



Zusammenfassung und Empfehlungen:

STAATENLOSIGKEIT

in der Schweiz

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

” 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

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 besitzen und daher staatenlos sind. Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) schätzt, dass hiervon weltweit mindestens zehn Millionen Menschen betroffen sind. Ihnen wird häufig der Zugang zu grundlegenden Rechten – wie politischer Teilhabe, Bildung und Arbeit – verwehrt oder erschwert. Staatenlose gibt es in fast allen Staaten, so auch in der Schweiz.

Um ausführliche Informationen zum Ausmass, den Ursachen und den Konsequenzen von Staatenlosigkeit in der Schweiz bereitzustellen und Handlungsempfehlungen entwickeln zu können, führte UNHCR 2017 im Rahmen seiner #IBelong-Kampagne eine Studie zu Staatenlosigkeit in der Schweiz durch. Neben einer Analyse vorhandener Informationen befragte UNHCR 136 MitarbeiterInnen von Behörden auf Bundes- und kantonaler Ebene, zivilgesellschaftliche Akteure sowie neun Staatenlose beziehungsweise Personen, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht.²

Nachfolgend sind die Ergebnisse der Studie sowie die darauf basierenden Empfehlungen zusammengefasst. Die vollständige Studie ist abrufbar unter www.unhcr.ch.

Staatenlosigkeit in der Schweiz in Zahlen

Die Bevölkerungsstatistik des Bundesamts für Statistik (BFS) und die Ausländer- und Asylstatistik des Staatssekretariats für Migration (SEM) geben darüber Auskunft, wie sich die Zahl anerkannter Staatenloser in der Schweiz in den letzten Jahren entwickelte. Unterschiedliche Definitionen, die den Statistiken jeweils zugrunde liegen, führen jedoch zu Diskrepanzen zwischen den Statistiken. Gemäss den Statistiken des SEM stieg die Zahl anerkannter Staatenloser vom niedrigen dreistelligen Bereich Ende 2008 zunächst stetig und schliesslich stark auf 592 Personen Ende 2017 an. Ein zunehmender Anteil von ihnen ist zugleich als Flüchtling anerkannt.

Wie viele staatenlose Personen tatsächlich in der Schweiz leben, ist jedoch unklar. Dies hängt damit zusammen, dass neben der Kategorie „Staatenlos“, welche sowohl vom BFS als auch vom SEM verwendet wird, weitere Kategorien in Frage kommen, unter denen Staatenlose erfasst werden. In der Ausländer- und Asylstatistik des SEM sind dies die Kategorien „Ohne Nationalität“ und „Staat unbekannt“. Unter diesen Kategorien waren Ende 2017 weitere 788 bzw. 1493 Personen erfasst. Dabei ist statistisch gesehen im Vergleich zu den Personen in der Kategorie "Staatenlos" insbesondere der Aufenthaltsstatus von Personen in der Kategorie "Ohne Nationalität" wesentlich prekärer. Zudem werden nicht alle Staatenlose identifiziert. Hierfür gibt es mehrere Gründe: Zum einen sind die zuständigen Behörden und Beratungsstellen nicht immer ausreichend über das Thema Staatenlosigkeit informiert. Zum anderen sind die für Staatenlose zur Verfügung stehenden

¹ Alle im 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.

² Im 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.

Informationen über das Anerkennungsverfahren schwer verständlich, sodass möglicherweise nicht alle Berechtigten ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit stellen. Ferner wird die Definition einer staatenlosen Person in Abweichung vom Übereinkommen über die Rechte der Staatenlosen von 1954 (Staatenlosenübereinkommen) zu eng ausgelegt (siehe zu dieser Problematik auch unten Anerkennungspraxis und Ausschluss vom Staatenlosenübereinkommen). Schliesslich ist davon auszugehen, dass nicht alle Staatenlosen ein Interesse haben, ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit zu stellen.

Staatenlose sind mehrheitlich aus Drittstaaten eingereist, oftmals um in der Schweiz Asyl zu beantragen, oder sie stammen von Eltern ab, die in die Schweiz eingewandert sind. Insbesondere durch den Syrienkonflikt sind viele Staatenlose aus Syrien in die Schweiz gekommen, hierzu gehören vor allem PalästinenserInnen und KurdInnen. Weitere wichtige Herkunftsländer sind China, Russland und weitere Staaten der ehemaligen Sowjetunion sowie des ehemaligen Jugoslawiens, aus denen vor allem Roma Gesuche um Anerkennung als Staatenlose stellen.

Anerkannte Staatenlose sind mehrheitlich erwachsen und männlich. Ein beträchtlicher Anteil lebt in den Kantonen Bern und Zürich und im Durchschnitt ist ein Sechstel aller anerkannten Staatenlosen mit C- oder B-Bewilligung in der Schweiz geboren. Anerkannte Staatenlose haben mehrheitlich eine Niederlassungsbewilligung, während als „Ohne Nationalität“ erfasste Personen mehrheitlich nur eine vorläufige Aufnahme haben. Im Vergleich haben auch Personen die unter der Kategorie „Staat unbekannt“ erfasst wurden, mehrheitlich zumindest eine Aufenthaltsbewilligung.

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

- in der Bevölkerungsstatistik des BFS und der Ausländer- und Asylstatistik des SEM die Definition der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung und der Kategorie „Staatenlos“ einheitlich zu verwenden, um Diskrepanzen – und damit einhergehende Unklarheiten – zu vermeiden,
- die Verwendung von Kategorien wie „Ohne Nationalität“ oder „Staat unbekannt“ für Staatenlose zu vermeiden, indem eine vollständige Anwendung der Definition von Staatenlosigkeit gemäss dem Staatenlosenübereinkommen erfolgt (siehe hierzu auch unter Anerkennungspraxis),
- detaillierte statistische Informationen auch zu den Personengruppen zur Verfügung zu stellen, 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, zu sammeln und bereitzustellen.

Ausgestaltung des Staatenlosen Anerkennungsverfahrens

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

Die Tatsache, dass das Staatenlosen Anerkennungsverfahren nicht spezialgesetzlich geregelt ist, führt jedoch zu Regelungslücken. Das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht 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, falls erforderlich. Sie haben keinen Zugang zu unentgeltlicher 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 während dieser Zeit in der Regel nicht weggewiesen werden, würde eine entsprechende Regelung jedoch zur Rechtssicherheit beitragen und könnte auch den Zugang zum Verfahren erleichtern.

Bei der Verteilung der Beweislast und dem angewandten Beweismass wird der besonderen Situation, in der sich GesuchstellerInnen befinden, nicht genügend Rechnung getragen. Staatenlose müssen, um als solche anerkannt zu werden, den vollen Beweis erbringen, dass sie staatenlos sind. Trotz der mit Asylsuchenden vergleichbaren Situation wird die Beweislast zwischen dem SEM und den GesuchstellerInnen weder – analog zum Asylverfahren – geteilt, noch wird das Beweismass der Glaubhaftmachung angewendet.

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 Einbürgerungsverfahrens ausdrücklich auf das Staatenlosen Anerkennungsverfahren hingewiesen.

Im Rahmen der für die Studie durchgeführten Interviews hat sich herausgestellt, dass das Bewusstsein für das Thema Staatenlosigkeit in der Schweiz variiert, insgesamt jedoch nicht stark ausgeprägt ist. So erwies es sich als schwierig, Staatenlose und Personen, für die das Risiko von Staatenlosigkeit besteht, zu identifizieren. Eine bessere Sensibilisierung von kantonalen Behörden sowie anderen wichtigen Akteuren könnte sicherstellen, dass potenziell staatenlose Personen auf das Staatenlosen Anerkennungsverfahren aufmerksam gemacht werden. Für die GesuchstellerInnen selbst sind die vorhandenen Informationen zu Staatenlosigkeit im SEM-Handbuch wenig verständlich. Auch hier besteht Handlungsbedarf, um den Zugang zum Verfahren für Staatenlose und deren Identifizierung zu verbessern.

Verfügen alle MitarbeiterInnen des Direktionsbereichs Asyl im SEM zumindest über Grundkenntnisse zum Thema Staatenlosigkeit und zum Staatenlosen Anerkennungsverfahren, können sie gestützt darauf Personen, die möglicherweise staatenlos sind, standardmässig auf die Möglichkeit hinweisen, ein Staatenlosen Anerkennungsverfahren einzuleiten.

Aus Gründen der Rechtssicherheit ist es wichtig, dass sowohl das Asylgesuch als auch das Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit geprüft und gegebenenfalls beide Rechtsstellungen anerkannt werden. Es ist daher zu begrüßen, dass das Staatenlosen Anerkennungsverfahren während eines Asylverfahrens nicht mehr automatisch sistiert wird.

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

- das Staatenlosenverfahren durch Gesetz oder SEM-interne Weisungen speziell geregelt werden, damit die besondere Situation von Staatenlosen berücksichtigt wird sowie den GesuchstellerInnen essenzielle Verfahrensgarantien gewährt werden und so Fairness und Transparenz sichergestellt sind. Dies schliesst insbesondere ein:
 - die Gewährung eines Aufenthaltsrechts während des Staatenlosenverfahrens,
 - das Recht auf eine Anhörung,
 - bei Bedarf Unterstützung durch Übersetzungs- und Dolmetscherdienste,
 - 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 Staatenlosenverfahren 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, Personen, die staatenlos sein könnten, auf bestehende Informationsmaterialien (UNHCR-Broschüre zu Staatenlosigkeit in der Schweiz und Liechtenstein, SEM-Webseite) und auf das Staatenlosenverfahren aufmerksam zu machen,
 - MitarbeiterInnen des Direktionsbereichs Asyl zum Thema Staatenlosigkeit und zum Staatenlosenverfahren geschult und angewiesen werden, Betroffene im Asylverfahren systematisch auf die Möglichkeit des Staatenlosenverfahrens hinzuweisen,
 - weitere wichtige Akteure wie RechtsberaterInnen und VertreterInnen in den neuen Bundeszentren und in den Kantonen besser sensibilisiert und geschult werden,
 - das Asylgesuch und das Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit parallel geprüft und – falls zutreffend – beide Rechtsstellungen anerkannt werden.

Anerkennungspraxis und Ausschluss vom Staatenlosenübereinkommen

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 mit der Konsequenz, dass nicht alle Staatenlose auch als solche anerkannt werden und Staatenlosigkeit nicht umfassend identifiziert wird. Hier bereitet eine ganze Liste von Praktiken Sorge:

So wird das Staatenlosenanerkenntnisverfahren 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. So wird zum Beispiel in Art. 1 Abs. 1 „*par application de sa législation*“ in der deutschen Fassung mit „auf Grund seiner Gesetzgebung“ übersetzt. Damit ist nicht sichergestellt, dass bei der Prüfung, ob eine Person staatenlos ist, das gesamte Recht und die Rechtsanwendungspraxis in Betracht kommender Herkunftsstaaten analysiert werden.

Zudem unterscheidet die Schweiz zwischen rechtlicher und faktischer Staatenlosigkeit. Unter *de-iure*-Staatenlosen (rechtliche Staatenlosigkeit) sind nach Praxis des SEM und des Bundesverwaltungsgerichts diejenigen Personen zu verstehen, die kein Staat auf Grund seiner Gesetzgebung als seine Angehörigen betrachtet. *De-facto*-Staatenlose sind demgegenüber Personen, die zwar formell eine Staatsangehörigkeit besitzen, deren Heimatstaat sie aber faktisch nicht mehr anerkennt und sich weigert, ihnen Schutz zu gewähren. Die Unterscheidung zwischen *de-iure*- und *de-facto*-Staatenlosen gibt es zwar auch in anderen Staaten. Die Definition von *de-facto*-Staatenlosigkeit ist aber in der Schweiz sehr weitgehend und schliesst Personen ein, die die Voraussetzungen von Art. 1 Abs. 1 Staatenlosenübereinkommen erfüllen. Damit der durch das Staatenlosenübereinkommen garantierte Schutz nicht verwehrt wird, ist es wichtig, dass alle Personen, die die Voraussetzungen von Art. 1 Abs. 1 Staatenlosenübereinkommen erfüllen, als staatenlos anerkannt werden und nicht als *de-facto*-Staatenlose bezeichnet werden. *De-facto*-Staatenlosigkeit ist zudem in keinem internationalen Rechtsinstrument definiert und es gibt keine vertragliche Regelung für diese Personengruppe.

Des Weiteren werden Staatenlose vom Schutz des Staatenlosenübereinkommens ausgeschlossen, wenn sie freiwillig auf ihre Staatsangehörigkeit verzichten und nicht alles ihnen Mögliche unternommen haben, um eine Staatsangehörigkeit (wieder) zu erwerben. Dagegen ist für die Definition der staatenlosen Person nach dem Staatenlosenübereinkommen 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 vor Missbrauch könnte auch anderweitig begegnet werden. Zum Beispiel könnte von der Erteilung eines Aufenthaltstitels abgesehen werden, wenn im konkreten Einzelfall feststeht, dass die Rückkehr in den Staat des vorherigen gewöhnlichen Aufenthaltes gefahrlos möglich ist.

Nicht vereinbar mit dem Staatenlosenübereinkommen ist auch die nunmehr eingestellte 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 (F-6147/2015, 5. Januar 2017).

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 Staatenlosenanerkenntnis zusätzlich zur Flüchtlingsanerkenntnis zu einer verbes-

serten Rechtsstellung nach nationalem Recht führt. Nach Auffassung von UNHCR begründet die Feststellung eines durch einen internationalen Vertrag definierten Status jedoch *per se* ein schutzwürdiges Interesse.

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 aus völkerrechtlicher Sicht schwer nachvollziehbaren Einschränkung der Anwendung des Staatenlosenübereinkommens.

Im Hinblick auf die Qualität der Entscheidungen im Allgemeinen ist festzuhalten, dass die SEM-interne Qualitätssicherung der Entscheide im Wesentlichen aus der Kontrolle der Entscheide durch den jeweiligen Sektionschef beziehungsweise durch die jeweilige Sektionschefin besteht. Weitere Qualitätssicherungsmaßnahmen in diesem Bereich wären jedoch empfehlenswert.

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

- 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 ihnen 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 über den Schutz staatenloser Personen und weitere UNHCR-Richtlinien und Empfehlungen, auszulegen. PalästinenserInnen sollten nicht pauschal mit der Begründung, dass sie den Schutz der UNRWA geniessen, vom Schutz des Staatenlosenübereinkommens ausgeschlossen werden.
- Mechanismen zur Qualitätssicherung eingeführt werden, einschliesslich regelmässiger Schulungen in Zusammenarbeit mit UNHCR zur Fortbildung von SEM MitarbeiterInnen und zum Informationsaustausch.

Rechtsstellung Staatenloser in der Schweiz

Viele der Rechte, die die Vertragsstaaten Staatenlosen mindestens gewähren müssen, werden anerkannten Staatenlosen in der Schweiz 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. Auch der Zugang zu unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit wird anerkannten Staatenlosen, wie im Staatenlosenübereinkommen vorgesehen, gewährt. Dies gilt auch bezüglich der Bewegungsfreiheit innerhalb der Schweiz und bezüglich der freien Wahl des Wohnortes. Zudem erhalten anerkannte Staatenlose die gleiche Sozialhilfe wie SchweizerInnen. Die Aus- und Wegweisung für anerkannte Staatenlose ist, wie im Staatenlosenübereinkommen vorgesehen, nur aus Gründen der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung möglich.

Lücken bezüglich der Rechtsstellung Staatenloser bestehen demgegenüber im Hinblick auf den Schutz 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 mit ihrer Familie leben können. Es ist deshalb wichtig, dass bei Familiennachzugsgesuchen dieser besonderen Situation, im Einklang mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, Rechnung getragen wird.

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

Im Gegensatz zu den Verpflichtungen aus dem Staatenlosenübereinkommen wird in der Schweiz ausserdem 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.

Damit die Rechte aus dem Staatenlosenübereinkommen noch besser gewährleistet werden, wird empfohlen:

- sicherzustellen, dass Familienangehörige von Staatenlosen mit Aufenthaltsrecht in der Schweiz im Einklang mit menschenrechtlichen Verpflichtungen in die Schweiz nachgezogen werden können,
- einen Konventionspass gemäss den Empfehlungen des ICAO- und UNHCR-Guides („Guide for Issuing Machine Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless Persons“) einzuführen und sicherzustellen, 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 zu verankern,

- die Bundesverfassung in Übereinstimmung mit der Verpflichtung in Art. 32 Staatenlosen-Übereinkommen dahingehend zu ändern, dass die erleichterte Einbürgerung staatenloser Erwachsener ermöglicht wird.

Verhinderung von Staatenlosigkeit in der Schweiz

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). Auf europäischer Ebene werden die Bestimmungen des Übereinkommens von 1961 unter anderem durch das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit von 1997 (Europäisches Übereinkommen von 1997) ergänzt. Die Schweiz ist bisher keinem der beiden Übereinkommen 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 (nBüG, ab 1. Januar 2018 in Kraft) mit diesen völkerrechtlichen Bestimmungen übereinstimmt.

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. Bei Kindern von Schweizer Vätern, die mit einer ausländischen Mutter nicht verheiratet sind, kann es jedoch bis zur Begründung des Kindesverhältnisses zum Vater dazu kommen, dass das Kind staatenlos ist, wenn dieses nicht die Staatsangehörigkeit der Mutter erwirbt.

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. Die Voraussetzungen für eine solche Einbürgerung sind jedoch viel weitreichender als dies in den beiden oben erwähnten Übereinkommen vorgesehen ist.

Bei Findelkindern bietet das Bürgerrecht in Übereinstimmung mit den beiden erwähnten internationalen 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.

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.

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).

Um die Staatenlosigkeit von Kindern und im späteren Leben besser zu verhindern, wird empfohlen:

- dem Übereinkommen von 1961 und dem Europäischen Übereinkommen von 1997 beizutreten,
- das Schweizer Recht in Übereinstimmung mit der Verpflichtung in Art. 7 Kinderrechtskonvention dahingehend zu ändern, 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 vorzunehmen, 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 deren Kinder erstreckt, wenn diese 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.

Abschliessende Bemerkungen

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.

Eine wichtige Voraussetzung für die Erreichung dieses Zieles ist es, Klarheit über Lücken in bestehenden Systemen zum Schutz von Staatenlosen sowie der Reduzierung von Staatenlosigkeit zu schaffen. UNHCR hat daher für verschiedene Staaten Studien zur Situation von Staatenlosen erstellt, die zu diesem Ziel beitragen sollen. Hierzu gehört auch die vorliegende Studie zur Situation von Staatenlosen in der Schweiz.

UNHCR hofft, dass diese Bestandsaufnahme sowie die darauf aufbauenden UNHCR-Empfehlungen einen vertieften Austausch aller Akteure in der Schweiz anregen, wie die bestehenden Schutz- und Regelungslücken in der Schweiz geschlossen und das bestehende Schutzsystem verbessert werden können.

Die im Rahmen der #IBelong-Kampagne für Oktober 2019 geplante internationale Konferenz in Genf böte die Möglichkeit, durchgeführte bzw. geplante Verbesserungen vorzustellen und damit in der internationalen Diskussion ein bedeutendes Zeichen für die Umsetzung der internationalen Konventionen und die Abschaffung von Staatenlosigkeit weltweit zu setzen.

