeschränkung, die aufenthaltsrechtlichen Anforderungen und die Integrationskriterien. Letztere sind auch nicht konform mit dem Europäischen Übereinkommen von 1997.

247. Diese weitreichenden Voraussetzungen gelten gleichermassen für Kinder, die staatenlos in der Schweiz geboren sind, und für staatenlose Kinder, die im Ausland geboren und später in die Schweiz gekommen sind. Damit geniessen im Hoheitsgebiet staatenlos geborene Kinder, denen die Schweiz stärker verpflichtet ist, keinen besonderen Schutz vor Staatenlosigkeit.

²⁰² Vgl. Botschaft, S. 2855.

248. Der UN-Kinderrechtsausschuss äusserte sich wiederholt besorgt darüber, dass in der Schweiz geborene Kinder, die sonst staatenlos wären, kein Recht auf den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts haben.²⁰³ Auch zivilgesellschaftliche Akteure sprachen sich dafür aus, dass diese Kinder bei der Geburt automatisch das Schweizer Bürgerrecht erwerben.²⁰⁴
249. Darüber hinaus stellte die Parlamentarische Versammlung des Europarates fest, dass die gesetzlichen Bestimmungen von Norwegen, Rumänien, Zypern und der Schweiz Kinder nur unzureichend oder gar nicht vor Staatenlosigkeit schützen. Sie rief alle Mitgliedstaaten des Europarates dazu auf, die notwendigen gesetzgeberischen und praktischen Massnahmen zu treffen, um Staatenlosigkeit zu beenden.²⁰⁵

5.1.3 Findelkinder und Adoption

INTERNATIONALE BESTIMMUNGEN UND IHRE AUSLEGUNG: FINDELKINDER

250. Das Übereinkommen von 1961 und das Europäische Übereinkommen von 1997 sehen vor, dass Vertragsstaaten Findelkindern, die im Hoheitsgebiet aufgefunden werden, die Staatsangehörigkeit verleihen (Art. 2 Übereinkommen von 1961 und Art. 6 Abs. 1 lit. b Europäisches Übereinkommen von 1997).

Art. 2 Convention sur la réduction des cas d'apatridie

„L'enfant trouvé sur le territoire d'un État contractant est, jusqu'à preuve du contraire, réputé né sur ce territoire de parents possédant la nationalité de cet État.“

Art. 6 par. 1 lit. b Convention européenne sur la nationalité

„Chaque Etat Partie doit prévoir dans son droit interne l'acquisition de plein droit de sa nationalité par les personnes suivantes: les nouveau-nés trouvés sur son territoire qui, autrement, seraient apatrides.“

251. Ein Kind, das im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats geboren ist, ohne Eltern zu haben, die gesetzlich als solche anerkannt sind, ist ebenfalls als Findelkind gemäss Art. 2 Übereinkommen von 1961 zu behandeln. Das Findelkind sollte die Staatsangehörigkeit nur verlieren, wenn nachgewiesen wird, dass es die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates besitzt.²⁰⁶
252. Art. 6 Abs. 1 lit. b Europäisches Übereinkommen von 1997 bezieht sich im Gegensatz zum Übereinkommen von 1961 nur auf neugeborene Kinder.²⁰⁷

²⁰³ Vgl. United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland*, CRC/C/CHE/CO/2-4, 26. Februar 2015, §§ 30-31, verfügbar unter: <https://bit.ly/2w9tscV>; und United Nations General Assembly, *Compilation on Switzerland: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/WG.6/28/CHE/2, 4. September 2017, § 65, verfügbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/CHIndex.aspx>.

²⁰⁴ United Nations General Assembly, *Summary of Stakeholders' submissions on Switzerland: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/WG.6/28/CHE/3, 30. August 2017, § 80, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MRxUUR>.

²⁰⁵ Vgl. Council of Europe Parliamentary Assembly, *Resolution 2099 (2016): The need to eradicate statelessness of children*, §§ 8 und 11, verfügbar unter: <https://bit.ly/2bCIH5K>.

²⁰⁶ Vgl. UNHCR, *Guidelines No. 4, HCR/GS/12/04*, 21. Dezember 2012, §§ 60 und 61.

²⁰⁷ Vgl. Council of Europe, *European Treaty Series - No. 166: Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, § 48.

BESTIMMUNGEN IM SCHWEIZER RECHT: FINDELKINDER

253. Gemäss Art. 3 nBüG erwerben Findelkinder das Schweizer Bürgerrecht von Gesetzes wegen.

Art. 3 nBüG²⁰⁸

„1. Das in der Schweiz gefundene minderjährige Kind unbekannter Abstammung erhält das Bürgerrecht des Kantons, in welchem es aufgefunden wurde, und damit das Schweizer Bürgerrecht.

2. Der Kanton bestimmt, welches Gemeindebürgerrecht es erhält.

3. Die so erworbenen Bürgerrechte erlöschen, wenn die Abstammung des Kindes festgestellt wird, sofern es noch minderjährig ist und nicht staatenlos wird.“

INTERNATIONALE BESTIMMUNGEN UND IHRE AUSLEGUNG: ADOPTION

254. Das Europäische Übereinkommen von 1997 sieht vor, dass Vertragsstaaten den Erwerb der Staatsangehörigkeit für Kinder erleichtern, die von einem beziehungsweise einer Staatsangehörigen adoptiert wurden (Art. 6 Abs. 4 lit. d Europäisches Übereinkommen von 1997).

Art. 6 par. 4 lit. d Convention européenne sur la nationalité

„Chaque Etat Partie doit faciliter dans son droit interne l'acquisition de sa nationalité par les personnes suivantes: enfants adoptés par un de ses ressortissants,“

BESTIMMUNGEN IM SCHWEIZER RECHT: ADOPTION

255. Gemäss Art. 4 nBüG erwerben Kinder, die von einem Schweizer beziehungsweise einer Schweizerin adoptiert werden, das Schweizer Bürgerrecht von Gesetzes wegen. Bedingung für die Adoption ist das Verstreichen eines Pflegejahres gemäss Art. 264 ZGB.

Art. 4 nBüG²⁰⁹

„Wird ein minderjähriges ausländisches Kind von einer Person mit Schweizer Bürgerrecht adoptiert, so erwirbt es das Kantons- und Gemeindebürgerrecht der adoptierenden Person und damit das Schweizer Bürgerrecht.“

Art. 264 ZGB

„Ein Kind darf adoptiert werden, wenn ihm die künftigen Adoptiveltern während wenigstens eines Jahres Pflege und Erziehung erwiesen haben und nach den gesamten Umständen zu erwarten ist, die Begründung eines Kindesverhältnisses diene seinem Wohl, ohne andere Kinder der Adoptiveltern in unbilliger Weise zurückzusetzen.“

²⁰⁸ Vgl. auch Art. 6 BüG.

²⁰⁹ Vgl. auch Art. 7 BüG.

256. Die Bestimmungen zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts von Findelkindern bieten Schutz vor Staatenlosigkeit und sind konform mit dem Übereinkommen von 1961 und dem Europäischen Übereinkommen von 1997.
257. Auch die Bestimmungen zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts von adoptierten Kindern sind konform mit dem Europäischen Übereinkommen von 1997. Der UN-Kinderrechtsausschuss äusserte sich jedoch besorgt über die unsichere Rechtsstellung von Kindern während des Pflegejahres und empfahl, dass die Schweiz sicherstellt, dass aus dem Ausland adoptierte Kinder im Zeitraum zwischen ihrer Ankunft in der Schweiz und ihrer Adoption nicht staatenlos sind.²¹⁰

Geburtenregistrierung und die Verhinderung von Staatenlosigkeit

Art. 24 Abs. 2 UNO-Pakt II und Art. 7 Abs. 1 Kinderrechtskonvention bestimmen, dass Kinder unverzüglich nach ihrer Geburt in ein Register einzutragen sind.

Art. 24 par. 2 Pacte international relatif aux droits civils et politiques

„Tout enfant doit être enregistré immédiatement après sa naissance et avoir un nom.“

Art. 7 par. 1 Convention relative aux droits de l'enfant

„L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux.“

Die Registrierung der Geburt eines Kindes ist von entscheidender Bedeutung für die Verhinderung von Staatenlosigkeit. In einer Geburtsurkunde werden der Geburtsort und die Eltern des Kindes erfasst. Diese Informationen sind entscheidend, um eine Staatsangehörigkeit zu begründen. Für nicht registrierte Kinder kann das Risiko von Staatenlosigkeit steigen, wenn sie ihre Verbindung zum jeweiligen Staat nicht nachweisen können. Im Rahmen seiner #IBelong-Kampagne gegen Staatenlosigkeit fordert UNHCR Staaten daher auf, sicherzustellen, dass Geburten registriert werden. Die Geburtenregistrierung sollte kostenfrei und zugänglich sein, ohne Diskriminierung durchgeführt werden und auch zu einem späteren Zeitpunkt möglich sein.²¹¹

Der Bundesrat wurde 2006 dazu aufgefordert, einen Bericht zu erstellen, der aufzeigt, ob und wie Kinder, deren Eltern nicht in der Lage sind, Dokumente beizubringen, in den 260 Zivilstandsämtern der Schweiz registriert werden. Aus der Erhebung im Auftrag des Bundesrates ging hervor, dass jede in der Schweiz erfolgte und dem Zivilstandsamt gemeldete

²¹⁰ Vgl. United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland*, CRC/C/CHE/CO/2-4, 26. Februar 2015, §§ 50 und 51. Der UN-Kinderrechtsausschuss empfahl der Schweiz auch in Bezug auf Leihmutterchaften, sicherzustellen, dass Kinder während des Pflegejahres zwischen ihrer Ankunft in der Schweiz und ihrer Adoption nicht staatenlos sind (vgl. § 47). Für eine Diskussion zum Thema Leihmutterchaft und Staatenlosigkeit in der Schweiz siehe Véronique Boillet/Estelle de Luze, *Mère porteuse, parents d'intention, homoparentalité... Et l'enfant?: Analyse de l'arrêt du Tribunal fédéral 5A_748/2014 du 21 mai 2015*, in: *Jusletter*, 5. Oktober 2015, S. 1-31.

²¹¹ Vgl. UNHCR, *Conclusion on civil registration No. 111 (LXIV)-2013*, a und d, 17. Oktober 2013, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/525f8ba64.html>; UNHCR, *Global Action Plan to End Statelessness*, 4. November 2014, S. 18-19; UNHCR, *Good Practices Paper - Action 2: Ensuring that no child is born stateless*, 20. März 2017, S. 3, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/58cfab014.html>; und UNHCR, *Good Practices Paper - Action 7: Ensuring birth registration for the prevention of statelessness*, November 2017, S. 1-3, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/5a0ac8f94.html>.

Geburt beurkundet wird. Die Beurkundung sei insbesondere auch in Fällen möglich, in denen die Eltern des Kindes Schwierigkeiten haben, ihre eigene Identität nachzuweisen, oder wenn sie ihrer Mitwirkungspflicht im Beurkundungsverfahren nicht rechtsgenügend nachkommen. Es könne jedoch nicht garantiert werden, dass im Falle einer nicht gemeldeten Geburt zu einem späteren Zeitpunkt noch eine Beurkundung erfolgt.²¹²

Der UN-Kinderrechtsausschuss äusserte sich dagegen besorgt über Verzögerungen bei der Registrierung von Kindern von AusländerInnen in der Schweiz und empfahl wiederholt, dass die Geburten so schnell wie möglich registriert werden.²¹³

5.2 Verhinderung von Staatenlosigkeit im späteren Leben

258. Die Bestimmungen des Übereinkommens von 1961 zur Verhinderung von Staatenlosigkeit im späteren Leben überführen das Verbot des willkürlichen Entzugs der Staatsangehörigkeit in Art. 15 Abs. 2 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte²¹⁴ in völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen. Mit der Ratifizierung von CEDAW hat sich die Schweiz zudem verpflichtet, Frauen die gleichen Rechte wie Männern hinsichtlich des Erwerbs, des Wechsels oder der Beibehaltung der Staatsangehörigkeit zu gewähren. Insbesondere muss gemäss Art. 9 Abs. 1 CEDAW sichergestellt werden, dass Frauen weder durch Eheschliessung mit einem Ausländer noch durch Wechsel der Staatsangehörigkeit des Ehemanns im Laufe der Ehe staatenlos werden.

Art. 15 par. 2 Déclaration universelle des droits de l'homme

„Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité.“

Art. 9 Abs. 1 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

„Les Etats parties accordent aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité. Ils garantissent en particulier que ni le mariage avec un étranger, ni le changement de nationalité du mari pendant le mariage ne change automatiquement la nationalité de la femme, ni ne la rend apatride, ni ne l'oblige à prendre la nationalité de son mari.“

259. Wie im Übereinkommen von 1961, wird im vorliegenden Kapitel zwischen dem Verlust und dem Entzug der Staatsangehörigkeit unterschieden. Der Begriff des „Verlusts“ wird verwendet, um einen automatischen Akt zu bezeichnen, der von Gesetzes wegen stattfindet.

²¹² Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft, *Beurkundung der Geburt ausländischer Kinder: Bericht des Bundesrates vom 6. März 2009 in Erfüllung des Postulates 06.3861 Vermot-Mangold "Kinder ohne Identität in der Schweiz"* vom 20. Dezember 2006, §§ 1.2.1, 4.6, 5.3 und 7, verfügbar unter: <https://bit.ly/2KYyMWa>.

²¹³ Vgl. United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland*, CRC/C/CHE/CO/2-4, 26. Februar 2015, §§ 30-31; und United Nations General Assembly, *Compilation on Switzerland: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/WG.6/28/CHE/2, 4. September 2017, § 65.

²¹⁴ Déclaration universelle des droits de l'homme, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 217 A (III), 10 décembre 1948, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>.

Der Begriff des „Entzugs“ wird verwendet, um einen Akt zu bezeichnen, der von den Behörden eingeleitet wird.²¹⁵

260. Um zu untersuchen, inwiefern die Bestimmungen des nBüG bereits konform mit dem Übereinkommen von 1961 sind, werden die sogenannten *Tunis Conclusions* herangezogen. Diese stellen die Ergebnisse eines von UNHCR organisierten Expertentreffens dar, in dessen Rahmen die Auslegung der Artikel 5 bis 9 des Übereinkommens von 1961 diskutiert wurde.

261. Im Hinblick auf die Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens von 1997 wird auf den „Explanatory Report to the European Convention on Nationality“ Bezug genommen.

5.2.1 Verlust der Staatsangehörigkeit

262. Das Kernprinzip der Bestimmungen zum Verlust der Staatsangehörigkeit, nämlich der grundsätzliche Schutz vor Staatenlosigkeit, ist in Art. 7 Abs. 6 Übereinkommen von 1961 festgehalten: „A l'exception des cas prévus au présent article, un individu ne peut perdre la nationalité d'un État contractant s'il doit de ce fait devenir apatride, alors même que cette perte ne serait pas expressément exclue par toute autre disposition de la présente Convention.“²¹⁶

5.2.1.1 Änderung des Personenstands

INTERNATIONALE BESTIMMUNGEN UND IHRE AUSLEGUNG

263. Das Übereinkommen von 1961 und das Europäische Übereinkommen von 1997 verbieten den Verlust der Staatsangehörigkeit aufgrund einer Änderung des Personenstands, wenn die betroffene Person dadurch staatenlos werden würde (Art. 5 Übereinkommen von 1961 sowie Art. 4 lit. d und Art. 7 Abs. 1 lit. f und g i.V.m. Art. 7 Abs. 3 Europäisches Übereinkommen von 1997).

Art. 5 Convention sur la réduction des cas d'apatridie

„1. Si la législation d'un État contractant prévoit la perte de la nationalité par suite d'un changement d'état tel que mariage, dissolution du mariage, légitimation, reconnaissance ou adoption, cette perte doit être subordonnée à la possession ou à l'acquisition de la nationalité d'un autre État.

2. Si, conformément à la législation d'un État contractant, un enfant naturel perd la nationalité de cet État à la suite d'une reconnaissance de filiation, la possibilité lui sera offerte de la recouvrer par une demande souscrite auprès de l'autorité compétente, demande qui ne pourra être soumise à des conditions plus rigoureuses que celles prévues au paragraphe 2 de l'article premier de la présente Convention.“

²¹⁵ Vgl. UNHCR, *Expert Meeting – Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality* („*Tunis Conclusions*“), März 2014, §§ 9 und 11, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/533a754b4.html>.

²¹⁶ Vgl. Dazu auch UNHCR, *Tunis Conclusions*, März 2014, § 30.

Art. 4 lit. d Convention européenne sur la nationalité

„Les règles sur la nationalité de chaque Etat Partie doivent être fondées sur les principes suivants: ni le mariage, ni la dissolution du mariage entre un ressortissant d'un Etat Partie et un étranger, ni le changement de nationalité de l'un des conjoints pendant le mariage ne peuvent avoir d'effet de plein droit sur la nationalité de l'autre conjoint.“

Art. 7 Convention européenne sur la nationalité

„1. Un Etat Partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité de plein droit ou à son initiative, sauf dans les cas suivants:

[...]

f) lorsqu'il est établi, pendant la minorité d'un enfant, que les conditions prévues par le droit interne ayant entraîné l'acquisition de plein droit de la nationalité de l'Etat Partie ne sont plus remplies;

g) adoption d'un enfant lorsque celui-ci acquiert ou possède la nationalité étrangère de l'un ou de ses deux parents adoptifs.

[...]

3. Un Etat Partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité en vertu des paragraphes 1 et 2 de cet article si la personne concernée devient ainsi apatride, à l'exception des cas mentionnés au paragraphe 1, alinéa b, de cet article.“

264. Trotz des Schutzes vor Staatenlosigkeit aufgrund einer Änderung des Personenstands in Art. 5 Übereinkommen von 1961 kann eine Person immer noch staatenlos werden, wenn sie zum Zeitpunkt des Verlusts der Staatsangehörigkeit keine andere *erwirbt* („acquisition“). Um Staatenlosigkeit weiter zu vermeiden, wird empfohlen, dass Vertragsstaaten des Übereinkommens von 1961 regeln, dass der Verlust nichtig wird, wenn es der betroffenen Person nicht gelingt, die neue Staatsangehörigkeit innerhalb eines bestimmten Zeitraums, beispielsweise innerhalb eines Jahres, zu erwerben. Der Wiedererwerb der Staatsangehörigkeit sollte automatisch erfolgen.²¹⁷

265. Art. 7 Abs. 3 Europäisches Übereinkommen von 1997 verbietet den Verlust der Staatsangehörigkeit bei Aufhebung des Kindesverhältnisses und Adoption, wenn das betroffene Kind dadurch staatenlos werden würde. Gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. f darf ein Kind die Staatsangehörigkeit nur verlieren, wenn während seiner beziehungsweise ihrer Minderjährigkeit festgestellt wird, dass die Voraussetzungen, die zum Erwerb der Staatsangehörigkeit geführt haben, nicht mehr erfüllt sind. Der Verlust der Staatsangehörigkeit kann entweder zum Zeitpunkt der Feststellung erfolgen oder der Erwerb kann von Anfang an als nichtig betrachtet werden.²¹⁸

BESTIMMUNGEN IM SCHWEIZER RECHT

266. Im nBüG ist der Verlust des Schweizer Bürgerrechts von Gesetzes wegen aufgrund einer Änderung des Personenstands lediglich in zwei Situationen vorgesehen, nämlich durch Aufhebung des Kindesverhältnisses gemäss Art. 5 nBüG und durch Adoption gemäss Art. 6 nBüG.

²¹⁷ Vgl. UNHCR, *Tunis Conclusions*, März 2014, § 32.

²¹⁸ Vgl. Council of Europe, *European Treaty Series – No. 166: Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, § 73.

Art. 5 nBüG²¹⁹

„Wird das Kindesverhältnis zum Elternteil, der dem Kind das Schweizer Bürgerrecht vermittelt hat, aufgehoben, so verliert das Kind das Schweizer Bürgerrecht, sofern es dadurch nicht staatenlos wird.“

Art. 6 nBüG²²⁰

„1. Wird ein minderjähriges Kind mit Schweizer Bürgerrecht von einer Ausländerin oder einem Ausländer adoptiert, so verliert es mit der Adoption das Schweizer Bürgerrecht, wenn es damit die Staatsangehörigkeit des Adoptierenden erwirbt oder diese bereits besitzt.

2. Der Verlust des Schweizer Bürgerrechts tritt nicht ein, wenn mit der Adoption auch ein Kindesverhältnis zu einem schweizerischen Elternteil begründet wird oder nach der Adoption ein solches bestehen bleibt.

3. Wird die Adoption aufgehoben, so gilt der Verlust des Schweizer Bürgerrechts als nicht eingetreten.“

267. Der aktuellen Version des Handbuchs Bürgerrecht des SEM zufolge tritt der Verlust des Bürgerrechts durch Aufhebung des Kindesverhältnisses unabhängig vom Alter des Kindes ein. Die Bestimmung ist nur anwendbar, wenn die betroffene Person die Staatsangehörigkeit von Gesetzes wegen – und nicht im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens – erworben hat.²²¹ Der Verlust des Bürgerrechts durch Aufhebung des Kindesverhältnisses erfolgt nur, wenn die betroffene Person dadurch nicht staatenlos wird.²²² Der Verlust des Bürgerrechts durch Adoption ist davon abhängig, dass das minderjährige Kind eine andere Staatsangehörigkeit erwirbt oder diese bereits besitzt.

BEWERTUNG

268. Die Bestimmungen zum Verlust des Schweizer Bürgerrechts durch Aufhebung des Kindesverhältnisses und durch Adoption sind konform mit dem Übereinkommen von 1961. Art. 5 nBüG ist jedoch nicht konform mit dem Europäischen Übereinkommen von 1997, da der Verlust des Schweizer Bürgerrechts durch Aufhebung des Kindesverhältnisses unabhängig vom Alter des Kindes – und nicht nur während der Minderjährigkeit – eintritt.

5.2.1.2 Erstrecken des Verlusts oder Entzugs auf EhegattInnen oder Kinder

INTERNATIONALE BESTIMMUNGEN UND IHRE AUSLEGUNG

269. Das Übereinkommen von 1961 verbietet, dass Vertragsstaaten den Verlust oder Entzug der Staatsangehörigkeit auf EhegattInnen oder Kinder erstrecken, wenn diese dadurch staatenlos werden würden (Art. 6 Übereinkommen von 1961). Das Europäische Übereinkommen von 1997 sieht dagegen eine Ausnahme vom Schutz vor Staatenlosigkeit vor, wenn die Eltern die Staatsangehörigkeit durch arglistiges Verhalten, falsche Angaben oder die Verschleierung einer erheblichen Tatsache erworben haben (Art. 4 lit. d und Art. 7 Europäisches Übereinkommen von 1997).

²¹⁹ Vgl. auch Art. 8 BüG.

²²⁰ Vgl. auch Art. 8a BüG.

²²¹ Vgl. SEM, *Handbuch Bürgerrecht: Kapitel 2: Verfahrensablauf und Arten des Erwerbs und Verlusts des Bürgerrechts*, Februar 2015, S. 9, verfügbar unter: <https://bit.ly/2w9lCOv>.

²²² Auch Findelkinder genießen einen Schutz vor Staatenlosigkeit unter Art. 3 Abs. 3 nBüG (vgl. auch Art. 6 Abs. 3 BüG): „Die so erworbenen Bürgerrechte erlöschen, wenn die Abstammung des Kindes festgestellt wird, sofern es noch minderjährig ist und nicht staatenlos wird.“

Art. 6 Convention sur la réduction des cas d'apatridie

„Si la législation d'un État contractant prévoit que le fait pour un individu de perdre sa nationalité ou d'en être privé entraîne la perte de cette nationalité pour le conjoint ou les enfants, cette perte sera subordonnée à la possession ou à l'acquisition par ces derniers d'une autre nationalité.“

Art. 4 lit. d Convention européenne sur la nationalité

„Les règles sur la nationalité de chaque Etat Partie doivent être fondées sur les principes suivants: ni le mariage, ni la dissolution du mariage entre un ressortissant d'un Etat Partie et un étranger, ni le changement de nationalité de l'un des conjoints pendant le mariage ne peuvent avoir d'effet de plein droit sur la nationalité de l'autre conjoint.“

Art. 7 Convention européenne sur la nationalité

„1. Un Etat Partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité de plein droit ou à son initiative, sauf dans les cas suivants:

- a) acquisition volontaire d'une autre nationalité;
- b) acquisition de la nationalité de l'Etat Partie à la suite d'une conduite frauduleuse, par fausse information ou par dissimulation d'un fait pertinent de la part du requérant;
- c) engagement volontaire dans des forces militaires étrangères;
- d) comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'Etat Partie;
- e) absence de tout lien effectif entre l'Etat Partie et un ressortissant qui réside habituellement à l'étranger;
- f) lorsqu'il est établi, pendant la minorité d'un enfant, que les conditions prévues par le droit interne ayant entraîné l'acquisition de plein droit de la nationalité de l'Etat Partie ne sont plus remplies;
- g) adoption d'un enfant lorsque celui-ci acquiert ou possède la nationalité étrangère de l'un ou de ses deux parents adoptifs.

2. Un Etat Partie peut prévoir la perte de sa nationalité par les enfants dont les parents perdent sa nationalité, à l'exception des cas couverts par les alinéas c et d du paragraphe 1. Cependant, les enfants ne perdent pas leur nationalité si l'un au moins de leurs parents conserve cette nationalité.

3. Un Etat Partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité en vertu des paragraphes 1 et 2 de cet article si la personne concernée devient ainsi apatride, à l'exception des cas mentionnés au paragraphe 1, alinéa b, de cet article.“

270. Trotz des Schutzes vor Staatenlosigkeit aufgrund des Erstreckens des Verlusts oder Entzugs in Art. 6 Übereinkommen von 1961, können EhegattInnen oder Kinder immer noch staatenlos werden, wenn sie zum Zeitpunkt des Verlusts der Staatsangehörigkeit keine andere *erwerben* („acquisition“). Um Staatenlosigkeit weiter zu vermeiden, wird empfohlen, dass Vertragsstaaten des Übereinkommens von 1961 regeln, dass der Verlust nichtig wird, wenn es der betroffenen Person nicht gelingt, die neue Staatsangehörigkeit innerhalb eines bestimmten Zeitraums, beispielsweise innerhalb eines Jahres, zu erwerben. Der Wiedererwerb der Staatsangehörigkeit sollte automatisch erfolgen.²²³

²²³ Vgl. UNHCR, *Tunis Conclusions*, März 2014, § 32.

271. Art. 7 Abs. 3 Europäisches Übereinkommen von 1997 verbietet den Verlust der Staatsangehörigkeit durch Erstrecken des Verlusts auf Kinder, wenn das betroffene Kind dadurch staatenlos werden würde. Der Verweis auf das „Fehlen einer echten Bindung“ in Art. 7 Abs. 1 lit. e Europäisches Übereinkommen von 1997 bezieht sich auf DoppelbürgerInnen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben.²²⁴

BESTIMMUNGEN IM SCHWEIZER RECHT

272. Im nBüG ist das Erstrecken des Verlusts oder Entzugs des Schweizer Bürgerrechts auf Kinder in den folgenden drei Fällen vorgesehen: Bei Verlust des Bürgerrechts von Gesetzes wegen bei Geburt der Eltern im Ausland gemäss Art. 7 nBüG, bei Nichtigerklärung der Einbürgerung der Eltern durch behördlichen Beschluss gemäss Art. 36 nBüG und bei Entlassung der Eltern aus dem Bürgerrecht durch behördlichen Beschluss gemäss Art. 37 nBüG i.V.m. Art. 38 nBüG.

Art. 7 nBüG²²⁵

„1. Das im Ausland geborene Kind eines schweizerischen Elternteils, das noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzt, verwirkt das Schweizer Bürgerrecht mit der Vollendung des 25. Lebensjahres, wenn es nicht bis dahin einer schweizerischen Behörde im Ausland oder Inland gemeldet worden ist oder sich selber gemeldet hat oder schriftlich erklärt, das Schweizer Bürgerrecht beibehalten zu wollen.

2. Verwirkt das Kind das Schweizer Bürgerrecht nach Absatz 1, so verwirken es auch seine Kinder.

3. Als Meldung im Sinne von Absatz 1 genügt namentlich jede Mitteilung von Eltern, Verwandten oder Bekannten im Hinblick auf die Eintragung in die heimatlichen Register, auf die Immatrikulation oder die Ausstellung von Ausweisschriften.

4. Wer gegen seinen Willen die Meldung oder Erklärung nach Absatz 1 nicht rechtzeitig abgeben konnte, kann sie gültig noch innerhalb eines Jahres nach Wegfall des Hinderungsgrundes abgeben.“

Art. 36 nBüG²²⁶

„1. Die Einbürgerung kann vom BFM nichtig erklärt werden, wenn sie durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist.

2. Die Einbürgerung kann innert zwei Jahren, nachdem das BFM vom rechtserheblichen Sachverhalt Kenntnis erhalten hat, spätestens aber innert acht Jahren nach dem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts nichtig erklärt werden. Nach jeder Untersuchungshandlung, die der eingebürgerten Person mitgeteilt wird, beginnt eine neue zweijährige Verjährungsfrist zu laufen. Die Fristen stehen während eines Beschwerdeverfahrens still.

3. Unter den gleichen Voraussetzungen kann die Einbürgerung nach den Artikeln 9–19 auch von der kantonalen Behörde nichtig erklärt werden.

4. Die Nichtigkeit erstreckt sich auf alle Kinder, deren Schweizer Bürgerrecht auf der nichtig erklärten Einbürgerung beruht. Ausgenommen sind Kinder, die

²²⁴ Vgl. Council of Europe, *European Treaty Series – No. 166: Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, § 70.

²²⁵ Vgl. auch Art. 10 BüG.

²²⁶ Vgl. auch Art. 41 BüG.

a) im Zeitpunkt des Entscheides über die Nichtigerklärung das 16. Altersjahr vollendet haben sowie die Wohnsitzerfordernisse nach Artikel 9 und die Eignungsvoraussetzungen nach Artikel 11 erfüllen; oder

b) durch die Nichtigerklärung staatenlos würden.

5. Nach der rechtskräftigen Nichtigerklärung einer Einbürgerung kann ein neues Einbürgerungsgesuch erst nach Ablauf von zwei Jahren gestellt werden.

6. Die Wartefrist von Absatz 5 gilt nicht für die in die Nichtigerklärung einbezogenen Kinder.

7. Zusammen mit der Nichtigerklärung wird der Entzug der Ausweise verfügt.“

Art. 37 nBüG²²⁷

„1. Schweizer Bürgerinnen und Bürger werden auf Begehren aus dem Bürgerrecht entlassen, wenn sie keinen Aufenthalt in der Schweiz haben und eine andere Staatsangehörigkeit besitzen oder ihnen eine solche zugesichert ist. Artikel 31²²⁸ gilt sinngemäss.

2. Die Entlassung wird von der Behörde des Heimatkantons ausgesprochen.

3. Der Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts und damit des Schweizer Bürgerrechts tritt mit der Zustellung der Entlassungsurkunde ein.“

Art. 38 nBüG²²⁹

„1. In die Entlassung werden minderjährige Kinder einbezogen, die:

a) unter der elterlichen Sorge der Entlassenen stehen;

b) in der Schweiz keinen Aufenthalt haben; und

c) eine andere Staatsangehörigkeit besitzen oder zugesichert bekommen haben.

2. Minderjährige Kinder über 16 Jahren werden nur in die Entlassung einbezogen, wenn sie dieser schriftlich zustimmen.“

273. Kinder, deren Eltern im Ausland geboren wurden und das Bürgerrecht verlieren, geniessen unter Art. 7 Abs. 2 nBüG keinen Schutz vor Staatenlosigkeit. Ein solcher Schutz besteht dagegen unter Art. 36 Abs. 4 lit. b nBüG neu für die Kinder von Eltern, deren Einbürgerung nichtig erklärt wird.²³⁰ Gemäss Art. 38 Abs. 1 nBüG werden Kinder nur in die Entlassung ihrer Eltern aus dem Bürgerrecht einbezogen, wenn sie eine andere Staatsangehörigkeit besitzen oder zugesichert bekommen haben.

BEWERTUNG

274. Die Bestimmungen zum Erstrecken des Entzugs des Schweizer Bürgerrechts auf Kinder in Art. 36 nBüG und Art. 37 nBüG i.V.m. Art. 38 nBüG sind konform mit dem Übereinkommen von 1961 und dem Europäischen Übereinkommen von 1997. Dies gilt jedoch nicht für Art. 7 nBüG. Da sich der Verlust des Bürgerrechts bei Geburt der Eltern mit

²²⁷ Vgl. auch Art. 42 BüG.

²²⁸ Vgl. Art. 31 nBüG:

„1. Minderjährige Kinder können das Gesuch um Einbürgerung nur durch ihren gesetzlichen Vertreter einreichen.

2. Ab dem Alter von 16 Jahren haben minderjährige Kinder zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Schweizer Bürgerrechts schriftlich zu erklären.“

²²⁹ Vgl. auch Art. 44 BüG.

²³⁰ Den Richtlinien des SEM zufolge wurden Kinder auch zuvor von der Nichtigerklärung der Einbürgerung der Eltern ausgenommen, wenn sie dadurch staatenlos geworden wären (vgl. SEM, *Handbuch Bürgerrecht: Kapitel 6: Nichtigerklärung der Einbürgerung*, Februar 2015, S. 10, verfügbar unter: <https://bit.ly/2vONkD0>).

Doppelbürgerschaft im Ausland auf Kinder erstreckt, können diese staatenlos werden, wenn sie selbst keine DoppelbürgerInnen sind.

5.2.1.3 Verzicht auf die Staatsangehörigkeit

INTERNATIONALE BESTIMMUNGEN UND IHRE AUSLEGUNG

275. Das Übereinkommen von 1961 und das Europäische Übereinkommen von 1997 sehen vor, dass der Verzicht auf die Staatsangehörigkeit nur zu deren Verlust führt, wenn die betroffene Person dadurch nicht staatenlos wird (Art. 7 Übereinkommen von 1961 sowie Art. 7 Abs. 1 lit. e i.V.m. Art. 7 Abs. 3 sowie Art. 8 Europäisches Übereinkommen von 1997).

Art. 7 Convention sur la réduction des cas d'apatridie

„1. a) Si la législation d'un État contractant prévoit la répudiation, celle-ci n'entraîne pour un individu la perte de sa nationalité que s'il en possède ou en acquiert une autre.

b) La disposition du littéra a du présent paragraphe ne s'appliquera pas lorsqu'elle apparaîtra inconciliable avec les principes énoncés aux articles 13 et 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme approuvée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

2. Un individu possédant la nationalité d'un État contractant et qui sollicite la naturalisation dans un pays étranger ne perd sa nationalité que s'il acquiert ou a reçu l'assurance d'acquérir la nationalité de ce pays.

3. Sous réserve des dispositions des paragraphes 4 et 5 du présent article, nul ne peut perdre sa nationalité, s'il doit de ce fait devenir apatride, parce qu'il quitte le pays dont il possède la nationalité, réside à l'étranger, ne se fait pas immatriculer ou pour toute autre raison analogue.

4. La perte de la nationalité qui affecte un individu naturalisé peut être motivée par la résidence à l'étranger pendant une période dont la durée, fixée par l'État contractant, ne peut être inférieure à sept années consécutives, si l'intéressé ne déclare pas aux autorités compétentes son intention de conserver sa nationalité.

5. En ce qui concerne les individus nés hors du territoire de l'État contractant dont ils possèdent la nationalité, la conservation de cette nationalité au-delà d'une date postérieure d'un an à leur majorité peut être subordonnée par la législation de l'État contractant à des conditions de résidence à cette date sur le territoire de cet État ou d'immatriculation auprès de l'autorité compétente.

6. A l'exception des cas prévus au présent article, un individu ne peut perdre la nationalité d'un État contractant s'il doit de ce fait devenir apatride, alors même que cette perte ne serait pas expressément exclue par toute autre disposition de la présente Convention.“

Art. 7 Convention européenne sur la nationalité

„1. Un Etat Partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité de plein droit ou à son initiative, sauf dans les cas suivants:

[...]

e) absence de tout lien effectif entre l'Etat Partie et un ressortissant qui réside habituellement à l'étranger;

[...]

3. Un Etat Partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité en vertu des paragraphes 1 et 2 de cet article si la personne concernée devient ainsi apatride, à l'exception des cas mentionnés au paragraphe 1, alinéa b, de cet article.”

Art. 8 Convention européenne sur la nationalité

„1. Chaque Etat Partie doit permettre la renonciation à sa nationalité, à condition que les personnes concernées ne deviennent pas apatrides.

2. Cependant, un Etat Partie peut prévoir dans son droit interne que seuls les ressortissants qui résident habituellement à l'étranger peuvent renoncer à sa nationalité.“

276. Trotz des Schutzes vor Staatenlosigkeit aufgrund des Verzichts auf die Staatsangehörigkeit in Art. 7 Übereinkommen von 1961 kann eine Person immer noch staatenlos werden, wenn sie zum Zeitpunkt des Verlusts der Staatsangehörigkeit keine andere *erwirbt* („acquiert“). Um Staatenlosigkeit weiter zu vermeiden, wird empfohlen, dass Vertragsstaaten des Übereinkommens von 1961 regeln, dass der Verzicht hinfällig wird, wenn es der betroffenen Person nicht gelingt, die neue Staatsangehörigkeit innerhalb eines bestimmten Zeitraums, beispielsweise innerhalb eines Jahres, zu erwerben. Folglich würde der Verzicht als nie eingetreten und die betroffene Person nicht als staatenlos gelten. Art. 7 Abs. 5 Übereinkommen von 1961 stellt eine Ausnahme für im Ausland geborene Staatsangehörige dar, die die Staatsangehörigkeit verlieren können, selbst wenn sie dadurch staatenlos werden.²³¹

277. Art. 7 Abs. 1 lit. e Europäisches Übereinkommen von 1997 bezieht sich auf DoppelbürgerInnen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben. Im Hinblick auf Art. 8 Europäisches Übereinkommen von 1997 können sich Probleme stellen, wenn Personen auf ihre Staatsangehörigkeit verzichten dürfen oder müssen, bevor sie eine andere Staatsangehörigkeit erworben haben. Wenn es der betroffenen Person nicht gelingt, die neue Staatsangehörigkeit zu erwerben, muss der Vertragsstaat, auf dessen Staatsangehörigkeit verzichtet wurde, es der Person erlauben, diese wieder zu erwerben. Um Staatenlosigkeit zu vermeiden, kann der Verlust der Staatsangehörigkeit auch als nie eingetreten gelten.²³²

BESTIMMUNGEN IM SCHWEIZER RECHT

278. In der aktuellen Version des Handbuchs Bürgerrecht des SEM wird betont, dass SchweizerInnen, die sich im Ausland einbürgern lassen wollen, nicht auf das Bürgerrecht verzichten müssen.²³³ Der Verlust des Schweizer Bürgerrechts aufgrund eines Entlassungsgesuchs

²³¹ Vgl. UNHCR, *Tunis Conclusions*, März 2014, §§ 32, 42 und 46.

²³² Vgl. Council of Europe, *European Treaty Series – No. 166: Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, §§ 70 und 79.

²³³ Vgl. SEM, *Handbuch Bürgerrecht: Kapitel 5: Mehrfache Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit*, Februar 2015, S. 2, verfügbar unter: <https://bit.ly/2vONkDO>.

erfolgt gemäss Art. 37 nBüG durch behördlichen Beschluss. Der Verlust bei Geburt im Ausland erfolgt gemäss Art. 7 nBüG von Gesetzes wegen.

Art. 37 nBüG²³⁴

„1. Schweizer Bürgerinnen und Bürger werden auf Begehren aus dem Bürgerrecht entlassen, wenn sie keinen Aufenthalt in der Schweiz haben und eine andere Staatsangehörigkeit besitzen oder ihnen eine solche zugesichert ist. Artikel 31²³⁵ gilt sinngemäss.

2. Die Entlassung wird von der Behörde des Heimatkantons ausgesprochen.

3. Der Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts und damit des Schweizer Bürgerrechts tritt mit der Zustellung der Entlassungsurkunde ein.“

Art. 7 nBüG²³⁶

„1. Das im Ausland geborene Kind eines schweizerischen Elternteils, das noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzt, verwirkt das Schweizer Bürgerrecht mit der Vollendung des 25. Lebensjahres, wenn es nicht bis dahin einer schweizerischen Behörde im Ausland oder Inland gemeldet worden ist oder sich selber gemeldet hat oder schriftlich erklärt, das Schweizer Bürgerrecht beibehalten zu wollen.

2. Verwirkt das Kind das Schweizer Bürgerrecht nach Absatz 1, so verwirken es auch seine Kinder.

3. Als Meldung im Sinne von Absatz 1 genügt namentlich jede Mitteilung von Eltern, Verwandten oder Bekannten im Hinblick auf die Eintragung in die heimatlichen Register, auf die Immatrikulation oder die Ausstellung von Ausweisschriften.

4. Wer gegen seinen Willen die Meldung oder Erklärung nach Absatz 1 nicht rechtzeitig abgeben konnte, kann sie gültig noch innerhalb eines Jahres nach Wegfall des Hinderungsgrundes abgeben.“

279. Im Ausland geborene Schweizer BürgerInnen geniessen unter Art. 7 nBüG Schutz vor Staatenlosigkeit. Eine kantonale Einbürgerungsbehörde gab darüber hinaus genauere Auskünfte zum Vorgehen im Falle eines Gesuchs um Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht. Dieses Beispiel zeigt auf, wie Staatenlosigkeit in der Praxis vermieden werden kann: Um sicherzustellen, dass ein Schweizer, der eine andere Staatsangehörigkeit erwerben wollte, nicht staatenlos werden würde, verfügte die kantonale Einbürgerungsbehörde die Entlassung unter der Voraussetzung, dass er die ausländische Staatsangehörigkeit erwarb.

BEWERTUNG

280. Die Bestimmungen zum Verzicht auf das Schweizer Bürgerrecht und zum Verlust bei Geburt im Ausland sind konform mit dem Übereinkommen von 1961 und dem Europäischen Übereinkommen von 1997.

²³⁴ Vgl. auch Art. 42 BüG.

²³⁵ Vgl. Art. 31 nBüG:

„1. Minderjährige Kinder können das Gesuch um Einbürgerung nur durch ihren gesetzlichen Vertreter einreichen.
2. Ab dem Alter von 16 Jahren haben minderjährige Kinder zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Schweizer Bürgerrechts schriftlich zu erklären.“

²³⁶ Vgl. auch Art. 10 BüG.

5.2.2 Entzug der Staatsangehörigkeit

INTERNATIONALE BESTIMMUNGEN UND IHRE AUSLEGUNG

281. Das Kernprinzip der Bestimmungen zum Entzug der Staatsangehörigkeit, nämlich der grundsätzliche Schutz vor Staatenlosigkeit, ist in Art. 8 Abs. 1 Übereinkommen von 1961 festgehalten²³⁷: „Les États contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride.”²³⁸
282. Das Übereinkommen von 1961 und das Europäische Übereinkommen von 1997 sehen jeweils eine Ausnahme vom Schutz vor Staatenlosigkeit vor, wenn die Staatsangehörigkeit durch falsche Angaben oder betrügerische Handlungen beziehungsweise durch arglistiges Verhalten, falsche Angaben oder die Verschleierung einer erheblichen Tatsache erworben worden ist (Art. 8 und Art. 9 Übereinkommen von 1961 sowie Art. 4 lit. b und lit. c und Art. 7 Abs. 1 lit. b, lit. c und lit. d i.V.m. Art. 7 Abs. 3 Europäisches Übereinkommen von 1997).

Art. 8 Convention sur la réduction des cas d'apatridie

„1. Les États contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride.

2. Nonobstant la disposition du premier paragraphe du présent article, un individu peut être privé de la nationalité d'un État contractant:

a) Dans les cas où, en vertu des paragraphes 4 et 5 de l'article 7, il est permis de prescrire la perte de la nationalité ;

b) S'il a obtenu cette nationalité au moyen d'une fausse déclaration ou de tout autre acte frauduleux.

3. Nonobstant la disposition du paragraphe 1 du présent article, un État contractant peut conserver la faculté de priver un individu de sa nationalité s'il procède, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, à une déclaration à cet effet spécifiant un ou plusieurs motifs, prévus à sa législation nationale à cette date et entrant dans les catégories suivantes:

a) Si un individu, dans des conditions impliquant de sa part un manque de loyalisme envers l'État contractant,

i) A, au mépris d'une interdiction expresse de cet État, apporté ou continué d'apporter son concours à un autre État, ou reçu ou continué de recevoir d'un autre État des émoluments, ou

ii) A eu un comportement de nature à porter un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État;

b) Si un individu a prêté serment d'allégeance, ou a fait une déclaration formelle d'allégeance à un autre État, ou a manifesté de façon non douteuse par son comportement sa détermination de répudier son allégeance envers l'État contractant.

4. Un État contractant ne fera usage de la faculté de priver un individu de sa nationalité dans les conditions définies aux paragraphes 2 et 3 du présent article que conformément à la loi, laquelle comportera la possibilité pour l'intéressé de faire valoir tous ses moyens de défense devant une juridiction ou un autre organisme indépendant.”

²³⁷ Vgl. UNHCR, *Tunis Conclusions*, März 2014, § 52.

²³⁸ Vgl. Hierzu auch UNHCR, *Tunis Conclusions*, März 2014, § 30.

Art. 9 Convention sur la réduction des cas d'apatridie

„Les États contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu ou groupe d'individus pour des raisons d'ordre racial, ethnique, religieux ou politique.“

Art. 4 Convention européenne sur la nationalité

„Les règles sur la nationalité de chaque Etat Partie doivent être fondées sur les principes suivants:

[...]

b) l'apatridie doit être évitée;

c) nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité;

[...]“

Art. 7 Convention européenne sur la nationalité

„1. Un Etat Partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité de plein droit ou à son initiative, sauf dans les cas suivants:

[...]

b) acquisition de la nationalité de l'Etat Partie à la suite d'une conduite frauduleuse, par fausse information ou par dissimulation d'un fait pertinent de la part du requérant;

c) engagement volontaire dans des forces militaires étrangères;

d) comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'Etat Partie;

[...]

3. Un Etat Partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité en vertu des paragraphes 1 et 2 de cet article si la personne concernée devient ainsi apatride, à l'exception des cas mentionnés au paragraphe 1, alinéa b, de cet article.“

283. Hierzu geben die *Tunis Conclusions* die folgenden Auslegungsempfehlungen: Gemäss dem Erfordernis der Verhältnismässigkeit gilt es in allen Fällen, die Verantwortlichkeit der Betroffenen für die Handlungen zu beachten, die die Grundlage für den Entzug darstellen, sowie die Umstände, unter denen diese verübt wurden. Wenn falsche Angaben oder betrügerische Handlungen gemäss Art. 8 Abs. 2 lit. b Übereinkommen von 1961 die Grundlage für den Entzug der Staatsangehörigkeit bilden, muss ein Kausalzusammenhang zwischen diesen Handlungen und dem Erwerb der Staatsangehörigkeit bestehen. Wenn ein Vertragsstaat von der Möglichkeit unter Art. 8 Abs. 3 lit. a (ii) Übereinkommen von 1961 Gebrauch macht, Personen aufgrund eines Verhaltens, das den Lebensinteressen des Staates („intérêts essentiels“) in schwerwiegender Weise abträglich ist, die Staatsangehörigkeit zu entziehen, dann muss hierfür eine hohe Schwelle erreicht werden. Das Verhalten muss die Grundfesten und Organisation des Vertragsstaats – und nicht nur die nationalen Interessen – gefährden. Hierunter können Verrat, Spionage und – je nach Interpretation im innerstaatlichen Recht – „terroristische Akte“ fallen.²³⁹

284. Arglistiges Verhalten, falsche Angaben oder die Verschleierung einer erheblichen Tatsache unter Art. 7 Abs. 1 lit. b Europäisches Übereinkommen von 1997 müssen ebenfalls das Ergebnis eines vorsätzlichen Aktes oder Unterlassens der betroffenen Person sein und wesentlich zum Erwerb der Staatsangehörigkeit beigetragen haben. „Verschleierung einer erheblichen Tatsache“ bezieht sich auf die Verschleierung einer Tatsache, aufgrund derer die betroffene Person die Staatsangehörigkeit nicht erworben hätte. Vertragsstaaten können den

²³⁹ Vgl. UNHCR, *Tunis Conclusions*, März 2014, §§ 54, 58, 65 und 68.

Erwerb der Staatsangehörigkeit entweder widerrufen oder als nie eingetreten betrachten. Unter Art. 7 Abs. 1 lit. d Europäisches Übereinkommen von 1997 muss ebenfalls eine hohe Schwelle für den Verlust der Staatsangehörigkeit erreicht werden. So muss ein Verhalten vorliegen, das den wesentlichen Interessen des Vertragsstaats in schwerwiegender Weise abträglich ist, wie beispielsweise Verrat.²⁴⁰

BESTIMMUNGEN IM SCHWEIZER RECHT

285. Gemäss Art. 36 nBüG kann eine eingebürgerte Person, die das Schweizer Bürgerrecht durch behördlichen Beschluss aufgrund der Nichtigerklärung der Einbürgerung verliert, staatenlos werden. Schweizer BürgerInnen, denen das Bürgerrecht aufgrund eines Verhaltens entzogen wird, das den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist, geniessen dagegen Schutz vor Staatenlosigkeit (Art. 42 nBüG i.V.m. Art. 30 BüV).

Art. 36 nBüG²⁴¹

„1. Die Einbürgerung kann vom BFM nichtig erklärt werden, wenn sie durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist.

2. Die Einbürgerung kann innert zwei Jahren, nachdem das BFM vom rechtserheblichen Sachverhalt Kenntnis erhalten hat, spätestens aber innert acht Jahren nach dem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts nichtig erklärt werden. Nach jeder Untersuchungshandlung, die der eingebürgerten Person mitgeteilt wird, beginnt eine neue zweijährige Verjährungsfrist zu laufen. Die Fristen stehen während eines Beschwerdeverfahrens still.

3. Unter den gleichen Voraussetzungen kann die Einbürgerung nach den Artikeln 9–19 auch von der kantonalen Behörde nichtig erklärt werden.

4. Die Nichtigkeit erstreckt sich auf alle Kinder, deren Schweizer Bürgerrecht auf der nichtig erklärten Einbürgerung beruht. Ausgenommen sind Kinder, die

a) im Zeitpunkt des Entscheides über die Nichtigerklärung das 16. Altersjahr vollendet haben sowie die Wohnsitzerfordernisse nach Artikel 9 und die Eignungsvoraussetzungen nach Artikel 11 erfüllen; oder

b) durch die Nichtigerklärung staatenlos würden.

5. Nach der rechtskräftigen Nichtigerklärung einer Einbürgerung kann ein neues Einbürgerungsgesuch erst nach Ablauf von zwei Jahren gestellt werden.

6. Die Wartefrist von Absatz 5 gilt nicht für die in die Nichtigerklärung einbezogenen Kinder.

7. Zusammen mit der Nichtigerklärung wird der Entzug der Ausweise verfügt.“

Art. 42 nBüG²⁴²

„Das BFM kann mit Zustimmung der Behörde des Heimatkantons einer Doppelbürgerin oder einem Doppelbürger das Schweizer, Kantons- und Gemeindebürgerrecht entziehen, wenn ihr oder sein Verhalten den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist.“

²⁴⁰ Vgl. Council of Europe, *European Treaty Series – No. 166: Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, §§ 61, 63 und 67.

²⁴¹ Vgl. auch Art. 41 BüG.

²⁴² Vgl. auch Art. 48 BüG.

Art. 30 BüV

„1. Die Interessen oder das Ansehen der Schweiz beeinträchtigt in erheblicher Weise, wer:

a) ein Verbrechen oder Vergehen gemäss Artikel 266, 266^{bis}, 272–274, 275, 275^{bis} und 275ter des Strafgesetzbuches (StGB) begeht;

b) ein schweres Verbrechen im Rahmen von terroristischen Aktivitäten, gewalttätigem Extremismus oder der organisierten Kriminalität begeht;

c) Völkermord (Art. 264 StGB), ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 264a StGB), eine schwere Verletzung der Genfer Konventionen vom 12. August 1949 (Art. 264c StGB) oder ein anderes Kriegsverbrechen (Art. 264d–264h StGB) begeht;

d) die guten Beziehungen der Schweiz zu einem fremden Staat dauerhaft durch die Beleidigung dieses Staates (Art. 296 StGB) gefährdet.

2. Der Entzug setzt eine rechtskräftige Verurteilung voraus. Davon ausgenommen sind Fälle, in denen eine strafrechtliche Verfolgung aussichtslos wäre, da der Staat, in dem die Taten begangen wurden, nicht willens oder nicht in der Lage ist, ein Strafverfahren zum Abschluss zu bringen oder einem ausländischen Rechtshilfeersuchen zu entsprechen, namentlich weil das unabhängige Justizsystem in seiner Gesamtheit oder zu einem erheblichen Teil nicht funktionsfähig ist.“

286. Der aktuellen Version des Handbuchs Bürgerrecht des SEM zufolge müssen die betroffenen Personen für die Nichtigerklärung der Einbürgerung bewusst falsche Angaben gemacht haben beziehungsweise die befassende Behörde bewusst im falschen Glauben gelassen haben und so den Vorwurf auf sich ziehen, es unterlassen zu haben, über eine erhebliche Tatsache zu informieren. Die Nichtigerklärung wirkt so, als ob die Einbürgerung nie erfolgt wäre.²⁴³

287. Die Bestimmung in Art. 42 nBüG bezüglich des Entzugs des Bürgerrechts ist gemäss der aktuellen Version des Handbuchs Bürgerrecht des SEM vor allem für Kriegszeiten gedacht, zum Beispiel bei Begehen von Kriegsverbrechen oder Landesverrat. Es wird auch auf „Terroristen“ Bezug genommen. Art. 42 nBüG ist jedoch nur auf DoppelbürgerInnen anwendbar, das heisst auf Personen mit zwei oder mehr Staatsangehörigkeiten.²⁴⁴

BEWERTUNG

288. Die Bestimmungen zum Verlust des Schweizer Bürgerrechts aufgrund der Nichtigerklärung der Einbürgerung und des Entzugs des Schweizer Bürgerrechts sind konform mit dem Übereinkommen von 1961. Art. 42 nBüG bietet zwar Schutz vor Staatenlosigkeit, ist aber nicht konform mit dem Europäischen Übereinkommen von 1997, da die Schwelle für den Entzug des Schweizer Bürgerrechts niedriger ist. So ist bereits ein Verhalten, das dem „Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist“, ausreichend.

²⁴³ Vgl. SEM, *Handbuch Bürgerrecht: Kapitel 6: Nichtigerklärung der Einbürgerung*, Februar 2015, S. 3–5.

²⁴⁴ Vgl. SEM, *Handbuch Bürgerrecht: Kapitel 2: Verfahrensablauf und Arten des Erwerbs und Verlusts des Bürgerrechts*, Februar 2015, S. 16.

5.3 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

289. Die Schweiz ist weder dem Übereinkommen von 1961 noch dem Europäischen Übereinkommen von 1997 beigetreten. Ziel dieser Regelungen ist es, das Entstehen von Staatenlosigkeit, insbesondere bei Kindern, zu verhindern. Da die Möglichkeit eines Beitritts zu diesen Verträgen im Nationalrat bereits diskutiert wurde, wurde im Rahmen der Studie untersucht, inwiefern das neue Bürgerrechtsgesetz, das am 1. Januar 2018 in Kraft tritt, mit diesen völkerrechtlichen Bestimmungen übereinstimmt.
290. Die Regelungen im Schweizer Recht, die die Staatenlosigkeit von Kindern verhindern sollen, sind nur teilweise im Einklang mit einem der beiden (oder beiden) oben erwähnten Übereinkommen. So sind die Bestimmungen zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Abstammung grundsätzlich konform mit dem Übereinkommen von 1961 und dem Europäischen Übereinkommen von 1997. Kinder von Schweizer Vätern, die mit einer ausländischen Mutter nicht verheiratet sind, können jedoch bis zur Begründung des Kindesverhältnisses zum Vater staatenlos sein, wenn sie die Staatsangehörigkeit der Mutter nicht erwerben.
291. Staatenlose Kinder, unabhängig davon, ob sie in der Schweiz geboren oder im Ausland und später in die Schweiz gekommen sind, können zwar ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen. Es liegt jedoch im Ermessen des SEM, ob dieses gutgeheissen wird oder nicht und die Voraussetzungen für eine solche Einbürgerung sind viel weitreichender als dies in den beiden oben erwähnten Übereinkommen vorgesehen ist.
292. Bei Findelkindern bietet das Bürgerrecht in Übereinstimmung mit den beiden erwähnten Übereinkommen Schutz vor Staatenlosigkeit. Dies gilt auch für adoptierte Kinder in Bezug auf das Europäische Übereinkommen von 1997 (das Übereinkommen von 1961 äussert sich nicht gesondert zu dieser Konstellation). Jedoch ist die Rechtsstellung adoptierter Kinder während des Pflegejahres nicht genügend geregelt, sodass hier das Risiko von Staatenlosigkeit besteht.
293. Die Bestimmungen im Schweizer Bürgerrecht, die sowohl den Verlust wie auch den Entzug der Staatsangehörigkeit regeln, sind zumeist konform mit dem Übereinkommen von 1961. Allerdings erstreckt sich der Verlust des Bürgerrechts für im Ausland geborene DoppelbürgerInnen gemäss Art. 7 Abs. 2 nBüG auf ihre Kinder, unabhängig davon, ob diese dadurch staatenlos werden. Diese Bestimmung ist zudem nicht konform mit dem Europäischen Übereinkommen von 1997. Gleiches gilt für weitere Bestimmungen des Schweizer Bürgerrechts.
294. So führt die Aufhebung des Kindesverhältnisses zur Person, die das Schweizer Bürgerrecht vermittelt hat, unabhängig vom Alter zum Verlust des Bürgerrechtes (Art. 5 nBüG). Gemäss dem Europäischen Übereinkommen von 1997 ist dies nur möglich bis die Kinder volljährig werden (Art. 7 Abs.1 lit. f).

295. Um die Staatenlosigkeit von Kindern und im späteren Leben besser zu verhindern, wird empfohlen, dass:

- die Schweiz dem Übereinkommen von 1961 und dem Europäischen Übereinkommen von 1997 beitrifft,
- das Schweizer Recht in Übereinstimmung mit der Verpflichtung in Art. 7 Kinderrechtskonvention dahingehend geändert wird, dass Kinder, die in der Schweiz geboren sind und sonst staatenlos wären, einen Anspruch auf den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts haben.
- in Vorbereitung eines möglichen Beitritts zum Übereinkommen von 1961 und zum Europäischen Übereinkommen von 1997 gesetzliche Änderungen dahingehend vorgenommen werden, dass:
 - Art. 1 Abs. 2 nBüG den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts eines minderjährigen Kindes eines Schweizer Vaters bereits mit Eingang des Gesuches um Vaterschaftsanerkennung beim Zivilstandsamt – unter Vorbehalt deren Rechtswirksamkeit – vorsieht,
 - sich der Verlust des Bürgerrechts von Gesetzes wegen bei Geburt der Eltern im Ausland unter Art. 7 nBüG nicht auf Kinder erstreckt, die dadurch staatenlos werden würden,
 - sichergestellt wird, dass aus dem Ausland adoptierte Kinder, im Zeitraum zwischen ihrer Ankunft in der Schweiz und ihrer Adoption nicht staatenlos sind,
 - ein Kind nach Art. 5 nBüG das Schweizer Bürgerrecht nur bis zum Erreichen der Volljährigkeit verlieren kann, wenn das Kindesverhältnis zum Elternteil, welches dem Kind das Schweizer Bürgerrecht vermittelt hat, aufgehoben wird.

6. Abschliessende Bemerkungen

296. Im Rahmen seines von der Generalversammlung der Vereinten Nationen übertragenen globalen Mandats, Staatenlose zu schützen und Staatenlosigkeit zu verhindern, lancierte UNHCR im November 2014 die #IBelong-Kampagne mit dem Ziel, gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und Staatenlosen Regierungen in der ganzen Welt zu unterstützen, Staatenlosigkeit innerhalb von zehn Jahren zu beenden.
297. Eine wichtige Voraussetzung für die Erreichung dieses Zieles ist es, Klarheit über Lücken in bestehenden Systemen zu Schutz von Staatenlosen sowie der Reduzierung von Staatenlosigkeit zu schaffen. Hierzu gehört auch die vorliegende Studie zur Situation von Staatenlosen in der Schweiz.
298. UNHCR hofft, dass die nun vorliegenden Ergebnisse einen vertieften Austausch aller Akteure darüber anregt, wie Staatenlose in der Schweiz besser geschützt werden können und wie Staatenlosigkeit besser vermieden werden kann, und dadurch zur Schliessung bestehender Schutz- und Regelungslücken beiträgt.
299. Die im Rahmen der #IBelong-Kampagne für Oktober 2019 geplante internationale Konferenz böte die Möglichkeit durchgeführte sowie geplante Verbesserungen vorzustellen und damit ein bedeutendes Zeichen zu setzen für die Umsetzung der internationalen Konventionen und die Abschaffung von Staatenlosigkeit weltweit.

Anhang I: Liste der Befragten

1. Behörden auf Bundes- und kantonaler Ebene

1.1 BEHÖRDEN UND INSTITUTIONEN AUF BUNDESEBENE

- Bundesamt für Statistik, Sektion Demografie und Migration
- Bundesverwaltungsgericht, Abteilung VI
- Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)
- Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)
- Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)
- Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
- Staatssekretariat für Migration, Direktionsbereich Asyl, Abteilung Asyl II, Sektion Aufenthalt II
- Staatssekretariat für Migration, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, Abteilung Bürgerrecht, Sektion Einbürgerungen Deutsche Schweiz 2
- Staatssekretariat für Migration, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, Abteilung Zulassung Aufenthalt, Sektion Reisedokumente
- Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende

1.2 KANTONALE ARBEITSMARKTBEHÖRDEN

- Amt für Arbeit Schwyz
- Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit Graubünden
- Amt für Wirtschaft und Arbeit Appenzell Ausserrhoden
- Amt für Wirtschaft und Arbeit Basel-Stadt
- Amt für Wirtschaft und Arbeit Solothurn
- Amt für Wirtschaft und Arbeit St. Gallen
- Amt für Wirtschaft und Arbeit Thurgau
- Amt für Wirtschaft und Arbeit Zürich
- Arbeitsamt Appenzell Innerrhoden
- Arbeitsamt Nidwalden
- Arbeitsamt Schaffhausen
- Beco Berner Wirtschaft

- Departement Volkswirtschaft und Inneres, Kantonales Arbeitsamt Glarus
- Dienststelle Wirtschaft und Arbeit Luzern
- Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit Basel-Landschaft
- Main-d'œuvre étrangère et assurance chômage Valais
- Office cantonal de l'inspection et des relations du travail, Service de la main-d'œuvre étrangère Genève
- Service de l'économie et de l'emploi Jura
- Service de l'emploi Vaud
- Servizio per l'integrazione degli stranieri
- Servizio richiedenti l'asilo dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento Ticino
- Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro Ticino
- Volkswirtschaftsdepartement, Amt für Arbeit Obwalden
- Volkswirtschaftsdirektion Zug
- Amt für Jugend und Berufsberatung, Zentralstelle *Mineurs Non Accompagnés* Zürich

1.3 KANTONALE EINBÜRGERUNGSBEHÖRDEN UND KANTONALE BEHÖRDEN FÜR MELDEVERFAHREN

- Abteilung Bürgerrecht und Zivilstand Appenzell Ausserrhoden
- Amt für Bürgerrecht und Zivilstand St. Gallen
- Amt für Handelsregister und Zivilstandswesen, Abteilung Zivilstandswesen Thurgau
- Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen Fribourg
- Amt für Justiz, Abteilung Bürgerrecht und Zivilstand Uri
- Arbeitsbeziehungen & Einigungsamt, Meldeverfahren Basel
- Departement Sicherheit und Justiz, Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst Glarus, Zivilstandsamt Glarus
- Departement Volkswirtschaft und Inneres, Abteilung Register und Personenstand Aargau
- Dienststelle Gemeinden, Handelsregister und Staatsarchiv Luzern
- Direktion des Innern des Kantons Zug
- Fremdenpolizei Nidwalden
- Gemeindeamt des Kantons Zürich
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement, Zivilstandsamt Appenzell Innerrhoden
- Service de la population, Secteur des Naturalisations Vaud
- Service de l'industrie, du commerce et du travail Valais

- Sicherheits- und Justizdepartement, Amt für Justiz Obwalden
- Ufficio dello stato civile Ticino
- Volkswirtschaftsdepartement, Amt für Justiz und Gemeinden Schaffhausen
- Volkswirtschaftsdepartement, Arbeitsamt, Arbeitsinspektorat Appenzell Ausserrhoden
- Zivilrechtsverwaltung Basel-Landschaft, Einbürgerungen

1.4 KANTONALE MIGRATIONSBEHÖRDEN

- Amt für Arbeit und Migration, Abteilung Migration Uri
- Amt für Ausländerfragen Appenzell Innerrhoden
- Amt für Inneres, Abteilung Migration Appenzell Ausserrhoden
- Amt für Migration Basel-Landschaft
- Amt für Migration Luzern
- Amt für Migration Schwyz
- Amt für Migration und Integration Kanton Aargau
- Amt für Migration und Personenstand Bern
- Amt für Migration und Zivilrecht, Fremdenpolizei, Asyl und Rückkehr, Rückkehrberatung Graubünden
- Amt für Migration Zug
- Bevölkerungsdienste und Migration, Migrationsamt Basel-Stadt
- Einwohnerdienste der Stadt Thun
- Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Stadt Bern
- Einwohner- und Spezialdienste, Bereich Migration Biel/Bienne
- Justiz- und Sicherheitsdirektion, Amt für Justiz, Migration Nidwalden
- Migrationsamt des Kantons Thurgau
- Migrationsamt Solothurn
- Migrationsamt St. Gallen
- Migrationsamt und Passbüro Schaffhausen
- Migrationsamt Zürich
- Service de la population et des migrants Fribourg
- Service de la Population et des Migrations Valais
- Service de la population Jura
- Service des migrations Neuchâtel
- Service du contrôle des habitants Lausanne

- Ufficio della migrazione Ticino
- Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung Migration Obwalden

2. Zivilgesellschaftliche Akteure

2.1 ANLAUFSTELLEN FÜR *SANS-PAPIERS*

- Anlaufstelle für *Sans-Papiers* Basel
- Collectif de soutien aux *Sans-Papiers* de Genève
- *Sans-Papiers* Anlaufstelle Zürich SPAZ
- Solidaritätsnetz Bern
- Solidaritätsnetz Ostschweiz
- Verein Berner Beratungsstelle für *Sans-Papiers*

2.2 ANWÄLTE

- Tarig Hassan, Advokatur Kanonengasse, Zürich
- Ozan Polatli, Advokatur Gysin+Roth, Liestal
- Michael Steiner, Advokaturbüro Michael Steiner, Bern
- Peter Weibel, Advokaturbüro Weibel&Wenger, Bern

2.3 RECHTSBERATUNGSSTELLEN FÜR ASYLSUCHENDE

- Anlaufstelle Baselland, Beratung Asyl und Migration
- Asylhilfe Bern
- BAS / Beratungsstelle für Asylsuchende der Region Basel
- Beratungsstelle für Asylsuchende Caritas Schweiz, Luzern
- Beratungsstelle für Asylsuchende Davos, IG offenes Davos
- Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not
- Bündner Beratungsstelle für Asylsuchende
- Bureau de consultations juridiques pour les requérants d'asile, BCJ – Caritas Suisse, Fribourg
- Caritas Genève
- Caritas Jura
- Caritas Neuchâtel
- Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI)/SOS Racisme, Fribourg
- Centre social protestant Berne-Jura

- Centre Social Protestant Neuchâtel
- Centre Suisses-Immigrés, Valais
- Elisa-asile, Genève
- Forum Migration Oberwallis
- Freiplatzaktion Basel, Beratungsstelle Asyl und Integration
- Freiplatzaktion Zürich
- HEKS Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende St. Gallen/Appenzell sowie EVZ Altstätten und HEKS Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende Thurgau
- Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende Aargau
- Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende Solothurn
- Rechtsdienst Asylbrücke Zug
- SAH Schaffhausen, Rechtsberatungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht
- SAJE EPER (Lausanne)
- SAJE EPER (Yverdon-les-Bains)
- Service Social International SSI, Genève
- SOS Ticino
- Zürcher Beratungsstelle für Asylsuchende (ZBA)

2.4 WEITERE NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN

- FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration
- International Federation of Social Workers
- Schweizerische Flüchtlingshilfe

2.5 WISSENSCHAFTLERINNEN

- Christin Achermann, Université de Neuchâtel
- Pablo Arnaiz, ehemalig Universität Basel
- Véronique Boillet, Université de Lausanne
- Jyothi Kanics, Universität Luzern
- Barbara von Rütte, Universität Bern
- Prof. Dr. Brigitte Studer, Universität Bern

3. Akteure in Liechtenstein

- Amt für Auswärtige Angelegenheiten (AAA), Fachbereich für Internationale Humanitäre Zusammenarbeit und Entwicklung
- Ausländer- und Passamt (APA)
- Flüchtlingshilfe Liechtenstein
- Dr. Martina Sochin-D'Elia, Liechtenstein-Institut
- Thomas Vogt, Rechtsanwalt
- Zivilstandsamt (ZSA)

4. Staatenlose und Personen, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht

- Ahmed / Syrien (S. 75)
- Alexandre / Schweiz (S. 112)
- Andrey / ehemalige Sowjetunion (S. 46)
- Elvir / heutiges Mazedonien (S. 69)
- Farzin / Iran (S. 57)
- Ivan / heutige Republik Moldau (S. 99)
- Khaled / Syrien, Palästinenser (S. 60)
- Nadia / Syrien, Palästinenserin (S. 60)
- Tofik / Syrien (S. 87)

Anhang II: Literaturverzeichnis

1. Resolutionen und Schlussfolgerungen

- Council of Europe Parliamentary Assembly, *Resolution 2099 (2016): The need to eradicate statelessness of children*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2bCIH5K>.
- UNHCR, *Conclusion on civil registration No. 111 (LXIV)-2013*, 17. Oktober 2013, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/525f8ba64.html>.
- UNHCR, *Conclusion on machine-readable travel documents for refugees and stateless persons No. 114 (LXVIII) 2017*, 6. Oktober 2017, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/59df19bc4.html>.
- United Nations General Assembly, *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/61/137*, 25. Januar 2007, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/45fa902d2.html>.

2. Richtlinien und Empfehlungen

- Council of Europe, *European Treaty Series – No. 166: Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, verfügbar unter: <https://rm.coe.int/16800ccde7>.
- UNHCR, *Expert Meeting – Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality (“Tunis Conclusions”)*, März 2014, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/533a754b4.html>.
- UNHCR, *Guide for Issuing Machine Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless Persons, jointly published by UNHCR and the ICAO*, Februar 2017, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/52b166a34.html>.
- UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, HCR/GIP/16/12, Dezember 2017, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>.
- UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child’s Right to Acquire a Nationality through Articles 1–4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, HCR/GS/12/04, 21. Dezember 2012, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.
- UNHCR, *Handbuch über den Schutz staatenloser Personen gemäss dem Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (UNHCR-Handbuch)*, Genf 2014 (deutsche Version 2016), verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.
- UNHCR, *Note zur Interpretation von Artikel 1 D des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Artikel 12 (1)(a) der EU-Qualifikations- bzw. Statusrichtlinie durch UNHCR im Zusammenhang mit palästinensischen Flüchtlingen, die um internationalen Schutz ersuchen*, Mai 2013 (deutsche Fassung Juli 2016), verfügbar unter: <https://bit.ly/2vL7nCk>.
- UNHCR, *UNHCR Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, März 2009, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/49c3a3d12.html>.

- United Nations, *Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries*, 2006, verfügbar unter: <https://bit.ly/2w6qGVP>.
- United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland*, CRC/C/CHE/CO/2-4, 26. Februar 2015, verfügbar unter: <https://bit.ly/2w9tscV>.
- United Nations Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, CRC/C/GC/14, 29. Mai 2013, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>.

3. UNHCR-Publikationen

- UNHCR, *Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2017*, 8. März 2017, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/58aff4d94.html>.
- UNHCR, *Global Action Plan to End Statelessness*, 4. November 2014, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/545b47d64.html>.
- UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2016*, 19. Juni 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2tuqyNF>.
- UNHCR, *Good Practices Paper – Action 1: Resolving Existing Major Situations of Statelessness*, 23. Februar 2015, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/54e75a244.html>.
- UNHCR, *Good Practices Paper – Action 2: Ensuring that no child is born stateless*, 20. März 2017, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/58cfab014.html>.
- UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen*, 11. Juli 2016, verfügbar unter: <https://bit.ly/2w69zmZ>.
- UNHCR, *Good Practices Paper – Action 7: Ensuring birth registration for the prevention of statelessness*, November 2017, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/5a0ac8f94.html>.
- UNHCR, *In Search of Solutions: Addressing Statelessness in the Middle East and North Africa*, 2016, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/country,...SYR..5829c32a4.0.html>.
- UNHCR, *Mapping Statelessness in Belgium*, Oktober 2012, verfügbar unter: <https://bit.ly/2KW9vLY>.
- UNHCR, *Special Report – Ending Statelessness*, 4. November 2014, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/572062254.html>.
- UNHCR, *The UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations*, 1. Mai 2006, verfügbar unter: <https://bit.ly/2B77JYM>.
- UNHCR, *UNHCR commemorates 2 years of the #IBelong campaign to eradicate global statelessness*, 27. Oktober 2016, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MegaXv>.
- UNHCR, *Zusammenfassung der Empfehlungen von UNHCR zur Änderung des Schweizer Asylgesetzes (Nestrukturierung Asylbereich, Erlass 2, AsylG)*, Januar 2015, verfügbar unter: <https://bit.ly/2KXO6IH>.

4. Rechtsprechung

- Urteil der Schweizerischen Asylrekurskommission vom 10. Juli 2001 i.S. S. und Z. B., Türkei, auch erschienen in Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission [EMARK] 2001 Nr. 11, verfügbar unter: <http://www.vpb.admin.ch/ital/doc/66/66.35.html>.
- BGer, L.X. gegen M.F., 124 III 90, 22. Dezember 1997, verfügbar unter: <https://bit.ly/2L3dVKA>.
- BGer, L. GmbH und M. gegen Kantonsrat des Kantons Zürich, 131 I 223, 10. Dezember 2004, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MgXJBq>.
- BGer, X. gegen Bundesamt für Migration, 2C_763/2008, 26. März 2009, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MmokNy>.
- BGer, X. gegen Bundesamt für Migration, 2C_36/2012, 10. Mai 2012, verfügbar unter: <https://bit.ly/2OGL8EC>.
- BGer, A., B. gegen Amt für Migration und Zivilrecht des Kantons Graubünden, Fremdenpolizei, Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden, 2C_21/2016, 5. September 2016, verfügbar unter: <https://bit.ly/2OHwUD9>.
- BVGer, A. gegen Bundesamt für Migration, E-4207/2006, 11. September 2008, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.
- BVGer, A. gegen Bundesamt für Migration (BFM), C-5327/2007, 4. August 2009, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.
- BVGer, N. gegen Bundesamt für Migration (BFM), C-5461/2008, 18. März 2009, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.
- BVGer, A., B., C., D. gegen Bundesamt für Migration (BFM), C-6841/2008, 7. Juli 2011, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.
- BVGer, X. contre Office fédéral des migrations (ODM), C-3124/2011, 23. Juli 2012, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.
- BVGer, A. gegen Bundesamt für Migration (BFM), C-1873/2013, 9. Mai 2014, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.
- BVGer, A. gegen Staatssekretariat für Migration (SEM), E-1658/2013, 14. April 2015, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.
- BVGer, A., alias B., C., alias D., E., alias F., G., alias H., gegen Staatssekretariat für Migration (SEM), D-1770/2014, 16. Februar 2015, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.
- BVGer, A. gegen Staatssekretariat für Migration (SEM), D-1912/2014, 8. April 2015, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.
- BVGer, A., B., C., D. und E. gegen Staatssekretariat für Migration SEM, F-6073/2014, 6. April 2017, verfügbar unter: http://www.refworld.org/cases/CHE_TFS.59394f0f4.html.
- BVGer, A. contre Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), D-3550/2015, 13. April 2017, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.
- BVGer, A. gegen Staatssekretariat für Migration (SEM), E-1708/2015, 15. April 2015, verfügbar in der Entscheiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.

- BVGer, *A. und seine Kinder B. und C. gegen Staatssekretariat für Migration SEM*, F-6147/2015, 5. Januar 2017, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/pdfid/58b57b274.pdf>.
- BVGer, *A. gegen Staatssekretariat für Migration (SEM)*, D-737/2016, 7. Februar 2017, verfügbar in der Entschiddatenbank unter: <https://bit.ly/2zjYdjD>.
- CE, 9 novembre 2007, n° 261305, Mme Fatiha A, 261305, France: Conseil d'Etat, 9. November 2007, verfügbar unter: http://www.refworld.org/cases.FRA_CDE.4742b6ca2.html.

5. Postulate und Interpellationen

- *Postulat Günter 05.3737: Beitritt zum Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit*, 30.11.2005, verfügbar unter: <https://bit.ly/2KWwWVL>.
- *Postulat Masshardt 15.3269: Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit*, 19.03.2015, verfügbar unter: <https://bit.ly/2PcLBIi>.
- *Interpellation Fridez 16.3126: Staatenlose Kinder. Wo steht die Schweiz?*, 16.03.2016, verfügbar unter: <https://bit.ly/2nGEIJX>.
- *Interpellation Masshardt 17.3481: Keine zusätzliche Staatenlosigkeit hinnehmen*, 15.06.2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2KWV2Q4>.

6. Staatliche Publikationen

- BFM, *Rundschreiben: Einführung des biometrischen Ausländerausweises*, 23. Dezember 2010, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MuQhly>.
- B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung, *Sans-Papiers in der Schweiz 2015*, 12. Dezember 2015, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MfAMyD>.
- Bundesgericht/Bundesstrafgericht/Bundesverwaltungsgericht, *Geschäftsbericht 2007: Bundesverwaltungsgericht*, 20. Februar 2008, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MJmkLq>.
- Bundesgericht/Bundesstrafgericht/Bundesverwaltungsgericht, *Geschäftsbericht 2008: Bundesverwaltungsgericht*, 22. Januar 2009, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MJmkLq>.
- Bundesgericht/Bundesstrafgericht/Bundesverwaltungsgericht, *Geschäftsbericht 2009: Bundesverwaltungsgericht*, 21. Januar 2010, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MJmkLq>.
- Bundesgericht/Bundesstrafgericht/Bundesverwaltungsgericht, *Geschäftsbericht 2010: Bundesverwaltungsgericht*, 27. Januar 2011, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MJmkLq>.
- Bundesgericht/Bundesstrafgericht/Bundesverwaltungsgericht/Bundespatentgericht, *Geschäftsbericht 2011: Bundesverwaltungsgericht*, 24. Januar 2012, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MJmkLq>.
- Bundesgericht/Bundesstrafgericht/Bundesverwaltungsgericht/Bundespatentgericht, *Geschäftsbericht 2012: Bundesverwaltungsgericht*, 29. Januar 2013, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MJmkLq>.
- Bundesgericht/Bundesstrafgericht/Bundesverwaltungsgericht/Bundespatentgericht, *Geschäftsbericht 2013: Bundesverwaltungsgericht*, 28. Januar 2014, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MJmkLq>.
- Bundesgericht/Bundesstrafgericht/Bundesverwaltungsgericht/Bundespatentgericht, *Geschäftsbericht 2014: Bundesverwaltungsgericht*, 27. Januar 2015, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MJmkLq>.

- Bundesgericht/Bundesstrafgericht/Bundesverwaltungsgericht/Bundespatentgericht, *Geschäftsbericht 2015: Bundesverwaltungsgericht*, 26. Januar 2016, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MJmkLq>.
- Bundesgericht/Bundesstrafgericht/Bundesverwaltungsgericht/Bundespatentgericht, *Geschäftsbericht 2016: Bundesverwaltungsgericht*, 8. Februar 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MJmkLq>.
- Home Office, *Asylum Policy Instruction: Statelessness and applications for leave to remain: Version 2.0*, 18. Februar 2016, verfügbar unter: <https://bit.ly/24mnDnu>.
- Ofpra, *Livret d'accueil pour les personnes reconnues apatrides*, Oktober 2011, verfügbar unter: <https://bit.ly/2AUVCK1>.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, *Beurkundung der Geburt ausländischer Kinder: Bericht des Bundesrates vom 6. März 2009 in Erfüllung des Postulates 06.3861 Vermot-Mangold „Kinder ohne Identität in der Schweiz“ vom 20. Dezember 2006*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2KYyMWa>.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, *Elfter Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates vom 24. August 2016*, BBI 2016, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MAitnn>.
- SEM, *Handbuch Asyl und Rückkehr: Artikel F5: Die Gesuche um Anerkennung der Staatenlosigkeit*, 1. Mai 2015, verfügbar unter: <https://bit.ly/2waVHlm>.
- SEM, *Handbuch Bürgerrecht: Kapitel 2: Verfahrensablauf und Arten des Erwerbs und Verlusts des Bürgerrechts*, Februar 2015, verfügbar unter: <https://bit.ly/2w9ICQv>.
- SEM, *Handbuch Bürgerrecht: Kapitel 5: Mehrfache Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit*, Februar 2015, verfügbar unter: <https://bit.ly/2vONkD0>.
- SEM, *Handbuch Bürgerrecht: Kapitel 6: Nichtigerklärung der Einbürgerung*, Februar 2015, verfügbar unter: <https://bit.ly/2vONkD0>.
- SEM, *Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen*, Oktober 2016, verfügbar unter: <https://bit.ly/2S3kSXw>.
- SEM, *Wichtige Hinweise zu Änderungen in den Ausländer-Statistiken des Staatssekretariats für Migration SEM*, 15. April 2015, verfügbar unter: <https://bit.ly/2KQZAYj>.

7. Statistiken

- BFS, *Erwerb des Schweizer Bürgerrechts nach früherer Staatsangehörigkeit, Geburtsort und Anwesenheitsdauer, 1991–2017*, verfügbar unter: <http://bit.ly/2IYbFvd>.
- BFS, *Ständige und nichtständige Wohnbevölkerung nach Kanton, Anwesenheitsbewilligung, Geschlecht, Altersklasse und Staatsangehörigkeit, 2010–2017*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2NLM75q>.
- BFS, *Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1980–2017*, verfügbar unter: <http://bit.ly/2pX383e>.
- SEM, *Asylstatistik 1994–2017: 6–20: Bestand im Asylprozess in der Schweiz nach Ausländergruppe (N und F)*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2sWjkne>.
- SEM, *Ausländerstatistik 2008–2017: 2–10: Total Bestand ausländische Wohnbevölkerung nach Ausländergruppe*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MrBKac>.
- SEM, *Ausländerstatistik 2008–2017: 2–21: Bestand ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Alter*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MrBKac>.

- SEM, *Ausländerstatistik 2008–2017: 2–22: Bestand ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Zivilstand*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MrBKac>.
- SEM, *Ausländerstatistik 2008–2017: 2–23: Bestand ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Aufenthaltsdauer*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MrBKac>.
- SEM, *Ausländerstatistik 2008–2017: 2–30: Bestand anerkannte Flüchtlinge mit Asyl nach Ausländergruppe*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MrBKac>.
- SEM, *Übersichten: Asylgesuche nach Nationen (1986 bis 2017)*, verfügbar unter: <https://bit.ly/2B91XG6>.

8. Wissenschaftliche Artikel

- Alberto Achermann, Christin Achermann, Gianni D’Amato, Martina Kamm, Barbara von Rütte, *EUDO Citizenship Observatory: Country Report: Switzerland*, revised and updated June 2013, verfügbar unter: <https://bit.ly/2vKUcky>.
- Pablo Arnaiz, *Staatenlose im internationalen und schweizerischen Recht*, in: Véronique Boillet/Pablo Arnaiz/Minh Son Nguyen, *Actualité du droit des étrangers: Les apatrides – Staatenlose*, Neuchâtel, 2016, S. 57–154.
- Véronique Boillet/Estelle de Luze, *Mère porteuse, parents d’intention, homoparentalité... Et l’enfant?: Analyse de l’arrêt du Tribunal fédéral 5A_748/2014 du 21 mai 2015*, in: *Jusletter*, 5. Oktober 2015, S. 1–31.
- Alexandra Büchler, *Die Konsequenzen des rechtswidrigen Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen in der Schweiz*, in: *Jahrbuch für Migrationsrecht 2015/2016*, S. 81–121.
- Karen Hamann, *Statelessness determination: the Swiss experience*, in: *Forced Migration Review*, Nr. 54, Februar 2017, S. 96–98, verfügbar unter: <https://bit.ly/2Bk1cdw>.
- Stephanie A. Motz, *Family Reunification for Refugees in Switzerland: Legal Framework and Strategic Considerations*, Oktober 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2PctNEw>.
- Gerold Steinmann, Art. 29, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, *Die Schweizerische Bundesversammlung*, Kommentar, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen, 2008.
- Brigitte Studer, „Die Ehefrau, die den Ausländer heiratet, soll sich die Geschichte klar überlegen“: *Geschlecht, Ehe und nationale Zugehörigkeit im 20. Jahrhundert in der Schweiz*, in: *Tsantsa* 9–2004, S. 49–60.
- Liana Sukonova, *Is Latvia condemning older generations to non-citizenship?*, 24. März 2016, verfügbar unter: <https://bit.ly/2w8gADV>.

9. Sonstige Dokumente

- Yves Demuth, *Die verstossenen Schweizer Familien*, 17. Juli 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2P8xrPF>.
- Alexandra Geiser, *Syrien: Staatsbürgerschaft für Ajanib: Auskunft der SFH-Länderanalyse*, 3. Juli 2013, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MrXxyD>.
- humanrights.ch, Institute on Statelessness and Inclusion, European Network on Statelessness and Terre des hommes Foundation, *Joint Submission to the Human Rights Council at the 28th Session of the Universal Periodic Review (Third Cycle, 6–17 November 2017): Switzerland*, 30. März 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MuUxlg>.

- Keynote address by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Global Forum on Statelessness (The Hague, 15–17 September 2014), CommDH/Speech(2014)8, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/pdfid/54bf81184.pdf>.
- SFH, Adressliste der Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende Deutschschweiz und Romandie, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MNs6LZ>.
- United Nations General Assembly, *Compilation on Switzerland: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/WG.6/28/CHE/2, 4. September 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2waWOHU>.
- United Nations General Assembly, *Summary of Stakeholders' submissions on Switzerland: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/WG.6/28/CHE/3, 30. August 2017, verfügbar unter: <https://bit.ly/2MRxUUR>.

10. Informationen von Webseiten

- BFS, *Das BFS: Das Bundesamt für Statistik: Leitbild*, <https://bit.ly/2P8ulv5>.
- BFS, *Statistiken finden: Bevölkerung: Migration und Integration*, <https://bit.ly/2KzjAiR>.
- BVGer, *Das Gericht: Verfahren*, <https://bit.ly/2nBXRgZ>.
- Département fédéral des affaires étrangères DFAE, *Traités internationaux pour lesquels la Suisse assume les fonctions de dépositaire: Convention tendant à réduire le nombre des cas d'apatridie [convention CIEC no 13]*, <https://bit.ly/2wcvCIG>.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, *Verhältnis Völkerrecht, Landesrecht*, 06.12.2016, <https://bit.ly/2Bgnpt5>.
- Home Office, *Apply for a Home Office travel document*, <https://bit.ly/2wcj4ky>.
- Migrationsverket, *Travel document*, 22. August 2016, <https://bit.ly/2PcnLDV>.
- Ofpra, *Apatridie: Procédure*, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/apatridie/procedure>.
- Schweizerisches Bundesarchiv, *Carl Durheims Fahndungsfotografien von Heimatlosen*, <https://bit.ly/29VFC2i>.
- Schweizerisches Bundesarchiv, *Heimatlose und Fahrende in der Schweiz*, <https://bit.ly/2MpF59J>.
- SEM, *Asyl / Schutz vor Verfolgung: Staatenlosigkeit*, 03.02.2017, <https://bit.ly/2MehtFT>.
- SEM, *Der biometrische Ausländerausweis*, 01.01.2017, <https://bit.ly/2L0QEzx>.
- SEM, *Kantonale Behörden für Meldeverfahren*, <https://bit.ly/2Mfv2F6>.
- SEM, *Kantonale Einbürgerungsbehörden*, <https://bit.ly/2w2PL44>.
- SEM, *Kantonale Migrations- und Arbeitsmarktbehörden*, <https://bit.ly/2w1LxJY>.
- SEM, *Publikationen & Service: Statistiken*, <https://bit.ly/2vhZRQk>.
- SEM, *Reisedokumente für andere ausländische Personen*, 14.11.2012, <https://bit.ly/2PaP6Xb>.
- UNHCR, *#IBelong*, <http://www.unhcr.org/ibelong/>.
- UNHCR, *Refworld: Statelessness*, <http://www.refworld.org/statelessness.html>.
- UNRWA, *Where We Work*, <https://www.unrwa.org/where-we-work>.

Anhang III: Konzeptpapier: UNHCR-Studie zu Staatenlosigkeit in der Schweiz

HINTERGRUNDINFORMATIONEN: UNHCR UND STAATENLOSIGKEIT

Das Mandat für Staatenlose des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) umfasst die folgenden Bereiche: Staatenlose Personen identifizieren, Staatenlosigkeit verhindern und vermindern sowie die Rechte staatenloser Personen schützen. Im Rahmen seines Mandats hat UNHCR in mehreren Ländern Studien zu Staatenlosigkeit (sogenannte „*Statelessness Mappings*“) durchgeführt, in Europa unter anderem in Belgien, Finnland, Island, Litauen, Malta, den Niederlanden, Norwegen und dem Vereinigten Königreich. Die Studien verbinden juristische Analysen und empirische Untersuchungen. UNHCR will so ein besseres Verständnis für die Situation staatenloser Personen in den jeweiligen Ländern entwickeln und die Umsetzung der einschlägigen internationalen Standards untersuchen. Die Ergebnisse und Empfehlungen der Studien fliessen in UNHCRs kontinuierlichen Austausch mit Regierungen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ein, wie Staatenlosigkeit bis 2024 beendet werden kann.

Das UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein plant, in den nächsten Monaten eine Studie zu Staatenlosigkeit durchzuführen. Da nur wenige staatenlose Personen in Liechtenstein leben, wird der Schwerpunkt der Studie auf der Schweiz liegen. Informationen zu Liechtenstein werden jedoch auch gesammelt. Die Schweiz hat das Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (Staatenlosenübereinkommen) 1972 ratifiziert. Liechtenstein hat 2009 das Staatenlosenübereinkommen ratifiziert und ist im gleichen Jahr dem Übereinkommen von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit beigetreten. Beide Länder haben bisher noch nicht ihre Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit formalisiert. Informationen zu anerkannten Staatenlosen werden in den Bevölkerungsstatistiken beider Länder aufgeführt. Es liegt jedoch die Vermutung nahe, dass die Gesamtzahl der staatenlosen Personen und der Personen, für die das Risiko der Staatenlosigkeit besteht (zusammenfassend hier als „staatenlose Personen“ oder „Staatenlose“ bezeichnet), höher ist. Darüber hinaus ist derzeit nur wenig darüber bekannt, wie sich Staatenlosigkeit auf das alltägliche Leben der Betroffenen auswirkt. Mit seiner Studie möchte das UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein auf diese Fragen eine Antwort geben und so ein besseres Verständnis für Staatenlosigkeit bei den Behörden, zivilgesellschaftlichen Akteuren und der weiteren Öffentlichkeit schaffen.

METHODOLOGIE

Die Studie wird sich aus der Analyse sekundärer Informationsquellen und aus leitfadengestützten Interviews mit Behörden auf Bundes- und kantonaler Ebene, zivilgesellschaftlichen Akteuren, WissenschaftlerInnen und Staatenlosen in der Schweiz zusammensetzen. Aufgrund des geringen Stichprobenumfangs werden die Ergebnisse der Studie zwar nicht repräsentativ sein, aber dennoch Einblicke in die Situation staatenloser Personen in der Schweiz gewähren. Die Befragten werden gebeten, eine Einverständniserklärung abzugeben. Sie können zudem verlangen, dass alle Informationen ausgelassen werden, die Rückschlüsse auf ihre Person ermöglichen, oder dass ihre Aussagen anonymisiert werden.

Der vorläufige Zeitplan sieht die folgenden Eckdaten vor: Sammeln von Informationen (Februar bis April 2017); Analyse und Verfassen des Berichts (Mai bis Juni 2017); Einsicht in den Bericht und Kommentare der Behörden des Bundes und der Kantone (Juli bis August 2017); Fertigstellung und interne Freigabe (September bis Oktober 2017); und Veröffentlichung des Berichts anlässlich des 3. Jahrestags der #IBelong-Kampagne am 4. November 2017, mithilfe derer Staatenlosigkeit bis 2024 weltweit beendet werden soll.

ANALYSE SEKUNDÄRER INFORMATIONSQUELLEN

Die folgenden Informationsquellen werden für die Schweiz untersucht: 1.) Statistiken, die Informationen zu Staatenlosigkeit enthalten; 2.) gesetzliche Bestimmungen zur Verminderung und Verhinderung von Staatenlosigkeit und zum Schutz staatenloser Personen; und 3.) Urteile zu Fragen der Staatenlosigkeit. Zudem werden die vorhandene wissenschaftliche Literatur zu Staatenlosigkeit in der Schweiz und die einschlägigen ‚Abschliessenden Bemerkungen‘ der UN-Vertragsorgane untersucht. Weitere Quellen, einschliesslich Informationen zu Liechtenstein, werden je nach Bedarf hinzugezogen.

LEITFADENGESTÜTZTE INTERVIEWS MIT BEHÖRDEN AUF BUNDES- UND KANTONALER EBENE SOWIE MIT ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN AKTEUREN

Um ein grösseres Bewusstsein für Staatenlosigkeit zu schaffen, wird das UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein mit Behörden auf Bundes- und kantonaler Ebene sowie mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, wie Nichtregierungsorganisationen und AnwältInnen, in Kontakt treten. Diese Institutionen werden gebeten, den Namen und die Kontaktdaten der MitarbeiterInnen anzugeben, die sich mit Fragen der Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit beschäftigen. Bis zu jeweils zehn VertreterInnen der Behörden und der Zivilgesellschaft werden bezüglich ihrer Erfahrungen mit Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit in der Schweiz befragt. Je nach Wunsch der Befragten werden die Interviews telefonisch oder persönlich durchgeführt. Aufgrund von begrenzten Ressourcen werden Interviews nur in einigen Kantonen durchgeführt. Diese werden anhand der Zahl der dort lebenden staatenlosen Personen ausgewählt und vermutlich die Kantone Bern, Genf, St. Gallen und Zürich umfassen. Weitere Personen, wie zum Beispiel WissenschaftlerInnen, können im Hinblick auf ihr Engagement im Bereich der Staatenlosigkeit befragt werden. Im Anschluss an die Interviews können je nach Bedarf weitere Telefonate geführt werden.

LEITFADENGESTÜTZTE INTERVIEWS MIT STAATENLOSEN PERSONEN

Das UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein ist auf die Unterstützung von zivilgesellschaftlichen und anderen Akteuren angewiesen, um den Kontakt mit staatenlosen Personen herzustellen. Es sollen leitfadengestützte Interviews mit ungefähr 20 staatenlosen Personen und, wenn möglich, ihren Familienangehörigen durchgeführt werden. So soll herausgefunden werden, wie sich Staatenlosigkeit auf das alltägliche Leben der Betroffenen auswirkt. Die Stichprobe soll die alters- und geschlechtsspezifische Verteilung der staatenlosen Bevölkerung in der Schweiz sowie die verschiedenen Herkunftsländer reflektieren. Die Interviews werden persönlich am Wohnort der Befragten durchgeführt. Wenn nötig, wird ein(e) Dolmetscher(in) für die Interviews hinzugezogen. Aufgrund von begrenzten Ressourcen werden Interviews nur in einigen Kantonen durchgeführt. Diese werden unter anderem anhand der Zahl der dort lebenden staatenlosen Personen ausgewählt und vermutlich die Kantone Bern, Genf, St. Gallen und Zürich umfassen. Zusätzlich wird eventuell eine staatenlose Person in Liechtenstein telefonisch befragt. Auf ihren Wunsch hin können die Befragten dem UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein zudem Einsicht in ihre

Akten and andere Dokumente gewähren, um ihre mündlichen Informationen zu unterlegen. Im Anschluss an die Interviews können je nach Bedarf weitere Telefonate geführt werden.

ABSCHLUSSDOKUMENT

Die Ergebnisse und Empfehlungen der Studie werden in einem Bericht dargestellt, der ungefähr 30 bis 50 Seiten umfassen wird. Der Bericht wird auf Deutsch veröffentlicht und ins Französische übersetzt. Zudem wird eine Zusammenfassung auf Englisch angefertigt. Der Bericht wird elektronisch verfügbar sein und gebundene Exemplare werden vom UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein verteilt werden. Abhängig vom Interesse der befragten staatenlosen Personen können zudem kürzere Materialien angefertigt werden, die es ermöglichen, die Erfahrungen der Betroffenen detaillierter zu beleuchten.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
Februar 2017

Anhang IV: Fragenkataloge für Behörden und zivilgesellschaftliche Akteure

TELEFONINTERVIEWS MIT KANTONALEN BEHÖRDEN

- Sind Sie im Rahmen Ihrer Arbeit bereits mit staatenlosen Personen (= Personen, die keine Staatsangehörigkeit haben) oder potenziell staatenlosen Personen in Kontakt gekommen?

Wenn ja:

- Wie viele staatenlose Personen sind Ihnen ungefähr im letzten Jahr (2016) begegnet?
- Wie viele staatenlose Personen sind Ihnen ungefähr im Rahmen Ihrer Arbeit bei der Behörde begegnet? Über welchen Zeitraum?
- Circa wie viel Prozent dieser Personen (insgesamt) waren schon vom SEM als staatenlos anerkannt worden?
- Aus welchen Herkunftsländern stammten diese Personen?
- Circa wie viel Prozent dieser Personen sind aus ihren Herkunftsländern geflohen, sodass sich zugleich asylrechtliche Fragen stellten?
- Erinnern Sie sich, welchen Ausweis (F, B, C) diese Personen mehrheitlich hatten? Wenn ja, welchen?
- Circa wie hoch lag der Anteil an weiblichen Personen?
- Circa wie hoch lag der Anteil an Kindern?
- In welchem Kontext/welchen Kontexten sind Ihnen staatenlose Personen begegnet?
- Was waren die Ergebnisse Ihrer Kontakte mit diesen Personen?
- Was sind Ihrer Meinung nach die Hauptprobleme, die sich für Staatenlose in der Schweiz stellen?
- Möchten Sie noch etwas anfügen?

TELEFONINTERVIEWS MIT ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN AKTEUREN

- Sind Sie im Rahmen Ihrer Arbeit bereits mit staatenlosen Personen (= Personen, die keine Staatsangehörigkeit haben) oder potenziell staatenlosen Personen in Kontakt gekommen?

Wenn ja:

- Wie viele staatenlose Personen sind Ihnen ungefähr im letzten Jahr (2016) begegnet?
- Wie viele staatenlose Personen sind Ihnen ungefähr im Rahmen Ihrer Arbeit begegnet? Über welchen Zeitraum?
- Aus welchen Herkunftsländern stammten diese Personen?
- Circa wie viel Prozent dieser Personen sind aus ihren Herkunftsländern geflohen, sodass sich zugleich asylrechtliche Fragen stellten?
- Erinnern Sie sich, welchen Ausweis (F, B, C) diese Personen mehrheitlich hatten? Wenn ja, welchen?
- Circa wie hoch lag der Anteil an weiblichen Personen?
- Circa wie hoch lag der Anteil an Kindern?
- In welchem Kontext/welchen Kontexten sind Ihnen staatenlose Personen begegnet?
- Was waren die Ergebnisse Ihrer Kontakte mit diesen Personen? Haben Sie für die Klienten ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit beim SEM gestellt oder sie zu diesem Zweck an einen Anwalt verwiesen?
- Was sind Ihrer Meinung nach die Hauptprobleme, die sich für Staatenlose in der Schweiz stellen?
- Möchten Sie noch etwas anfügen?

Anhang V: Fragenkatalog für Betroffene

Anmerkung: Im Rahmen der Interviews sollte den Betroffenen vor allem die Möglichkeit geboten werden, in eigenen Worten über ihre Erfahrungen zu sprechen. Die unten aufgeführten Fragen dienen dabei lediglich als Orientierungshilfe. Darüber hinaus war nicht jede Frage gleichermassen relevant für jede der befragten Personen.

HINTERGRUNDINFORMATIONEN UND HERKUNFTSLAND:

- Wann sind Sie geboren? Wo (Geburtsort und Geburtsland)?
- Was ist Ihre Muttersprache?
- Welche Staatsangehörigkeit haben/hatten Ihre Eltern?
- Haben Sie jemals eine Staatsangehörigkeit besessen?
- Wann sind Sie staatenlos geworden (im Herkunftsland, unterwegs/Dokumente verloren, in der Schweiz/in Liechtenstein)?
- Wann ist Ihnen bewusst geworden, dass Sie staatenlos sind?
- Wissen Sie, warum Sie staatenlos sind?
- Was bedeutet Staatenlosigkeit für Sie/Wie würden Sie Staatenlosigkeit beschreiben?
- Haben Sie im Herkunftsland Schwierigkeiten aufgrund Ihrer Staatenlosigkeit gehabt? Welche?
- Sind/waren Sie verheiratet? Welche Staatsangehörigkeit hat/hatte Ihre Frau?
- Haben/hatten Sie Kinder? Wo sind Ihre Kinder geboren? Wurden die Geburten Ihrer Kinder registriert? Welche Staatsangehörigkeit haben/hatten Ihre Kinder?
- Haben Sie jeweils in einem anderen Land gelebt (ausser Herkunftsland und Schweiz/Liechtenstein)?
- Haben Sie in Ihrem Herkunftsland gearbeitet?/Sind Sie in Ihrem Herkunftsland zur Schule gegangen?

FLUCHT/MIGRATION IN DIE SCHWEIZ/NACH LIECHTENSTEIN:

- Wann haben Sie/Ihre Eltern Ihr/ihr Herkunftsland verlassen?
- Warum haben Sie/Ihre Eltern Ihr/ihr Herkunftsland verlassen?
- Haben Sie Ihr Herkunftsland gemeinsam mit anderen Mitgliedern Ihrer Familie verlassen?
- Wie sind Sie in die Schweiz gereist (direkt)?
- Wann sind Sie/Ihre Eltern in die Schweiz/nach Liechtenstein gekommen?
- Warum sind Sie/Ihre Eltern gerade in die Schweiz/nach Liechtenstein gereist?

ANKUNFT IN DER SCHWEIZ/IN LIECHTENSTEIN UND ETWAIGES ASYLGESUCH:

- Haben sich für Sie/Ihre Eltern Schwierigkeiten gestellt, als Sie/sie in der Schweiz/in Liechtenstein angekommen sind? Welche?
- Sind Sie jemals in der Schweiz/in Liechtenstein inhaftiert worden? Aus welchem Grund?
- Haben Sie jemals in der Schweiz/in Liechtenstein in einer Flüchtlingsunterkunft gelebt? Von wann bis wann? Wo leben Sie jetzt?
- Haben Sie/Ihre Eltern ein Asylgesuch in der Schweiz/in Liechtenstein gestellt? Wann? Warum (zum Beispiel Angst vor Wegweisung)? Was war das Ergebnis?

GESUCH UM ANERKENNUNG DER STAATENLOSIGKEIT:

- Wann haben Sie ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit gestellt? Wie lange sind Sie zu diesem Zeitpunkt bereits in der Schweiz/in Liechtenstein gewesen?
- Welchen Ausweis hatten Sie, als Sie das Gesuch gestellt haben?
- Wie haben Sie von der Möglichkeit erfahren, ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit zu stellen?
- Was haben Sie sich von der Anerkennung als Staatenloser erhofft/Warum war es für Sie wichtig, als staatenlos anerkannt zu werden?
- Wie ist das Staatenlosenanerkenntnisverfahren abgelaufen? Welche Schwierigkeiten haben sich für Sie gestellt?
- Welche Dokumente mussten Sie einreichen? War es für Sie schwierig, diese Dokumente zu beschaffen? Haben Sie Kontakt mit der Botschaft Ihres Herkunftslandes aufgenommen?
- Hat Sie ein Anwalt oder eine Rechtsberatungsstelle unterstützt? Warum haben Sie gerade diesen Anwalt/diese Rechtsberatungsstelle ausgewählt?
- Wie lange hat es ungefähr gedauert, bevor Sie den Entscheid vom SEM erhalten haben/als staatenlos anerkannt worden sind? Haben Sie in dieser Zeit Sozialhilfe empfangen?
- Was war das Ergebnis?

BESCHWERDEVERFAHREN:

- Wie lange hat es gedauert, bis das Bundesverwaltungsgericht über Ihre Beschwerde entschieden hat?
- Was war das Ergebnis?

LEBEN NACH DER ANERKENNUNG (VS. LEBEN OHNE ANERKENNUNG):

- Was hat die Anerkennung der Staatenlosigkeit für Sie bedeutet?
- Wie hat sich Ihr Leben geändert, nachdem das SEM Sie als staatenlos anerkannt hat?
- Welchen Ausweis haben Sie im Moment?

- Haben Sie sich an das kantonale Migrationsamt gewandt, um eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten? Welche Dokumente mussten Sie vorlegen? Wie lange hat es gedauert, bis Sie die Aufenthaltsbewilligung erhalten haben? Wie häufig müssen/mussten Sie die Aufenthaltsbewilligung verlängern? Gibt/gab Ihnen das kantonale Migrationsamt davor Bescheid?
- Welche Schwierigkeiten stellen/stellten sich für Sie im Alltag? Haben/hatten Sie Schwierigkeiten, zu heiraten? Haben/hatten Sie Schwierigkeiten, eine Wohnung zu finden? Haben/hatten Sie Schwierigkeiten, eine Stelle zu finden? Beziehen Sie Sozialhilfe?
- Haben Sie Unterstützung bei der Integration erhalten (Jobsuche, Sprache)? Von wem? Wie haben Sie Deutsch/Französisch gelernt?
- Kennen Sie andere staatenlose Personen in der Schweiz/in Liechtenstein?
- Haben Sie einen „Pass für eine ausländische Person“ in der Schweiz beantragt? Sind Sie mit diesem Pass bereits gereist? Wohin? Hatten Sie Schwierigkeiten, in ein Land mit diesem Pass zu reisen?
- Mussten Sie bereits einen Eintrag in das Personenstandsregister vornehmen lassen (Beurkundung von Geburt, Ehe)? Haben sich hierbei Schwierigkeiten für Sie gestellt?
- Haben Sie jemals den Kanton gewechselt? Was mussten Sie hierfür tun? Haben sich hierbei Schwierigkeiten für Sie gestellt?
- Was gefällt Ihnen am Leben in der Schweiz/in Liechtenstein?

GESUCH UM EINBÜRGERUNG:

- Welche Bemühungen haben Sie unternommen, um die schweizerische/liechtensteinische Staatsangehörigkeit zu erwerben? Haben sich für Sie Schwierigkeiten bei der Einbürgerung gestellt?
- Warum wurden Ihre Gesuche abgelehnt?
- Was hat/hätte die Einbürgerung für Sie bedeutet? Wie hat/hätte sich Ihr Leben nach der Einbürgerung verändert?

HOFFNUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT UND ZUSAMMENFASSUNG:

- Was wünschen Sie sich für Ihr Leben in der Zukunft?/Was möchten Sie nach der Schule machen?
- Was wünschen Sie sich für Ihre Kinder?
- Würden Sie gerne Schweizer/liechtensteinischer Bürger werden? Aus welchen Gründen?
- In wenigen Worten, welche Auswirkungen hat/hatte Staatenlosigkeit auf Ihr Leben?

