



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen Vertretung in Deutschland

Wallstrasse 9 – 13
10179 Berlin

Tel: +49 30 202 202 0
Fax: +49 30 202 202 20

Email: gfrbe@unhcr.ch

UNHCR Stellungnahme zur Staatenlosigkeit vom 07.02.1995: Rückkehr-, Bleibe- und Statusrechte von Staatenlosen

Gemäß der Legaldefinition des Art. 1 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954 (BGBl 1976 II, 473ff) ist ein Staatenloser eine Person, die kein Staat aufgrund seines Rechts als Staatsangehörigen ansieht. Aufgrund dieses Wortlautes ist es deshalb in Übereinstimmung mit dem Schutzzweck des Übereinkommens unerheblich, ob der Verlust der Staatsangehörigkeit, die der Betreffende zunächst innehatte, sei es durch Untergang oder Auseinanderbrechen (Dismembration) des Staates der ursprünglichen Staatsangehörigkeit, sei es durch Ausbürgerung, völkerrechtswidrig ist oder nicht. Auch die Tatsache, dass eine Ausbürgerung auf eigenen Antrag erfolgte, ist ohne rechtliche Bedeutung (vergl. auch VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 21.04.1993, Az. : 11 S 1437/92, Inf AusIR 1993, S. 279), denn die Schutznormen des Übereinkommens stellen nicht auf eine Zurechenbarkeit oder eine Mitschuld am Zustand der Staatenlosigkeit und auch nicht auf deren Fortbestand durch Nichtannahme einer Wiedereinbürgerungsoption ab. Erforderlich, aber zur grundsätzlichen Anwendung der Regelungen der Staatenlosenübereinkommens auch hinreichend, ist allein, dass die Behörden eines anderen Staates, d.h. vorliegend eines Nachfolgestaates der ehemaligen Sowjetunion, ihren Mandant derzeit nicht als einen eigenen Staatsangehörigen ansehen.

Das geltende Völkerrecht kennt allerdings keine individuelle Verfügbarkeit über die Staatsangehörigkeit und ein einzelner kann sich gegen die von ihm, etwa durch Geburt, in einem bestimmtem Staat erworbene Staatsangehörigkeit auch nicht „erwehren“. Ein Menschenrecht auf Aufgabe der Staatsangehörigkeit gibt es nicht. Da ein Staatenloser dadurch gekennzeichnet ist, dass er auf völkerrechtlicher Ebene nicht durch einen von ihm diplomatischen Schutz gewährenden Heimatstaat repräsentiert wird, sind die im Völkerrecht vielmehr umgekehrten Entwicklungen zu verzeichnen, wodurch dem einzelnen ein Recht auf den Erwerb einer Staatsangehörigkeit eingeräumt werden soll. So sei beispielsweise auf Art. 15 Abs. 2 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie das Übereinkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit hingewiesen. Das Völkerrecht versucht darüber hinaus, das Fehlen diplomatischen Schutzes durch die Gewährung von Mindestrechten an Staatenlose zu mindern. Erst mit der erneuten Unterstellung unter den Schutz eines Staates durch Einbürgerung wird eine wirklich engültige Lösung für den Staat erreicht; erst durch die Wiederaufnahme in die einen Staat darstellende Gebietskörperschaft wird er auch wieder uneingeschränkt auf

Völkerrechtsebene durch einen, „seinen“ Staat mediatisiert. Dieser Tatsache wird völkerrechtlich durch die in Art. 32 des Staatenlosenübereinkommens normiert privilegierte Einbürgerung von Staatenlosen Rechnung getragen.

Eine Verpflichtung eines einzelnen Staatenlosen, eine sich ihm eröffnende Option zum Erwerb einer Staatsangehörigkeit auch wahrzunehmen oder Anträge auf Einbürgerung zu stellen, ist dem gegenwärtigen Völkerrecht fremd. Die vielfach in völkerrechtlichen Verträgen zur Regelung von staatsangehörigkeitsrechtlichen Fragen vorgesehenen Optionsklauseln und Antragsvoraussetzungen indizieren gerade, dass – anders als beim originären Erwerb einer Staatsangehörigkeit durch Geburt oder bei der unmittelbaren Überleitung einer Staatsangehörigkeit im Rahmen einer Staatennachfolge – der Neuerwerb einer Staatsangehörigkeit auch einer entsprechenden, zumindest konkludenten Willenserklärung abhängen soll. Auch der nationalen deutschen Rechtsordnung lässt sich keine Rechtsgrundlage für eine solche Verpflichtung entnehmen. So stellt der VGH Baden-Württemberg in seiner Entscheidung vom 16.02.1994 (Az.: 1 S 2882/93, AuAS1994, 138 ff) ausdrücklich fest, dass ein Verwaltungsakt, der einen Ausländer verpflichtet, seine Staatenlosigkeit durch Wiedereinbürgerung zu beseitigen, nichtig ist und betont, dass Staatenlosigkeit kein polizeiwidriger Zustand ist, auch wenn sie auf einem Antrag eines Ausländers auf Entlassung aus seiner bisherigen Staatsangehörigkeit beruht.

Eine solche Pflicht wäre auch systemwidrig, denn auch das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht setzt regelmäßig einen Antrag des Einbürgerungsbewerbers voraus, selbst wenn dieser als Deutschstämmiger oder als Staatenloser einbürgerungsrechtlich privilegiert ist. Auch das deutsche Recht kennt keine Verpflichtung etwa eines in Deutschland geborenen Staatenlosen, einen Antrag auf Anspruchseinbürgerung nach Art. 2 des Ausführungsgesetzes zu dem Übereinkommen vom 30. August 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit und zu dem Übereinkommen vom 13. September 1973 zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit zu stellen. Würde das Völkerrecht von einer solchen Verpflichtung ausgehen, so hätte konsequenterweise in den einschlägigen Übereinkommen auf das Antragerfordernis ganz verzichtet werden und der Weg eines originären, automatischen Staatsangehörigkeitserwerbs beschritten werden können. Eine solche Regelung wäre auch unter Berücksichtigung des Anknüpfungspunktes des Wohnortes zulässig. Bewußt aber wurde es in der Ausgestaltung etwa des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit vom 30. August 1961 als „non-self-executing“ Völkerrechtsnorm den Vertragsstaaten anheimgestellt, entweder eine jus soli-Regelung oder eine Anspruchseinbürgerung auf Antrag in das nationale Recht einzuführen, wobei Deutschland auf die letztere Variante zurückgegriffen hat. Deutsche Behörden können dann aber konsequenterweise nicht von einer Verpflichtung einzelner ausgehen, Anträge im Hinblick auf in anderen Staaten bestehende Einbürgerungsoptionen zu stellen.

Unberührt von diesem Zwischenergebnis bleiben aber die Fragen, ob ein Staatenloser in das Land seiner früheren Staatenlosigkeit oder in einen aufnahmebereiten

Nachfolgestaat des Landes seiner früheren Staatsangehörigkeit zurückverbracht werden darf und ob er einen Anspruch auf Verbleib im Aufenthaltsstaat sowie auf Ausstellung eines Staatenlosenpasses hat.

Aus dem Vorliegen bzw. dem Fortbestehen der Staatenlosigkeit allein folgt noch kein Rechtsanspruch auf Erteilung eines Staatenlosenpasses. Ein solcher Anspruch setzt vielmehr das Vorliegen aller Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 28 des Staatenlosenübereinkommens voraus und ist insoweit mit den genannten Vorfragen verknüpft. Diese Vorschrift lautet:

„Die Vertragsstaaten stellen den Staatenlosen, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, Reiseausweise aus, die ihnen Reisen außerhalb dieses Hoheitsgebietes gestatten, es sei denn, dass zwingende Gründe der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung entgegenstehen; auf diese Ausweise findet der Anhang zu diesem Übereinkommen Anwendung. Die Vertragsstaaten können auch jeden anderen in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Staatenlosen einen solchen Reiseausweis ausstellen; sie werden insbesondere wohlwollend die Möglichkeit prüfen, solche Reiseausweise denjenigen in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Staatenlosen auszustellen, die von dem Land, in dem sie ihren rechtmäßigen Aufenthalt haben, keinen Reiseausweis erhalten können.“

Weder dem Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen, noch innerstaatlichen deutschen Rechtsvorschriften läßt sich ein unmittelbar alle sich im Lande aufhaltenden Staatenlosen begünstigender Anspruch entnehmen. Ist die Ausreise aus der Bundesrepublik Deutschland in Ermangelung eines aufnahmebereiten Staates, sei es das Land der früheren Staatsangehörigkeit oder ein Drittstaat, nicht möglich, so kann aber gem. § 30 Abs. 3 AuslG eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden und in die Ausübung des durch diese Vorschrift eröffneten Ermessens hat auch die besonders schwierige humanitäre Situation eines Staatenlosen ohne Aufnahmestaat einzufließen.

Zu der in Ihrem konkret vorgelegten Einzelfall aufgeworfene Frage eines Rückkehrrechtes nach Lettland gestatten wir uns, Sie auf die in Kopie beigefügte Stellungnahme unseres Amtes an das VG Ansbach vom 30. Januar zu verweisen.

Die bei einem Staatenlosen, dem (noch) kein Aufenthaltstitel in der Bundesrepublik Deutschland eingeräumt wurde, somit von der Anwendung des § 30 Abs. 3 AuslG zulässige und gebotene Prüfung, ob eine freiwillige oder unfreiwillige Ausreise in einen aufnahmebereiten Staat, etwa einen Nachfolgerstaat des aufgelösten Staates der früheren Staatsangehörigkeit, möglich ist, muss auch die Prüfung möglicher völkerrechtlich beachtlicher Refoulement-Verbote umfassen. Solche Abschiebehindernisse können sich aus etwa aus Art. 33 GFK aufgrund einer in diesem Staat drohenden politischen Verfolgung aus Art. 3 UN-Antifolterkonvention und aus Art. 3 EMRK wegen dort drohender Folter, aber auch aus sonstigen völkerrechtlichen oder verfassungsrechtlichen Menschenrechten, wie dem Gebot der Familieneinheit, ergeben.

Das gegenwärtige Völkerrecht kennt, obwohl dies de lege ferenda anzustreben wäre, (noch) keine generelle völkergewohnheitsrechtliche Pflicht des Staates, dessen Staatsangehörigkeit ein Staatenloser zuletzt innehatte, diese Person zurückzunehmen, und ein solches Gebot spiegelt sich auch nicht in der gegenwärtigen Rechtspraxis wieder. Gegen eine entsprechende opinio juris spricht auch, dass Versuche, eine solche Rückübernahmeverpflichtung multilateral im "Specificical Protocol concerning Statelessness", unterzeichnet in Den Haag am 12. April 1930, völkerrechtlich zu verankern, scheiterten, denn das Protokoll ist in Ermangelung hinreichender Ratifikation niemals in Kraft getreten. Auch in der Vereinbarung zwischen dem Bundesminister des Inneren der Bundesrepublik Deutschland und dem Innenministerium von Rumänien über die Rücknahme von deutschen und rumänischen Staatsangehörigen vom 24. September 1992 findet sich keine Regelung zum Personenkreis der staatenlos gewordenen ehemals rumänischen Staatsangehörigen, obwohl sich ihre Einbeziehung in die Vereinbarung zumindest dann angeboten hätte, wenn insoweit in der Tat völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtungen bestünden. Die Vereinbarung sieht vielmehr in Art. 2 Abs. 5 vor, dass die deutschen Behörden Personen zurücknehmen werden, „bei denen die Nachprüfung durch die rumänischen Behörden ergibt, dass sie bei der Übernahme nicht im Besitz der rumänischen Staatsangehörigkeit waren.“

Findet sich für einen Staatenlosen kein Staat, der aufnahmebereit ist und hinsichtlich dessen kein Abschiebehindernis vorliegt, so ist die sich aus der Staatenlosigkeit ergebende Unmöglichkeit des Verlassens der Bundesrepublik Deutschland vom Betreffenden zumindest dann zu vertreten, wenn er den Zustand der Staatenlosigkeit nicht durch einen eigenen Antrag auf Entlassung aus der Staatsangehörigkeit oder durch eine Verzichtserklärung herbeigeführt hat. Die Voraussetzungen des § 30 Abs. 3 AuslG liegen dann jedenfalls bei Personen vor, die ihre frühere Staatsangehörigkeit während des Aufenthaltes in Deutschland durch Untergang oder Dismembration dieses Staates oder durch eine als Sanktion, etwa wegen politisch mißliebigen Verhaltens, verfügte Ausbürgerung verloren haben.

Erfolgte die Ausreise erst nach dem Verlust der Staatsangehörigkeit und in Kenntnis eines daraus resultierenden möglichen Verlustes eines Rückkehrrechts, so hat der Betreffende die Unmöglichkeit einer Ausreise aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zwar zu vertreten, weshalb § 30 Abs. 3 AuslG nicht eingreift, jedoch kann der Betreffende die seiner Ausreise entgegenstehenden faktischen Abschiebehindernisse nicht beseitigen, so dass zumindest nach zwei Jahren geduldeten Aufenthalts eine Befugnis nach § 30 Abs. 4 AuslG erteilt werden darf.

Im Falle einer Ausbürgerung auf Antrag sollte gegebenenfalls unter Berücksichtigung der Motive und Umstände differenziert werden. Wurde die Ausbürgerung nach erlittener politischer Verfolgung oder aufgrund eines bewussten nachhaltigen Bruchs mit einem den Staat repräsentierenden diktatorischen Regime beantragt, so ist ein solches Vorgehen nicht vorwerfbar und die daraus folgende Unmöglichkeit einer Rückkehr nicht im Sinne des § 30 Abs. 3 AuslG zu vertreten.

In Ermangelung entsprechender völkerrechtlicher Rechtspflichten (s.o.) sollte aus Sicht des UNHCR dem Betreffenden die Nichtwahrnehmung einer Einbürgerungsoption nicht vorgeworfen werden können; da es sich bei § 30 Abs. 3 und 4 AuslG jedoch um nationale Rechtsnormen handelt, die nicht unmittelbar auf völkerrechtlichen Verpflichtungen beruhen, steht UNHCR insoweit eine abschließende Auslegung nicht zu. Soweit eine Ausreise dauerhaft nicht möglich ist, verdichtet sich das durch § 30 Abs. 3 AuslG eröffnete Ermessen und es sollte eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden, da anderweitig eine Regelung des Status des Staatenlosen nicht möglich ist. Die Zweijahresfrist des § 30 Abs. 4 AuslG sollte (in entsprechender Anwendung) die Maximalfrist für die Suche nach Ausreisemöglichkeiten setzen.

Anders stellt sich die Rechtslage dar, wenn einem Staatenlosen bereits ein rechtmäßiger Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland eingeräumt wurde.

Wird einem Ausländer, dessen Staatenlosigkeit den deutschen Behörden bekannt ist, eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt, sei es als Aufenthaltsbefugnis auf der Basis des § 30 Abs. 3 AuslG, sei es in der Form einer Aufenthaltserlaubnis aufgrund einer Eheschließung mit einem deutschen Staatsangehörigen, oder wird nach Eintritt der Staatenlosigkeit eine früher erteilte Aufenthaltsgenehmigung verlängert, so kann dieser Aufenthaltstitel zukünftig nur unter Beachtung der strengeren Anforderungen des Art. 31 des Staatenlosenübereinkommens entzogen werden.

Diese Vorschrift lautet:

„(1) Die Vertragsstaaten weisen keinen Staatenlosen aus, der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet befindet, es sei denn, aus Gründen der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung.

(2) Die Ausweisung eines Staatenlosen darf nur in Ausführung einer Entscheidung erfolgen, die in einem ordentlichen gesetzlichen Verfahren ergangen ist. Soweit nicht zwingende Gründe der Staatssicherheit dem entgegenstehen, ist es dem Staatenlosen zu gestatten, Beweise zu seiner Entlastung beizubringen, Rechtsmittel einzulegen und sich zu diesem Zweck vor einer zuständigen Behörde oder vor einer oder mehreren Personen vertreten zu lassen, die von der zuständigen Behörde besonders bestimmt sind.

(3) Die Vertragsstaaten gewähren einem solchen Staatenlosen eine angemessene Frist, in der er in einem anderen Land um rechtmäßige Zulassung nachsuchen kann. Die Vertragsstaaten behalten sich vor, während dieser Frist die ihnen erforderlich erscheinenden Maßnahmen innerstaatlicher Art zu ergreifen.“

Ohne eine derartige Gefahrenprognose kann u.E. der Obengenannten ein Aufenthaltstitel nicht entzogen werden und es muss, sofern und solange keine Änderung der Sachlage eingetreten ist, eine Aufenthaltsbefugnis auch verlängert werden. Dass für die Passerteilung erforderliche Tatbestandsmerkmal „rechtmäßiger Aufenthalt“ bleibt somit bestehen.