

SVR-Studie 2024-3

Kein Pass. Nirgends?

Politische, rechtliche und verwaltungspraktische Ansätze
im Umgang mit Staatenlosigkeit

Die Studie wurde gefördert
von der Robert Bosch Stiftung

Zitiervorschlag:

Müller, Maximilian 2024: Kein Pass. Nirgends? Politische, rechtliche und verwaltungspraktische Ansätze im Umgang mit Staatenlosigkeit. SVR-Studie 2024-3, Berlin.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Neues Staatsangehörigkeitsgesetz: Lösungen auch bei Staatenlosigkeit?	6
1.1 Staatenlosigkeit versus ungeklärte Staatsangehörigkeit: eine folgenreiche Unterscheidung	9
1.2 Im Fokus der Studie: der behördliche Umgang mit Staatenlosigkeit	11
2 Rechtlicher Status und Rahmenbedingungen bei Staatenlosigkeit	13
2.1 Völkerrechtliche und internationale Verpflichtungen	13
2.2 Aufenthaltsrecht	15
2.3 Exkurs: Einbürgerung als Weg zur Verringerung von Staatenlosigkeit und ungeklärter Staatsangehörigkeit	18
2.4 Zwischenfazit: Ungeklärte Staatsangehörigkeit und Identität als besondere Herausforderungen	20
3 ‚Blackbox‘ Verwaltung: Einblicke in den Umgang mit Staatenlosigkeit und ungeklärter Staatsangehörigkeit in der behördlichen Praxis	21
3.1 Ungeklärte Staatsangehörigkeit hat vielfältige Gründe	23
3.2 Von ungeklärt zu staatenlos: Vorgehensweise der Ausländerbehörden	27
3.3 Zentrale Herausforderungen in der behördlichen Praxis	36
4 Fazit und Handlungsempfehlungen	42
4.1 Grundsätzlicher Anpassungs- bzw. Änderungsbedarf	44
4.2 Ein standardisiertes Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit einführen	45
4.3 Kompetenzen zur Feststellung von Staatenlosigkeit bündeln	47
4.4 Ausblick	52
Literatur	53
Anhang	
Abbildungsverzeichnis	58
Verzeichnis der Info-Boxen	58

Das Wichtigste in Kürze

- Aus der Anerkennung von Staatenlosigkeit folgen bestimmte Rechte, die in internationalen Übereinkommen festgelegt sind. Ungeklärte Staatsangehörigkeit ist hingegen nur ein Arbeitsbegriff zur vorläufigen Einordnung durch die Behörden, mit dem meist eingeschränkte Mobilitäts- und Teilhabemöglichkeiten einhergehen.
- Für die Klärung der Identität und der Staatsangehörigkeit spielen die Ausländerbehörden eine zentrale Rolle, insbesondere, wenn jemand einen Reisepass für Staatenlose beantragt. Beides kann auch in anderen Zusammenhängen wichtig werden, beispielsweise der Einbürgerung oder der Eheschließung.
- Die Klärung ist rechtlich und verfahrenstechnisch komplex und es mangelt an einem etablierten und bewährten Feststellungsverfahren. Das führt häufig zu Verunsicherung aufseiten der Betroffenen wie bei den Mitarbeitenden der Behörden.
- Die Verwaltungspraxis ist entsprechend heterogen: Behörden stellen unterschiedliche Ansprüche an die Mitwirkung der Betroffenen und definieren die Grenzen der Zumutbarkeit uneinheitlich. Hinzu kommen Hürden wie z. B. die fehlende Kooperation von potenziellen Herkunftsstaaten oder Kapazitätsengpässe in den Behörden. Häufig kann die Staatenlosigkeit nicht abschließend festgestellt werden – der prekäre Status „ungeklärt“ bleibt ein Dauerzustand.
- Um die Situation von Personen ohne Staatsangehörigkeit in Deutschland zu verbessern, müssen gesetzliche und verwaltungsrechtliche Regelungen angepasst werden. Vordringlich ist zudem die Entwicklung eines Regelverfahrens zur Feststellung von Staatenlosigkeit, das möglichst zentral (z. B. auf Bundes- oder Landesebene) durchgeführt wird.

Zusammenfassung

Der Begriff „Staatenlosigkeit“ ist völkerrechtlich definiert: Als staatenlos gelten Menschen, die kein Staat nach seinem Recht als eigene Staatsangehörige ansieht (Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen – StaatenÜbk). Personen, deren Staatenlosigkeit nicht nachgewiesen ist bzw. die potenziell Angehörige eines anderen Staates sind, werden von den Behörden in Deutschland zum Teil als Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit eingestuft. **Anders als offiziell anerkannte Staatenlosigkeit ist ungeklärte Staatsangehörigkeit kein rechtlich definierter Begriff, aus dem sich bestimmte Rechtsfolgen ergeben. Vielmehr handelt es sich um einen Arbeitsbegriff; die als vorübergehend gedachte Kategorisierung „ungeklärte Staatsangehörigkeit“ bedeutet, dass der Prozess der Klärung der Staatsangehörigkeit noch nicht abgeschlossen ist.**

Nicht wenige Menschen verbleiben jedoch über Jahre und Jahrzehnte in diesem prekären Status.

Staatenlosigkeit kann prinzipiell in jedem (Verwaltungs-)Verfahren festgestellt werden, in dem die Identität und Staatsangehörigkeit einer Person geprüft wird. In der Praxis sind insbesondere die Ausländerbehörden mit dieser komplexen Prüfaufgabe konfrontiert, da sie für die Bearbeitung von Anträgen auf einen Reiseausweis für Staatenlose zuständig sind. **Über die Entscheidungspraxis deutscher Ausländerbehörden im Kontext von Staatenlosigkeit gibt es bislang jedoch keine systematischen Erkenntnisse. Hier setzt die vorliegende Studie an:** Mithilfe qualitativer Interviews unter Behördenmitarbeitenden untersucht sie den Umgang mit dem Thema Staatenlosigkeit in der Verwaltungspraxis. Sie beleuchtet die konkreten Ansätze und Praktiken zur Feststellung von Staatenlosigkeit und analysiert die verschiedenen Herausforderungen, die sich dabei ergeben.

Die Interviews zeigen: Die Feststellung von Staatenlosigkeit ist rechtlich und verfahrenstechnisch sehr komplex. Das führt häufig zu großer Verunsicherung, sowohl aufseiten der Betroffenen als auch bei den Mitarbeitenden der beteiligten Behörden. Zudem fehlen klare Bestimmungen und Informationen zur Feststellung von Staatenlosigkeit. Zwar gibt es bestimmte Schritte, die alle Behörden unternehmen. So wird z.B. ein Erstgespräch geführt, um die Aktenlage und den Sachverhalt zu klären. Darüber hinaus werden die Antragstellenden zum Teil aufgefordert, Negativbescheide einzuholen oder sich nachregistrieren zu lassen, um eine potenzielle Staatsangehörigkeit (wieder) zu erlangen. Im Detail wird der Prozess jedoch sehr unterschiedlich gehandhabt. Dies betrifft vor allem die Frage, welche Mitwirkungspflichten und Beweislasten den Betroffenen auferlegt werden bzw. wann Zumutbarkeitsgrenzen als erreicht angesehen werden. Eine Herausforderung aus der Perspektive der Ausländerbehörden ist die bisweilen fehlende Mitwirkung der Betroffenen wie auch der (mutmaßlichen) Herkunftsstaaten bei der Klärung einer möglicherweise bestehenden Staatsangehörigkeit. Erschwerend kommt die flächendeckende allgemeine Überlastung der Ausländerbehörden hinzu, über die aktuell viel berichtet wird. All dies führt häufig dazu, dass die Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit einer Person nicht (eindeutig) festgestellt werden kann. Entsprechend werden solche Fälle entweder gar nicht oder nur sehr verzögert bearbeitet, und die Entscheidungen sind zudem uneinheitlich und fehleranfällig.

Es braucht daher dringend Konzepte für den Umgang mit ungeklärter Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit, um die behördliche Praxis besser zu strukturieren und zu vereinheitlichen, die überlasteten Behörden zu unterstützen sowie den Betroffenen einen besseren Zugang zu ihren Rechten zu ermöglichen. Ein zentraler Schritt dafür ist die Einführung eines formalisierten Regelverfahrens zur Feststellung von Staatenlosigkeit (*statelessness determination procedure, SDP*). Das erfordert u.a. eine klare Definition von Zuständigkeiten, Mitwirkungspflichten und Grenzen der Zumutbarkeit; gesetzlich geregelte Fristen könnten verhindern, dass sich der Prozess über Jahre oder gar ein ganzes Leben erstreckt. Zudem sollte im Anschluss an die Feststel-

lung von Staatenlosigkeit ein Aufenthaltsrecht gewährt werden, das im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) verankert wird, um dem Ziel und Zweck des Staatenlosenübereinkommens zu entsprechen.

Ein weiterer wichtiger Schritt ist eine Zentralisierung des Prozesses, um Wissen und Handeln zu bündeln. Das schont zum einen Ressourcen. Zum anderen vermeidet es Fehler und Unsicherheiten, wenn solche Fälle von eigens dafür zuständigem und entsprechend geschultem Personal bearbeitet werden. In Deutschland kann eine Zentralisierung aufgrund der föderalen Struktur entweder auf Bundes- oder auf Landesebene erfolgen. Beispielsweise könnte eine zentrale Stelle in einer nachgeordneten Bundes- oder Landesbehörde geschaffen werden, die alleinig für die Feststellung von Staatenlosigkeit zuständig ist. Ihre Entscheidung wäre dann für alle weiteren behördlichen Prozesse bindend, z.B. für die Ausstellung von Reiseausweisen, den Einbürgerungsprozess oder standesamtliche Eheschließungen. Sollte der politische Wille für die Einrichtung einer solchen Stelle fehlen, könnte auch eine zentrale Ansprech- bzw. Servicestelle geschaffen werden, die Informationen sammelt und den zuständigen Ausländerbehörden gebündelt zur Verfügung stellt, jedoch selbst keine Entscheidungsbefugnis hat.

Ein Feststellungsverfahren, das auf die Anerkennung der Rechtsstellung als staatenlos gerichtet ist, ist jedoch nicht für alle Gruppen sinnvoll. Das gilt besonders für Menschen, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind und deren Familie womöglich schon seit mehreren Generationen ohne Staatsangehörigkeit in Deutschland lebt. Sie sollten aktiv über die Möglichkeiten der Einbürgerung aufgeklärt und ihr Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit so weit wie möglich vereinfacht werden. Wenn anerkannt Staatenlose seit mindestens fünf Jahren in Deutschland leben, sollten z.B. ihre Kinder bei der Geburt automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten. Bei in Deutschland geborenen volljährigen Personen mit ungeklärter Identität und Staatsangehörigkeit sollte zudem von dem Grundsatz abgewichen werden können, dass die Identität für eine Einbürgerung lückenlos geklärt sein muss – denn etwaige Versäumnisse der Elterngeneration dürfen nicht zulasten der in Deutschland geborenen bzw. aufgewachsenen Kinder gehen.

1 Neues Staatsangehörigkeitsgesetz: Lösungen auch bei Staatenlosigkeit?¹

Gemäß Art. 15 der – nicht rechtsverbindlichen – Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)² hat jede Person das Recht auf eine Staatsangehörigkeit. Für die meisten Menschen ist es selbstverständlich, dass sie einem bestimmten Staat angehören, mit dem sie durch wechselseitige Pflichten und Rechte verbunden sind. Anders verhält es sich bei Personen, die entweder keine Staatsangehörigkeit besitzen oder deren Staatsangehörigkeit als ungeklärt gilt.

Staatenlosigkeit gilt international als unerwünscht und soll nach Möglichkeit vermieden bzw. verringert werden. Auch Deutschland hat ein entsprechendes internationales Übereinkommen unterzeichnet (vgl. hierzu Kap. 2.1). Über die damit verbundenen Probleme und Herausforderungen wird in der Öffentlichkeit und in der Politik jedoch bisher kaum diskutiert – obwohl Staatenlosigkeit die Rechte der Betroffenen und ihre gesellschaftliche Teilhabe einschränkt und sie daher als besonders verletzlich gelten (Müller 2023; Statefree 2023).³ Zudem ist die Zahl der in Deutschland lebenden Personen ohne oder mit ungeklärter Staatsangehörigkeit in den letzten Jahren stark gestiegen (s. u.). Hier besteht also Handlungsbedarf.

Politische und mediale Aufmerksamkeit gewann das Thema in Deutschland zuletzt im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG) (vgl. z. B. Deutschlandfunk Kultur 2021; tagesschau.de 2023; Wattenberg 2022a; ZDF heute 2023; BT-Drs. 20/6463). Dies ist u. a. der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen zu ver-

danken, die sich für Betroffene in Deutschland einsetzen (Info-Box 1).

Mit dem StARModG bot sich eine Gelegenheit, Normen zum Umgang mit bzw. zur Verringerung von Staatenlosigkeit im Staatsangehörigkeitsgesetz zu berücksichtigen und die uneinheitliche Praxis bei der behördlichen Anerkennung von Staatenlosigkeit anzugehen. Dies hatten verschiedene Seiten gefordert (s. z. B. Rat für Migration 2023; Statefree 2023). Der SVR etwa hatte sich dafür ausgesprochen, dass in Deutschland geborene Kinder von Staatenlosen automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, wenn die Eltern seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig in Deutschland leben (s. dazu SVR 2023: 6–7).

Die Chance, Staatenlosigkeit bei der kürzlich erfolgten Reform zu berücksichtigen, wurde jedoch verpasst. Der Innenausschuss widmet dem Thema in seiner Beschlussempfehlung zwar mehrere Absätze; seine Aussagen und Aufforderungen sind jedoch vage. Beispielsweise fordert er das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) auf, „für die Themen der Staatenlosigkeit ansprechbar zu sein“ (BT-Drs. 20/10093: 10); was diese „Ansprechbarkeit“ beinhalten soll, wird jedoch nicht konkretisiert. Ebenso allgemein bleibt die Aufforderung, das BMI solle die Vollzugspraxis für das Thema sensibilisieren und „hinsichtlich der Besonderheiten für Staatenlose in staatsangehörigkeitsrechtlichen Verfahren entsprechende Informationen zur Verfügung [...] stellen“ (BT-Drs. 20/10093: 10).

Grundsätzlich geht der Deutsche Bundestag davon aus, dass Deutschland seine völkerrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf Staatenlosigkeit bereits

1 Diese Studie wurde begleitet von Prof. Dr. Winfried Kluth, Mitglied des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der wissenschaftliche Stab der SVR-Geschäftsstelle. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider. Der Autor dankt Prof. Dr. jur. Holger Hoffmann und Statefree für die wertvolle Unterstützung und den Austausch.

2 Resolution 217 A (III) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10.12.1948.

3 Menschen ohne Staatsangehörigkeit können sich beispielsweise in Gefahren- und Ausnahmesituationen nicht auf staatlichen Schutz berufen und sind nirgendwo auf der Welt wahlberechtigt. Zudem ist ihnen oft der Zugang zu Reise- und Identitätsdokumenten verwehrt oder erschwert. Das wiederum erschwert eine Einbürgerung und auch andere, zum Teil alltägliche Dinge wie Reisen oder die Eröffnung eines Bankkontos (Süddeutsche Zeitung 2021; taz.de 2022; Wattenberg 2022c). Betroffene sind damit von diesen Bereichen häufig ausgeschlossen. Hinzu kommen psychische Folgen, etwa ein Gefühl der Ausgrenzung und Nichtzugehörigkeit und vor allem die ständige Angst, durch falsches Verhalten den eigenen Aufenthaltsstatus zu gefährden (Reichel/Perchinig 2015: 33; Süddeutsche Zeitung 2021; Wattenberg 2022b). Besonders bedenklich ist dies bei Menschen, die in Deutschland geboren, aufgewachsen und sozialisiert sind und zum – oft nur vermuteten – Geburts- oder Herkunftsland der Eltern oder gar der Großeltern oft weder einen Bezug haben noch die dortige Sprache sprechen.

Info-Box 1 *Statefree* e.V.

Statefree ist die erste in Deutschland ansässige Menschenrechtsorganisation, die sich umfassend dem Thema Staatenlosigkeit widmet. Ihr Ziel ist, Staatenlosen Gleichberechtigung zu verschaffen und ihnen Zugehörigkeit und Teilhabe zu ermöglichen. Dafür arbeitet sie gemeinsam mit Betroffenen sowie Akteurinnen und Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft daran, die Rechte von Staatenlosen zu verbessern.

Die praktische Arbeit der Organisation gliedert sich in drei strategische Säulen: Erstens arbeitet *Statefree* durch Community-Building gegen die Isolation und die gesellschaftliche Marginalisierung staatenloser Menschen. Dabei werden sowohl online als auch offline Räume angeboten, in denen Staatenlose miteinander und auch mit anderen Akteurinnen und Akteuren in Kontakt treten können.⁴ Darüber hinaus organisiert *Statefree* Veranstaltungsformate, um Betroffene gezielt mit politischen Entscheidungstragenden in Dialog zu bringen. So trafen sich beispielsweise beim *Statefree Dinner*⁵ im Juni 2023 erstmals Abgeordnete des Deutschen Bundestags mit in Deutschland lebenden Staatenlosen, um gemeinsam über (Teilhabe-)Hürden für Staatenlose zu sprechen und über Lösungsansätze zu diskutieren.

Zweitens erfolgt Kampagnenarbeit rund um das Thema Staatenlosigkeit. Dadurch werden die Betroffenen sichtbarer, und die Organisation will durch Aufklärung der breiten Öffentlichkeit das

Problemverständnis verbessern und den politischen Willen für Veränderung ermöglichen. Beispielsweise konnte sie das Thema Staatenlosigkeit erfolgreich in deutschen (FAZ 2024; ZDF heute 2023) sowie ausländischen (Forbes 2024) Medien platzieren, die über Staatenlosigkeit und die Arbeit von *Statefree* berichteten.⁶

Drittens vertritt *Statefree* die Interessen und Belange von Staatenlosen im politischen Kontext. So reichte die Organisation 2023 zum Entwurf des Gesetzes für eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts eine Stellungnahme ein (vgl. *Statefree* 2023) und beriet sich mit den Berichterstattenden der Ampelkoalition regelmäßig darüber, wie der Umgang mit Staatenlosigkeit verbessert werden kann. Schließlich wurde Christiana Bukalo, Gründerin und Erste Vorsitzende von *Statefree*, als Sachverständige zum deutschen Staatsangehörigkeitsgesetz eingeladen und angehört. Der Innenausschuss des Deutschen Bundestages nahm das Thema Staatenlosigkeit daraufhin in den Entschließungsantrag zum Gesetz auf (BT-Drs. 20/10093).

Darüber hinaus vermittelt die Organisation ihr Fachwissen zu Staatenlosigkeit in Schulungen u. a. an den Verein *Refugee Law Clinics Deutschland* sowie verschiedene Flüchtlingsräte weiter und unterhält Partnerschaften mit anderen Organisationen, wie dem *European Network on Statelessness* (ENS) und dem *Institute on Statelessness and Inclusion* (ISI).

4 In den letzten zwei Jahren organisierte sie z. B. mehrere *Community Labs*, bei denen insgesamt über 40 Staatenlose aus sechs verschiedenen Ländern zusammenkamen, um über Politik zu diskutieren und Ideen für Veränderungen zu entwickeln (s. <https://community.statefree.world/news-updates-2/community-lab-recognition-is-acceptance-belonging-and-being-human-272?tid=272&fid=2>, 06.05.2024).

5 Vgl. <https://community.statefree.world/news-updates-2/first-statefree-dinner-politicians-commit-to-standing-up-for-stateless-people-and-including-statelessness-in-the-law-242> (06.05.2024).

6 Dazu gehören auch Interviews in Podcast-Formaten und Informationsmagazinen, beispielsweise bei *The Pioneer Briefing* und im ARD-Mittagsmagazin (s. z. B. [7](https://www.ardmediathek.de/video/ard-mittagsmagazin/zu-gast-christiana-bukalo-eine-staatenlose-frau-mit-einer-besonderen-lebensgeschichte/das-erste/Y3JpZDovL21kci5kZS9iZWl0cmFnL2Ntcy81Mzk3ZjA2Zi1iNTY4LTQ5ZmEtOTdjMS1lNGE1ZWNmM2U4M2I, 06.05.2024).</p>
</div>
<div data-bbox=)

umfassend erfüllt.⁷ Diese Feststellung ist kritisch zu hinterfragen (Müller 2023: 13; Statefree 2023: 7–9, 19). So hat Deutschland sich mit der Unterzeichnung des Staatenlosenübereinkommens beispielsweise verpflichtet, „so weit wie möglich [...] die Einbürgerung von Staatenlosen [zu erleichtern]“ (Art. 32 StaatenlÜbk). Vor der Verabschiedung des StARModG konnte bei Staatenlosen der erforderliche rechtmäßige Aufenthalt im Land von acht auf sechs Jahre gesenkt werden (StAR-VwV Nr. 8.1.3.1; VAH-StAG Nr. 8.1.3.9.1, 10.2.1.2.1); das trug Art. 32 StaatenlÜbk Rechnung (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2019: 5). Mit Inkrafttreten des StARModG haben Staatenlose zwar genau wie alle anderen ausländischen Staatsangehörigen einen Anspruch auf Einbürgerung nach fünf statt acht Jahren, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (s. Kap. 2.3). Um Art. 32 StaatenlÜbk auch weiterhin gerecht zu werden, müsste aber in den Verwaltungsvorschriften (StAR-VwV) oder Anwendungshinweisen (VAH-StAG) des BMI zum Staatsangehörigkeitsgesetz u. a. festgeschrieben werden, dass die bisherige Besserstellung (verkürzte Vorlaufzeit) weiterhin gilt (Statefree 2023: 24–25). Inwiefern die neue Rechtslage die Einbürgerung von Staatenlosen erleichtert und beschleunigt, muss sich erst erweisen.⁸

Staatenlosigkeit und ungeklärte Staatsangehörigkeit in Deutschland

Staatenlosigkeit ist ein weltweit auftretendes Problem, das verschiedene Ursachen hat (s. für einen Überblick Rosa-Luxemburg-Stiftung 2020; Wattenberg 2022b; Info-Box 2). **Schätzungen zufolge sind weltweit zehn bis fünfzehn Millionen Menschen von Staatenlosigkeit betroffen** (Institute on Statelessness and Inclusion 2014; 2020; Rosa-Luxemburg-Stiftung 2020: 11). **Allerdings sind nur etwas über vier Millionen beim Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) offiziell als staatenlos registriert** (UNHCR 2023: 43).⁹ Auch in Deutschland ist das Phänomen nicht neu. Bei der Gründung des deutschen Nationalstaats im 19. Jahrhundert wurden beispielsweise Sinti und Roma systematisch von der deutschen Staatsbürgerschaft ausgeschlossen (BMI 2021: 53–54, 59–61; Zentralrat Deutscher Sinti und Roma 2023). Und das NS-Regime bürgerte Tausende von Menschen aus und machte sie damit staatenlos, vor allem Jüdinnen und Juden (Hanewinkel/Wattenberg 2022).

Zuletzt hat Staatenlosigkeit im Rahmen der Fluchtzuwanderung seit 2014 empirisch wieder an Bedeutung gewonnen. In dieser Zeit hat sich die Zahl in Deutschland mehr als verdoppelt: 2014 galt bei etwa 43.000 Personen die Staatsangehörigkeit als ungeklärt; Ende 2023 waren es mit über 96.000 mehr als doppelt so viele. Die Zahl der Personen ohne Staats

7 So formuliert der Ausschuss für Inneres und Heimat in seiner „Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat“ zum StARModG, dass in „Bezug auf Staatenlose [...] Deutschland bereits die internationalen Verpflichtungen aus den verschiedenen Abkommen [erfüllt] (UN-Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954, UN-Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961, Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit von 1997, Artikel 7 UN-Kinderrechtskonvention)“ (BT-Drs. 20/10093: 9).

8 Hinzu kommt, dass Deutschland im Rahmen des *Universal Periodic Review* des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen im Februar 2024 drei Empfehlungen bezüglich Staatenlosigkeit unterstützt: erstens die Einführung eines Nationalen Aktionsplans zum Schutz der Rechtsstellung von Staatenlosen (140.23), zweitens die Schulung von Beamtinnen und Beamten in Fragen der Staatsangehörigkeit und der Staatenlosigkeit auf allen Verwaltungsebenen und öffentliche Bereitstellung umfassender nationaler Daten zur Verbesserung des Schutzes von Staatenlosen im Land (140.24) sowie drittens verstärkte Anstrengungen zur Dokumentation und Bekämpfung von Staatenlosigkeit (140.25) (vgl. https://upr.info/sites/default/files/country-document/2024-04/A_HRC_55_10_Add.1_AV_Germany_E.pdf, 06.05.2024; s. dazu auch Statefree/European Network on Statelessness/Institute on Statelessness and Inclusion 2023).

9 Die genaue Zahl lässt sich nur schwer feststellen. Zum einen veröffentlicht etwa die Hälfte aller Staaten keine Daten zu Staatenlosigkeit, zum anderen wird diese unterschiedlich definiert und ermittelt. Zudem sind in den Zahlen des UNHCR beispielsweise Palästinenserinnen und Palästinenser nicht enthalten, da sie offiziell nicht unter die Definition aus Art. 1 des StaatenlÜbk fallen (Art. 1 Abs. 2 StaatenlÜbk). Die Zahlen dürften also deutlich höher liegen. Einen Versuch, den tatsächlichen Umfang zu schätzen, hat das *Institute on Statelessness and Inclusion* 2014 unternommen. Danach gibt es rund vierzig Länder, in denen sehr viele staatenlose Menschen leben: zwischen über zehntausend und über einer Million. Zu diesen Ländern gehören die Dominikanische Republik, Estland, Äthiopien, der Irak, Kenia, Lettland, Madagaskar, Malaysia, Myanmar, Nepal, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Schweden, Syrien, Thailand, die Ukraine und Usbekistan (vgl. <https://www.institutesi.org/what-is-statelessness>, 06.05.2024).

angehörigkeit hat sich im selben Zeitraum ebenfalls verdoppelt: von rund 15.000 auf 29.500 (Müller 2023; Statistisches Bundesamt 2024b).¹⁰ Im Jahr 2023 wurde ein Allzeithoch verzeichnet; seitdem scheinen die Zahlen langsam wieder zu sinken: Am Stichtag 29. Februar 2024 lagen sie bei den Staatenlosen wie auch bei den Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit erstmals seit 2014 wieder leicht unter denen des Vorjahres (BAMF 2024; BT-Drs. 20/6463: 2–6).

Ein Teil des Anstiegs in den letzten Jahren ist darauf zurückzuführen, dass Personen neu nach Deutschland kamen, die bereits in ihren Herkunftsländern als Staatenlose gelebt hatten (z. B. kurdische und palästinensische Volkszugehörige aus Syrien oder dem Libanon) oder Schwierigkeiten haben, ihre Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit und Identität nachzuweisen (Müller 2023), nicht zuletzt, weil sie keine Pässe oder Personenstandsunterlagen haben. Zudem ist es auch für Geflüchtete¹¹ aus anderen Herkunftsregionen bisweilen schwierig, ihre Staatsangehörigkeit oder Identität nachzuweisen (Farinha 2022: 800). **Staatenlosigkeit und ungeklärte Staatsangehörigkeit treten zudem keineswegs nur im Kontext von (Flucht-)Zuwanderung auf. Ebenso stetig steigt die Zahl der Menschen ohne Staatsangehörigkeit, die bereits in Deutschland geboren sind oder den Großteil ihres Lebens hier verbracht haben (sog. In-**

situ-Staatenlosigkeit) (vgl. Statefree 2023: 4). Rund ein Drittel aller, die im Ausländerzentralregister (AZR) als Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit registriert sind, wurde in Deutschland geboren; bei den Staatenlosen sind es rund 17 Prozent (BAMF 2024).¹² Sie erben die fehlende Staatsangehörigkeit von ihren Eltern. Zu den steigenden Zahlen trägt darüber hinaus auch bei, dass die Feststellung von Staatenlosigkeit schwierig und langwierig ist und das wiederum eine Einbürgerung erschwert.

1.1 Staatenlosigkeit versus ungeklärte Staatsangehörigkeit: eine folgenreiche Unterscheidung

Der Begriff „Staatenlosigkeit“ ist völkerrechtlich definiert: Als staatenlos gelten Personen, die kein Staat nach seinem Recht als eigene Staatsangehörige ansieht (Art. 1 Abs. 1 StaatenlÜbk¹³). Eine Person hat also ab dem Moment als staatenlos zu gelten, in dem diese Voraussetzung erfüllt ist (sog. De-jure-Staatenlosigkeit).

Wenn die Staatenlosigkeit einer Person nicht nachgewiesen ist bzw. sie einem anderen Staat angehören könnte, wird sie in der Regel zunächst als Person mit ungeklärter Staatsangehörigkeit eingestuft. Diese Einordnung wählen die Behörden vor allem dann, wenn sie zwar Anhaltspunkte dafür haben,

10 Die Erfassung in den Kategorien „staatenlos“ und „ungeklärte Staatsangehörigkeit“ ist allerdings nicht zwingend vollständig, denn die Staatenschlüssel sind zum Teil unklar definiert und werden unterschiedlich angewendet. Das kann zu Verzerrungen und Fehlern im AZR führen (Statefree/European Network on Statelessness/Institute on Statelessness and Inclusion 2023: 3). Tatsächlich dürfte die Zahl der staatenlosen Personen in Deutschland höher sein. Denn erstens beinhaltet die verwendete Staats- und Gebietssystematik der öffentlichen Statistik Staatsangehörigkeiten von Staaten, die teils nicht mehr existieren und teils von Deutschland nicht anerkannt sind; bei diesen ist unklar, wie viele Staatenlose sie enthält, deren Staatenlosigkeit nicht festgestellt wurde (Hintergrundgespräch mit Statefree am 07.03.2023). Dazu gehören beispielsweise das ehemalige Jugoslawien und die ehemalige Sowjetunion (vgl. Statistisches Bundesamt 2023). Zweitens werden Personen aus den Palästinensischen Autonomiegebieten in der deutschen Statistik unter dem Länderschlüssel 459 („Palästinensische Gebiete“) geführt, auch wenn ihre Staatenlosigkeit behördlich festgestellt wurde (Rundschreiben des BMI vom 18.06.2020: Personen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit, Az. M3-20302/2#1). Laut BMI sind „hierunter [...] alle Personen zu verstehen, für die die Staatenlosigkeit gemäß des StaatenlÜbk festgestellt wurde und die Dokumente (insbesondere Pässe bzw. Passersatzpapiere) vorlegen können, die von der Palästinensischen Behörde ausgestellt wurden, soweit die (Serien- bzw.) Identitätsnummer mit den Ziffern 4, 8 oder 9 beginnt“ (Rundschreiben des BMI vom 18.06.2020: Personen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit, Az. M3-20302/2#1: 6). Im AZR waren zum Stichtag 29.02.2024 über 7.000 Personen unter diesem Länderschlüssel erfasst (BAMF 2024). Sie müssten dementsprechend ebenfalls zur Gruppe der Staatenlosen gezählt werden.

11 In der vorliegenden Studie wird der Begriff „Geflüchtete“ im Allgemeinen für geflohene Menschen verwendet, die ihr Herkunftsland aus verschiedenen Gründen verlassen und aus humanitären Gründen um Aufnahme ersucht bzw. einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben. Alternativ zu „Geflüchtete“ ist im (wissenschaftlichen) Diskurs auch der Begriff „Flüchtlinge“ verbreitet. Im juristischen Sinne bezeichnet dieser Begriff jedoch eine Person, die nach den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention als Flüchtling anerkannt wurde.

12 Gleichzeitig ist Deutschland das zweithäufigste Geburtsland von allen in der Gruppe der im AZR erfassten Personen, die nicht über eine (geklärte) Staatsangehörigkeit verfügen (allerdings wird das Geburtsland erst seit Ende 2022 verpflichtend erfasst) (vgl. BT-Drs. 20/6463: 4).

13 Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen (Staatenlosenübereinkommen) vom 28.09.1954, in Kraft getreten am 06.06.1960; gilt in Deutschland seit dem 26.10.1976 (BGBl. II Nr. 22 S. 473 vom 22.04.1976).

Info-Box 2 Diskriminierung als zentrale Ursache von Staatenlosigkeit

Staatenlosigkeit hat verschiedene Ursachen. In erster Linie entstand und entsteht sie mit der Gründung von (neuen) Nationalstaaten. In diesem Kontext müssen Staaten definieren, wer ihre Staatsangehörigkeit bekommt und wer nicht. Oft werden als Staatsangehörige diejenigen definiert, die zu einem bestimmten Zeitpunkt auf dem Territorium des (neuen) Staates ihren dauernden Wohnsitz haben oder, wenn sie sich im Ausland befinden, sich bei der diplomatischen Vertretung des neuen Staates innerhalb einer bestimmten Frist als Staatsangehörige registrieren lassen. Insbesondere ethnische, religiöse oder sprachliche Minderheiten wurden und werden dabei häufig diskriminiert und von der Staatsangehörigkeit ausgeschlossen, was bis heute manchen Bevölkerungsgruppen den Zugang zu einer Staatsangehörigkeit erschwert bzw. versperrt (Heuer 2016: 269; Siegelberg 2020; Spiro 2011; Vink/Bauböck 2013: 623). Dieses Phänomen zeigt sich weltweit, in Europa etwa bei den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens oder auf dem afrikanischen Kontinent z.B. bei der Gründung der Republik Südsudan im Jahr 2011.

Darüber hinaus hat Staatenlosigkeit verschiedene andere Ursachen, die sich zum Teil gegenseitig verstärken, etwa (geschlechtsspezifische) diskriminierende Regelungen in den Staatsangehörigkeitsgesetzen der (Herkunfts-)Länder oder eine unvollständige Registrierung von Geburten (Institute on Statelessness and Inclusion/ European Network on Statelessness/European Roma Rights Centre 2017; Rosa-Luxemburg-Stiftung 2020).¹⁴ Beispielsweise gibt es nach wie vor 24 Staaten, in denen Frauen ihre Staatsangehörigkeit nicht an ihre Kinder weitergeben können oder in denen ganze Bevölkerungsgruppen per Gesetz ohne Staatsangehörigkeit leben (watson 2022; s. für einen Überblick Rosa-Luxemburg-Stiftung 2020). Manche Menschen haben auch eine früher bestehende Staatsangehörigkeit im Lebenslauf verloren, ohne eine neue zu erwerben (Hoffmann 2017: 325).¹⁵ Das kann etwa geschehen, wenn ein Land den Entzug der Staatsangehörigkeit als Mittel nutzt, um gegen politische Gegnerinnen und Gegner vorzugehen.¹⁶

dass die betreffende Person einem Staat angehört, dies jedoch nicht hinreichend sicher belegt ist (z. B. durch Reisepass oder Personalausweis) (Hoffmann 2017: 329). Darunter fallen auch Personen, die zwar grundsätzlich eine Staatsangehörigkeit besitzen, sich aber außerhalb ihres Heimatstaats befinden und von

diesem Staat keinen Schutz erhalten können oder dies aus berechtigten Gründen nicht wollen. Hier wird häufig von De-facto-Staatenlosigkeit gesprochen (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2019: 3).¹⁷ Das können z. B. Personen sein, die im Herkunftsland politisch verfolgt werden, oder

14 Kinder, die auf der Flucht geboren werden, haben ein besonders hohes Risiko für Staatenlosigkeit, vor allem, wenn der Erwerb der Staatsangehörigkeit restriktiv geregelt ist oder die entsprechenden Optionen sich gegenseitig ausschließen (*ius soli* und *ius sanguinis*). Beispielsweise kann ein Kind staatenlos werden, wenn es im Ausland geboren wird und weder über das Abstammungsprinzip noch über das Geburtsortprinzip eine Staatsangehörigkeit erhält.

15 Die Gründe für den Verlust oder den Erhalt einer Staatsangehörigkeit sind komplex, da jedes Land dafür eigene Gesetze hat.

16 Dafür gibt es viele historische wie auch aktuelle Beispiele. In Belarus etwa kann seit einer Gesetzesänderung von Anfang 2023 Belarussinnen und Belarussen die Staatsbürgerschaft aberkannt werden, wenn sie offiziell als Extremistinnen oder Extremisten geführt werden (vgl. taz.de 2023).

17 Dieser Begriff ist jedoch im Gegensatz zu Staatenlosigkeit (Art. 1 Abs. 1 StaatenÜbk) in keinem internationalen Rechtsinstrument definiert und die betreffende Gruppe somit auch nicht konkret und verbindlich bestimmt. Lediglich in der Schlussakte des Übereinkommens von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit wird darauf Bezug genommen und empfohlen, die Bestimmungen des Übereinkommens zugunsten des Erwerbs einer „effektiven Staatsangehörigkeit“ auch auf diese Gruppe anzuwenden (UNHCR 2016a: Rn. 7).

Personen aus Ländern ohne funktionierende staatliche Strukturen.

Ein fehlender Pass ist allerdings nicht gleichbedeutend mit Staatenlosigkeit. Das Fehlen oder der Verlust solcher Dokumente kann jedoch zu Staatenlosigkeit führen, wenn die betreffende Person nicht mehr beweisen kann, dass sie einem Staat angehört, und wenn dieser sie ohne entsprechende Papiere auch nicht anerkennt.¹⁸

Die Unterscheidung zwischen Staatenlosigkeit und ungeklärter Staatsangehörigkeit ist sowohl für die Betroffenen als auch für die behördliche Praxis von zentraler Bedeutung, denn aus dem jeweiligen Status ergeben sich unterschiedliche Rechte und Pflichten, aber auch lebenspraktische Hürden. **Im Gegensatz zu offiziell (de jure) anerkannter Staatenlosigkeit ist ungeklärte Staatsangehörigkeit kein rechtlich geregelter Begriff, mit dem sich bestimmte Rechtsfolgen verbinden; es ist vielmehr ein Arbeitsbegriff, um einen vorläufigen Zustand zu bezeichnen** (vgl. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Ur. v. 25.07.2000, 9 C 42.99; Hoffmann 2017: 329). Konkret bedeutet das: Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit, inklusive der De-facto-Staatenlosen, fallen in Deutschland nicht unter die offizielle Definition von Staatenlosigkeit nach Art. 1 Staatenl-Übk; somit haben sie auch keinen Anspruch auf die Rechtsfolgen nach dem völkerrechtlichen Abkommen zur Rechtsstellung und Verminderung von Staatenlosigkeit oder anderen Abkommen (Farinha 2022: 803; s. Kap. 2). Die zuständigen Behörden stehen also vor der Aufgabe, gemeinsam mit den Betroffenen zu klären, ob eine Staatsangehörigkeit besteht und ggf. welche, oder De-jure-Staatenlosigkeit festzustellen und sie nach Möglichkeit zu beenden.

Dennoch verbleiben in der Realität viele Betroffene mehrere Jahre oder gar ihr Leben lang in dem prekären und unsicheren Status der ungeklärten Staatsangehörigkeit und vererben diesen sogar weiter (Farinha 2022: 800). Die Feststellung von Staatenlosigkeit oder einer ausländischen Staatsangehörigkeit durch eine deutsche Behörde hat für sie somit zentrale Bedeutung.

1.2 Im Fokus der Studie: der behördliche Umgang mit Staatenlosigkeit

In Deutschland sind die mit der Ausführung des Aufenthaltrechts und des Staatsangehörigkeitsrechts befassten Behörden, vor allem die Ausländerbehörden, für die Anerkennung von Staatenlosigkeit wichtige Akteurinnen. Ihr Handeln bestimmt die Rechtsstellung und die Lebenspraxis von Staatenlosen bzw. von Menschen, deren Staatsangehörigkeit ungeklärt ist. Dennoch wurde bisher kaum empirisch untersucht, wie die Feststellung von Staatenlosigkeit in der behördlichen Praxis konkret erfolgt, wer für die Behörden wann als staatenlos gilt, welche Ermessensspielräume es dabei gibt, welche Herausforderungen sich stellen und welche Konsequenzen die Entscheidung sowohl für die Betroffenen als auch für die Behörden hat. **Die behördliche Praxis in Bezug auf Staatenlosigkeit wird daher als ‚Blackbox‘ bezeichnet** (Farinha 2022: 810). Allerdings kann die Arbeitsweise der deutschen Ausländerverwaltungen und deren Umgang mit unterschiedlichen Herausforderungen auch grundsätzlich als untererforscht gelten; bislang gibt es dazu nur wenige wissenschaftliche Studien (z. B. Bauer/Schreyer 2019; Eule 2014; Lamroubal 2023; Schlee/Schammann/Münch 2023). Hier setzt die vorliegende explorative Studie an.

Ziel der Studie

Die Studie beleuchtet den praktischen Umgang mit Staatenlosigkeit und ungeklärter Staatsangehörigkeit in verschiedenen deutschen Ausländerbehörden. Denn der Weg von ungeklärter Staatsangehörigkeit zu De-jure-Staatenlosigkeit ist nicht nur abhängig von den rechtlichen Rahmenbedingungen (s. Kap. 2), sondern mindestens ebenso stark vom behördlich-institutionellen Umgang mit den Rechtsnormen und völkerrechtlichen Vorgaben (s. Kap. 3). Leitend für die Untersuchung sind folgende Fragen, die eng zusammenhängen:

1. Wie gehen Ausländerbehörden in ihrer alltäglichen Praxis grundsätzlich mit dem Thema Staatenlosigkeit um?

18 Vgl. <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/staatenlose/unsichtbare-minderheit> (06.05.2024).

2. Wie gehen sie bei der Feststellung von Staatenlosigkeit konkret vor und welche Herausforderungen ergeben sich dabei für die Mitarbeitenden?

Die Perspektive der Ausländerbehörden und deren Umgang mit den rechtlichen und rechtspolitischen Rahmenbedingungen bildet somit den Schwerpunkt der Studie. Die Perspektiven der Betroffenen sowie anderer Akteurinnen und Akteure werden nur ergänzend einbezogen. Das Thema Staatenlosigkeit spielt auch in anderen staatlichen Kontexten und Behörden eine Rolle, z. B. in Einbürgerungsbehörden, Sozialbehörden, Arbeitsagenturen bzw. Jobcentern, den Standesämtern oder beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF); diese können jedoch im Rahmen der Studie nicht berücksichtigt werden.

Methodisches Vorgehen

In einem ersten Schritt fand ein geschlossener Workshop mit Expertinnen und Experten aus Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft statt. Damit sollten Herausforderungen in der behördlichen Praxis identifiziert und Leitfragen für die Interviews formuliert werden. Zusätzlich wurden Hintergrund- und Informationsgespräche mit Expertinnen und Experten geführt, insbesondere von der Nichtregierungsorganisation *Statefree* (Info-Box 1).

Den Kern der Untersuchung bildet eine qualitative Interviewstudie, die im zweiten Schritt erfolgte. Dafür wurden zwischen September und Dezember 2023 fünf semistrukturierte, themenfokussierte Interviews mit (leitenden) Mitarbeitenden von Ausländerbehörden bzw. in einem Fall einer Einbürgerungsbehörde¹⁹ geführt. Die Interviews dauerten zwischen 45 Minuten und 1,5 Stunden und wurden leitfadengestützt geführt, teils per Videokonferenz, teils in persönlicher Anwesenheit.

Ausgewählt wurden die betreffenden Personen nach mehreren Kriterien: Erstens sollten die Fallzahlen von Staatenlosen und Personen mit ungeklärter

Staatsangehörigkeit zusammen auf Kreisebene über 500 liegen. Zweitens sollten Behörden sowohl aus ländlichen und städtischen Kreisen als auch aus Ost- und Westdeutschland vertreten sein. Insgesamt wurden 32 Ausländerbehörden angeschrieben.²⁰ Letztlich konnten Personen aus fünf Behörden befragt werden. Diese verteilen sich auf drei Bundesländer, ein ostdeutsches und zwei westdeutsche. Ähnlich ist die Verteilung auf städtische und ländliche Gebiete: Eine der Behörden liegt in einem Landkreis, vier in kreisfreien Städten.

Ausgewertet wurden die Interviews nach der qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2016) mithilfe der Codierungssoftware MAXQDA. Bei dieser Analysemethode werden die Gespräche anhand eines Codierschemas systematisch aufbereitet, um sicherzustellen, dass die daraus gewonnenen Erkenntnisse und Thesen möglichst plausibel und nachvollziehbar sind. Die Ergebnisse werden im Folgenden paraphrasiert wiedergegeben und durch anonymisierte Interviewausschnitte veranschaulicht. Diese Zitate sind inhaltlich unverändert wiedergegeben, sie wurden nur zugunsten der Lesbarkeit sprachlich leicht geglättet. Außerdem wurden daraus manchmal einzelne Sätze getilgt, die sich inhaltlich mit vorhergehenden oder nachfolgenden Äußerungen decken oder sich auf andere Themen beziehen. Solche Auslassungen sind durch [...] gekennzeichnet. Ebenfalls mit eckigen Klammern sind kurze redaktionelle Ergänzungen markiert, die helfen sollen, die Zitate besser zu verstehen.

Ergänzend wurden die zuständigen Ministerien der Länder angeschrieben mit den Fragen, welche Verwaltungsvorschriften, Erlasse oder Behördenempfehlungen sie in diesem Zusammenhang herausgegeben haben und ob es einheitliche Leitlinien für die Feststellung gibt oder Bestrebungen bestehen, diese auf Landesebene zu vereinheitlichen. Zudem wurde nach formalisierten Foren des Austauschs und bisherigen Initiativen im Bundesrat zum Thema Staatenlosigkeit und ungeklärte Staatsangehörigkeit gefragt.

¹⁹ Die betreffende Person hatte eine Doppelrolle inne, die sowohl Staatsangehörigkeits- als auch Ausländerangelegenheiten umfasst. Aufgrund dieser Expertise wurde sie trotz ihrer anderen Zuständigkeit in die Studie einbezogen.

²⁰ Insgesamt kamen von den angeschriebenen Behörden nur wenig Rückmeldungen und überwiegend Absagen. Als Gründe wurden vor allem aktuelle Arbeitsbelastung und die schon bestehende Teilnahme an einem anderen Forschungsprojekt genannt. Die Interviews sind somit in gewisser Weise selektiv. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass sie einen realistischen Einblick in die behördliche Praxis des Umgangs mit Staatenlosigkeit bieten.

Weiterhin wurden auf der Basis einer Sonderauswertung des Ausländerzentralregisters (AZR) Daten zur soziodemografischen Zusammensetzung sowie zur rechtlichen Situation von Personen ohne und mit ungeklärter Staatsangehörigkeit ausgewertet und eingearbeitet.

Aufbau der Studie

Im Zentrum der Studie steht die behördliche Praxis in Ausländerbehörden und damit vor allem aufenthaltsrechtliche Aspekte. Dabei spielt sowohl die nationale und internationale rechtliche Ausgangslage als auch die praktische Umsetzung eine Rolle. Deshalb gibt Kap. 2 zunächst einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen. Kap. 3 bildet den Hauptteil der Studie: Hier wird empirisch beleuchtet, wie Ausländerbehörden als zentrale aufenthaltsrechtliche Behörden in der Praxis mit Fällen von ungeklärter Staatsangehörigkeit und der Anerkennung von Staatenlosigkeit umgehen. Dabei werden die Herausforderungen benannt, die sich im behördlich-institutionellen Handeln stellen, die Vorgehensweisen der Behörden beschrieben und die zugrunde liegenden Handlungslogiken analysiert. Die empirische Grundlage dafür bilden die durchgeführten qualitativen Experteninterviews. Kap. 4 resümiert die zentralen Herausforderungen und formuliert aus den empirischen Ergebnissen abgeleitete Handlungsempfehlungen.

2 Rechtlicher Status und Rahmenbedingungen bei Staatenlosigkeit

Die Staatsangehörigkeit bildet eine rechtliche Verbindung zwischen Staat und Individuum, die dem Individuum bestimmte Rechte und Freiheiten garantiert, ihm Pflichten auferlegt und ihm Schutz gewährt. Dazu gehören in Deutschland beispielsweise das Wahlrecht oder das Aufenthaltsrecht. Sie ist somit die Voraussetzung wesentlicher Rechte und regelt den rechtlichen Status einer Person sowohl im Inland als auch im Ausland. **Ist dagegen keine**

Staatsangehörigkeit vorhanden oder ist die Staatsangehörigkeit unwirksam oder ungeklärt, haben die Betroffenen zu sämtlichen daran gebundenen Rechten keinen Zugang. In dem Fall sind sie oft ihrer grundlegendsten Rechte beraubt. Sie können sich z. B. in Gefahren- und Ausnahmesituationen nicht auf staatlichen Schutz berufen und sind nirgendwo auf der Welt wahlberechtigt. Deshalb wird Staatenlosigkeit allgemein als unerwünscht angesehen. Die internationale Staatengemeinschaft hat entsprechend völkerrechtliche Regelungen getroffen, um die Rechtsstellung von Staatenlosen zu bestimmen und um Staatenlosigkeit zu vermeiden bzw. zu verringern (Hoffmann 2004: 5; s. Kap. 2.1).

Im Kontext des deutschen Migrationsrechts spielen Staatenlosigkeit und ungeklärte Staatsangehörigkeit vor allem für aufenthaltsrechtliche Fragen eine Rolle (insbesondere die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis) und im Asyl- und Staatsangehörigkeitsrecht (s. Kap. 2.2 und 2.3). Sie sind aber auch für andere Behörden eine Herausforderung. Denn in Bereichen wie Personenstands-, Namens- oder Sozialrecht werden häufig Dokumente aus dem Herkunftsland benötigt, die die Identität belegen, z. B. für Eheschließungen, die Registrierung von Geburten oder die Prüfung eines Anspruchs auf Sozialleistungen (s. Ferreri 2022; Statefree 2023; Weber et al. 2023).

2.1 Völkerrechtliche und internationale Verpflichtungen

Um den Rechtsstatus staatenloser Personen zu regeln und zu verbessern, haben die Vereinten Nationen 1954 das **Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen (Staatenlosenübereinkommen, StaatenlÜbk)**²¹ beschlossen, das sich im Großen und Ganzen an der **Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)** orientiert. Die Vertragsstaaten²² – darunter auch Deutschland – verpflichten sich darin, staatenlose Personen nicht schlechter zu behandeln als Ausländerinnen und Ausländer (Art. 7 Abs. 1 StaatenlÜbk), ihnen die Einbürgerung

²¹ S. Fn. 13.

²² Dem Abkommen sind bisher 98 Staaten beigetreten (vgl. https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en#4, 06.05.2024).

zu erleichtern (Art. 32) und ihnen Reiseausweise für staatenlose Personen auszustellen, sofern sie sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet aufhalten (Art. 28). Für manche Bereiche gilt zudem eine sog. Inländergleichbehandlung: In Bezug auf die Freiheit der Religionsausübung (Art. 4) oder den Zugang zu Gerichten (Art. 16) etwa sind Staatenlose den eigenen Staatsangehörigen gleichzustellen (vgl. Hoffmann 2004: 5; 2017: 326; zu diesbezüglichen Einschränkungen in Deutschland s. u.). Insgesamt folgt das Staatenlosenübereinkommen einem ähnlichen Grundsatz wie die GFK: Es definiert zwar Rechte für anerkannte Staatenlose, nicht aber das Recht auf die Feststellung der Staatenlosigkeit.

Kritische Stimmen verweisen allerdings auf erhebliche Schwächen in der Umsetzung des Abkommens. So bemängeln Swider und den Heijer (2017: 135), dass ein Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit fehlt, dass die Vertragsstaaten staatenlosen Personen nur sehr zögerlich einen legalen Aufenthalt gewährten, dass sie die Definition²³ von Staatenlosigkeit sehr eng auslegten und dass die Überwachungs- und Aufsichtsmechanismen zur Einhaltung der Verpflichtungen ineffektiv seien.

Außer dem Staatenlosenübereinkommen ist Deutschland noch weiteren völkerrechtlichen Abkommen beigetreten, um das Problem der Staatenlosigkeit anzugehen. Manche davon beziehen sich konkret auf das Thema, wie das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit (StaatenlMindÜbk) von 1961²⁴ und das Übereinkommen zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit (StaatenlVerringÜbk) von 1973.²⁵ Diese beiden Konventionen hat der deut-

sche Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1977 (StaatenlMindÜbkAG) in nationales Recht umgesetzt (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2019: 3).

Zudem lassen sich völkerrechtliche Verpflichtungen in Bezug auf Staatenlosigkeit aus anderen Abkommen ableiten, etwa dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR),²⁶ dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK)²⁷ und dem Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit (EUStAÜb).²⁸ Im Unterschied zum StaatenlÜbk zielen diese Abkommen weniger auf die Rechtsstellung von Staatenlosen als auf die Verringerung und Vermeidung von Staatenlosigkeit: Sie erklären, dass grundsätzlich jeder Mensch das Recht auf eine Staatsangehörigkeit hat (z. B. Art. 7 Abs. 1 KRK; Art. 4a EUStAÜb; Hoffmann 2017: 326), und formulieren Regelungen zum Erwerb einer Staatsangehörigkeit (vgl. Art. 6 Abs. 2 EUStAÜb). **Deutschland setzt die Inhalte dieser Abkommen jedoch nicht vollständig um, bei einzelnen Punkten gibt es Vorbehalte und Einschränkungen.** So wird Art. 23 StaatenlÜbk (Zugang zur öffentlichen Fürsorge) nur auf Staatenlose angewandt, die zugleich Flüchtlinge im Sinne der GFK sind. Darüber hinaus wird Art. 27 StaatenlÜbk (Ausstellung von Personalausweisen) nicht angewendet, Staatenlose erhalten somit keine deutschen Personaldokumente. Bei der Unterzeichnung des StaatenlMindÜbk hat Deutschland ebenfalls Vorbehalte formuliert; diese werden derzeit überprüft (für einen ausführlichen Überblick s. European Network on Statelessness 2022: 3–7).

23 Während es in der englischen Fassung der Definition von Staatenlosigkeit in Art. 1 des StaatenlÜbk „under the operation of its law“ heißt, ist die deutsche Fassung „auf Grund seines Rechtes“ deutlich enger formuliert: Erstere bezieht sich nicht nur auf die bestehende Gesetzeslage, sondern berücksichtigt auch die praktische Anwendung in den jeweiligen Staaten; das fehlt in der deutschen Fassung (Hintergrundgespräch mit *Statefree* am 07.03.2024; s. Kap. 4.1.1). Allerdings kann ein Staat in der Praxis durchaus anders handeln, als sein Staatsangehörigkeitsgesetz eigentlich vorgibt (UNHCR 2016a: Rn. 23–24).

24 Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit vom 30.08.1961, in Kraft getreten am 13.12.1975; gilt in Deutschland seit dem 29.11.1977 (BGBl. II 1977 Nr. 45 S. 1217 vom 26.10.1977).

25 Übereinkommen zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit vom 13.09.1973, in Kraft getreten am 31.07.1977; gilt in Deutschland seit dem 25.09.1977 (BGBl. II 1977 Nr. 45 S. 1219 vom 27.10.1977).

26 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966, in Kraft getreten am 23.03.1976; gilt in Deutschland seit dem 17.12.1973 (BGBl. II 1973 Nr. 60 S. 1533, 1534 vom 20.11.1973).

27 Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) vom 20.11.1989, in Kraft getreten am 02.09.1990; gilt in Deutschland seit dem 05.04.1992 (BGBl. II 2011 Nr. 16 S. 600 vom 26.05.2011).

28 Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 06.11.1997, in Kraft getreten am 01.03.2000; gilt in Deutschland seit dem 01.09.2005 (BGBl. II Nr. 15 S. 578 vom 18.05.2004).

2.2 Aufenthaltsrecht

Bei Staatsangehörigen von Drittstaaten in Deutschland entscheidet sich der rechtliche Status nach dem jeweiligen Aufenthaltstitel. Das gilt auch für Personen ohne bzw. mit ungeklärter Staatsangehörigkeit, die zur ausländischen Bevölkerung in Deutschland zählen. Insgesamt gibt es in Deutschland sieben verschiedene (befristete und unbefristete) Aufenthaltstitel, aus denen sich unterschiedliche Rechtsfolgen ergeben.²⁹ Personen ohne Aufenthaltstitel sind hingegen ausreisepflichtig. Allerdings können sie eine Duldung erhalten (§§ 60a-c). Sie sind dann zwar weiterhin ausreisepflichtig, ihre Abschiebung wird aber aus rechtlichen (z. B. schwere Krankheit) oder tatsächlichen Gründen (z. B. Passlosigkeit oder generelle Aufnahmeverweigerung des Herkunftsstaats) vorübergehend ausgesetzt.³⁰ Ferner erhalten Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, eine Aufenthaltsgestattung (§ 55 AsylG). Damit können sie sich für die Dauer des Asylverfahrens rechtmäßig in Deutschland aufhalten.³¹

Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit können auf verschiedenen Wegen einen Aufenthaltstitel für Deutschland erhalten, beispielsweise über einen positiv beschiedenen Asylantrag, aus familiären Gründen, zum Zweck der Ausbil-

dung oder zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Während anerkannte Flüchtlinge nach § 25 Abs. 1 oder Abs. 2 AufenthG einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis besitzen, folgt aus der Feststellung von Staatenlosigkeit aber nicht ‚automatisch‘ ein Anspruch auf einen Aufenthaltstitel – und das, obwohl bestimmte Rechte aus der Konvention von 1954 an einen „rechtmäßigen Aufenthalt“ gebunden sind (Bianchini 2017: 45).³² Der Prozess zur Feststellung von Staatenlosigkeit, der mit der Beantragung eines Reiseausweises für Staatenlose angestoßen wird, setzt vielmehr einen „rechtmäßigen Aufenthalt“ in Deutschland schon voraus, womit der Zugang erschwert wird.³³

Allerdings kann ein Aufenthaltstitel gemäß § 25 Abs. 3 oder Abs. 5 AufenthG erteilt werden, wenn eine Person aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht ausreisen kann und nicht damit zu rechnen ist, dass sich das in absehbarer Zeit ändert. Dies setzt voraus, dass die Person unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. In der Praxis wird diese Möglichkeit jedoch eher als Notlösung gesehen und ungern genutzt (vgl. Hoffmann 2017: 332).³⁴

Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit stehen dabei vor besonderen Hürden. Denn die Erteilung eines Aufenthaltstitels setzt in der Regel voraus, dass die Passpflicht erfüllt und „die Identität und –

29 Das sind die Aufenthaltserlaubnis, die Blaue Karte EU, die ICT-Karte, die Mobile-ICT-Karte, die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU, die Niederlassungserlaubnis und das Visum (§ 4 Abs. 1 AufenthG); s. dazu auch Müller 2023: 9–12).

30 Die überwiegende Mehrheit der ausreisepflichtigen Personen in Deutschland hat eine Duldung und kann somit nicht abgeschoben werden. Das gilt auch für Personen ohne bzw. mit einer ungeklärten Staatsangehörigkeit: Von 7.245 Ausreisepflichtigen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit hatten am 30.06.2023 6.625 eine Duldung (91%) (BT-Drs. 20/8182: 65–66).

31 Die Aufenthaltsgestattung stellt jedoch keinen eigenständigen Aufenthaltstitel dar, sondern bescheinigt lediglich den rechtmäßigen Aufenthalt für die Dauer des Asylverfahrens.

32 Aus dem Staatenübk lässt sich nicht ableiten, dass Staaten nach der Anerkennung von Staatenlosigkeit einen Aufenthaltstitel vergeben müssen. Der UNHCR empfiehlt aber in seinen Ausführungen zu dem Abkommen, „dass Personen, die als staatenlos anerkannt wurden, ein Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeit von mindestens zwei Jahren erteilt wird, wobei längerfristige Aufenthaltstitel von z. B. fünf Jahren im Interesse der Stabilität vorzuziehen wären. Diese Aufenthaltstitel sollten verlängerbar sein und die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung im Sinne von Artikel 32 des Staatenlosenübereinkommens vorsehen“ (UNHCR 2016a: Rn. 148).

33 Allerdings bezieht Art. 28 S. 2 Staatenübk auch Personen ein, die sich nicht rechtmäßig, sondern lediglich mit einer Duldung im Land aufhalten. Anders als bei einem rechtmäßigen Aufenthalt haben diese Personen jedoch keinen Anspruch darauf, dass ihnen ein Reiseausweis für Staatenlose ausgestellt wird; vielmehr liegt das im Ermessen der Behörde. Diese Ermessensausübung wird allerdings von manchen Bundesländern eingeschränkt bzw. ausgesetzt. Die Ausstellung setzt ebenfalls voraus, dass die Staatenlosigkeit der betreffenden Person festgestellt wurde; eine De-facto-Staatenlosigkeit wird in der Rechtsprechung als nicht ausreichend angesehen (vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 05.03.2015, 8 K 4951/12; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 23.09.2019, 17 K 950/18; OVG Bremen, Beschl. v. 04.05.2010, 1 S 3/10).

34 Mit einem Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 3 oder Abs. 5 ist somit auch ein „rechtmäßiger Aufenthalt“ in Deutschland gegeben, und die betreffenden Personen können einen Reiseausweis für Staatenlose beantragen (Hoffmann 2017: 331). Insgesamt hatten in Deutschland zum Stichtag 29.02.2024 rund 5.000 Personen ohne oder mit ungeklärter Staatsangehörigkeit einen Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 3 oder Abs. 5 (BAMF 2024).

Info-Box 3 Ungeklärte Staatsangehörigkeit und Identität im Kontext von Abschiebungen

Die Klärung der Staatsangehörigkeit oder die Feststellung von Staatenlosigkeit ist nicht nur wichtig für die Vergabe von Aufenthaltstiteln, sie spielt auch eine zentrale Rolle im Kontext von Abschiebungen. Hierfür sind Reise- und Identitätsdokumente unerlässlich, denn danach bestimmt sich der Zielstaat der Rückführung (Hoffmann 2017: 334). Zudem sind Staaten grundsätzlich nur verpflichtet, ihre eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen. Entsprechend übernehmen sie in der Regel nur Personen, deren Staatsangehörigkeit und Identität geklärt ist (Ausnahmen können z. B. durch Rückführungs- oder Migrationsabkommen geregelt werden). Tatsächlich scheitern viele Abschiebeversuche entweder daran, dass die Herkunftsländer bzw. Zielstaaten nicht kooperieren, oder an fehlenden Dokumenten zum Nachweis der Staatsangehörigkeit und Identität. In letzterem Fall ist eine Ausweisung nicht möglich, weil ein Zielstaat fehlt; so muss eine Duldung erteilt werden. Das gilt sowohl für Personen, die bei der Klärung ihrer Identität und Staatsangehörigkeit nicht mitwirken, als auch für jene, die ihre Staatenlosigkeit oder ihre Staatsangehörigkeit aus unterschiedlichen Gründen nicht nachweisen können. Für Erstere wurde 2019 mit dem Zweiten

Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht eine sog. Duldung light geschaffen (§ 60b AufenthG). Eine solche wird vergeben, wenn die Ausländerbehörde zu dem Ergebnis kommt, dass die betreffende Person sie über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht, an der Aufklärung nicht mitgewirkt oder andere falsche Angaben zur Identität und Staatsangehörigkeit gemacht hat.³⁵ Daraus folgen u. a. ein Arbeitsverbot und eine Wohnsitzauflage. Zudem wird die Zeit einer „Duldung mit ungeklärter Identität“ nicht als Aufenthaltszeit für Bleiberechtsregelungen angerechnet. Welche Mitwirkungspflichten „regelmäßig zumutbar“ sind, ist in § 60b Abs. 3 S. 1 AufenthG definiert. Im Kontext einer Aufenthaltsbeendigung sind die Behörden bzw. der Staat meist sehr viel stärker als die Betroffenen daran interessiert, deren Staatsangehörigkeit zu klären. Entsprechend bemühen sie sich darum aktiver als in Fällen, wo es ‚nur‘ darum geht, die Rechte von legal aufhältigen Personen zu verbessern (s. Kap. 3). So gibt es in den Bundesländern zum Teil eigens darauf spezialisierte zentrale Stellen, die für die Identitätsklärung zum Zweck der Abschiebung sowie deren Durchführung zuständig sind, aber keine zur Feststellung einer Staatenlosigkeit.

falls er nicht zur Rückkehr in einen anderen Staat berechtigt ist – die Staatsangehörigkeit des Ausländers geklärt ist“ (§ 5 Abs. 1 S. 1a AufenthG). Das bedeutet konkret: Bevor Identität und Staatsangehörigkeit von geduldeten Ausländerinnen und Ausländern geklärt sind bzw. die Staatenlosigkeit anerkannt ist, wird in

der Regel kein Aufenthaltstitel erteilt. Der Aufenthalt ist weiterhin nur geduldet und damit unrechtmäßig.³⁶ Von dieser Klärungspflicht kann jedoch auch abgesehen werden, z. B. wenn ein Anspruch auf einen humanitären Aufenthaltstitel besteht (§ 5 Abs. 3 S. 1 oder S. 2 AufenthG).³⁷ Damit sieht der Gesetzgeber

³⁵ Zum Stichtag 29.02.2024 hielten sich in Deutschland rund 1.000 Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit und rund 50 staatenlose Personen mit einer solchen ‚Duldung light‘ auf; das entspricht ca. 6 Prozent aller Personen mit einer Duldung auf der Grundlage von § 60b AufenthG (BAMF 2024; BT-Plenarprotokoll 20/124 vom 27.09.2023: 15517).

³⁶ Dahinter steht laut Hoffmann (2004: 5) folgender Gedanke: „Der Staat will Ausländerinnen und Ausländer so mit allem Nachdruck veranlassen, sich um die Klärung ihrer Staatsangehörigkeit zu bemühen. Wenn dies erfolglos bleibt, wird in der Regel kein Aufenthaltstitel erteilt, sondern der Aufenthalt nur geduldet.“

³⁷ Mit Ausnahme der Erteilung eines Aufenthaltstitels gemäß §§ 24 oder 25 Abs. 1-3 sowie § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG erfordert die Aussetzung der Klärungspflicht bei allen anderen Aufenthaltstiteln, die gemäß Kap. 2 Abschn. 5 AufenthG erteilt werden, eine Ermessensprüfung durch die Ausländerbehörde (vgl. § 5 Abs. 3 S. 1-3 AufenthG).

Ausnahmen bei der Identitäts- und Staatsangehörigkeitsklärung vor, wodurch diese eine weniger strikte Voraussetzung darstellen als z. B. bei einem Einbürgerungsverfahren (Lehnert 2024: 44).

Aufenthaltstitel im Überblick

Ein Blick auf die Empirie zeigt die verschiedenen Wege von als staatenlos anerkannten Personen und solchen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit in einen Aufenthaltstitel: Von den Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit besaß im Jahr 2021 fast ein Drittel (28 %) keinen Aufenthaltstitel. Ihr Aufenthalt war überwiegend geduldet oder aufgrund eines noch laufenden Asylverfahrens gestattet; einige hatten jedoch weder eine Duldung noch eine Aufenthaltsgestattung (Statistisches Bundesamt 2024a). Einen unbefristeten Aufenthaltstitel und somit einen gesicherten Aufenthaltsstatus hatten von allen Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit nur 10 Prozent. Bei den anerkannten Staatenlosen lag dieser Anteil mit 22 Prozent deutlich höher. Eine Mehrheit in beiden Gruppen (60 bzw. 53 %) hatte einen befristeten Aufenthaltstitel, meist aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (Statistisches Bundesamt 2024a).³⁸ Dabei handelte es sich ganz überwiegend um kurdische und palästinensische Volkszugehörige, die zuvor in Syrien oder im Libanon gelebt hatten (BAMF 2020: 81; 2024; Hoffmann 2017: 327; s. Kap. 3.1). Ein deutlich kleinerer Teil hatte den zeitlich befristeten Aufenthaltstitel aus familiären Gründen erhalten und nur ein minimaler Anteil zum Zweck der Ausbildung oder Erwerbstätigkeit (vgl. Müller 2023: 10–11).

Reiseausweis für Ausländerinnen und Ausländer, Reiseausweis für Flüchtlinge oder Reiseausweis für Staatenlose?

Staatenlose haben laut Art. 28 S. 1 des Staatenlosenübereinkommens Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises für Staatenlose (parallel zu Art. 28 der GFK). Es handelt sich dabei um einen Passersatz, mit dem die betreffende Person ihre Passpflicht erfüllen und ins Ausland reisen kann.³⁹

Für die Erteilung eines Reiseausweises für Staatenlose muss erstens eine Behörde Staatenlosigkeit und die Identität festgestellt haben. Zweitens muss die betreffende Person sich rechtmäßig⁴⁰ im Land aufhalten. Doch nicht alle Staatenlosen erhalten automatisch einen Reiseausweis für Staatenlose, sobald ihre Staatenlosigkeit festgestellt wurde. Einen solchen besaßen nur 8.815 der 29.260 Staatenlosen und 715 der 96.370 Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit, die sich am 29. Februar 2024 in Deutschland aufhielten (BAMF 2024). Dies hat vor allem drei Gründe: Erstens sind viele Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit zugleich anerkannte Flüchtlinge und haben somit auch Anspruch auf den Reiseausweis für Geflüchtete, der vorrangig ausgestellt wird.⁴¹ Zweitens beantragen nicht alle Personen, bei denen die Staatenlosigkeit in anderen Zusammenhängen festgestellt wurde (z. B. im Rahmen der Ausstellung einer Geburtsurkunde oder einer standesamtlichen Eheschließung oder bei Sozialbehörden und Arbeitsagenturen bzw. Jobcentern), auch einen Reiseausweis. Manchmal besteht dafür schlicht keine Notwendigkeit; zum Teil wurden

38 Die Anerkennung von Staatenlosigkeit ist auch bei einem zunächst gesicherten Aufenthalt in Deutschland wichtig. Denn Staatenlose können z. B. auch nach Beendigung eines Konflikts nicht unbedingt ins Herkunftsland zurückkehren.

39 In deutschen Dokumenten wird eine ungeklärte Staatsangehörigkeit mit dem Länderkürzel „XXX“ und Staatenlosigkeit mit „XXA“ vermerkt.

40 Wann ein Aufenthalt rechtmäßig ist, entscheidet sich – mangels eigener Bestimmungen dazu im StaatenlÜbk – grundsätzlich nach den einschlägigen Vorschriften im Aufenthaltsrecht des jeweiligen Vertragsstaats. In Deutschland geht die Rechtsprechung grundsätzlich von einem rechtmäßigen Aufenthalt aus, wenn die zuständige Ausländerbehörde diesen erlaubt hat. Das erfordert in der Regel eine gültige Aufenthaltserlaubnis; eine Duldung reicht nicht aus (vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 05.03.2015, 8 K 4951/12, Rn. 26–28).

41 Dazu hat das BMI in einem Rundschreiben aus dem Jahr 2020 klargestellt: „Sofern eine Person beide genannten Voraussetzungen erfüllt, ist ein Reiseausweis für Flüchtlinge auszustellen (Vorrang der GK)“ (Rundschreiben des BMI vom 18.06.2020: Personen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit, Az. M3-20302/2#1: 3). Am Stichtag 29.02.2024 besaßen in Deutschland rund 26.000 Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit und rund 10.000 Staatenlose einen Reiseausweis für Flüchtlinge (BAMF 2024).

sie darüber nicht aufgeklärt. Drittens wird in manchen Fällen zwar Staatenlosigkeit festgestellt, der Reiseausweis kann aber dennoch nicht erteilt werden, weil Ausschlussgründe vorliegen (z. B. bestimmte Arten von Straffälligkeit oder kein rechtmäßiger Aufenthalt).

Reiseausweise für Staatenlose bieten nicht nur den Vorteil, dass die betreffenden Personen damit reisen können. Sie können damit auch im Einbürgerungsverfahren die Staatenlosigkeit und ihre Identität nachweisen⁴² (BT-Drs. 20/10093: 9).⁴³ Nur mit dem Reiseausweis für Staatenlose erhalten sie die volle Anerkennung als staatenlose Person mit den dazugehörigen Rechten. Solange er nicht vorliegt, haben sie in der Regel auch keinen bzw. nur einen beschränkten Zugang zu Rechten aus den internationalen Abkommen.

Wenn weder ein Reiseausweis für Flüchtlinge noch ein Reiseausweis für Staatenlose infrage kommt, können die Ausländerbehörden auch einen Reiseausweis für Ausländerinnen und Ausländer ausstellen. Das liegt in ihrem Ermessen; sie sollen diese Option jedoch zurückhaltend nutzen, weil Deutschland damit in die Passhoheit anderer Staaten eingreifen würde (vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz (AufenthG-AVwV) Nr. 3.3.1.1).⁴⁴ Als Voraussetzung gilt, dass ein Pass oder Passersatz nicht auf zumutbare Weise beschafft werden kann (vgl. AufenthG-AVwV Nr. 3.3.1.1). Insgesamt 1.345 Staatenlosen und 16.185 Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit war am Stichtag 29. Februar 2024 ein Reiseausweis für Ausländerinnen und Ausländer erteilt worden (BAMF 2024).

Hier stellen sich mindestens zwei Fragen. Erstens: Warum haben anerkannte Staatenlose einen Reiseausweis für Ausländerinnen und Ausländer, obwohl sie mit der Anerkennung von Staatenlosig-

keit Anspruch auf einen Reiseausweis für Staatenlose haben? Zweitens: Warum haben Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit einen Reiseausweis für Staatenlose, wenn mit der Erteilung dieses Passersatzes auch Staatenlosigkeit festgestellt wird? Zur ersten Frage gibt es mehrere mögliche Erklärungen. Beispielsweise erkennen nicht alle Staaten den Reiseausweis für Staatenlose an. Ist die Reise in einen solchen Staat geplant, kann es sinnvoller sein, einen Reiseausweis für Ausländerinnen und Ausländer auszustellen (vgl. AufenthG-AVwV Nr. 3.3.1.5). Zudem sind die Anforderungen für die Ausstellung eines Reiseausweises für Staatenlose höher als bei einem Reiseausweis für Ausländerinnen und Ausländer. Deshalb wird Letzterer möglicherweise vorgezogen, selbst wenn Staatenlosigkeit vorliegt. Eine Erklärung für den zweiten Punkt könnte sein, dass der Staatsangehörigkeitsschlüssel im AZR noch nicht entsprechend umgestellt wurde.

Insgesamt ist anzunehmen, dass die Behörden die Ausstellung von Reiseausweisen für Staatenlose unterschiedlich handhaben, da diese nicht durch eine (bundesweit geltende) Verwaltungsvorschrift eindeutig geregelt ist. Dementsprechend gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern hinsichtlich der Anweisungen zur Ausstellung von Reiseausweisen.

2.3 Exkurs: Einbürgerung als Weg zur Verringerung von Staatenlosigkeit und ungeklärter Staatsangehörigkeit

Das effektivste Mittel, um Staatenlosigkeit zu beenden und damit den völkerrechtlichen Zielen und Verpflichtungen nachzukommen, ist die Einbürgerung. In Deutschland wird diese vorwiegend durch das Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) geregelt und

42 Allerdings ist diese Feststellung für andere Behörden rechtlich nicht bindend (Rundschreiben des BMI vom 18.06.2020: Personen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit, Az. M3-20302/2#1: 3).

43 Beides ist mit einem Reiseausweis für Flüchtlinge oder einem Reiseausweis für Ausländerinnen und Ausländer nicht oder nur eingeschränkt möglich. Das gilt insbesondere dann, wenn in dem Pass vermerkt ist, dass die Angaben zur Identität auf eigenen Angaben beruhen.

44 Diese Ansicht ist jedoch umstritten. So kritisiert Lehnert (2024: 13), dass „die besagte Passhoheit, die an dieser Stelle gerne ins Feld geführt wird, [...] an dieser Stelle gar keine Relevanz [hat]: Die Passhoheit wurzelt in der völkerrechtlich anerkannten Personalhoheit des Staates, und sie untersagt demzufolge primär und grundsätzlich, dass gültige Pässe eines anderen Staates nicht [sic] dauerhaft eingezogen werden, vernichtet oder verändert werden [dürfen]. Der Grundsatz der Passhoheit macht derweil keine Vorgaben, inwiefern andere Staaten Ausweis- oder Reisedokumente ausstellen dürfen.“

von den kommunalen Einbürgerungsbehörden umgesetzt.⁴⁵ Es gibt prinzipiell drei Wege, um die deutsche Staatsangehörigkeit zu erlangen:

Erstens über das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*), das in Deutschland vorherrscht.⁴⁶ Kinder von staatenlosen Eltern oder von Eltern mit ungeklärter Staatsangehörigkeit können die deutsche Staatsangehörigkeit allerdings nicht über diesen Weg erlangen. Vielmehr geben die Eltern ihre ungeklärte Staatsangehörigkeit in der Regel an ihre Kinder weiter.

Zweitens über das Geburtsortprinzip (*ius soli*): Seit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts von 1999/2000 (zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG) von 2023/2024) werden Kinder nicht-deutscher Eltern, die in Deutschland geboren werden, automatisch deutsche Staatsangehörige, sofern sich einer der beiden Elternteile seit mindestens fünf Jahren in Deutschland aufhält und einen unbefristeten Aufenthaltstitel besitzt (§ 4 Abs. 3 Ziff. 2 StAG). Dieses hybride Konstrukt aus *ius soli* und *ius sanguinis* bewirkt jedoch im Zusammenspiel mit den jeweiligen Erwerbsoptionen aus dem Staatsangehörigkeitsrecht anderer Länder (Herkunfts- oder Geburtsländer), dass manchmal bei der Geburt keine Staatsangehörigkeit besteht. Das ist etwa der Fall, wenn Frauen nach den gesetzlichen Regelungen im Herkunftsland ihre Staatsangehörigkeit nicht an die Kinder weiterge-

ben können.⁴⁷ **Für Kinder von Eltern mit ungeklärter Staatsangehörigkeit ist der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit bei Geburt besonders hürdenreich. Denn zum einen steht weder eine ausländische Staatsangehörigkeit noch Staatenlosigkeit fest. Zum anderen haben die Eltern aufgrund ihrer ungeklärten Staatsangehörigkeit in der Regel kein Daueraufenthaltsrecht in Deutschland; das ist aber eine Bedingung für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit bei Geburt** (Farinha 2022: 805).

Drittens über Einbürgerung: Ausländische Staatsangehörige können sich auf Antrag in Deutschland einbürgern lassen, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Welche Voraussetzungen in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer für eine Einbürgerung erfüllen müssen, ist in §§ 8–10 StAG geregelt. § 8 StAG regelt die Ermessenseinbürgerung, § 9 StAG die Einbürgerung von Ehegatten deutscher Staatsangehöriger und § 10 StAG die Anspruchseinbürgerung. Einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung nach § 10 haben Ausländerinnen und Ausländer seit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2024, wenn sie u. a. seit fünf Jahren rechtmäßig in Deutschland leben.⁴⁸ Wenn die Voraussetzungen für die Anspruchseinbürgerung nicht erfüllt sind, ist unter Umständen eine Ermessenseinbürgerung möglich (§ 8 StAG).⁴⁹ Hier haben die Behörden einen gewissen Spielraum, dem Antrag zu entsprechen oder ihn

45 Staatsangehörigkeitsrecht ist Bundesrecht, das die Länder als eigene Angelegenheit ausführen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 3, Art. 83 GG). Die einzige Staatsangehörigkeitsbehörde auf Bundesebene ist das Bundesverwaltungsamt. Als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI regelt es staatsangehörigkeits- und einbürgerungsrechtliche Angelegenheiten von Personen mit Wohnsitz im Ausland (§§ 13–14 StAG). Für die Ausführung des Staatsangehörigkeitsrechts im Inland sind allein die Länder zuständig (§§ 8–10 StAG).

46 Ein Kind erhält bei Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 und § 4 StAG).

47 In solchen Fällen erhalten staatenlos geborene Kinder nicht automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit. Sie haben jedoch unter bestimmten Voraussetzungen bis zu ihrem 21. Lebensjahr einen Anspruch auf Einbürgerung (Art. 2 StaatenIMindÜbkAG). Hier wird u. a. kritisiert, dass diese Regelung kaum bekannt ist und dass die Einbürgerung beantragt werden muss. Zudem wird die Einbürgerung staatenloser Kinder in der Praxis vor allem dadurch erschwert, dass dafür die Identität und Staatsangehörigkeit der Eltern geklärt sein muss (vgl. Statefree 2023: 4).

48 Bei besonderen Integrationsleistungen, z. B. besonders guten schulischen, berufsqualifizierenden oder beruflichen Leistungen, kann die Zeit auf drei Jahre verkürzt werden (§ 10 Abs. 3 StAG). Weitere Voraussetzungen für eine Anspruchseinbürgerung sind, dass die betreffenden Personen den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien bestreiten können, ohne Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, und nicht strafrechtlich verurteilt sind. Außerdem müssen sie sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung und zur besonderen Verantwortung Deutschlands für die nationalsozialistische Unrechtsherrschaft und ihre Folgen, insbesondere für den Schutz jüdischen Lebens bekennen, ebenso zum friedlichen Zusammenleben der Völker und zum Verbot der Führung eines Angriffskriegs. Schließlich müssen sie im Regelfall ausreichende deutsche Sprachkenntnisse haben (Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen) und in einem Einbürgerungstest nachweisen, dass sie die Rechts- und Gesellschaftsordnung und die Lebensverhältnisse in Deutschland kennen (§ 10 Abs. 1 StAG; s. auch SVR 2024: 195–200).

49 Hierbei handelt es sich um eine sog. Kopplungsvorschrift. Denn es wird immer zunächst geprüft, ob die im Gesetz genannten Voraussetzungen erfüllt sind; erst wenn das nicht der Fall ist, wird der Raum für die Ermessenseinbürgerung eröffnet.

abzulehnen. Zwingende Voraussetzungen für eine Einbürgerung nach § 8 und § 10 StAG ist die Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit (§ 8 Abs. 1 sowie § 10 Abs. 1).

Einbürgerung von Staatenlosen in Zahlen

Seit 2004 wurden in Deutschland knapp 20.000 Staatenlose und 12.000 Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit eingebürgert. Im Jahr 2022 ist die Zahl nicht nur bei manchen Herkunftsländern erheblich gestiegen – besonders stark bei der Ukraine (+190,6%) und Syrien (+153,1%) –, sondern auch bei zuvor staatenlosen Personen (+90,0%): Hier lag sie 2022 bei 2.575 Personen (2021: 1.355; 2020: 795) (BMI/BAMF 2024, 221, 308).⁵⁰ Der mit Abstand größte Teil aller Einbürgerungen sind solche nach §§ 8 und 10 StAG. Auch bei den Einbürgerungen von Staatenlosen entfielen 2022 rund 82 Prozent auf § 10 und rund 15 Prozent auf § 8; ähnlich bei Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit (86% bzw. 7%). Auf der Grundlage von Art. 2 des Gesetzes zur Verminderung der Staatenlosigkeit wurden 2022 nur 30 bzw. 35 Personen eingebürgert; seit dem Jahr 2000 waren es insgesamt lediglich 2.370 bzw. 1.154 Personen (Statistisches Bundesamt 2024c).

2.4 Zwischenfazit: Ungeklärte Staatsangehörigkeit und Identität als besondere Herausforderungen

„Ungeklärte Staatsangehörigkeit“ ist kein juristischer Begriff, sondern ein von den Behörden gewählter Ausdruck. Obwohl er nur als temporärer Arbeitsbegriff angelegt ist (bis zur Klärung der Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit), bleibt diese Kategorie

risierung oft über Jahre, Jahrzehnte oder sogar über Generationen hinweg bestehen. Problematisch daran ist, dass eine ungeklärte Staatsangehörigkeit den Betroffenen den Zugang zu Identitäts- und Reisedokumenten erschwert oder gar versperrt. Das wiederum beschränkt ihre Reisefreiheit, erschwert ihnen den Erhalt einer Niederlassungserlaubnis und hindert sie unter Umständen daran, sich in Deutschland einbürgern zu lassen (vgl. BT-Drs. 20/6463: 2). Denn sowohl für einen (unbefristeten) Aufenthaltstitel als auch für die Einbürgerung muss die Staatsangehörigkeit und Identität geklärt sein (§ 5 Abs. 1 S. 1a AufenthG sowie § 10 Abs. 1 S. 1 StAG; Hoffmann 2017: 329).⁵¹ Und genau hier liegt das Problem: Anders als für ausländische Staatsangehörige ist für Personen ohne oder mit ungeklärter Staatsangehörigkeit in Deutschland nicht klar geregelt, unter welchen Umständen sie sich einbürgern lassen oder einen Aufenthaltstitel erhalten können (Hintergrundgespräch mit *Statefree* am 07.03.2024). In der Regel werden als Identitätsnachweis offizielle staatliche Dokumente bzw. ein Nationalpass benötigt (§ 3, § 5 Abs. 1 Ziff. 4 AufenthG, §§ 4–6 und 18 AufenthV).⁵² Ohne Identitätsnachweis ist dies in der Praxis aber kompliziert bis unmöglich. Aber auch in anderen Kontexten ergeben sich dadurch Schwierigkeiten. So ist z.B. eine standesamtliche Trauung ohne Personenstandsdokumente nicht möglich.

50 Dieser Anstieg bei den Einbürgerungszahlen könnte u. a. erklären, warum die Gesamtzahl der in Deutschland registrierten Staatenlosen leicht gesunken ist (s. Kap. 1).

51 Dieses Einbürgerungshindernis wurde 2019 mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes verfestigt, das die „geklärte Identität und Staatsangehörigkeit“ ausdrücklich als Einbürgerungsvoraussetzung einführte, zumal hier auch keine Ausnahme- oder Härtefallregelung vorgesehen ist (vgl. §§ 8 und 10 StAG). Zuvor war bereits durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vorgegeben, dass diese Klärung zwingend ist (BVerwG, Urt. v. 01.09.2011, Az. 5 C 27.10). Die Festschreibung im Gesetz scheint die Einbürgerungspraxis kaum beeinflusst zu haben, denn die Einbürgerungszahlen lagen nach 2019 auf einem ähnlichen Niveau wie in den Jahren zuvor (Statistisches Bundesamt 2024c).

52 Dies zeigt auch ein Blick auf die Aufenthaltstitel: Zwar gibt es Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit, die einen unbefristeten Aufenthaltstitel haben; verglichen mit der ausländischen Bevölkerung (rund 19%) und anerkannten Staatenlosen (21%) ist der Anteil aber mit 9 Prozent deutlich geringer (s. Kap. 2.2; Statistisches Bundesamt 2024a). Gleiches gilt für die Einbürgerungszahlen: Diese sind bei den Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit gemessen an der Größe der Gruppe recht gering (s. Kap. 2.3).

3 ‚Blackbox‘ Verwaltung: Einblicke in den Umgang mit Staatenlosigkeit und ungeklärter Staatsangehörigkeit in der behördlichen Praxis

Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit bilden eine heterogene Gruppe, in der sich die vielen denkbaren Ursachen und Kontexte widerspiegeln, durch die sie bedingt ist. Sie können in Deutschland geboren oder nach Deutschland eingereist sein, sie können legal aufhältig oder ohne Papiere sein, sie können anerkannte Flüchtlinge, abgelehnte Asylbewerber und Asylbewerberinnen oder Personen sein, die in das Land eingereist sind, ohne jemals einen Asylantrag zu stellen (s. Kap. 1 und 2). Je nachdem, was auf eine Person zutrifft, unterscheiden sich ihre Wege durch die deutschen Behörden, die behördlichen Zuständigkeiten und die Folgen ihres Status z. B. für den Aufenthalt oder die Möglichkeiten der Einbürgerung. Entsprechend gibt es nicht die eine Behörde, die für Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit zuständig ist. **Ausländerbehörden spielen im Umgang mit der Zielgruppe aber eine zentrale Rolle. Sie werden deshalb in dieser Studie exemplarisch näher betrachtet.**⁵³

Diese Sonderrolle hat mehrere Gründe: Erstens müssen alle Ausländerinnen und Ausländer – dazu zählen auch Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit – grundsätzlich eine Ausländerbehörde aufsuchen, um ihren Aufenthalt zu legalisieren. Darüber hinaus sind sie für die Ausstellung von Reiseausweisen für Staatenlose zuständig. Andere Behörden sind dagegen nur in bestimmten Fällen beteiligt, etwa das BAMF für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft oder des Rechts auf subsidiären Schutz oder die Staatsangehörigkeitsbehörden

bei Einbürgerung. Zweitens sind die Ausländerbehörden diejenigen, die aufenthaltsrechtliche Regelungen umsetzen und durchführen, und in diesem Zusammenhang zuständig für eine Vielzahl von Aufgaben: Sie entscheiden z. B. über den Rechtsstatus ausländischer Personen – in Form von Aufenthaltstiteln – und somit auch darüber, ob die Voraussetzungen für die Ausstellung von Reise- und Identitätspapieren oder für eine Einbürgerung erfüllt sind. Mit dem Aufenthaltstitel hängen dann weitere Aspekte zusammen, etwa ein sicheres Anstellungs- oder Ausbildungsverhältnis (Bauer/Schreyer 2019).⁵⁴

Die behördliche Entscheidung, wer als staatenlos gilt und wer in der ungeklärten Staatsangehörigkeit verbleibt, hat für die Betroffenen fundamentale Auswirkungen. Die Praxis deutscher Ausländerbehörden ist jedoch bisher insgesamt kaum erforscht (z. B. Eule 2014; Schammann et al. 2020; Schlee/Schammann/Münc 2023), und speziell zu ihrem Umgang mit Staatenlosigkeit und ungeklärter Staatsangehörigkeit gibt es noch keinerlei Erkenntnisse.

Die wichtigsten Fallgruppen

Staatenlosigkeit und ungeklärte Staatsangehörigkeit können ganz verschiedene Ursachen haben (Müller 2023: 6; s. Kap. 1). **Dass die entsprechende Bevölkerungsgruppe in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit gewachsen ist, geht vor allem zurück auf den Zerfall Jugoslawiens und der Sowjetunion bzw. ihrer Nachfolgestaaten, auf Fluchtmigration aus dem Libanon und Syrien infolge von Bürgerkriegen und auf politische Entscheidungen wie die Nichtanerkennung eines palästinensischen Staates** (BT-Drs. 20/6463: 4–5, 8; BAMF 2024). Entsprechend dominieren im ‚Alltagsgeschäft‘ deutscher Ausländerbehörden Fälle aus diesen politisch-geografischen Kontexten. Daneben haben die Mitarbei

53 Gemäß § 71 AufenthG sind die Ausländerbehörden zuständig für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen nach dem AufenthG und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen. Die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle kann festlegen, dass für einzelne Aufgaben in diesem Bereich nur jeweils bestimmte Ausländerbehörden zuständig sind (§ 71 Abs. 1 S. 2 AufenthG).

54 Ohne einen gesicherten Aufenthalt ist es häufig schwierig, eine sichere und gut bezahlte Arbeit oder einen Ausbildungsplatz zu finden. Das wiederum erschwert in der Folge auch den Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit.

tenden aber auch mit anderen Konstellationen zu tun, z. B. bei Personen aus afrikanischen oder asiatischen Ländern (INT01; INT02).⁵⁵

Auffällig ist, dass viele der von den Interviewten genannten Fälle ungeklärter Staatsangehörigkeit auf Ereignisse zurückgehen, die schon mehrere Jahrzehnte zurückliegen. Daher haben die Behörden oft viele Altfälle, in denen sich nichts mehr bewegt. Es gibt jedoch kaum Richtlinien oder Konzepte, die den behördlichen Umgang mit ungeklärter Staatsangehörigkeit und der Feststellung von Staatenlosigkeit in solchen Fällen anleiten (s. Kap 3.3 und 4.2).

Regionale Unterschiede

Die Zahl der Fälle von Staatenlosigkeit und ungeklärter Staatsangehörigkeit ist zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich. Besonders hoch ist sie in Ländern wie Nordrhein-Westfalen (ca. 26.000), Berlin (ca. 25.000), Baden-Württemberg (ca. 17.000) und Niedersachsen (ca. 13.000), wo Zugewanderte und ihre Nachkommen einen großen Anteil an der Gesamtbevölkerung haben. In den anderen Bundesländern liegen die Zahlen zwischen einigen Hundert und wenigen Tausend Personen (BAMF 2024). **Mit welchen Fallgruppen die Behördenmitarbeitenden am häufigsten zu tun haben, variiert je nach Einwanderungshistorie und der damit verbundenen demografischen Zusammensetzung der Bevölkerung in den Ländern, Kreisen und Städten.** In ostdeutschen Bundesländern gibt es beispielsweise häufiger Fälle von Staatenlosigkeit und ungeklärter Staatsangehörigkeit, die auf den Zerfall der Sowjetunion und die daraus neu gebildeten Nationalstaaten zurückgehen. In westdeutschen Bundesländern sind die Betroffe

nen hingegen oft kurdische Volkszugehörige aus dem Libanon⁵⁶ oder Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien (BAMF 2024; BT-Drs. 20/6463: 4–5, 8).

Entsprechend verfügen die Behörden in Bezug auf Fallkonstellationen und -gruppen über unterschiedliches Fachwissen. Diese unterschiedlichen Expertisen machen sie sich auf der Arbeitsebene zum Teil durch Erfahrungsaustausch zunutze.

Wir haben ja auch deutschlandweit, sag ich mal, Erfahrungsaustausche, in denen wir mitarbeiten, [...] bei den Lib-Türks, [...] ich kenne da ein paar Kollegen, wo ich sagen würde: Wie würdest du bei dem Fall vorgehen, oder das ist mir vorgelegt worden, wo vielleicht die anderen Kollegen, eben gerade wenn es um Ostblockländer geht, eher uns [...] anfragen.

(INT02)

Kein standardisiertes Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit

Bevor Staatenlose die damit verbundenen Rechte in Anspruch nehmen können, muss ihre Staatenlosigkeit zunächst anerkannt werden. Die Vorgehensweise zur Feststellung von Staatenlosigkeit ist allerdings nicht weiter formalisiert: Anders als in anderen (europäischen) Staaten wie z. B. Frankreich, Spanien oder Ungarn gibt es dafür in Deutschland kein standardisiertes Verfahren, wie es etwa für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft etabliert ist (Bianchini 2017; Gerbig 2021; Hoffmann 2017: 334; UNHCR 2020).⁵⁷

Den derzeitigen Prozess zur Feststellung von Staatenlosigkeit beschreiben sowohl Betroffene als auch zivilgesellschaftliche Organisationen als

55 Ein Beispiel dafür ist Äthiopien: Wegen des aktuellen Grenzkonflikts mit Eritrea entzieht Äthiopien seinen Staatsangehörigen eritreischer Volkszugehörigkeit, die in einem Drittland leben, zum Teil die Staatsbürgerschaft. Dadurch werden viele von ihnen staatenlos (Schweizerische Flüchtlingshilfe 2014; vgl. auch <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/staatenlose/unsichtbare-minderheit>, 06.05.2024). Besonders stark von Staatenlosigkeit betroffen sind außerdem Gruppen mit einer nomadischen Lebensweise. Dazu gehören u. a. die Tuareg, die vor allem in den heutigen Grenzgebieten der Staaten Algerien, Libyen, Mali, Burkina Faso und Niger leben, oder Beduinen von der arabischen Halbinsel, insbesondere aus Kuwait (Rosa-Luxemburg-Stiftung 2020: 26, 38).

56 Für diese Gruppe verwenden deutsche Behörden häufig das Kürzel „Lib-Türk“, weil es sich dabei oft um Personen mit kurdischer Volkszugehörigkeit handelt, die ursprünglich in der Türkei ansässig waren. Mittlerweile lebt jedoch der Großteil von ihnen im Libanon.

57 Bis zum Jahr 2020 hatten lediglich 23 Staaten ein Staatenlosigkeitsfeststellungsverfahren eingeführt (UNHCR 2020). Zehn weitere hatten beim *Global Refugee Forum* 2019 angekündigt, dass sie ein solches Verfahren einführen wollten (vgl. <https://www.unhcr.org/ibelong/results-of-the-high-level-segment-on-statelessness/>, 06.05.2024).

undurchsichtig, zeitintensiv und willkürlich (Farinha 2021; Hoffmann 2017). Dies führt laut Berichten von Betroffenen u. a. dazu, dass die Behörden sie nicht als staatenlos anerkennen und sie somit nicht die bestehenden völkerrechtlichen Regelungen wahrnehmen bzw. ihre Rechtsstellung verbessern können (vgl. Bianchini 2014: 38; BT-Drs. 20/6463: 1; Farinha 2022: 800; Hintergrundgespräch mit *Statefree* am 07.03.2024).

3.1 Ungeklärte Staatsangehörigkeit hat vielfältige Gründe

Einordnung in die Kategorie „ungeklärte Staatsangehörigkeit“

Nach welchen Kriterien die Staatsangehörigkeit als ungeklärt gilt, eine Person als staatenlos eingeordnet und anderen eine ausländische Staatsangehörigkeit zugeordnet wird, scheint in der Praxis nicht immer klar zu sein und ist jedenfalls nicht einheitlich geregelt (Bianchini 2014: 38; Farinha 2022; Statefree 2023). Dieser Eindruck wird von den im Rahmen der Studie geführten Interviews zum Teil bestätigt. So basieren die Fallentscheidungen, die darin beispielhaft angeführt werden, auf verschiedenen Begründungsfiguren: In manchen Fällen sind offenbar die Selbstanangaben der betreffenden Person ausschlaggebend dafür, dass sie als Person mit ungeklärter Staatsangehörigkeit eingeordnet wird. Das folgende Zitat zeigt dies im Umkehrschluss:

Es ist nicht so, dass wir alle Personen, die jetzt ohne Dokumente kommen, als ungeklärte Staatsangehörige ansehen. [...] Wir haben relativ häufig Personen aus dem Irak oder aus Vietnam, die ohne Dokumente kommen, aber die geben ja trotzdem an, ich bin Iraker, ich bin Vietnamesen. Wir haben noch keinen Vietnamesen auf ungeklärt gesetzt, bloß weil er kein Personaldokument hat.

(INT01)

In diesem Fall nutzt die Behörde zunächst die mündlichen Angaben der Personen, um zu entscheiden, welchen Staatsangehörigkeitsschlüssel sie im AZR einträgt. In anderen Konstellationen wählt sie dagegen den Staatsangehörigkeitsschlüssel „ungeklärte

Staatsangehörigkeit“, wenn die betreffende Person keinen Pass oder ausreichende Nachweise für eine Staatenlosigkeit vorlegen kann. Das geschieht auch, wenn die Behörden an den Angaben der Person oder den vorgelegten Dokumenten Zweifel haben.

Der wird als ungeklärt geführt. Weil wir eben die nigerianische Staatsangehörigkeit nicht nachweisen können, die ruandische aber ausschließen, weil die ruandische Botschaft gesagt hat, das ist kein ruandischer Staatsangehöriger.

(INT04)

Beispielsweise sagt eine Person, sie ist eingereist, und sie sagt, ich habe die ghanaische Staatsangehörigkeit. Dann gab's vielleicht mal einen Pass, und dann führen wir die Person natürlich auch als ghanaisch. Später kommt dann die Angabe, ich bin eigentlich in Togo geboren. Ähm, dann haben wir auf einmal zwei Optionen als Staatsangehörigkeit, und die Person ist dann auf einmal von Ghana auf ungeklärt gerutscht. Selbst wenn es sogar togoische Unterlagen gibt. Weil wir da eher schauen müssen, welche Unterlagen, welche Dokumente, welche Urkunden sind denn jetzt echt? Also sind es die ghanaischen oder sind es die togoischen? Insbesondere, wenn dann beide Dokumente formell richtig sind, aber inhaltlich muss ja irgendein Dokument falsch sein.

(INT05)

Bisweilen wird auch eine bestehende Staatenlosigkeit nicht formal festgestellt, obwohl alle notwendigen Dokumente vorliegen.

Ich habe mal ein Gespräch geführt mit jemand, der sagte mir: Könnte ich nicht eigentlich einen Staatenlosenausweis kriegen? Ich bin Palästinenser. Und dann habe ich ihm die Voraussetzungen aufgezählt, die er dann haben muss. Unter anderem UNHCR-Flüchtlingsausweis oder Registrierung [...]. Da sagt er: Es ist doch alles in Ihrer Akte. Und dann habe ich mir die Akte geholt und festgestellt, der hatte alle Voraussetzungen erfüllt, um als staatenloser Palästinenser anerkannt zu werden.

(INT04)

Insbesondere bei Fällen, die über das in der Behörde vorhandene Fachwissen hinausgehen oder von bekannten Fällen und Konstellationen abweichen, können die Sachbearbeitenden unsicher sein, wie damit umzugehen ist. Dies kann dazu führen, dass entweder Staatenlosigkeit nicht festgestellt oder von einer falschen Staatsangehörigkeit ausgegangen wird. In der Literatur wird z. B. davon berichtet, dass Mitgliedern der gleichen Familie von verschiedenen Sachbearbeitenden auf den Passersatzpapieren oder Aufenthaltstiteln unterschiedliche Länderchlüssel zugeordnet wurden: Beispielsweise gilt eine Person als staatenlos, während bei einem anderen Familienmitglied (z. B. Bruder oder Schwester) die Staatsangehörigkeit als ungeklärt angesehen wird (Farinha 2022; watson 2022). Dieses Problem ist auch den Befragten durchaus bekannt.

Das ist das Thema mit der Einheitlichkeit. Das ist ja mein Job, darauf zu achten, dass nicht der eine Kollege dem Bruder von dem anderen einen Staatenlosenausweis gibt und der Bruder kriegt den nicht, weil er einen anderen Zuständigen hat. Das darf nicht passieren. Und zwischen verschiedenen Ausländerbehörden bin ich mir sicher, dass das passiert.

(INT04)

Vielfältige Gründe für fehlende Nachweise

Zentraler Ausgangspunkt für die Arbeit der Ausländerbehörden ist die jeweilige Dokumentenlage. Damit sie eine bestehende Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit feststellen können, müssen die Antragstellenden einen Pass oder andere glaubhaf

te Nachweise vorlegen, die den gesetzlichen und behördlichen Anforderungen und Standards entsprechen. Solange weder das Bestehen einer bestimmten ausländischen Staatsangehörigkeit noch Staatenlosigkeit hinreichend nachgewiesen ist, sind die Behörden gehalten, die Staatsangehörigkeit als ungeklärt einzuordnen (vgl. AufenthG-AVwV Nr. 3.3.4.9).

Es gibt viele Gründe für das Fehlen von Dokumenten, die Staatenlosigkeit oder die Staatsangehörigkeit und die Identität nachweisen: Manchmal haben solche Papiere nie existiert, oder sie wurden auf der Flucht verloren, zurückgelassen oder vernichtet. Papierlosigkeit kann auch daraus resultieren, dass die (mutmaßlichen) Herkunftsländer nicht kooperieren, die Hürden für eine Neuausstellung oder Anerkennung von Dokumenten unverhältnismäßig hoch sind oder die Geburt nicht registriert wurde (Bauer/Schreyer 2022: 5; Farinha 2022; Wattenberg 2022c). Beispielsweise sind Roma aus Ländern des ehemaligen Jugoslawiens besonders stark von der schlechten Dokumentenlage betroffen, die dort nach dem Zusammenbruch des Landes herrschte, weil sie oft nicht ordnungsgemäß registriert wurden. So können sie oft nicht die nötigen Dokumente vorlegen, um ihre (vermeintliche) Staatsangehörigkeit zu belegen.⁵⁸ Ähnlich ist es bei den Staatenlosen, die aus Syrien nach Deutschland gekommen sind. Hier gibt es vor allem zwei wichtige Gruppen: Palästinenserinnen und Palästinenser, die als Geflüchtete in Syrien gelebt hatten, und staatenlose Kurden und Kurdinnen aus dem Nordosten Syriens (Institute on Statelessness and Inclusion/ASKV/European Network on Statelessness 2019). Palästinensischen Geflüchteten wurden

58 Der Zerfall der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien sowie veränderte Staatsbürgerschaftsgesetze und massive Vertreibungen in den 1990er Jahren haben dazu geführt, dass viele Menschen im westlichen Balkan staatenlos wurden (s. z. B. Blitz 2006; Shaw/Štiks 2013; Štiks 2010). Besonders Roma-Gemeinschaften sind davon unverhältnismäßig stark betroffen und fallen oft aus dem Rahmen der Verfahren, die diesen Menschen helfen sollen (Krasniqi/Stjepanović 2015: 118). Die Konflikte in den ehemaligen jugoslawischen Republiken hatten für sie schwerwiegende Folgen, darunter Zwangsumsiedlungen, den Verlust von Personenstandsregistern und das Verschwinden von Staatsangehörigkeitsnachweisen. Insbesondere während des Kosovo-Konflikts 1999 wurden zudem viele Roma Opfer von Kriegsverbrechen. Die Einführung neuer Staatsbürgerschaftsgesetze und -verfahren nach dem Krieg erschwerte die Dokumentation und führte zu rechtlichen Unsicherheiten. Viele Menschen konnten ihre persönliche Geschichte im Nachhinein anhand persönlicher Aufzeichnungen belegen. Andere – vor allem die am stärksten Marginalisierten, darunter viele Roma – sind dagegen in einem rechtlichen Schwebezustand verblieben, weil ihnen gültige Dokumente und persönliche Aufzeichnungen fehlen und die Behörden der Nachfolgestaaten ihnen zum Teil die Ausstellung neuer Dokumente verweigern (vgl. Institute on Statelessness and Inclusion/European Network on Statelessness/European Roma Rights Centre 2017: 20–21).

in Syrien in der Regel Reisepässe ausgestellt; in Verbindung mit weiteren Dokumenten können sie damit auch in Deutschland ihre Staatenlosigkeit prinzipiell nachweisen. Deutlich schlechter ist die Dokumentenlage bei Kurdinnen und Kurden aus der syrischen Provinz Hassaka, die nicht an der Volkszählung von 1962 teilgenommen haben (Albarazi/van Waas 2016; Institute on Statelessness and Inclusion/ASKV/European Network on Statelessness 2019).⁵⁹

Fehlende Dokumente oder Nachweise über die Staatsangehörigkeit und Identität sind in der Praxis eine zentrale Hürde, da Staatenlose gerade über solche Dokumente meist nicht verfügen. Die zentrale Frage ist hier: Wie kann eine Person glaubhaft machen, dass keine Staatsangehörigkeit vorliegt, wenn es keine Dokumente gibt, die diesen Umstand zweifelsfrei belegen (vgl. Farinha 2022: 803)? Bei besonders schutzbedürftigen Personen – wie Geflüchteten, aber eben auch Staatenlosen – müssten daher erschwerte Umstände hinsichtlich der Beschaffung von Urkunden berücksichtigt werden. Das ist bisher jedoch nur in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Staatsangehörigkeitsgesetz festgehalten (vgl. StAR-VwV Nr. 8.1.3.1). Im Aufenthaltsrecht fehlt eine solche Festlegung. Allerdings ist auch dort festgehalten, dass es bei fehlenden Urkunden genügt, wenn die Staatsangehörigkeit bzw. Staatenlosigkeit glaubhaft gemacht wird (vgl. AufenthG-AVwV 3.3.4.9).⁶⁰

Fehlende Bindungswirkung der Entscheidung

Ausländerbehörden sind wie schon gesagt nicht die einzigen Stellen, die Personen als staatenlos und als Person mit ungeklärter Staatsangehörigkeit einord-

nen. Bei Geflüchteten erhalten sie häufig zunächst Angaben vom BAMF, das im Rahmen der Prüfung des Asylantrags bereits verschiedene Prüfungen hinsichtlich der Identität und Staatsangehörigkeit vornimmt. Dazu gehören z. B. eine erkennungsdienstliche Behandlung und eine physikalisch-technische Urkundenuntersuchung.⁶¹ **Geht das BAMF in seiner Entscheidung von Staatenlosigkeit aus, hat das für die Ausländerbehörden jedoch keine Bindungswirkung – im Gegensatz zur Feststellung einer Schutzbedürftigkeit als Resultat eines Asylverfahrens** (BVerwG, Urt. v. 01.09.2011, 5 C 27.10, Rn. 19–21). Die Befragten in den Ausländerbehörden schildern in diesem Zusammenhang unterschiedliche Umgangsweisen mit den Angaben des BAMF: Während die einen dessen Entscheidung eher hinterfragen und zum Teil eine erneute Prüfung vornehmen (INT05), übernehmen andere die Angaben vom BAMF ohne größere Einschränkungen (INT3). Jene Behörden, die die Sachlage eher noch einmal selbst prüfen, gehen in erster Linie davon aus, dass die Einordnung vor allem auf Selbstangaben beruht und das BAMF diese nicht gründlich prüft (INT04).

Also, vom BAMF her kriegen wir es ja erst mal nur vorgelegt und präsentiert, sozusagen mit dem Bescheid. Es gibt natürlich viele Bescheide, wo dann drinsteht, die Person ist staatenlos. Aber letztlich ist ein BAMF-Bescheid kein Nachweis über die Identität, und wir prüfen das selber noch einmal nach. Es lässt sich anhand von BAMF-Bescheiden oft feststellen, dass die Angabe staatenlos aufgrund der Angaben in der Anhörung zum Asylverfahren getätigt worden ist. Ich kann mir auch ehr

59 Staatenlose Kurden und Kurdinnen aus Syrien lassen sich in zwei Gruppen unterteilen: Die einen sind Personen, die an der Volkszählung von 1962 teilgenommen hatten, aber nicht nachweisen konnten, dass sie vor 1945 in Syrien ansässig waren; sie wurden als *Ajanib* („Ausländer“) eingestuft. Für diese Gruppe waren der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen sowie Eigentums- und Erbschaftsrechte eingeschränkt. Die zweite Gruppe bilden jene, die sich überhaupt nicht an der Volkszählung beteiligt haben, die *Maktumeen* („Verborgene“). Sie hatten noch weniger Rechte als die *Ajanib* und durften ohne eine spezielle Sicherheitserlaubnis nicht innerhalb Syriens reisen (Institute on Statelessness and Inclusion/ASKV/European Network on Statelessness 2019: 9).

60 In Abweichung vom sonst üblichen Vollbeweis reicht es in diesem Fall aus, wenn man vernünftigerweise davon ausgehen kann, dass die Richtigkeit der Angaben mit hinreichender Wahrscheinlichkeit bestätigt ist, um in der Sache eine Entscheidung zu treffen (vgl. Prütting/Gehrlein 2023: § 294 ZPO Rn. 1–3). Mit der Glaubhaftmachung werden also die Anforderungen an die Beweisführung gesenkt und das Beweismaß reduziert. Damit können auch die Schwierigkeiten hinsichtlich der Urkundenbeschaffung berücksichtigt werden.

61 Vgl. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Sicherheit/Identitaetsmanagement/identitaetsmanagement-node.html> (06.05.2024).

lich gesagt nicht vorstellen, aber es ist jetzt auch nur meine Vorstellung, dass die Staatenlosigkeit dort bis aufs Kleinste geprüft wird.

(INT05)

losenausweis, die keine Staatenlosen sind, weil die Behörde ist immer nur so gut wie der Mitarbeiter, der das letztlich entscheidet.

(INT04)

In den Dienstanweisungen des BAMF (Stand: 01.01.2023) ist allerdings festgehalten, dass Staatenlosigkeit im Asylverfahren lediglich angenommen werden kann, wenn die Antragstellenden dafür einen Nachweis vorlegen, entweder ein Identitätsdokument für Staatenlose nach Art. 27 oder einen Reiseausweis für Staatenlose nach Art. 28 StaatenlÜbk (BAMF 2023; 282–283; Hintergrundgespräch mit Statefree am 07.03.2024). Wenn aber kein Nachweis für Staatenlosigkeit existiert, wird das BAMF sich in der Regel nicht weiter um eine Klärung bemühen, weil es dafür nicht zuständig ist.

Im AZR führen wir nur die als staatenlos, die wir als staatenlos identifiziert haben [...]. Alle anderen führen wir, ich spreche nur für den Kreis [...], nicht als Staatenlose! Es gibt welche, die das BAMF uns als Staatenlose übermittelt. Die kommen dann im System auch erstmal staatenlos an. Die stellen wir dann um auf ungeklärt [...].

(INT04)

Hinzu kommt, dass die Gründe für die Entscheidung in den Akten manchmal nicht ausreichend vermerkt werden. Neu zuständige Ausländerbehörden oder Einbürgerungsbehörden können sie dann nicht nachvollziehen.

Wir haben halt sehr oft das Problem bei Zuzügen, dass Ausländerbehörden Reiseausweise für Ausländer ausstellen, ohne dass irgendwelche Dokumentationen drin sind: Warum kann der keinen Pass beschaffen? Was hat er getan? Welche Mitwirkungspflichten hatte der? Da ist nichts drin.

(INT02)

In solchen Fällen kann es vorkommen, dass Mitarbeitende eine erneute Prüfung einleiten und die betroffenen Personen im AZR von „staatenlos“ auf „ungeklärt“ zurücksetzen (Statefree 2023: 13).

Dass Entscheidungen nicht nachvollziehbar erscheinen oder sogar angezweifelt werden, geschieht vor allem, wenn die einzelnen Behörden sich nicht austauschen bzw. wenn die Entscheidungen nicht gemeinsam oder zumindest koordiniert getroffen werden. Sind dagegen z.B. Ausländer- und Einbürgerungsbehörden unter einem Dach angesiedelt, werden bereits gefällte Entscheidungen in der Regel nicht angezweifelt.

Also, die [Einbürgerungsbehörden] fangen nicht noch mal neu an zu ermitteln und stellen unsere Entscheidungen infrage, wir sind in einem Haus. Es heißt so schön: Die Verwaltung spricht mit einer Stimme.

(INT04)

Die Entscheidungen der Ausländerbehörde sind ihrerseits für andere Behörden ebenso wenig bindend wie die des BAMF. Das macht die Angelegenheit für die Behörden, aber vor allem für die Betroffenen noch komplizierter. So wird manchmal eine bereits festgestellte Staatenlosigkeit erneut geprüft. Das geschieht z.B. häufig nach einem Umzug durch die neu zuständige Ausländerbehörde, durch Mitarbeitende des Standesamts bei einer gewünschten Eheschließung oder der Registrierung einer Geburt oder durch die Einbürgerungsbehörden im Rahmen des Einbürgerungsprozesses (Farinha 2023: 85–86). In den Interviews werden beispielsweise häufiger Bedenken geäußert, dass andere Ausländerbehörden Reiseausweise für Staatenlose zu großzügig ausgeben und zu schnell von Staatenlosigkeit ausgehen.

[...] es gibt mit Sicherheit eine ganze Menge Leute, die als Staatenlose rumlaufen mit einem Staaten-

Zudem sind laut den Befragten die Wege deutlich kürzer und der Verwaltungsaufwand geringer, wenn Ausländer- und Einbürgerungsbehörde eng zusammenarbeiten.⁶² Beispielsweise äußert eine interviewte Person, dass in Fällen, wo die Ausländerbehörde Staatenlosigkeit festgestellt hat, die Einbürgerung zum Teil direkt im Anschluss stattfindet, sofern alle weiteren Voraussetzungen erfüllt sind.

Wir haben dann gleich gesagt: Wissen Sie was? Wir machen jetzt die Feststellung der Staatenlosigkeit, das haben wir gemacht. Und dann habe ich die sofort ins Einbürgerungsverfahren mitgezogen, um, sage ich mal, diese Staatenlosigkeit so kurz wie möglich zu halten. Weil das ist ja eigentlich Ansehen der Sache, dass wir eine Staatenlosigkeit versuchen zu vermeiden, und da versuchen wir, die Übergänge auch zwischen Ausländerbehörde und Staatsangehörigkeitsbehörde dann zusammen zu gestalten.

(INT02)

3.2 Von ungeklärt zu staatenlos: Vorgehensweise der Ausländerbehörden

Um zu verstehen, wie die zuständigen Behörden bei der Klärung der Staatsangehörigkeit bzw. der Feststellung von Staatenlosigkeit vorgehen, sind die dahinterstehenden Zielsetzungen und (staatlichen) Interessen zu berücksichtigen. Diese ergeben sich in erster Linie daraus, ob ein Aufenthaltstitel vorhanden ist oder nicht. Ist das der Fall, z. B. weil das BAMF die Flüchtlingseigenschaft zuerkennt oder ein Abschiebeverbot verhängt hat, besteht für Ausländerbehörden

kaum Anlass, sich weiter um Klärung der Staatsangehörigkeit zu bemühen. Nur wenn die Betroffenen den Reiseausweis für Staatenlose beantragen oder ein Wechsel des Aufenthaltstitels infrage kommt, setzt die Ausländerbehörde einen entsprechenden Prozess in Gang. In beiden Fällen muss die Initiative in der Regel von den Betroffenen ausgehen, die einen solchen Verwaltungsakt mit ihrem Antrag anstoßen (INT02; INT05).

Anders liegt der Fall, wenn z. B. ein Asylgesuch vom BAMF abgelehnt wurde, die betreffende Person ausreisepflichtig ist und abgeschoben werden soll. Für eine Abschiebung muss sowohl die Staatsangehörigkeit als auch die Identität geklärt sein, denn Staaten sind völkerrechtlich nur verpflichtet, ihre eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen (Hoffmann 2017: 334; Info-Box 3). In solchen Fällen kann es also im Interesse der betreffenden Person sein, ihre Staatsangehörigkeit zu verschweigen oder durch Falschangaben zu verschleiern, um eine Abschiebung aus Deutschland zu verhindern.⁶³ Hier werden die Ausländerbehörden von sich aus aktiv und versuchen, sowohl die Staatsangehörigkeit als auch die Identität der betreffenden Person aufzuklären, zur Not auch ohne deren Mitwirkung (INT03).

Okay, die haben einen Aufenthaltstitel, denen passiert nix, die können halt nur nicht reisen, und das ist eigentlich das, was die als Motivation ja auch selber haben müssen [...] als Perspektive, dass der Anreiz für diese Leute ja da ist. Und auf der anderen Seite, da, wo es um die Aufenthaltsbeendigung geht, ist es das Gegenteil. Da ist es ein permanenter Kampf. Da wirkt keiner freiwillig

⁶² Eine Bündelung migrationsbezogener Aufgaben gibt es in einigen Kommunen bereits in Form von Ämtern für Migration und Integration; dort sind verschiedene Verwaltungseinheiten unter einem Dach angesiedelt (Schammann et al. 2020: 33). Jüngst wurde beispielsweise in Berlin die größte deutsche Ausländer- und Staatsangehörigkeitsverwaltung entsprechend reformiert: Seit dem 01.01.2024 ist die Staatsangehörigkeitsbehörde eine Abteilung des Landesamts für Einwanderung. Das soll die Einbürgerungsverfahren vereinheitlichen und beschleunigen (vgl. Senatsverwaltung für Inneres und Sport 2023). Schlee et al. (2023: 25) verweisen allerdings darauf, dass bisher kaum evaluiert wurde, wie unterschiedliche Organisationsmodelle auf das Publikum und die Verwaltung wirken. Für einen positiven Effekt bedarf es einer strukturierten und organisierten Zusammenarbeit, nicht nur einer gemeinsamen Adresse.

⁶³ Für die Verschleierung bzw. das Verschweigen der Staatsangehörigkeit kann es aber noch andere Beweggründe geben, z. B. Angst vor Verfolgung durch den Herkunftsstaat (Richter-Devroe 2022). Opfer von Menschenrechtsverletzungen etwa können ein Interesse daran haben, ihre Identität in Deutschland nicht gänzlich offenzulegen, weil sie z. B. Verfolgung durch Gruppen aus dem Herkunftsland fürchten (Bauer/Schreyer 2022). Aber auch in weniger extremen Fällen kann das Zurückhalten von Dokumenten für die betroffenen Personen vernünftig sein oder auf Angst, Verunsicherung oder Unwissenheit zurückgehen.

mit. Das ist auch menschlich nachvollziehbar. Die wollen nicht abgeschoben werden. Warum sollten sie dann irgendwas tun, was uns diese Arbeit erleichtert?

(INT04)

Je nach Zielsetzung der Behörden bzw. der betroffenen Personen unterscheiden sich der Grund für die Klärung der Staatsangehörigkeit wie auch deren Ausgang. So sind etwa die Anforderungen an eine Identitätsklärung für eine Abschiebung in der Regel niedriger als im Einbürgerungsprozess. Es muss lediglich ein Passersatzpapier beschafft werden, mit dem der mutmaßliche Herkunftsstaat die Rücknahme akzeptiert (Der schleswig-holsteinische Beauftragte für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen 2023: 21; Schulz 2021: 5). Es ist daher stark vom Einzelfall und auch von der Behörde abhängig, zu welchen Maßnahmen diese gesetzlich befugt ist und welche Art von Kooperation sie von den betroffenen Personen verlangen kann. Beispielsweise haben Ausländerbehörden bei einer Passbeschaffungsmaßnahme mit Identitätsfeststellung zum Zweck einer Abschiebung deutlich mehr Befugnisse (z. B. dürfen sie mobile Endgeräte auslesen oder Privaträume durchsuchen) als bei der Feststellung von Staatenlosigkeit zur Ausstellung eines Reiseausweises für Staatenlose (§ 48 Abs. 3a und 3b AufenthG; Der schleswig-holsteinische Beauftragte für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen 2023).

Da das Vorgehen zur Klärung einer ungeklärten Staatsangehörigkeit sich jeweils am Einzelfall ausrichtet, lässt sich laut den Befragten kaum pauschal angeben, welche konkreten Handlungen sie dabei von den betreffenden Personen einfordern oder wann diese ihre Mitwirkungspflicht erfüllt haben. Bestimmte Aspekte wurden jedoch übereinstimmend genannt. Der folgende Abschnitt gibt daher einen Überblick darüber, welche Vorgehensweisen Behörden zur Feststellung einer Staatenlosigkeit oder Klärung einer ausländischen Staatsangehörigkeit anwenden und welche Anforderungen damit verbun-

den sind. Nicht alle diese Maßnahmen werden in jedem Fall im gleichen Umfang oder in der gleichen Reihenfolge angewendet.

Erstgespräch sowie Akten- und Sachverhalts(vor)klärung

Wenn Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit von sich aus an die Ausländerbehörde herantreten, um Staatenlosigkeit feststellen zu lassen,⁶⁴ führen die Behörden zunächst bestimmte allgemeine Schritte durch, um sich einen Überblick über den Fall zu verschaffen. Erst dann werden weitere Maßnahmen ergriffen. Als Erstes müssen die Betroffenen einen Gesprächstermin vereinbaren, um ihr Anliegen vorzutragen und damit die Prüfung in Gang zu setzen (INT05).

Wenn die betreffende Person ein Asylverfahren durchlaufen hat oder aus dem Einzugsbereich einer anderen Ausländerbehörde zuzieht, fordern die Sachbearbeitenden zur Vorbereitung des Gesprächs die entsprechende Akte an, um die bisherigen Schritte nachzuvollziehen und die vorliegenden Dokumente zu sichten. Im Erstgespräch geht es dann in erster Linie um biografische Fragen, aus denen sich Anhaltspunkte für Staatenlosigkeit oder potenziell erworbene oder wiedererwerbbar Staatsangehörigkeiten ergeben können. Dazu gehören auch die Volkszugehörigkeit, Stationen im Lebenslauf und familiäre Beziehungen, denn eine potenzielle Staatsangehörigkeit kann nur nach dem Territorialprinzip oder dem Abstammungsprinzip bestehen, je nachdem, welches davon in dem betreffenden Staatsangehörigkeitsrecht verankert ist.

Ich habe als Erstes gesagt: Wissen Sie, was mir helfen würde? Dass Sie einfach mal einen ausführlichen Lebenslauf schreiben. Wann sind Sie geboren? Von wann bis wann haben Sie wo gelebt? Was haben Sie für eine Ausbildung gemacht? Wie heißt Mama, wie heißt Papa? Wer sind Ihre Geschwister? Das ist dort erst mal so, ich sage immer Puzzle, wir machen eigentlich ein Puzzle

⁶⁴ Das geschieht bei Ausländerbehörden meist in Verbindung damit, dass die betreffenden Personen einen Reiseausweis für Staatenlose beantragen.

und versuchen, um den Lebenslauf drum herum das mit Dokumenten, sag ich mal, zu unterlegen.
(INT02)

Die Regelungen für den Erwerb und Verlust einer Staatsangehörigkeit unterscheiden sich je nach Geburts- oder Herkunftsland und müssen bei der Prüfung berücksichtigt werden. In der Praxis spielen somit das investigative Engagement und die Aufklärungskompetenzen der Sachbearbeitenden eine wichtige Rolle.

Aufforderung zum Einholen von Negativbescheiden
Aus Informationen zu ihrem Geburtsort und zu den Staatsangehörigkeiten ihrer Familienangehörigen werden Staaten abgeleitet, denen die oder der Antragstellende angehören könnte. Die betreffende Person muss dann beweisen, dass diese Staaten sie nicht als ihre Staatsangehörige betrachten. Die Behörden fordern sie auf, dafür entsprechende Negativbescheide von öffentlichen Stellen dieser Staaten (z. B. Auslandsvertretungen in Deutschland) beizubringen. Ein Nachweis von allen Staaten der Welt wird dabei nicht erwartet (INT04). In Fällen wie etwa dem ehemaligen Jugoslawien oder der ehemaligen Sowjetunion können allerdings eine Reihe von Nachfolgestaaten infrage kommen, für die alle ein Negativbescheid erbracht werden muss.

[...] und wenn nicht ganz klar ist, welcher Nachfolgestaat von Ex-Jugoslawien zuständig ist, da muss man dann halt herausfinden, welche Staaten alle in Betracht kommen können, und dann verlangen wir von den Leuten, Negativbescheinigungen vorzulegen, dass die zum Beispiel nicht kosovarische Staatsangehörige sind oder eben nicht mazedonische.

(INT03)

Je mehr Staaten involviert sind, desto schwieriger und aufwendiger wird dieser Nachweis für die Betroffene

nen. Zudem stellen nicht alle Länder solche Negativbescheinigungen aus oder antworten überhaupt auf entsprechende Anfragen, ob diese nun von Privatpersonen kommen oder von deutschen Behörden.

Nachregistrierung als Weg zur (Wieder-)Erlangung einer (potenziellen) Staatsangehörigkeit

Sofern die Möglichkeit besteht, dass die antragstellende Person über eine nachträgliche Registrierung im Geburtenregister eines Landes oder auf anderen Wegen dessen Staatsangehörigkeit (wieder-)erlangen kann, fordern die Ausländerbehörden sie in der Regel dazu auf (AufenthG-AVwV Nr. 3.3.5.4). In solchen Fällen wird Staatenlosigkeit in der Regel nicht anerkannt.

In der Türkei ist es beispielsweise oft so, dass eine Person die Staatsangehörigkeit der Türkei nicht hat. Die Eltern sind aber zum Beispiel türkisch. Jetzt [...] ist es möglich, dass, wenn eine Person in der Türkei nachregistriert wird [...], kann sie sich durch die Nachregistrierung nachträglich einbürgern lassen. Also diese Option auf den Erwerb der Staatsangehörigkeit existiert zum Beispiel dann in so einem Fall, und dann kann ich nicht sagen, dass diese Person staatenlos ist, wenn es eine Möglichkeit zum Erwerb einer Staatsangehörigkeit gibt.

(INT05)

Um die Staatsangehörigkeit von Staaten wiederzuerlangen, in denen das Abstammungsprinzip gilt, kann eine Person beispielsweise DNA-Gutachten anfertigen lassen, die eine entsprechende Abstammung nachweisen, und sich damit in die Register des betreffenden Landes nachtragen lassen (OVG Niedersachsen, Urt. v. 10.12.2007, 2 LA 441/07).⁶⁵ Allerdings ist diese Option mit hohen Kosten und Aufwand verbunden: Die Betroffenen müssen einen oder mehrere DNA-Tests bezahlen, Anwälte einschalten, um Gerichtsverfahren zu führen, oder

⁶⁵ Diese Strategie wird häufig bei kurdischen Volkszugehörigen aus dem Libanon angewendet. Bei diesen besteht zum Teil die Möglichkeit, dass die Großeltern in der Türkei als Staatsangehörige registriert sind bzw. waren. Mit zwei DNA-Abgleichen (zwischen Großelternanteil und Elternteil sowie zwischen Elternteil und Kind) kann dann die Abstammung von einem oder einer türkischen Staatsangehörigen nachgewiesen werden. Daraufhin kann die betreffende Person sich theoretisch in der Türkei nachregistrieren lassen, womit sie die türkische Staatsangehörigkeit erhält.

in das betreffende Land reisen, um eine Nachregistrierung zu veranlassen. Das können sich viele nicht leisten. Was vor diesem Hintergrund zumutbar ist und wo die Grenzen liegen, muss jeweils im Einzelfall geklärt werden.

Prüfung der Echtheit und Glaubwürdigkeit von Dokumenten

Zentral für die Entscheidung der Sachbearbeitenden sind letztlich die Glaubwürdigkeit der vorgelegten Antworten und des Lebenslaufs und die Authentizität der vorgelegten Dokumente. Die Darlegungs- und Beweislast liegt bei den Betroffenen.

Die individuellen Kompetenzen, die Einstellung und das Engagement der Sachbearbeitenden wie auch die verfügbaren zeitlichen Ressourcen für den Prüfprozess können das Ergebnis jedoch entscheidend beeinflussen.

Und wir haben dann die Leute aufgefordert, uns entsprechende Nachweise vorzulegen, und je nachdem, was vorgelegt wurde, lag dann an uns die rechtliche Bewertung, ob tatsächlich die Staatenlosigkeit schon anhand dessen, was vorgelegt wurde, festgestellt werden kann oder halt noch zusätzliche Unterlagen erforderlich sind, um eine solche feststellen zu können.

(INT03)

Die vorgelegten Dokumente werden auf Echtheit⁶⁶ geprüft und die Angaben zur Person und zum Lebenslauf mit denen aus anderen Kontexten abgeglichen, beispielsweise der BAMF-Akte. Dabei gibt es in den Behörden verschiedene Herangehensweisen und auch unterschiedliche Ansprüche in Bezug auf vorgelegte Dokumente und Angaben. So wird berichtet, dass Sachbearbeitende manchmal eigene Recherchen durchführen (z. B. auf Social-Media-Plattformen) oder die Antragstellenden zu landesspezifischen Merkmalen oder Traditionen befragen (INT04). Problematisch ist es, wenn Sachbearbeitende sich vorschnell von vermeintlichen Ungereimtheiten oder Falschangaben leiten lassen oder von einem Täuschungsversuch

ausgehen und deshalb Staatenlosigkeit ausschließen. Solche Herangehensweisen sind besonders dadurch fehleranfällig, dass Staatenlosigkeit häufig sprachliche, kulturelle und ethnische Minderheiten trifft. So kann etwa die Schreibweise von Namen je nach Land und Dialekt variieren (z. B. im arabischen Raum) oder auch im Zuge des Asylantrags anders notiert worden sein. Dies beweist nicht zwangsläufig eine abweichende Identität. Darüber hinaus wissen die Betroffenen manchmal selbst nicht, dass sie staatenlos sind. Vielmehr sind sie überzeugt, dass sie eine bestimmte Staatsangehörigkeit haben, und geben diese entsprechend an, ohne sie jedoch belegen zu können.

Mitwirkungspflichten bei Passbeschaffung und Identitätsklärung

Neben der oben behandelten Bestimmung des Herkunftsstaats und der Klärung einer etwaigen Staatsangehörigkeit ist ein weiterer zentraler Faktor bei der Feststellung von Staatenlosigkeit, dass die Identität der jeweiligen Personen zweifelsfrei festgestellt werden muss. **Ohne geklärte Identität ist ein Wechsel von ungeklärter Staatsangehörigkeit zu Staatenlosigkeit nicht möglich, denn dann lässt sich nicht ermitteln, ob die Person ggf. die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzt** (Hoffmann 2017: 334). Identität und Staatsangehörigkeit werden in der Regel durch einen gültigen Pass oder Passersatz nachgewiesen (§§ 3 und 5, § 48 Abs. 1–3 AufenthG; vgl. auch AufenthG-AVwV Nr. 5.1.4.1), denn diese gelten als anerkannte Identitätsdokumente und bestätigen, dass die Inhaberin bzw. der Inhaber die Staatsangehörigkeit des ausstellenden Staates besitzt (AufenthG-AVwV Nr. 3.0.4, 3.0.8). Bei vielen Staatenlosen lässt sich die Staatenlosigkeit und Identität aber eben nicht durch ein einzelnes Dokument zweifelsfrei klären (Statefree 2023: 4).

Dabei obliegt es grundsätzlich den Betroffenen, ihre Staatenlosigkeit und Identität nachzuweisen. Denn laut einem Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover sind „die erforderlichen Informationen – etwa die detaillierte Darlegung der Abstammung und die Angaben zu den Vorfahren mit Geburtsdaten, Geburts

⁶⁶ Die Prüfung der Dokumente erfolgt entweder durch geschulte Mitarbeitende innerhalb der Behörde oder durch die Landeskriminalämter oder die Polizei (INT04).

orten und Wohnorten – [...] grundsätzlich solche aus dem Lebensbereich des Betroffenen und seiner Herkunftsfamilie, die einer Ermittlung von Amts wegen weitgehend nicht zugänglich sind“ (VG Hannover, Urt. v. 22.12.2021, 5 A 1570/21, Rn. 70; vgl. VG Hannover, Urt. v. 27.04.2010, 2 A 6108/08, Rn. 16). Ausländerbehörden sind aber aufgrund ihres systematischen Informations- und Erfahrungsvorsprungs verpflichtet, die Betroffenen bei ihren Bemühungen um Identitätsklärung zu unterstützen und sie über entsprechende Wege aufzuklären (§ 82 Abs. 3 AufenthG; VG Hannover, Urt. v. 22.12.2021, 5 A 1570/21, Rn. 70).

Solange die vorgelegten Unterlagen nicht ausreichen, sind die Betroffenen verpflichtet, bei der Passbeschaffung und Identitätsklärung mitzuwirken (§ 48 Abs. 3 S. 1 AufenthG). Dazu müssen sie der Ausländerbehörde auf Verlangen alle Urkunden, sonstigen Unterlagen und Datenträger, die zur Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit erforderlich sind, vorlegen oder aushändigen.

Diesen Nachweis, wann war er wo, das ist seine Mitwirkungspflicht, das muss er nachweisen, und da gibt es ja auch Möglichkeiten. Studierenden nachweis aus Moskau, Abschlüsse und Zeugnis der Schule noch aus Kiew. Dann sieht man ja, wann wurde das eine beendet? Wann fing das andere an? Wenn es da Lücken gibt, muss er diese Lücken füllen. [...] Wenn es da eine Lücke von zwei Jahren drin geben würde, müsste er eben nachweisen, wo er in diesen zwei Jahren war. Denn es könnte durchaus denkbar sein, dass er in der Zeit in Lettland, Riga war oder eben auch in einem ganz anderen Land, wo dann immer noch, wenn auch eine kleine, Wahrscheinlichkeit besteht, dass er diese Staatsangehörigkeit erworben hat.

(INT01)

Kann die betreffende Person die erforderlichen Dokumente nicht selbst beschaffen, müssen die Behörden anhand der Gesamtsituation beurteilen, welche Formen der Mitwirkung sie fordern können und welche ggf. nicht zumutbar sind (INT01). In der Regel fordern sie dann dazu auf, die Dokumente über Angehörige oder sog. Vertrauensanwälte im Herkunftsland beschaffen zu lassen; das haben Gerichte auch als in der

Regel möglich und zumutbar angesehen (Der schleswig-holsteinische Beauftragte für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen 2023: 80).

Bitte schaltet auch den Vertrauensanwalt ein, der für dich eine Geburtsurkunde oft als ersten Schritt besorgt. Oder eben beim Dorfvorsteher, der deine Geburt bekundet hat oder eben diese Zeugen besorgt.

(INT01)

Allerdings sind solche Beschaffungen oft mit hohen Kosten verbunden, die sich viele nicht leisten können. Besonders wenn Menschen aufgrund fehlender Dokumente in prekären Umständen leben, ist es ihnen oft unmöglich, mehrmals drei- oder vierstellige Beträge aufzubringen. Hohe Kosten sind für die Behörden jedoch nicht zwangsläufig ein Grund, auf eine mögliche Klärung zu verzichten, wenn es keine Alternativen gibt. Das tun sie nur, wenn der (finanzielle) Aufwand für die Beschaffung unverhältnismäßig hoch ist (Lehnert 2024: 12, 15). In der Praxis halten die Behörden oft an den hohen Anforderungen fest, obwohl ihnen das Problem bekannt ist. Dies führt regelmäßig dazu, dass die betreffenden Personen im ungeklärten Status verbleiben.

Also, was diese Gruppe der überwiegend De-facto-Staatenlosen aus dem Bereich Balkan betrifft, funktioniert das mit der Mitwirkung relativ gut. Das einzige Problem ist, dass diese Staaten natürlich sehr viel Geld haben wollen für einen Pass [...]. Die Mutter geht morgens putzen, abends geht sie noch mal putzen, muss nur vorher die Kinder von der Schule abholen und hinbringen. Die hat wirklich so einen 40-Stunden-Tag, um ihre Familie durchzubringen. Der Vater ist Dachdecker, der ist im Winter immer arbeitslos, das heißt, die haben nicht die Mittel zur Verfügung. Und wenn der Staat sagt, ja, du musst erst mal 300 Euro zahlen, [...] dann musst du nach Montenegro reisen, dort in der Stadt zum Bürgermeister gehen und dein Kind nachregistrieren lassen, das sind alles Kosten, die auf sie zukommen. Das führt dazu, dass es nicht so zügig vorangeht, wie es manchmal gehen könnte, und wenn die sich dann die

Hacken wurd laufen, das gemacht haben und dann immer noch nichts bei rumkommt, haben das Geld in den Sand gesetzt, dann geht natürlich auch irgendwann die Motivation weg.

(INT04)

Darüber hinaus können die Behörden die Antragstellenden auch auffordern, die Botschaften der potenziellen Herkunftsländer aufzusuchen und sich dort beispielsweise eine Negativbescheinigung ausstellen zu lassen (§ 82 Abs. 4 S. 1 AufenthG). Alternativ können sie auch selbst aktiv werden, indem sie beispielsweise bei deutschen Auslandsvertretungen um Amtshilfe bitten, um Dokumente wie eine Geburts- oder Heiratsurkunde zu beschaffen.

(Keine) Grenze der Mitwirkungspflicht

Die Mitwirkungspflicht hinsichtlich der Passbeschaffung und Identitätsklärung ist gesetzlich begrenzt, nämlich bei „Unzumutbarkeit“ (§ 48 Abs. 2 sowie § 60b Abs. 3 S. 1). **Was genau zumutbar ist und was nicht, ist im Aufenthaltsgesetz allerdings nicht definiert und entsprechend umstritten** (Becker/Saborowski 2018: 19; Hörich/Putzar-Sattler 2017: 2). Gewisse Grenzen hat hier zwar die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte (VG) gesetzt: Unzumutbar ist etwa, wenn die betreffende Person eine sog. Reueerklärung⁶⁷ unterzeichnen und sich damit selbst einer Straftat bezichtigen muss, damit der betreffende Staat ihre Staatsangehörigkeit bestätigt (vgl. BVerwG, Urte. v. 11.10.2022, 1 C 9.21). Als unzumutbar gilt auch, Familienangehörige oder Bekannte im Herkunftsland zu Behördengängen aufzufordern, wenn diese sich damit in Gefahr bringen, wobei es der antragstellenden Person obliegt, die Unzumutbarkeit nachzuweisen. Eine gerichtlich gefestigte Definition gibt es aber ebenfalls nicht. Das führt in der Praxis zu erheblicher Unsicherheit hinsichtlich der Grenzen der Zumutbarkeit (Lehnert 2024: 13).

Fraglich ist auch, ob es den Prozess voranbringt, wenn eine Person z. B. wiederholt aufgefordert wird, mit Botschaften oder Behörden des (mutmaßlichen) Herkunftsstaats Kontakt aufzunehmen, wenn diese nicht kooperativ sind (Statefree 2023: 9). Gleiches gilt für die Anforderung von Geburtsurkunden oder Registerauszügen aus Ländern, in denen es kein ausgebautes (Geburten-)Registrierungssystem gibt. Wenn eine Person gar keine Belege hat, werden Behörden anderer Länder ihr in der Regel auch keine Dokumente ausstellen – vor allem dann nicht, wenn sie sich für diese Person nicht verantwortlich fühlen. Hier muss abgewogen werden, ob solche Versuche von vornherein erkennbar aussichtslos und damit unzumutbar sind.

Wann genau die Grenzen der Mitwirkungspflicht erreicht sind und welche Mitwirkungshandlungen die Betroffenen in welchem Zeitraum ausführen müssen, ist jeweils im Einzelfall zu bestimmen (§ 5 Abs. 2 AufenthV, § 60b Abs. 3, § 82 Abs. 4 und 5 AufenthG). Die Tatbestandsmerkmale in den zentralen Rechtsnormen zur Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit eröffnen hier erhebliche Auslegungsspielräume.⁶⁸ Eine verwaltungsrechtliche Klage stellt oft die einzige verbleibende Option dar, um dies zu klären. Dieser Weg ist aber langwierig, kostspielig und kräftezehrend, und viele können und wollen ihn nicht beschreiten (Statefree 2023: 9).

Als letztes Mittel: Klärung der Identität durch eine behördliche Gesamtschau der Angaben

Weil Staatenlosigkeit eng mit der Identität verknüpft ist, wird Staatenlosigkeit in der Regel erst festgestellt, wenn auch die Identität geklärt ist. Prinzipiell ist dies aber auch ohne staatliche Ausweis- oder Identitätspapiere möglich, wenn solche nicht vorgelegt und nicht im zumutbaren Rahmen beschafft werden können. Bezogen auf Einbürgerungsverfahren entwirft das maßgebliche Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

67 Eine solche Erklärung müssen etwa Staatsangehörige von Eritrea abgeben, um in der eritreischen Botschaft einen Reisepass zu erhalten. Damit erklären sie, dass sie es bedauern, ihren nationalen Pflichten nicht nachgekommen zu sein, und eine dafür eventuell verhängte Strafe akzeptieren (Lehnert 2024: 28).

68 S. z. B. https://www.frnw.de/fileadmin/frnw/media/downloads/Themen_a-Z/Aufenthalt/Gesetzliche_Regelungen_zur_Klaerung_der_Identitaet_fin_003.pdf (06.05.2024).

vom 23. September 2020 für die Identitätsklärung ein vierstufiges Verfahren (Info-Box 4). Hierbei muss sukzessive für jede Stufe einzeln geprüft werden, ob die Vorlage der jeweils verlangten Beweismittel objektiv überhaupt möglich und ob sie subjektiv zumutbar ist.⁶⁹ Eine Gesamtschau der Ergebnisse erfolgt erst als letztes Mittel. Dafür tragen die Sachbearbeitenden alle vorgebrachten Informationen und Unterlagen zusammen und bewerten deren Glaubhaftigkeit und Stringenz.

Dieses Stufenverfahren zur Feststellung der Identität bei der Einbürgerung eignet sich potenziell auch, um in der ausländerrechtlichen Verfahrenspraxis Staatenlosigkeit oder eine eventuelle ausländische Staatsangehörigkeit festzustellen. Tatsächlich wird es von einigen Behörden in diesem Kontext auch bereits angewendet. Allerdings berücksichtigt das Verfahren in seiner bisherigen Form nicht die Besonderheiten beim Nachweis von Staatenlosigkeit.⁷⁰

Es gibt – aber das ist dann tatsächlich der aller, aller, aller, allerletzte Schritt – die Möglichkeit der Gesamtschau des gesamten Vorgangs. So was kann man aber nicht machen, wenn es keine Mitwirkung gab, weil da hat man keine Dokumente, kein gar nichts, keine Zeugen, null Aussagen, auf die man sich irgendwie in einer Gesamtschau stützen kann. Gesamtschau heißt ja, man hat keine Nachweise, aber der Vortrag ist komplett glaubhaft und stringent.

(INT01)

Da der Begriff der Zumutbarkeit nicht klar definiert ist, liegt es im Ermessen der Behörden, wann bei der Beschaffung der auf einer Stufe verlangten Beweismittel jeweils die Grenzen des Zumutbaren erreicht sind.⁷¹ Ermessen üben die Behörden in diesem Kon-

text allerdings eher zurückhaltend aus und nur selten zugunsten der Betroffenen. Darüber hinaus werden die Entscheidungen und die Ausübung des Ermessens von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Dazu gehören bundesland- oder behördenspezifische Vorgaben – z. B. von der Behördenleitung oder den jeweils zuständigen Ministerien der Länder –, aber auch die Einstellungen und bisherigen Erfahrungen der Mitarbeitenden (Eule 2014; Marambio 2023; Oberhäuser 2017; Schlee/Schammann/Münch 2023). Die Auslegung in Bezug auf die Anerkennung von Staatenlosigkeit erfolgt somit in einem sehr engen Rahmen und laut den Befragten meist nur als allerletztes Mittel und wird daher nur selten angewendet. Manchmal wird sie gerichtlich angefochten, wobei die Gerichte zum Teil einem weniger strengen Ansatz folgen (s. auch Statefree/European Network on Statelessness/Institute on Statelessness and Inclusion 2023: 5).

Da sind natürlich auch wirklich Fälle, die vor Gericht verhandelt worden sind, wo wir Behörden vielleicht dann auch gesagt haben, wir würden eher nein sagen, und die Gerichte sagen aber, das ist für uns ausreichend.

(INT02)

Wie soll das denn gehen? Wie will denn jemand seine Identität klären, wenn er keine Papiere hat mit einem Lichtbild drauf? Gut, da gibt es wieder die große Differenz zwischen Ausländerbehörden und Standesämtern. Standesämter sagen, der muss eine Geburtsurkunde haben, und ich sage immer, das könnte die Geburtsurkunde von jemand anders sein, da ist kein Lichtbild, kein nichts drauf, was belegt, dass die Person auch die ist, für die die Urkunde ausgestellt worden ist.

(INT04)

69 Dies erfordert mehrere Verwaltungsvorgänge, was das Verfahren aufwendig macht und die Entscheidungsfindung in die Länge zieht (Lehnert 2024: 41–42).

70 Das Verfahren ist daher nach Einschätzung von Statefree in seiner jetzigen Form nicht für eine breitflächige Anwendung im Kontext von Staatenlosigkeit geeignet (Hintergrundgespräch mit Statefree am 07.03.2024).

71 Besonders bei der Passbeschaffung auf der ersten Stufe und der Beschaffung anderer Dokumente können die Behörden sich jedoch an den Zumutbarkeitskriterien nach § 5 AufenthV und § 60b AufenthG und an den gerichtlich festgelegten Grenzen orientieren (Lehnert 2024: 41).

Info-Box 4 Vier-Stufen-Verfahren zur Klärung der Identität im Einbürgerungsverfahren

Für die Einbürgerung in Deutschland ist eine zwingende Voraussetzung die Klärung der Identität (§ 10 Abs. 1 S. 1 und § 8 Abs. 1 StAG). Die Verwaltungsgerichte in verschiedenen Bundesländern haben hier oft streng geurteilt und immer wieder die Vorlage eines gültigen Ausweispapiers verlangt. Beispielsweise versagte das VG Stuttgart einer tibetischen Nonne die Einbürgerung, weil sie keine amtlichen Dokumente vorlegen konnte. Zum Nachweis ihrer Identität hatte sie lediglich eine Bescheinigung des Klosters, eine Geburtsbestätigung vom Büro des Repräsentanten des Dalai Lama sowie eine Bestätigung des Vereins der Tibeter in Deutschland e.V. eingereicht. Im Rahmen des anschließenden Klageverfahrens stellte das BVerwG klar, dass in Ausnahmefällen die Klärung der Identität im Einbürgerungsprozess auch ohne amtliche Ausweispapiere möglich sein müsse. Die Begründung lautete, dass das Einbürgerungserfordernis der geklärten Identität zwar gewichtigen Sicherheitsbelangen diene; zugleich müsse der betreffenden Person der ihr abverlangte Nachweis aber auch objektiv möglich sein, wenn sie bis an die Grenzen der Zumutbarkeit umfassend mitwirke. Um dies zu gewährleisten, hat das Gericht ein vierstufiges Modell zur Identitätsprüfung vorgegeben (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.09.2020, Az. 1 C 36.19):

1. Im Regelfall müssen Einbürgerungsbewerber und -bewerberinnen zum Nachweis ihrer Identität einen Pass oder ein anerkanntes Passersatzpapier vorlegen.
2. Kann ein Pass oder ein Passersatzpapier nicht vorgelegt oder zumutbar beschafft werden, kann die betreffende Person auch andere dafür geeignete amtliche Urkunden vorlegen, bei deren Ausstellung die Richtigkeit der Verbindung von Person und Name überprüft worden ist.
3. Kann der Einbürgerungsbewerber bzw. die Bewerberin auch solche Dokumente nicht oder nicht zumutbar beschaffen oder reichen sie zur Identitätsklärung für sich allein nicht aus, können dafür – allein oder ergänzend – auch andere aussagekräftige Beweise vorgelegt werden, insbesondere sonstige amtliche und nichtamtliche Urkunden oder Zeugenaussagen Dritter.
4. Wenn ein solcher Rückgriff auf sonstige Beweismittel ebenfalls objektiv nicht möglich ist und alle Möglichkeiten einer Ermittlung von Amts wegen ausgeschöpft sind, kann schließlich in besonderen Ausnahmefällen die Identität der betreffenden Person auch allein aufgrund ihrer Angaben als nachgewiesen angesehen werden. Dazu muss die Behörde alle vorgebrachten Unterlagen und Angaben in einer Gesamtschau würdigen und entscheiden, ob sie sie insgesamt als schlüssig und glaubhaft ansieht.

Altfälle auf Wiedervorlage

Es liegt zwar im Sinne der Ausländerbehörden, Fälle ungeklärter Staatsangehörigkeit zu klären, damit sie beispielsweise einen Aufenthaltstitel oder einen Reiseausweis ausstellen oder eine Rückführung organisieren und so auch die Kontakthäufigkeit und damit den Arbeitsaufwand reduzieren können (INT04). In festgefahrenen Fällen bemühen sich die Behörden

aber nicht unbedingt darum, die Sache voranzubringen, besonders wenn die Betroffenen selbst keine (weiteren) Schritte zur Aufklärung unternehmen. Nach einer gewissen Zeit landen diese Fälle daher meistens auf dem Wiedervorlagestapel. Solange die Betroffenen die jeweiligen Forderungen nicht erfüllen können, verbleiben sie im Status ungeklärter Staatsangehörigkeit und Identität.

Also so, muss ich sagen, sind die Ausländerbehörden meistens gewesen, dass sie lieber ungeklärt reinstellen, als eine Entscheidung zu treffen. Deswegen gibt's wahrscheinlich auch so wenig anerkannte Staatenlose. [...] Die Ausländerbehörde muss erst mal was reinsetzen, wie ungeklärt, und die Ausländerbehörde kommt mit dem ungeklärt ganz gut klar. Die kann halt auch Aufenthaltstitel erteilen, und dann gibt es halt nur einen Reiseausweis für Ausländer und keinen Staatenlosenpass. Die Notwendigkeit für Ausländerbehörden, die Staatsangehörigkeit vollumfänglich zu klären, die ist nicht so groß gegeben.

(INT02)

Doch selbst wenn die Ausländerbehörden gewillt sind, eine potenzielle Staatenlosigkeit festzustellen, können sie die aufwendigen und ressourcenintensiven Schritte dafür zum Teil nicht unternehmen. Ein Grund ist die vielfach von den Behörden beklagte derzeitige hohe Auslastung oder gar Überlastung (s. dazu Kap. 3.3). Aber auch unzureichende Aus- und Fortbildungen, Desinteresse am Arbeitsbereich in Verbindung mit mangelnden Aufstiegsmöglichkeiten können dazu führen, dass Sachbearbeitende solche Fälle nicht oder unzureichend bearbeiten.

Kommunikation mit Betroffenen über Aufgaben und Anforderungen

Die Ausländerbehörden sind gehalten, Betroffene bei ihrem Bemühen um Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit bzw. Staatenlosigkeit entsprechend ihrem systematischen Informations- und Erfahrungsvorsprung zu unterstützen (§ 82 Abs. 3 AufenthG). Die Mitarbeitenden müssen entsprechende Wege aufzeigen und auf konkrete Möglichkeiten hinweisen, die den Betroffenen vielleicht nicht bekannt sind (VG Hannover, Urt. v. 22.12.2021, 5 A 1570/21, Rn. 70). Zudem ist der Rechtsstaat grundsätzlich verpflichtet, sein Verwaltungshandeln transparent zu gestalten und den Betroffenen Anforderungen und Entscheidungen entsprechend zu kommunizieren (Schlee/Schammann/Münch 2023: 36).

Die Komplexität der Verfahren in Kombination mit fehlenden Möglichkeiten, die Behörden bzw. ihre Mitarbeitenden zu kontaktieren, bewirkt jedoch, dass die

Betroffenen behördliche Entscheidungen – die für sie schwerwiegende Folgen haben – oftmals nicht nachvollziehen können oder als willkürlich wahrnehmen (Bakoben/Rumpel/Schlee 2023: 11). Dazu trägt auch bei, dass gemäß § 23 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und den entsprechenden Vorschriften in den VwVfG der Länder die Amtssprache Deutsch ist (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2017: 3): **Unzureichende Sprachkenntnisse und Kommunikationsschwierigkeiten können bewirken, dass die Betroffenen Anforderungen und Anforderungen der Behörde nicht verstehen und die geforderten Mitwirkungsaufgaben nicht erfüllen. Zugleich gibt es auch Kritik an der Kommunikation und am Verhalten von Behördenmitarbeitenden; das reicht von missverständlichen oder unverständlichen Informationen bis zu Diskriminierung** (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2016: 9; Herzberger 2013: 8). Gescheiterte Kommunikation führt dann häufig dazu, dass die Bearbeitung des Falls stagniert. Das hat für die Betroffenen gravierendere Folgen als für die Behörde. In einer solchen Situation hilft es laut einigen Befragten, wenn die Betroffenen einen rechtlichen Beistand hinzuziehen (s. dazu auch Schlee/Schammann/Münch 2023: 27).

Also, wir haben da welche, die von Anwälten vertreten sind. Und ich bin manchmal nicht böse, wenn ein Anwalt mit im Fall ist. [...] Weil es das einfacher macht, weil ich dann dem Anwalt sage: Verkaufen Sie Ihrem Mandanten, warum der das braucht.

(INT02)

Häufig können die Betroffenen sich juristische Unterstützung allerdings nicht leisten. Zudem gibt es nur wenige Anwältinnen und Anwälte mit ausgewiesener Expertise auf dem Gebiet der Staatenlosigkeit.

Fazit: Aufklärung der Staatsangehörigkeit im Fokus insgesamt weisen die Interviews darauf hin, dass der Fokus in den Behörden meist auf der – positiven – Feststellung einer Staatsangehörigkeit liegt. Staatenlosigkeit festzustellen wird nur in seltenen Fällen als tatsächliche oder bevorzugte Option angesehen – und wenn, dann nur unter sehr stren

gen Auflagen. Die meisten gehen davon aus, dass in der Regel eine bestehende Staatsangehörigkeit nachgewiesen werden kann, wenn man sich nur entsprechend bemüht. Das führt manchmal dazu, dass die Behörden eine Staatsangehörigkeit annehmen, obwohl keine existiert (Swider/den Heijer 2017: 112). Dies hängt auch damit zusammen, dass es für die Feststellung einer Staatsangehörigkeit in der Praxis mehr Hinweise, Befugnisse und Erfahrungen gibt als für die Feststellung von Staatenlosigkeit, die viel weniger greifbar und schwieriger zu beweisen ist. Zudem ist Staatenlosigkeit mit dem bestehenden System von souveränen Nationalstaaten und dem Konzept, dass jeder Mensch einem Staat angehört, nur schwer vereinbar (vgl. Farinha 2022: 804, 811). Für die Betroffenen zieht sich der Prozess dadurch häufig enorm in die Länge, weil zunächst alle potenziellen Länder ermittelt werden müssen und diese das Nichtbestehen einer Staatsbürgerschaft durch einen formellen Negativbescheid bestätigen müssen.

Darüber hinaus kann es zu Konstellationen kommen, in denen Personen, die in Deutschland geboren sind und zum Geburtsort der Eltern oder Großeltern selbst keinen Bezug haben, von den Behörden zur Wiedererlangung einer potenziellen Staatsangehörigkeit aufgefordert werden. Dann müssen die Betroffenen dies recherchieren und Nachweise für ein Bestehen oder Nichtbestehen dieser Staatsangehörigkeit erbringen. Hier stellt sich nicht zuletzt die Frage, warum bei in Deutschland geborenen Personen die Wiedererlangung einer potenziellen ausländischen Staatsangehörigkeit der Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit vorgezogen werden sollte.

Einige der befragten Behördenmitarbeitenden sind sich dieser Probleme durchaus bewusst und versuchen, dafür Lösungen zu finden, beispielsweise durch Nutzung des Ermessensspielraums.

Und dann haben Sie jetzt Leute, die nach 20 Jahren keinen russischen Pass mehr kriegen. Dort

haben wir dann in Verbindung mit der Ausländerbehörde auch die Staatenlosigkeit festgestellt, weil der Bescheid ist für mich jetzt zumindest erst mal maßgeblich, und ich sage ihnen ganz ehrlich, natürlich könnte ich sagen, klagen Sie jetzt noch dagegen und legen Sie alle Rechtsmittel ein. Die junge Dame war 25, also die hat mit Russland da nicht viel zu tun gehabt [...]

(INT02)

Manchmal wissen die Mitarbeitenden aber auch nicht weiter. Das hat meist zur Folge, dass die Betroffenen im ungeklärten Zustand verbleiben.

3.3 Zentrale Herausforderungen in der behördlichen Praxis

In den Interviews werden verschiedene Herausforderungen im Umgang mit ungeklärter Staatsangehörigkeit und der Feststellung von Staatenlosigkeit angesprochen, die in der behördlichen Praxis auftreten. Sie reichen von Unsicherheit aufgrund fehlender Vorgaben über fehlende Mitwirkung der Betroffenen und mangelnde Kooperationsbereitschaft der (potenziellen) Herkunftsländer bis hin zu strukturellen Schwierigkeiten aufgrund von Personalmangel. Diese Herausforderungen aus der Sicht der Ausländerbehörden werden im Folgenden ausführlicher erläutert.⁷²

Fehlende Mitwirkung der Betroffenen und Betrugsverdacht

Eine zentrale Herausforderung, die in allen Interviews genannt wird, ist fehlende Mitwirkung der Betroffenen. Alle Befragten beschreiben verschiedene Fälle, in denen Staatenlosigkeit aus behördlicher Sicht nicht anerkannt werden konnte, weil die Betroffenen bei der Beschaffung von Dokumenten nicht mitwirkten. Dabei thematisieren sie häufig die Motive der Betroffenen, die sich je nach Konstellation und Hintergrund

⁷² Neben den hier behandelten Herausforderungen aufseiten der Behörden kann es noch weitere geben, die in den Interviews nicht zur Sprache kamen. Für die Betroffenen stellen sich teils ähnliche, teils aber auch ganz andere Probleme (z. B. Diskriminierung); dieser Aspekt kann hier nicht vertieft werden (s. hierzu Bianchini 2014; Farinha 2022; 2023; Hoffmann 2017; Statefree 2023: 7–8).

der Aufforderung zur Mitwirkung unterscheiden. Nicht selten wird in solchen Fällen eine Täuschungsabsicht angenommen.

Im Wesentlichen kommen die Täuschungshandlungen dann, wenn die Person an sich keine aufenthaltsrechtliche Perspektive in Deutschland hat. Meistens stammen diese Leute aus negativ entschiedenen Asylverfahren. Wissen dann auch, dass sie eigentlich ausreisen müssten und dass ihnen die Abschiebung droht und dass sie diese Abschiebung halt damit verhindern, indem sie ihre Staatsangehörigkeit gar nicht preisgeben und ihre wahre Identität nicht aufklären. Damit haben wir dann halt auch viel zu tun. Und jetzt auch im Rahmen des Chancen-Aufenthaltsrechts, was ja relativ neu eingeführt wurde, zeigte sich dann an vielen Fällen auch, dass bisherige Staatsangehörigkeiten oder Identitäten dann doch nicht so der Wahrheit entsprochen haben, wie die Leute das die ganze Zeit in den Verfahren behauptet haben.

(INT03)

Aufgrund von negativen Erfahrungen mit Falschangaben zur Staatsangehörigkeit und Identität haben die Befragten bei Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit häufig Vorbehalte und misstrauen deren Angaben. Wenn keine entsprechenden Dokumente beigebracht werden, gehen sie schnell davon aus, dass die Betroffenen ihre Identität und Staatsangehörigkeit verschleiern wollen, um z.B. eine Abschiebung zu verhindern.⁷³

Da geht es in dem Sinne um eine Person, die eben auch gesagt hat, ich bin kein libanesischer Staatsangehöriger, ich bin Palästinenser aus dem Libanon, durchaus auch sogar Dokumente dafür beigebracht hat und aufgrund dessen zeitweise eben doch ein Aufenthaltsrecht hatte, also nur, weil er ungeklärter Palästinenser war, und jetzt an sich

seit 1996 aber libanesischer Staatsangehöriger ist. Dementsprechend seit 1996 auch kein Aufenthaltsrecht in Deutschland irgendwie gehabt hätte. [...] Aber Sie sehen eben eine Täuschung über fast 30 Jahre in dem Vorgang. Und wir haben das [...] bei verschiedenen Gruppen in dem Sinne immer wieder. Wie gesagt, der erste Vortrag, ich bin Ungeklärter oder ich bin Staatenloser, ist regelmäßig in dem Sinne einfach mit Vorsicht zu genießen, und dementsprechend wird ja dann eben darauf auch gepocht, dass der Mitwirkungspflicht Genüge getan wird und dann entsprechend Nachweise beigebracht werden.

(INT01)

Neben bewussten Täuschungshandlungen zum eigenen Vorteil können Betroffene Informationen auch aufgrund von Misstrauen gegen die Behörden oder schlicht aus Unkenntnis der Prozessabläufe oder aus Angst zurückhalten (INT02). Staatenlose Syrerinnen und Syrer etwa befürchten laut McGee und Albarazi (2020: 41) oft, dass sie sich – sowohl in Syrien als auch im Ausland – weiteren Gefahren und Problemen aussetzen, wenn sie ihre fehlende Staatsangehörigkeit offenlegen.

Wie häufig tatsächlich Täuschungsversuche vorkommen und wie oft fehlende Dokumente andere Ursachen haben, lässt sich nicht ermitteln. Negative Erfahrungen mit Täuschungsabsichten können aber dazu führen, dass Behördenmitarbeitende diese verallgemeinern, dadurch hinsichtlich der Anforderungen insgesamt strenger werden und in künftigen Verfahren eher restriktiv und zuungunsten der Betroffenen entscheiden.

Eine zentrale Herausforderung für Sachbearbeitende bei der Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit besteht also darin, objektiv zu unterscheiden, wer absichtlich Informationen zurückhält und wer zwar willens, aber nicht in der Lage ist, hinreichende Dokumente beizubringen.

⁷³ Aus anderen Studien ist bereits bekannt, dass Skepsis bezüglich der Angaben der Betroffenen stark vom Klima in den Behörden, den internen Diskussionen und ausgetauschten Erfahrungen abhängt, zum Teil auch von den jeweiligen Personen (Eule 2014; Schlee/Schammann/Münch 2023).

Mangelnde Kooperation potenzieller Herkunfts- oder Geburtsländer

Die Befragten aus den Ausländerbehörden berichten zudem häufig von Problemen bei der Zusammenarbeit mit den (mutmaßlichen) Herkunftsländern. Wenn z. B. mehrere Staatsangehörigkeiten infrage kommen wie bei den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, schieben sich die Länder zum Teil gegenseitig die Verantwortung zu. Das führt manchmal zu absurden Situationen.

[...] montenegrinische Mutter, mazedonischer Vater bekommen Kinder. Sie hat einen serbischen Pass, er hat einen mazedonischen. Die Staatsangehörigkeiten stehen einwandfrei fest. Jetzt gehen sie zu den Botschaften und sagen, wir möchten gerne unsere Kinder registrieren lassen, damit die Pässe kriegen. Mazedonien sagt: Geh doch nach Montenegro. Montenegro sagt: Geh doch nach Mazedonien. Beide verweigern die Ausstellung von Pässen. Diese Kinder sind definitiv, wir gucken mal in das Völkerrecht, und auch die haben das Abstammung-nach-dem-Blut-Prinzip [...], sind das Staatsangehörige sowohl von Mazedonien als auch von Montenegro. Beide Staaten stellen keinen Pass aus. Sie sind also nicht de-jure- sondern nur de-facto-staatenlos. So, wir können denen also keinen Staatenlosenausweis ausstellen [...]

(INT04)

Wie dieses Beispiel illustriert, entsteht aus bestimmten Gegebenheiten im Zusammenspiel mit den behördlichen Ansprüchen manchmal ein Teufelskreis: **Solange die potenziellen Herkunftsländer nicht kooperieren und z. B. Negativbescheide ausstellen, verbleiben die betreffenden Personen in der Kategorie der ungeklärten Staatsangehörigkeit. Die Betroffenen sehen sich dann sowohl den Anforderungen der deutschen Behörden als auch denen der Behörden im vermuteten Herkunftsland ausgesetzt und können oft weder die einen noch die anderen erfüllen.** Denn es ist fraglich, ob und

inwieweit sie selbst überhaupt beeinflussen können, dass ein (mutmaßlicher) Herkunftsstaat ihnen Dokumente ausstellt, oder wissen, wie sie an die von den deutschen Behörden verlangten Dokumente kommen. Darauf wird von zivilgesellschaftlichen Organisationen immer wieder hingewiesen (s. z. B. Statefree 2023: 13; Hintergrundgespräch mit Statefree am 07.03.2024). Und selbst wenn die angefragten Länder Negativbescheide ausstellen, führt dies oft nicht zur Feststellung von Staatenlosigkeit. Denn solange die theoretische Möglichkeit besteht, dass die betroffene Person sich nachregistrieren lassen oder die Staatsangehörigkeit eines Landes (wieder-)erlangen kann, können die deutschen Ausländerbehörden sie zu entsprechenden Bemühungen auffordern (VG Düsseldorf, Urt. v. 05.03.2015, 8 K 4951/12, Rn. 43-45; Oberverwaltungsgericht NRW, Urt. v. 06.07.2012, 18 E 1084/11).⁷⁴ In der Zwischenzeit gilt sie als de-facto-staatenlos und damit als Person mit ungeklärter Staatsangehörigkeit (INT04). Zwar kann eine Person zum (Wieder-)Erwerb einer Staatsangehörigkeit nicht gezwungen werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.07.1996, 1 C 30.93). Unterlässt sie den Versuch, muss sie aber die Konsequenz daraus tragen, nämlich den Verbleib in der Kategorie „ungeklärte Staatsangehörigkeit“.

Ob eine Nachregistrierung und damit die Wiedererlangung einer Staatsangehörigkeit rechtlich und tatsächlich möglich ist, muss jeweils im Einzelfall geklärt werden. Das wiederum ist für die Behördenmitarbeitenden eine Herausforderung und kann zu Verwirrung und fehlerhaften Einschätzungen führen. Im Prinzip müssen sie dafür sowohl die jeweiligen Gesetze der in Betracht kommenden Staaten als auch deren praktische Handhabung kennen. Dafür fehlen oft schlicht ausreichende Hintergrundinformationen (etwa Berichte von zivilgesellschaftlichen Organisationen, wissenschaftliche Arbeiten etc.), und es gibt keine zentrale Kompetenzstelle, die solche Informationen sammelt. Nach derzeitiger Lage müssen sich die Mitarbeitenden der rund 600 Ausländerbehörden in Deutschland das jeweils erforderliche Wissen also selbst erarbeiten. Zudem fehlt es an Richtlinien, wie

⁷⁴ Laut einem Urteil des VG Hannover von 2021 liegt die Anforderung der Wiedereinbürgerung darin begründet, dass „ein bewusstes Zusammenwirken des Ausländers mit den Behörden des ausländischen Staates zu Lasten der Bundesrepublik Deutschland vermieden werden [soll]. Die Mitwirkungspflicht des Ausländers verlangt ihm daher auch ab, dass er ggf. seine Nachregistrierung im Ausland betreibt“ (VG Hannover, Urt. v. 22.12.2021, 5 A 1570/21, Rn. 71).

in solchen (unklaren) Fällen durch die Behördenmitarbeitenden zu verfahren ist (s. u.).

Notwendiges Wissen nicht breit verfügbar

Wie oben schon angesprochen, müssen bei solchen Fällen nicht nur Gesetze, untergesetzliche Regelungen und die Verwaltungspraxis der jeweiligen Herkunftsländer (z. B. bei der Geburtenregistrierung) berücksichtigt werden, sondern z. B. auch historische und gesellschaftliche Hintergründe (vgl. OVG NRW, Urt. v. 01.07.1997, 25 A 564/96; OVG Berlin, Urt. v. 12.06.1991, 5 B 44.90). Ihre Bearbeitung erfordert also erhebliches Fachwissen (INT03). Über eine entsprechende Expertise verfügen häufig nur Einzelpersonen, die schon lange in der Behörde arbeiten (INT02). Sie speist sich neben der Kenntnis einschlägiger Gesetze und Erlasse vor allem aus Erfahrungswissen und Know-how, das sie sich im jahrelangen Umgang damit angeeignet haben.

Seit 2007 bin ich jetzt in der Behörde, und gerade in dem Bereich lebt es wahnsinnig viel von Kenntnissen oder von Sachen, die man selber schon mal selbst ermittelt hat oder mit denen man zu tun hat. Also viel nicht bloß aus Gesetzen oder Erlassen, sondern eben wirklich auch mit Fällen, mit denen man selber gearbeitet hat, also dieses Know-how, was man sich so rundherum erarbeitet. Das ist auch in dem Bereich sehr, sehr wichtig.

(INT02)

Mitarbeitende, die erst seit Kurzem in den Ausländerbehörden sind und mit ungeklärter Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit noch kaum oder keine Berührungspunkte hatten, haben dagegen oft nicht das nötige Fachwissen für diese komplexe Materie (INT2). Durch die hohe Fluktuation beim Personal haben sie zudem kaum genug Zeit und Gelegenheit, solches Wissen aufzubauen, während Personal mit der entsprechenden Expertise verloren geht. Die Folge ist, dass behördliche Entscheidungen über die Feststellung von Staatenlosigkeit sich in die Länge ziehen können und fehleranfällig sind.

Der Umgang mit fehlendem Wissen oder Unsicherheit bei komplizierten Fällen variiert je nach Ausländerbehörde. Zum Teil holen sich die Sachbe-

arbeitenden bei der Bearbeitung komplexer Fälle Hilfe innerhalb und manchmal auch außerhalb der eigenen Behörde. Letzteres tun vor allem jene, die schon lange in dem Feld arbeiten und ein gewisses Netzwerk aufgebaut haben (INT02; INT04). Sie sprechen z. B. mit Kolleginnen und Kollegen aus anderen (Ausländer-)Behörden über solche Fälle oder teilen allgemeine Hinweise und Informationen. Dies erfolgt aber nicht strukturiert, sondern ist abhängig von Einzelpersonen. Zudem beschränkt sich die Zusammenarbeit meist auf die umliegenden Kreise und kreisfreien Städte oder das Bundesland; ein bundesweiter Austausch besteht kaum. Eine der befragten Personen verweist aber auf ein Online-Frage-Antwort-Forum, das Mitarbeitende von Ausländerbehörden bundesweit nutzen können, um Informationen auszutauschen und komplizierte Fälle zu diskutieren (INT04). Die Plattform umfasst sowohl offene als auch geschlossene Foren. In Ersteren können sich Behördenmitarbeitende und Personen aus der Migrationsarbeit und -beratung austauschen. Zu Letzteren haben nur Behördenmitarbeitende Zugang (INT04).

Wie und wo Fachwissen gesammelt werden kann, ist auch abhängig von den Verwaltungsstrukturen: Behörden haben je nach Größe unterschiedliche Ressourcen und entwickeln unterschiedliche Grade von Professionalisierung und Spezialisierung, wobei sich hier kein einheitliches Bild ergibt (Schlee/Schammann/Münch 2023: 21, 27). Einige, vor allem größere Ausländerbehörden haben beispielsweise separate Stellen für die Bearbeitung besonders komplizierter Fälle eingerichtet, damit diese möglichst einheitlich entschieden werden. In anderen Behörden sind die Sachbearbeitenden jeweils für mehrere Fachgebiete verantwortlich; das macht es schwierig, zum Thema Staatenlosigkeit ein vertieftes Fachwissen zu entwickeln. Dadurch müssen solche Fälle von Sachbearbeitenden ohne entsprechendes Fachwissen bearbeitet werden.

Komplexe Rechtslage und fehlende Vorschriften zur Auslegung des Rechts

Im Zusammenhang mit der enormen Komplexität der Fälle wird in den Interviews als ein weiteres Problem immer wieder genannt, dass es zur Feststellung von Staatenlosigkeit oder einer ausländischen

Staatsangehörigkeit nur wenige bzw. unpräzise Vorgaben und große Ermessensspielräume gibt. Dass die gesetzlichen Regelungen und Vorschriften sich häufig ändern, verkompliziert die Materie zusätzlich. Das führt zu Mehrarbeit in den Ausländerbehörden, was wiederum zeitliche und personelle Ressourcen bindet (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023: 55; Schlee/Schammann/Münch 2023: 30). Die Überlastung der Behörden hat wiederum nachteilige Folgen für die Betroffenen (Lamroubal 2023: 196): **Können die Mitarbeitenden ihre Fälle nicht oder nur rudimentär bearbeiten, werden vor allem komplexe Fälle wie die Anerkennung von Staatenlosigkeit zurückgestellt und deutlich später bearbeitet.**

Die grundlegenden rechtlichen Regelungen zum Umgang mit Staatenlosigkeit sind im Aufenthalts- und im Staatsangehörigkeitsgesetz verankert. Zu beiden Gesetzen gibt es zudem verbindliche Allgemeine Verwaltungsvorschriften; diese gelten jedoch schon länger als veraltet bzw. unvollständig (Hailbronner et al. 2022: § 8 StAG, Rn. 10). Staatenlosigkeit wird darin zwar erwähnt, und es gibt einige Hinweise auf die Mitwirkungspflichten. Diese sind jedoch nicht hinreichend expliziert oder konkretisiert (vgl. State-free/European Network on Statelessness/Institute on Statelessness and Inclusion 2023: 5). Zudem wird die Definition von Staatenlosigkeit aus Art. 1 Staatenlosigkeitsgesetz sowohl in den Verwaltungsvorschriften des BMI als auch in gerichtlichen Entscheidungen recht eng ausgelegt (s. Kap. 4.1.1). Damit liegt die Entscheidung oft im Ermessen der Behördenmitarbeitenden, sie kann – je nach Gewichtung der einzelnen Tatbe-

stände – für oder gegen die Betroffenen ausfallen.⁷⁵ Aus der Perspektive der Betroffenen hängt es somit in gewisser Weise vom Zufall ab, ob sie auf erfahrene bzw. entsprechend wohlgesonnene Mitarbeitende treffen und ob Staatenlosigkeit festgestellt wird (hierzu auch Farinha 2022: 801, 807–808).

Zu zwischenzeitlichen Änderungen im Aufenthalts- bzw. Staatsangehörigkeitsrecht veröffentlicht das BMI für die Länder vorläufige Anwendungshinweise zur Umsetzung. Diese sind jedoch im Gegensatz zu den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften unverbindlich.⁷⁶ Eine grundlegende Aktualisierung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften ist bislang nicht erfolgt. Die Bundesländer haben zur Anerkennung von Staatenlosigkeit bisher kaum eigene Regelungen oder Erlasse verabschiedet.⁷⁷

Eine weitere Möglichkeit, die behördliche Praxis stärker zu vereinheitlichen, sind themenspezifische Rundschreiben des BMI an die Länderministerien, die für das Staatsangehörigkeitsrecht und/oder das Aufenthaltsrecht zuständig sind. **Ein themenspezifisches Rundschreiben nutzte das BMI im Jahr 2020, als es erkannte, dass die Ausländerbehörden Schwierigkeiten mit der Feststellung der Staatenlosigkeit von palästinensischen Volkszugehörigen hatten und solche Fälle uneinheitlich handhabten** (Rundschreiben des BMI vom 18.06.2020: Personen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit, Az. M3-20302/2#1).⁷⁸ **Diese Handreichung wird in der Praxis als sehr hilfreich wahrgenommen, sowohl für die Behörden als auch für die Betroffenen selbst, denen sie Klarheit darüber verschafft, was von ihnen verlangt wird.**

⁷⁵ Ermessensentscheidungen sind ein zweischneidiges Schwert: Einerseits können sie bewirken, dass die Entscheidungen bis zu einem gewissen Grad uneinheitlich sind, zum Teil nicht nachvollziehbar oder sogar willkürlich erscheinen. Ermessen heißt aber nicht, dass Verwaltungen nach Gusto entscheiden können, denn die Ausübung des Ermessens ist mit Blick auf Ermessensfehler gerichtlich überprüfbar. Andererseits lassen sich nur so auch einzelfallbezogenen Entscheidungen im Sinne von Einzelfallgerechtigkeit treffen, die das Gesetz oder die Vorschriften z. B. im Sinne der Betroffenen auslegen. Ermessensnormen sorgen auch dafür, Gesetze schlank zu halten, denn ohne behördliches Ermessen müsste versucht werden, eine Vielzahl von Konstellationen gesetzlich zu erfassen und zu normieren.

⁷⁶ So kommt es vor, dass eine vom BMI empfohlene großzügige Auslegung in den Verwaltungsvorschriften einzelner Länder nicht nachvollzogen wird. Ebenso können die Länder das Recht auch liberaler auslegen, als das BMI empfiehlt.

⁷⁷ Eine Ausnahme bildet z. B. Schleswig-Holstein, wo es einen Erlass zur Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit gibt. Zudem hat Baden-Württemberg Zustimmungsvorbehalte gegen die Verwaltungsvorschriften formuliert: Hier muss das Regierungspräsidium der erstmaligen Erteilung eines Reiseausweises für Staatenlose zustimmen. Ähnliches gilt in Mecklenburg-Vorpommern für Fälle, in denen die Identität und/oder Staatsangehörigkeit im Einbürgerungsverfahren klärungsbedürftig ist. Hier müssen die Staatsangehörigkeitsbehörden die Einbürgerungsakte vor der Entscheidung dem Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern zur Zustimmung übersenden.

⁷⁸ In den meisten Bundesländern wurde dieses Rundschreiben, das u. a. Informationen zur Ausstellung von Reiseausweisen für Staatenlose und zur Feststellung der Staatenlosigkeit enthält, (per Erlass) an die zuständigen Behörden übersandt.

Ja, also speziell für den Bereich palästinensische Flüchtlinge war es eine sehr große Hilfe, muss ich sagen, und ich würde auch, das kann ich im Namen meiner Kollegin sagen, wir würden uns schon wünschen, dass mehr Handreichungen dieser Art und Klärungen vorliegen, auch für andere Länder, die eben problematisch sind. Weil, es ist eine konkrete Linie. Das Ermessen ist da deutlich reduziert worden, und das hilft einfach in der Beschleunigung auch, und auch für die Person, für die betroffene Person selber ist es leichter, weil die genau wissen, was brauche ich, und das ist bei jedem gleich.

(INT05)

Weitere spezifische Hinweise oder Versuche, die Praxis zu vereinheitlichen, gibt es kaum, weder vonseiten des Bundes noch von den Landesministerien.⁷⁹ Die Befragten würden es begrüßen, wenn es auch für andere Fallkonstellationen und zu Staatenlosigkeit allgemein Richtlinien gäbe, die schwierige Ermessensentscheidungen begrenzen und sie damit in ihrer Arbeit unterstützen. Hier manifestiert sich der Wunsch, dass die Landesregierungen und/oder die Bundesregierung für Entscheidungen in diesem Feld mehr Verantwortung übernehmen (s. dazu Schlee/Schammann/Münch 2023: 22).

Allgemeine behördliche Herausforderungen: Überlastung und Kapazitätsengpässe

Neben spezifischen Herausforderungen bei der verfahrensrechtlichen Feststellung von Staatenlosigkeit, die sich aus der Materie als solcher ergeben, wird eine sachgemäße Bearbeitung der Fälle in der Praxis auch durch die oft vorgetragene Überlastung und personelle Engpässe in den Behörden erschwert

bzw. verhindert (Schlee/Schammann/Münch 2023: 5). Viele Ausländerbehörden arbeiten nach eigener Einschätzung „an der Grenze der Belastbarkeit“ (Deutscher Landkreistag 2023). Die Gründe dafür sind vielfältig und hängen zum Teil miteinander zusammen. So fällt es schwer, gutes Personal zu finden und zu halten, weil die Arbeitsplätze nicht attraktiv genug sind (Eule 2014: 104–106; Schlee/Schammann/Münch 2023). Durch häufige Personalwechsel kann zugleich kaum Fachwissen aufgebaut werden oder geht wieder verloren. Das ist in einem so komplexen Arbeitsfeld besonders folgenreich.

Und diese hohe Fluktuation, die wir in den kommunalen Behörden haben, macht es uns halt wahnsinnig schwer, dieses Know-how zu halten und darauf wieder zurückzugreifen.

(INT02)

In den Interviews wird zudem immer wieder betont, dass Fälle der Feststellung von Staatenlosigkeit oder einer Staatsangehörigkeit aufgrund ihrer Komplexität und des damit verbundenen Arbeitsaufwands meist weit über das hinausgehen, was in einzelnen Ausländerbehörden geleistet werden kann. Mit den vorhandenen Mitteln, der Eingruppierung und dem entsprechenden Ausbildungsniveau der Mitarbeitenden und der wahrgenommenen hohen Arbeitsbelastung der Ausländerbehörden sei eine solche Prüfung nicht durchführbar.

Das, was in der Ausländerbehörde, ich sag mal, an der Front arbeitet, ist mittlerer Dienst in der Vergütungsgruppe 9a. Alles, was in der Staatsangehörigkeitsbehörde arbeitet, ist eine 9c. Schon der Anspruch an die Arbeit, selber zu ermitteln,

⁷⁹ In einigen Bundesländern gibt es spezifische Informationen sowie Handlungsempfehlungen, insbesondere zum Thema Identitätsklärung im Einbürgerungsverfahren. Diese umfassen einerseits Hintergrundinformationen und andererseits Auszüge aus der Rechtsprechung bezüglich der Identitätsklärung (vgl. https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/20190808_MILISH-Erlass-Anlage1-Handlungsempfehlungen-Identitaetsklaerung.pdf, 06.05.2024, sowie https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/20190808_MILISH-Erlass-Anlage2-Rechtsprechunguebersicht-Identitaetsklaerung_20190620.pdf, 06.05.2024). In Brandenburg werden zudem verwaltungsinterne Informationen für die brandenburgischen Staatsangehörigkeitsbehörden bereitgestellt und in Schleswig-Holstein werden Hinweise und Informationen zur Unterstützung bei der Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit für bestimmte Nationalitäten angeboten. Diese werden vom zuständigen Ministerium bedarfsgerecht und länderspezifisch weiterentwickelt. Das Innenministerium des Saarlands verweist darauf, dass es im Saarland lediglich eine Ausländerbehörde (Zentrale Ausländerbehörde des Landesverwaltungsamtes) und nur eine Einbürgerungsbehörde (Ministerium für Inneres, Bauen und Sport) gibt, sodass es insbesondere mit Blick auf einen Gleichklang von Verwaltungsentscheidungen innerhalb des Landes keiner Regelung bedarf.

ranzugehen, unterschiedlichste Behörden anzufragen, sich Dokumente [...] abzugleichen – da ist der Verantwortungsbereich im gehobenen Dienst schon doch ein bisschen anders als bei der Ausländerbehörde, wo eben vieles über Checklisten-Systeme geht. Dieses individuelle Arbeiten, einzelfallbezogene Arbeiten, das kriege ich in der Ausländerbehörde noch nicht ganz so stark durch, zumindest nicht in den Frontoffice-Bereichen. Und deswegen ist die Prüfungstiefe bei der Ausländerbehörde meist nicht ganz so stark gegeben wie bei der Staatsangehörigkeitsbehörde.

(INT02)

Uneinheitliche Handhabung: Zentralisierung als Ausweg?

Alle Befragten plädieren dafür, den Prozess zur Feststellung von Staatenlosigkeit oder einer Staatsangehörigkeit zu zentralisieren. Dabei äußern sie durchaus auch Bedenken hinsichtlich der Umsetzung und der Machbarkeit einer Zentralisierung.

Also, ich bin ein Verfechter der Zentralisierung. Das liegt aber einfach daran, dass ich über die Jahre gemerkt habe, dass dieses Know-how, was man sich erarbeitet in den Bereichen, und auch, welche Informationen gebündelt werden müssen, weil sie von überall kommen, ich immer mehr dazu übergehe, dass es eben wirklich sinnvoll ist, Spezialisten ranzulassen.

(INT02)

[...] es führt eben zu dem Ergebnis, dass 600 Ausländerbehörden 600-mal unterschiedlich entscheiden, vielleicht bei demselben Fall. Und deswegen wäre an der Stelle eine zentrale Zuständigkeit aus unserer Sicht wünschenswert, erfordert aber eben eine Gesetzesänderung im Aufenthaltsgesetz, damit das BAMF dafür überhaupt zuständig wird.

(INT01)

Wir haben [...] Unterbesetzung, Fachkräftemangel, es kommt einfach kaum jemand nach, und dass man dann so eine Staatenlosenprüfung ordentlich durchführt, ist einfach schwierig und zeitlich nicht machbar. [...] Das kann dann nur schief laufen. Und wenn man es zentralisiert, gibt es eben Mitarbeiter dafür, die sind geschult, die machen nur das, und auch für die Betroffenen wäre es einfach leichter. Für uns auch, weil wir können [uns] dann auch darauf verlassen, dass das dann richtig ist.

(INT05)

Von einer Zentralisierung versprechen sich die Befragten in erster Linie eine Entlastung der eigenen Behörde. Sie meinen aber auch, dass es die Entscheidungspraxis (stärker) vereinheitlichen und die Entscheidungsqualität verbessern würde, wenn solche Fälle von darauf spezialisiertem Personal bearbeitet werden.⁸⁰

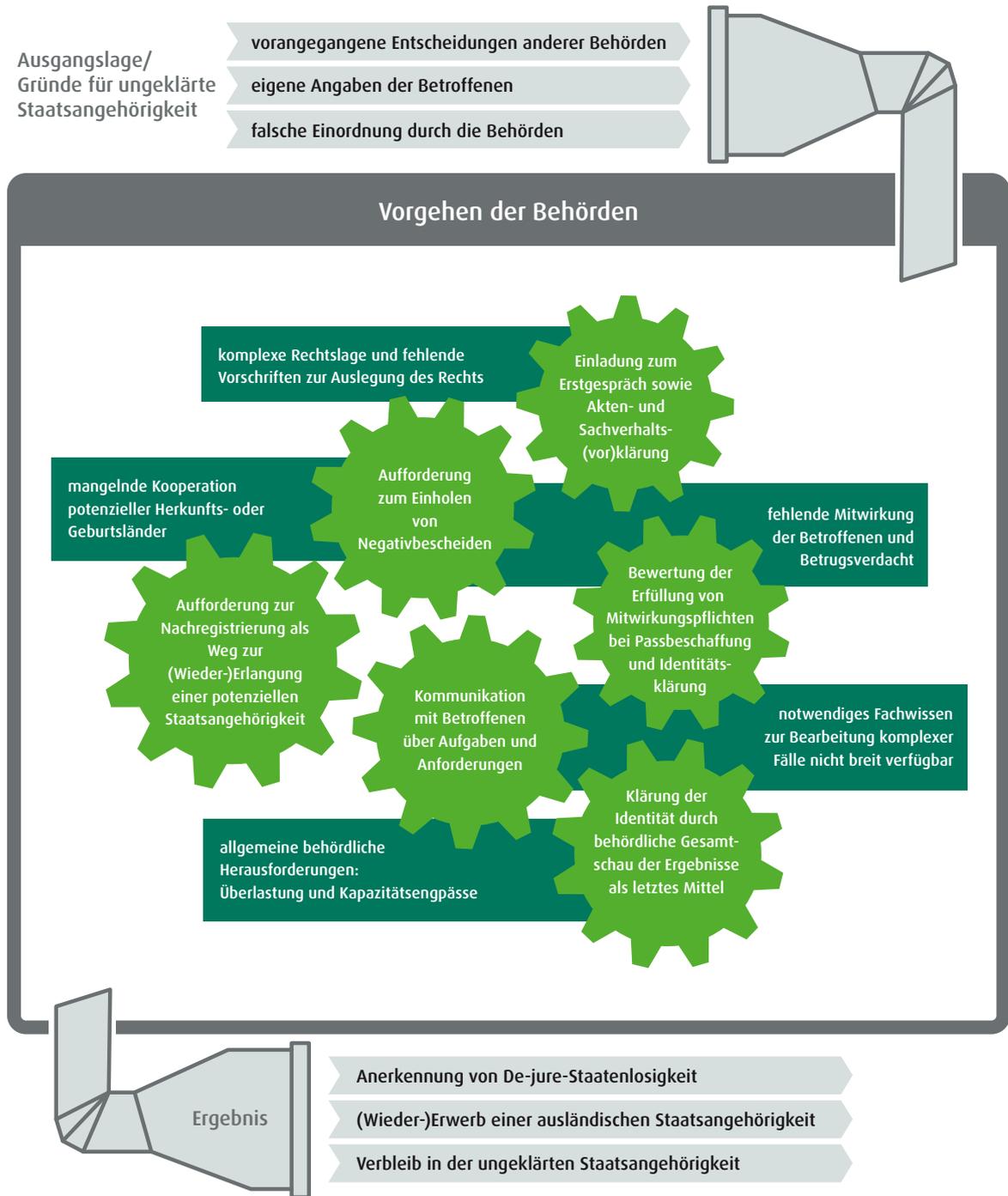
4 Fazit und Handlungsempfehlungen

Deutschland ist als Vertragsstaat des Staatenlosenübereinkommens implizit verpflichtet, Staatenlose in seinem Hoheitsgebiet zu identifizieren und ihnen Zugang zu nationalen und internationalen Rechten zu gewähren.⁸¹ Im Übereinkommen der Vereinten Nationen ist jedoch nicht geregelt, wie ein Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit konkret ausgestaltet werden sollte. Die Feststellung von Staatenlosigkeit ist aber rechtlich und verfahrenstechnisch sehr komplex (Abb. 1). In Staaten wie Deutschland, die kein einheitliches Verfahren dafür etabliert haben, führt das in der Praxis häufig zu großer Unsicherheit, sowohl aufseiten der Betroffenen als auch bei den Mitarbeitenden der damit befassten Behörden. So muss dafür u. a. umfassendes Wissen über die deutschen wie auch die ausländischen Rechtsnormen und Praktiken vorhanden und abrufbar sein.

⁸⁰ Der Wunsch nach einer Zentralisierung auf Bundesebene wurde auch von mehreren Landesministerien im Rahmen der Abfrage angeführt.

⁸¹ Diese Verpflichtung wurde u. a. vom UNHCR, dem UN-Menschenrechtsausschuss und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bekräftigt (European Network on Statelessness 2021: 5).

Abb. 1 ‚Blackbox‘ Ausländerbehörde: Vorgehen und Herausforderungen bei der Feststellung von Staatenlosigkeit



⚙️ Vorgehen der Ausländerbehörden
 ■ Herausforderungen

Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR/Deniz Keskin

Die zeitaufwendige und komplexe Prüfung kann von den Sachbearbeitenden in den Behörden im normalen Arbeitsalltag oft nicht geleistet werden. Zugleich gibt es Berichte aus der Praxis über Falschangaben und Täuschungsversuche: Manchmal wollen Personen über die Anerkennung von Staatenlosigkeit oder das Verschweigen ihrer tatsächlichen Staatsangehörigkeit z. B. einen Aufenthaltstitel erlangen oder ihre Abschiebung verhindern (s. Kap. 3.2 und 3.3). **Es liegt also einerseits im staatlichen Interesse, Schutzbedürftige zu identifizieren, deren Staatenlosigkeit festzustellen und ihnen Wege dafür aufzuzeigen, um im Einklang mit internationalen Abkommen Staatenlosigkeit zu reduzieren. Andererseits sollte unter ordnungsrechtlichen Aspekten ermittelt werden, wer eine Staatsangehörigkeit besitzt und diese nur im eigenen Interesse verschleiert.** Ein funktionierendes Feststellungsverfahren und effektive Behörden sind somit eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Vertragsstaaten ihren internationalen Verpflichtungen nachkommen. Da das Anerkennungsverfahren nicht einheitlich geregelt ist, an die Mitwirkung der Betroffenen hohe Anforderungen gestellt werden und die betreffenden Behörden oft zu stark überlastet sind, um eine Feststellung ordnungsgemäß durchzuführen, verbleiben betroffene Personen oft in der Kategorie „ungeklärte Staatsangehörigkeit“.

Der wissenschaftliche Stab des SVR leitet aus den durchgeführten Interviews, dem Workshop mit Expertinnen und Experten, der gesichteten Literatur und der systematischen Abfrage zu Leitlinien bezüglich der Feststellung von Staatenlosigkeit bei den obersten Landesbehörden die nachfolgenden Handlungsempfehlungen ab. Sie beziehen sich zum einen auf grundsätzliche Anpassungsbedarfe in Bezug auf die Rechtslage (s. Kap. 4.1), zum anderen auf institutionelle Änderungen und Optimierungen hinsichtlich der Feststellung von Staatenlosigkeit (s. Kap. 4.2 und 4.3).

4.1 Grundsätzlicher Anpassungs- bzw. Änderungsbedarf

Um Staatenlosigkeit sowohl effektiv festzustellen als auch zu reduzieren, sind zunächst grundsätzliche gesetzliche und verwaltungsrechtliche Anpassungen notwendig. Diese sollten auch unabhängig von einem standardisierten Feststellungsverfahren in Angriff genommen werden.

4.1.1 Auslegung der Definition von Staatenlosigkeit an die Empfehlung des UNHCR angleichen

In den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG interpretiert das BMI die Definition von Staatenlosigkeit aus Art. 1 StaatenÜbk wie folgt: „Staatenlos i.S.d. Übereinkommens sind nur Ausländer, die nachweislich keine Staatsangehörigkeit eines in Betracht kommenden Staates besitzen (de-jure-Staatenlose), nicht aber Personen, deren Staatsangehörigkeit ungeklärt ist, oder deren rechtlich vorhandene Staatsangehörigkeit von ihrem Herkunftsstaat rechtswidrig, etwa durch Verweigerung der Ausstellung eines Passes, nicht berücksichtigt wird (de-facto-Staatenlose, vgl. AufenthG-AVwV Nr. 3.3.1.8 und Nr. 48.1.6.1 f.)“.⁸² **Das in Deutschland vorherrschende Verständnis von Staatenlosigkeit weicht von der (nicht verbindlichen) Auslegung ab, die der UNHCR empfiehlt:** Nach dem Handbuch über den Schutz staatenloser Personen „erfasst der Verweis auf das ‚Recht‘ in der Definition der Staatenlosigkeit nach Artikel 1 (1) auch Fälle, in denen das geschriebene Recht bei der praktischen Umsetzung wesentlich modifiziert wird“ (UNHCR 2016a: Rn. 24).⁸³ **Das bedeutet: Wenn Menschen zwar das Recht auf eine Staatsangehörigkeit haben, diese aber aufgrund der behördlichen Praxis im Herkunftsland nicht erhalten (können), sollten sie ebenfalls als de-jure-staatenlos angesehen werden** (s. dazu auch Massey 2010: 26–27). Eine rein formale Analyse des jeweiligen Staatsangehörigkeitsrechts reicht somit nicht aus, da es durchaus vorkommt, dass ein Staat

⁸² Eine so enge Definition findet sich auch in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum StAG: Danach gelten Personen als staatenlos, „die kein Staat nach seinem innerstaatlichen Recht als Staatsangehörige[] ansieht“ (StAR-VwV Nr. 8.1.3.1).

⁸³ Im Kontext der GFK wurde einem ähnlichen Umstand mit der Schaffung des subsidiären Schutzes Rechnung getragen.

sich in der Praxis nicht an das Gesetz hält oder dessen „Wesensgehalt ignoriert“ (UNHCR 2016a: Rn. 23).

Vor diesem Hintergrund sollte das BMI bei der anstehenden Überarbeitung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG und zum StAG seine Auslegung der Definition anpassen und grundsätzlich auch Personen als staatenlos nach Art. 1 StaatenlÜbk anerkennen, die zwar theoretisch eine Staatsangehörigkeit besitzen, dazu aber aufgrund der praktischen Umsetzung des Rechts faktisch keinen Zugang erhalten. Diese Interpretation wird in anderen Kontexten bereits angewendet. So weist das BMI z.B. in den Anwendungshinweisen zum Chancen-Aufenthaltsrecht darauf hin, dass „keine Täuschungshandlung in Fällen [vorliegt], in denen zwar eine Staatsangehörigkeit vorliegt, sich ein Ausländer aber als staatenlos bezeichnet, weil kein Staatsangehörigkeitsstaat ihn trotz der abweichenden Rechtslage als eigenen Staatsangehörigen in Anspruch nimmt (sogenannte faktische Staatenlosigkeit)“ (BMI 2022: 6).

4.1.2 Staatenlosen im eigenen Land den Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit erleichtern

Ein Feststellungsverfahren mit dem Ziel, die Rechtsstellung als staatenlose Person anzuerkennen (s. Kap. 4.2), ist nicht für alle Gruppen sinnvoll. Personen ohne Staatsangehörigkeit im eigenen Land – also Menschen, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind oder deren Familien schon seit mehreren Generationen staatenlos in Deutschland leben – sollten einen möglichst einfachen Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit erhalten und über die Möglichkeiten der Einbürgerung aufgeklärt werden (vgl. European Network on Statelessness 2021: 3; Statefree 2023: 22; UNHCR 2016a: Rn. 58). Schon bei der Reform des StAG hatte u. a. der SVR moniert, dass keine Regelungen getroffen wurden, um Staatenlo-

sen gezielt den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zu erleichtern (s. Kap. 1). **Der SVR empfiehlt, dass in Deutschland geborene Kinder von Staatenlosen automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, wenn die Eltern seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Land leben.** Ein Anspruch darauf sollte gesetzlich festgeschrieben werden (SVR 2023; 2024).⁸⁴

Darüber hinaus können Kinder ausländischer Eltern derzeit auch nach Eintritt der Volljährigkeit nicht oder nur unter sehr erschwerten Bedingungen eingebürgert werden, wenn die Identität und Staatsangehörigkeit der Eltern nicht zweifelsfrei nachgewiesen ist. Damit tragen sie faktisch die Folgen, wenn die Eltern eine entsprechende Klärung versäumt haben oder dazu nicht imstande waren. **Versäumnisse oder Probleme bei der Klärung der Staatsangehörigkeit und Identität aufseiten der Elterngeneration dürfen jedoch nicht zulasten der in Deutschland geborenen und/oder aufgewachsenen Kinder gehen. Hier sollte von der geforderten lückenlosen Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit abgewichen werden.** Das wurde in den Beratungen zum StAR-ModG u. a. von *Statefree* gefordert und von den Bundsratsausschüssen für Innere Angelegenheiten, für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, für Frauen und Jugend und für Recht empfohlen (BR-Drs. 438/1/23: 2-3; Statefree 2023: 23; vgl. auch Berlit 2024: 14). Entsprechende Ausnahmen könnten entweder gesetzlich oder aber in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum StAG vorgesehen werden.⁸⁵

4.2 Ein standardisiertes Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit einführen

Um die bisherige behördliche Praxis besser zu strukturieren, die ohnehin überlasteten Behörden zu unterstützen und Betroffenen den Zugang zu

84 Verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen wie *Statefree* und der Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (BZI) plädieren dagegen für einen unkonditionierten *ius soli*-Erwerb für in Deutschland geborene Kinder von Staatenlosen (vgl. BZI 2023; Statefree 2023). Der SVR gibt zu bedenken, dass von einer solchen Lösung zum einen eine aufenthaltsrechtliche Bindungswirkung für die betreffenden Eltern ausgeht. Zum anderen hätte eine solche Regelung auch eine europarechtliche Komponente, weil mit der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten auch die Unionsbürgerschaft einhergeht (SVR 2023: 6).

85 In diesem Zusammenhang sollte die Bundesregierung auch die von Berlit (2024) benannten regulierungswürdigen Themen prüfen, etwa die Streichung des Merkmals „Staatsangehörigkeit“ in § 10 Abs. 1 sowie eine Aufnahme staatsangehörigkeitsrechtlicher Sonderregelungen in Bezug auf Personen mit dauerhaft ungeklärter Staatsangehörigkeit.

ihren Rechten zu erleichtern, sollte ein (Regel-)Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit (*statelessness determination procedure, SDP*) eingeführt werden. Das hat u. a. der SVR bereits in seiner Stellungnahme zur Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts nahegelegt (SVR 2023); es wird auch von allen zentralen zivilgesellschaftlichen Akteuren und Akteurinnen empfohlen bzw. gefordert (vgl. European Network on Statelessness 2021; Statefree 2023: 13; UNHCR 2016a; 2016b). In anderen Ländern (z. B. Frankreich) sind entsprechende Verfahren zum Teil schon etabliert (Info-Box 5); sie könnten als Orientierung dienen.

Ein Regelverfahren würde einen Rahmen für die Bestimmung des Staatsangehörigkeitsstatus einer Person vorgeben. Im Ergebnis würde entweder die betreffende Person als staatenlos anerkannt oder eine ausländische Staatsangehörigkeit festgestellt.

Das Feststellungsverfahren sollte dabei fair, effizient und leicht zugänglich sein und den Richtlinien des UNHCR entsprechen (s. für ausführliche Hinweise und Gestaltungsmöglichkeiten Bianchini 2014: 51; 2017; European Network on Statelessness 2021; UNHCR 2016a). Für ein funktionierendes Verfahren sind bestimmte Aspekte zentral, die im Folgenden erörtert werden. Sie müssen auch gewährleistet sein, wenn es für solche Verfahren keine zentrale Stelle gibt oder die Zuständigkeit dafür nicht klar definiert ist (s. Kap. 4.3).

4.2.1 Mitwirkungspflichten und Grenzen der Zumutbarkeit klar definieren

Für die Klärung der Staatsangehörigkeit bzw. Staatenlosigkeit und Identität in der behördlichen Praxis ist zentral, dass die betroffenen Personen dabei mitwirken. Bisher ist allerdings unklar, wie weit ihre Mitwirkungspflichten gehen und wo die Grenzen der Zumutbarkeit liegen. Da es hierfür kaum Standards, Leitfäden und definierte Verfahren gibt, wird das in der Verwaltungspraxis unterschiedlich gehandhabt. **Es sind ‚Leitplanken‘ nötig, um den Prozess zur Fest-**

stellung von Staatenlosigkeit transparent zu gestalten und zugleich die Behördenmitarbeitenden bei schwierigen Ermessensfragen zu unterstützen. Dazu sollte entweder das BMI bundeseinheitliche Vorgaben ausarbeiten oder die jeweils zuständigen Ministerien entsprechende Richtlinien auf Landesebene.⁸⁶ Beispielsweise könnte festgelegt werden, wie häufig die Betroffenen eine Vertretung des (mutmaßlichen) Herkunftslands kontaktieren müssen, welche Wartezeiten angemessen sind und nach wie vielen Versuchen erneute Anfragen unzumutbar werden, wenn die Behörde oder die Botschaft nicht reagiert.

Eng damit verknüpft sind Fragen der Beweisführung. Derzeit liegt die Beweis- und Darlegungslast allein bei den Betroffenen. Daraus entstehen in der Praxis häufig ‚unlösbare‘ Fälle, weil die betroffenen Personen ihre Staatenlosigkeit nicht ausreichend belegen können und die Behörden sich häufig nicht selbst um (weitere) Klärung bemühen. Um solche Sackgassen zu vermeiden, sollte die Beweislast geteilt werden und Antragstellende und zuständige Behörden dabei stärker kooperieren. Die Behörden könnten z. B. aufgefordert werden, auch selbst Beweise zu sammeln und nicht nur auf entsprechende Wege und Möglichkeiten hinzuweisen. Dem Ansatz geteilter Beweislast folgen die meisten der Länder, die bereits ein einheitliches Feststellungsverfahren eingeführt haben. Im Kosovo und in der Republik Moldau etwa sind die zuständigen Behörden gesetzlich befugt, die Behörden der (mutmaßlichen) Herkunftsländer zu kontaktieren und von ihnen Unterlagen anzufordern (vgl. UNHCR 2020: 7). Im Sinne einer erleichterten Beweisführung wäre zudem denkbar, dass die Behörden Zweifel an den Angaben betroffener Personen konkret begründen müssen. Insgesamt sollte Staatenlosigkeit festgestellt werden können, wenn die betroffene Person sich nachweislich bemüht hat, ihre Staatsangehörigkeit zu klären, aber z. B. die mutmaßlichen Herkunftsländer nicht kooperieren.

⁸⁶ Ein solches Vorhaben ist z. B. im aktuellen schleswig-holsteinischen Koalitionsvertrag festgehalten (CDU/Bündnis 90/Die Grünen 2022: 121). Danach will die Landesregierung zusammen mit den kommunalen Zuwanderungsbehörden Verfahren, Standards und Leitfäden für die Mitwirkung bei der Passbeschaffung und Identitätsklärung entwickeln.

4.2.2 Verfahren(sschritte) befristen und rechtliche Folgen der Anerkennung festschreiben

Die Einordnung „ungeklärte Staatsangehörigkeit“ bedeutet prinzipiell nur, dass die Klärung noch nicht abgeschlossen ist (vgl. dazu Farinha 2022: 804). Um zu verhindern, dass sich dieser Prozess über Jahre oder gar ein ganzes Leben hinzieht, ist es wichtig, das Feststellungsverfahren und die einzelnen Schritte zeitlich zu befristen.⁸⁷ In diesem Rahmen sollte festgehalten werden, wann eine Entscheidung über den Antrag gefällt werden muss. Solche zeitlichen Fristen sollten z. B. in die Verwaltungsvorschriften des Bundes bzw. der Länder aufgenommen werden.

Um zu verhindern, dass Staatenlose lediglich eine Duldung erhalten, sollte an die Feststellung von Staatenlosigkeit ein Aufenthaltstitel anschließen. Dies sollte im AufenthG verankert werden, um dem Ziel und Zweck des Staatenlosenübereinkommens zu entsprechen (UNHCR 2016a). Bisher gibt es hier lediglich Notlösungen und Auffangtatbestände wie § 25 Abs. 5 AufenthG, der Staatenlosen einen Ausweg aus der Duldung bietet. Dabei ist aber zu beachten, dass Staatenlose in Deutschland auch aus anderen Gründen einen Aufenthaltstitel erhalten können, z. B. zum Zweck der Erwerbstätigkeit oder der Ausbildung, aus familiären oder aus humanitären Gründen. Hier sollte daher immer geprüft werden, welcher Grund im Einzelfall vorliegt und welcher Aufenthaltstitel zu vergeben ist, da andere Aufenthaltstitel infrage kommen können, die zu bevorzugen sind. Sowohl Fristen im Verfahren als auch die Gewährung eines Aufenthaltsrechts nach der Feststellung von Staatenlosigkeit sind auch in vielen der schon eingeführten Feststellungsverfahren geregelt, z. B. in Ungarn, der Republik Moldau und Mexico (UNHCR 2020).

4.2.3 Entscheidung einer Behörde für andere Behörden verbindlich machen

Die Frage der Staatenlosigkeit kann in verschiedenen Verwaltungsakten eine Rolle spielen. Wenn eine Behörde Staatenlosigkeit festgestellt hat, entfaltet dies bislang keine Bindungswirkung. Andere Behörden

können somit eine erneute Feststellung für notwendig erachten. Das bindet erhebliche Ressourcen, besonders wenn eine Behörde damit wenig Erfahrung hat. **Bei der Einführung eines einheitlichen Feststellungsverfahrens für Staatenlosigkeit muss daher auch eine Bindungswirkung der behördlichen Entscheidung festgeschrieben werden, ähnlich wie bei einer Entscheidung des BAMF über die Schutzbedürftigkeit im Asylverfahren.** Hierbei müssen die unterschiedlichen Ansprüche an die Identitätsklärung in den verschiedenen Verwaltungsprozessen berücksichtigt werden.

4.3 Kompetenzen zur Feststellung von Staatenlosigkeit bündeln

Der oben behandelte Punkt der Bindungswirkung ist eng verknüpft mit der Frage der Zentralisierung und der Bündelung von Kompetenzen. Eine Klärung der Staatsangehörigkeit – ob sie nun mit der Feststellung von Staatenlosigkeit oder mit der einer ausländischen Staatsangehörigkeit endet – ist hochkomplex und abhängig von verschiedenen Faktoren, z. B. der Dokumentenlage, der Mitwirkung der Betroffenen und potenzieller Herkunftsstaaten, aber auch den behördlichen Möglichkeiten und Ressourcen (vgl. Kap. 3). Dabei spielt auch eine Rolle, wie die Behördenmitarbeitenden ihr Ermessen ausüben; dies erfordert nicht zuletzt eine gute Kenntnis der Materie und eine Sensibilität für das Thema. Daher sollte für solche Verfahren nur qualifiziertes Personal mit entsprechender Sachkenntnis herangezogen werden, das in der Lage ist, einen Antrag und die vorgelegten Beweismittel unparteiisch und objektiv zu prüfen. Zwar haben sich einige Mitarbeitende im Laufe der Zeit breites Wissen und Erfahrung in diesem Feld angeeignet (s. Kap. 3.1). Trotzdem kann entsprechendes Know-how nicht in allen Ausländerbehörden vorausgesetzt werden, und das ist auch nicht sinnvoll. Fälle von Staatenlosigkeit und ungeklärter Staatsangehörigkeit haben in Deutschland zwar zugenommen, doch auf die einzelnen Kommunen bezogen sind es

⁸⁷ Auch aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz ergibt sich keine wirklich bindende Frist, denn es verlangt nur eine zügige Entscheidung. Aus der Regelung zur Untätigkeitsklage in § 75 der Verwaltungsgerichtsordnung lässt sich immerhin ableiten, dass dafür in der Regel drei Monate ausreichen.

Info-Box 5 Good-Practice-Beispiele für Feststellungsverfahren

Die Einführung eines Feststellungsverfahrens für Staatenlosigkeit ist das wirksamste Mittel, um die Personen zu identifizieren, die nach dem Übereinkommen von 1954 ein Anrecht auf diesen Status haben. Wie solche Verfahren zu gestalten sind, ist im Übereinkommen jedoch nicht vorgegeben. Entsprechend gibt es bei den schon bestehenden Verfahren eine große Bandbreite. Im Folgenden werden beispielhaft das älteste (Frankreich) und ein relativ junges Feststellungsverfahren (Paraguay) und ihre jeweilige Umsetzung skizziert. Dabei werden vor allem positive Aspekte der jeweiligen Verfahren fokussiert. Die Ausführungen basieren auf dem *Statelessness Index Survey* für Frankreich des *European Network on Statelessness (ENS)*,⁸⁸ dem *ENS Briefing* zu Feststellungsverfahren in Europa von 2021 und dem *Good Practices Paper* des UNHCR (2020); dort finden sich weitere Informationen zu den einzelnen Verfahren.

Frankreich

In Frankreich gibt es seit 1952 ein gesetzlich verankertes Verfahren speziell zur Feststellung von Staatenlosigkeit. Zuständig für die Durchführung des Verfahrens und den damit verbundenen rechtlichen und administrativen Schutz von Staatenlosen ist die nationale Behörde für alle Angelegenheiten von Ausländerinnen und Ausländern: das französische Amt für den Schutz der Flüchtlinge und Staatenlosen (*Office français de protection des réfugiés et apatrides*, Ofpra). Das Verfahren ist frei zugänglich, und es gibt dafür keine Voraussetzungen (wie einen legalen Aufenthaltsstatus) oder zeitlichen Beschränkungen. Allerdings begründet das Verfahren währenddessen kein Aufenthaltsrecht für die Antragstellenden, und sie haben keinen Anspruch auf kostenlosen Rechtsbeistand. Eingeleitet wird das Verfahren durch einen schriftlichen Antrag bei Ofpra, der in französischer Sprache gestellt werden muss.

Die Beweislast liegt nach dem französischen Verwaltungs- und Rechtsrahmen bei den Antragstellenden; in der Praxis wird sie jedoch geteilt. Beispielsweise nimmt Ofpra eigenständig Kontakt mit den Behörden mutmaßlicher Herkunftstaaten auf, wenn die Antragstellenden möglicherweise eine Staatsangehörigkeit erhalten können und sich darum ernsthaft bemüht haben, die Beweise dafür aber nicht ausreichen. Zudem haben die Mitarbeitenden der Behörde Zugang zu einschlägigen Nationalitätsgesetzen aus der Ofpra-Forschungsabteilung. Manchmal kontaktiert Ofpra französische Konsulate in entsprechenden Ländern, um sich über die rechtlichen Verbindungen der antragstellenden Person zu diesem Land zu informieren und sich beraten zu lassen. Wird Staatenlosigkeit festgestellt, erhält die betreffende Person eine Aufenthaltserlaubnis für vier Jahre. Nach Ablauf dieser Zeit kann sie eine Aufenthaltserlaubnis für weitere zehn Jahre erhalten. Eine erleichterte Einbürgerung von anerkannten Staatenlosen ist gesetzlich nicht vorgesehen.

Paraguay

Paraguay hat 2018 das Gesetz über den Schutz und die Erleichterung der Einbürgerung von Staatenlosen verabschiedet. Zugleich wurde ein spezifisches Feststellungsverfahren eingeführt, das in einigen Punkten über das in Frankreich hinausgeht. Auch hier wird das Verfahren von einer zentralen Stelle durchgeführt, die zugleich die Asylbehörde ist, nämlich die Nationale Kommission für Staatenlose und Flüchtlinge (*Comisión Nacional para Apátridas y Refugiados*, CONARE). Beantragt werden kann es sowohl schriftlich als auch mündlich, persönlich oder durch eine rechtliche Vertretung; bei einem mündlichen Antrag muss der wesentliche Inhalt schriftlich festgehalten werden. Darüber hinaus sind alle Behörden verpflichtet, den Fall an CONARE weiterzuleiten, wenn sie in

88 Vgl. https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey_France_2023.pdf (06.05.2024).

ihrer Praxis potenzielle Staatenlosigkeit identifizieren. Antragstellende in Paraguay haben das Recht, während des gesamten Verfahrens von einem Anwalt oder einer Anwältin vertreten zu werden. Mittellose Personen erhalten Zugang zu kostenlosen Rechtsbeistandsdiensten, die auf den internationalen Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen spezialisiert sind.

Sobald ein Antrag eingereicht wurde, muss die zuständige Behörde die Antragstellenden über ihre Rechte und Pflichten informieren und ebenso über die Kriterien und Verfahren zur Anerkennung als Staatenlose. Die Beweislast für die Feststellung ist geteilt. Die Antragstellenden müssen mit

dem Exekutivsekretariat zusammenarbeiten, um die Tatsachen festzustellen, die ihren Antrag auf Staatenlosigkeit rechtfertigen, und alle Beweise vorlegen, die sich in ihrem Besitz befinden oder die sie vernünftigerweise beschaffen können. Wenn sie die erforderlichen Dokumente von ausländischen Behörden nicht erhalten, unterstützt CONARE sie bei der Beschaffung. Sobald Staatenlosigkeit festgestellt wird, erhält die Person denselben Personalausweis wie Menschen mit ständigem Wohnsitz in Paraguay sowie ein Reisedokument. Das Gesetz beinhaltet außerdem eine Regelung zur Familienzusammenführung und zu einer erleichterten Einbürgerung.

meist zu wenige (und zudem die Fälle zu komplex), als dass jede Behörde dafür eigene Ressourcen vorhalten könnte. Und es wäre auch nur bedingt effektiv, für alle Mitarbeitenden der über 600 Ausländerbehörden (und die der Einbürgerungsbehörden, des BAMF etc.) Schulungen zu dem Thema anzubieten.

Ein weiterer wichtiger Schritt neben der Einführung eines Regelverfahrens für die Feststellung von Staatenlosigkeit (s. Kap. 4.2) wäre deshalb eine Zentralisierung des Prozesses. Damit würden Durchführung und einschlägige Kompetenzen an einer Stelle gebündelt, und die Fälle könnten von speziell dafür ausgebildetem Personal bearbeitet werden, das für das Thema sensibilisiert und regelmäßig weitergebildet wird.⁸⁹ So könnte zum einen ressourcenschonend gearbeitet werden, zum anderen ließen sich Fehler und Unsicherheiten bei der Bearbeitung und damit auch lange Wartezeiten vermeiden. Dafür müssen die benötigten Stellen geschaffen werden, um zu vermeiden, dass eine Behörde die Aufgabe an die nächste weitergibt und sich die Herausforderungen damit lediglich an eine andere Stelle verschieben.

Wo das Feststellungsverfahren angesiedelt sein sollte, um Staatenlosigkeit bzw. eine vorhandene Staatsangehörigkeit möglichst effektiv und effizient zu klären, lässt sich nicht ohne Weiteres bestimmen. In Deutschland kommt für eine Zentralisierung aufgrund der föderalen Struktur die Bundes- oder die Landesebene infrage. Hier sind verschiedene Varianten vorstellbar, die sich hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung und der Bindungswirkung unterscheiden (Abb. 2).

4.3.1 Zentralisierung auf Bundesebene

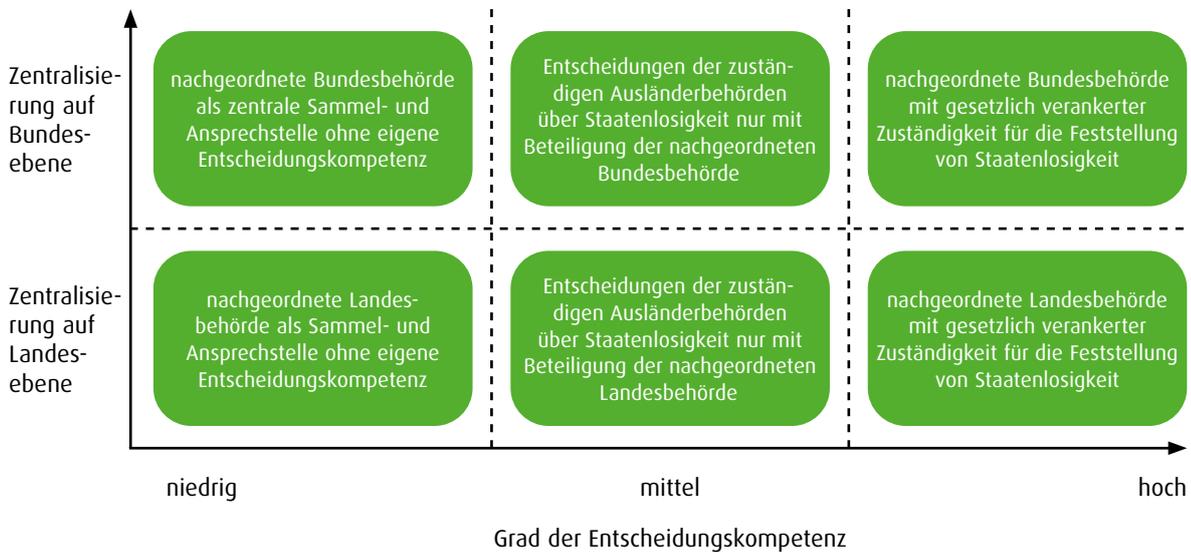
Die Herausforderungen für die Kommunen und deren Überforderung bei der Feststellung von Staatenlosigkeit sind der Bundesregierung bekannt. Das BMI prüft derzeit gemeinsam mit dem BAMF und den Ländern, ob das BAMF die Länder und die kommunalen Ausländerbehörden dabei unterstützen kann (vgl. BT-Drs. 20/7945: 20–21).⁹⁰ Ausmaß und Wirkung einer solchen Unterstützung sind jedoch abhängig von der Ausgestaltung.

Hierfür sind beispielsweise drei Formen denkbar: Erstens könnte das BAMF als nachgeordnete

⁸⁹ Denkbar sind Ansätze wie der „One-Stop-Shop“; hier würden die Stellen nicht nur mit Mitarbeitenden von Ausländerbehörden, Einbürgerungsbehörden und dem BAMF besetzt, es könnte auch die Expertise und das Wissen aus anderen Kontexten wie etwa von Standesbeamtinnen und Standesbeamten einfließen.

⁹⁰ Ein Ergebnis ist bis dato nicht bekannt.

Abb. 2 Möglichkeiten der Zentralisierung auf Bundes- und Landesebene nach dem Grad der Entscheidungskompetenz



Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR

Bundesbehörde mit Zuständigkeiten im Bereich der Innenverwaltung (alternativ auch das Bundesverwaltungsamt) als zentrale Stelle die Feststellung von Staatenlosigkeit übernehmen und alle diesbezüglichen Prozesse in einer Abteilung vereinen, in Anlehnung an die Zuständigkeit des BAMF für die Prüfung und Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Das würde ein bundeseinheitliches Vorgehen sichern. Die Bundesoberbehörde (BAMF) wäre in diesem Fall mit der Statusfeststellung betraut, die für alle anderen Behörden bindend wäre. Im Fall von staatenlosen Geflüchteten sollten beide Status geprüft und ggf. anerkannt werden.⁹¹ Eine solche Zentralisierung würde die Zustimmung der Länder erfordern und müsste gesetzlich festgeschrieben werden.

Zweitens wäre denkbar, dass bei der Entscheidung über Staatenlosigkeit immer das BAMF beteiligt werden muss.⁹² Umgesetzt werden könnte das durch einen entsprechenden neuen Absatz in § 72 AufenthG. Diese Option entspräche einer abgeschwächten Form

der Zentralisierung, da das BAMF dann für die Bearbeitung der Fälle nicht voll zuständig wäre. Dennoch würde sie die Kommunen entlasten, da die zuständige Ausländerbehörde dann vor einer (positiven oder negativen) Entscheidung über Staatenlosigkeit oder eine potenzielle Staatsangehörigkeit von der Bewertung der Sachlage seitens des BAMF profitiert. Zudem würde diese Option eine bundeseinheitliche Entscheidungspraxis fördern und Fehler vermeiden, die durch unzureichendes Wissen oder mangelnde Ressourcen einzelner Behörden entstehen. Allerdings birgt sie auch die Gefahr einer Doppelzuständigkeit und eines verwaltungstechnischen Mehraufwands.

Drittens könnte das BAMF (oder eine andere Behörde) als zentrale Sammel- und Ansprechstelle zum Thema Staatenlosigkeit fungieren. Zu ihren Aufgaben könnte dann gehören, Handreichungen für einzelne Länder und Fallkonstellationen zu erstellen und Leitlinien für die Feststellung von Staatenlosigkeit zu entwickeln. Das BAMF wäre somit eine Servicestelle,

91 In den meisten der bereits etablierten Feststellungsverfahren ist für die Feststellung von Staatenlosigkeit ebenfalls eine zentrale Stelle vorgesehen, die bei der für Asylanträge zuständigen Behörde angesiedelt ist (Info-Box 5; UNHCR 2020).

92 Ein solches Erfordernis entspräche dem Verfahren bei einem zielstaatsbezogenen Abschiebeverbot (§ 72 Abs. 2 AufenthG): Ob ein solches verhängt wird oder dafür Ausschlussgründe vorliegen (§ 60 Abs. 5 oder 7; § 25 Abs. 3 S. 3 Nr. 1-4 AufenthG), dürfen Ausländerbehörden nur nach vorheriger Beteiligung des BAMF entscheiden.

die von den Ländern und den kommunalen Behörden genutzt werden kann, es wäre aber nicht für einzelne Anträge zuständig und würde keine (bindenden) Entscheidungen treffen (s. für eine Übersicht zu Verwaltungskompetenzen und Zuständigkeiten des BAMF Bogumil/Hafner/Kastilan 2023: 14–16). Hierfür könnten z.B. die in § 75 AufenthG definierten Aufgaben des BAMF um den Themenkomplex Staatenlosigkeit erweitert werden.

4.3.2 Zentralisierung auf Landesebene

Eine Zentralisierung auf Bundesebene würde Gesetzesänderungen erfordern – z.B. im AufenthG –, und Bund und Länder müssten sich zunächst politisch darauf verständigen, dass eine nachgeordnete Bundesbehörde die Aufgabe der Feststellung verbindlich übernimmt. Für eine zentrale Stelle auf Landesebene sind die Hürden daher deutlich geringer. Damit würde das Verfahren zwar nicht bundesweit standardisiert, doch auch eine Zentralisierung auf dieser Ebene könnte die Handhabung stärker vereinheitlichen, Fehler reduzieren und helfen, die Ressourcen besser zu nutzen. In dem Fall bliebe eine Varianz zwischen den Ländern bestehen, es sei denn, diese stimmen sich ab, um eine gewisse Standardisierung zu sichern. Falls ein bundeseinheitliches Verfahren politisch nicht gewollt ist, sollten die Länder die kommunalen Behörden mit dieser komplexen Thematik nicht länger alleinlassen, sondern dafür eine zentrale Stelle auf der Landesebene schaffen. Impulse dazu könnten auch die Landesparlamente setzen. Beispielsweise könnten die Abgeordneten sich bei den kommunalen Behörden ihrer Wahlkreise über solche Fälle informieren und auf dieser Basis entsprechende Anfragen an die Landesregierung richten oder Gesetzes- bzw. Verordnungsvorschläge zur Bündelung von Kompetenzen einbringen.

Je nach Aufbau der Landesverwaltung gibt es auch hier verschiedene Möglichkeiten, eine solche Zentralstelle zu verorten, die jedoch ähnlich ausgestaltet sein könnte wie auf Bundesebene:

Erstens könnten die zuständigen obersten Landesbehörden eine spezialisierte Organisationseinheit schaffen, die für die Feststellung von Staatenlosigkeit zuständig ist. Als Unterabteilung einer nachgeordneten Landesbehörde bzw. einer nachgeordneten Behörde (z.B. bei den Landesverwaltungsämtern, die es in einigen Bundesländern gibt) würden sie alle entsprechenden Fälle übernehmen. Alternativ könnte zweitens bei den zentralen Ausländerbehörden, die es in fast allen Ländern gibt (§ 71 Abs. 1 AufenthG), eine eigene Abteilung für die Feststellung von Staatenlosigkeit eingerichtet werden.

Drittens könnte auch auf Landesebene jeweils eine zentrale Kompetenzstelle etabliert werden, die z.B. länderspezifische Informationen zusammenstellt und Leitlinien zur Feststellung von Staatenlosigkeit entwickelt und die als Ansprechstelle für die Ausländerbehörden fungiert.

4.3.3 Digitale Austauschforen als niedrigschwelliges Koordinationsmittel

Falls für die Einführung einer zentralen Stelle (auf Bundes- oder Länderebene) der politische Wille fehlt, sollten Austauschforen geschaffen oder, wo vorhanden, gefördert werden, in denen Hinweise zur Feststellung von Staatenlosigkeit und entsprechende Länderinformationen gesammelt und geteilt werden können.⁹³ Austauschforen sollten idealerweise bundesweit zugänglich sein. Darin könnten von einzelnen Behörden entwickelte Konzepte wie Fallkonferenzen oder Clearingverfahren genutzt werden, in denen verschiedene Stellen (z.B. Ausländerbehörden, Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsbehörden, Standesämter etc.) ihr Wissen und ihre Expertise zum Thema Staatenlosigkeit einbringen und diskutieren können. In besonders festgefahrenen Fällen könnten zur Informationsvermittlung, Aufklärung, Mediation und Konfliktvermeidung auch andere Instanzen wie Clearingstellen vermittelnd tätig werden (vgl. Schneider/Tonn 2024).

⁹³ Beispielsweise wurde in Schleswig-Holstein ein „virtuelles Wissensmanagement“ eingerichtet, auf das nur die Ausländer- und Einbürgerungsbehörden des Landes Schleswig-Holstein sowie das Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung Zugriff haben. In diesem Rahmen können u.a. auch Fragen zum Umgang mit ungeklärter Staatsangehörigkeit diskutiert werden. Die Diskussionen werden dabei von dem Ministerium strukturiert.

4.4 Ausblick

Die kürzlich erfolgte Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes sollte nicht dazu führen, dass das Thema Staatenlosigkeit und ungeklärte Staatsangehörigkeit wieder in Vergessenheit gerät und der unbefriedigende Status quo unverändert bleibt. Vor allem die anstehende Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften sowie der Anwendungshinweise zum Staatsangehörigkeitsrecht und zum Aufenthaltsrecht sollte genutzt werden, um sich den bestehenden Herausforderungen zu widmen. Grundsätzlich sollte die Einführung eines Feststellungsverfahrens das Ziel sein. Nur so können die Behörden bei der Bearbeitung entsprechender Fälle unterstützt und zugleich betroffenen Personen der Zugang zu ihren völkerrechtlich garantierten Rechten gewährleistet werden.

Wie ein solches Feststellungsverfahren konkret ausgestaltet und wo die Zuständigkeit dafür verortet wird, sollten die verantwortlichen Akteurinnen und Akteure auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse unter Einbezug von Betroffenenvertretungen entwickeln. Die Nichtregierungsorganisation *Statefree* plant derzeit die Formalisierung eines digitalen Feststellungsverfahrens für Deutschland. Die Ergebnisse könnten als Grundlage für die spezifische Regelung von Verfahrensvorschriften zur Anerkennung von Staatenlosigkeit dienen. Darüber hinaus sollte sich Deutschland an Good-Practice-Beispielen aus dem Ausland orientieren und bewährte Mechanismen übernehmen.⁹⁴

Solange kein zentrales Feststellungsverfahren für Staatenlosigkeit existiert, wäre es sinnvoll, wenn die Kommunen – sofern das strukturell möglich ist – die zu bearbeitenden Fälle in zwei Gruppen einteilen und die komplizierten Fälle Sachbearbeitenden aus dem gehobenen Dienst zuteilen. Eine solche Herangehensweise hat sich in anderen Kontexten schon bewährt; so verfährt beispielsweise das Regierungspräsidium Darmstadt bei der Einbürgerung von Flüchtlingen. Dieser Ansatz könnte auf andere Ebenen übertragen und ausgebaut werden.

⁹⁴ Bei der Ausarbeitung eines Feststellungsverfahrens und ggf. der rechtlichen Umsetzung einer (technischen) Lösung könnte Deutschland sich zudem vom UNHCR unterstützen lassen, der in dieser Sache bereits andere Länder beraten hat.

Literatur

- Albarazi, Zahra/van Waas, Laura* 2016: Understanding Statelessness in the Syria Refugee Context, o. O.
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes* 2016: Diskriminierungsrisiken für Geflüchtete in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin.
- Bakoben, Ghislaine Sandrine/Rumpel, Andrea/Schlee, Thorsten* 2023: Lokale Sozialpolitik für Geflüchtete – Was lokale Akteure gelernt haben und was Geflüchtete brauchen. IAQ-Report 2023-01, Duisburg/Essen.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2020: Migration, Integration, Asyl in Deutschland 2019. Politische und Rechtliche Entwicklungen. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2023: DA-Asyl (Stand: 01.01.2023), Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2024: Auswertung aus dem Ausländerzentralregister zum Stichtag 29.02.2024, Nürnberg.
- Bauer, Angela/Schreyer, Franziska* 2019: Ausländerbehörden und Ungleichheit: Unklare Identität junger Geflüchteter und der Zugang zu Ausbildung, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 39: 1, 112–142.
- Bauer, Angela/Schreyer, Franziska* 2022: Die Gründe für eine ungeklärte Identität von Geflüchteten sind vielfältig, in: IAB-Forum, Beitrag vom 21.07.2020. (<https://www.iab-forum.de/die-gruende-fuer-eine-ungeklaerte-identitaet-von-gefluechteten-sind-vielfaeltig/>, 06.05.2024)
- Becker, Kerstin/Saborowski, Nadja* 2018: Die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung. Hinweise für die Beratung von Geflüchteten, in: Asylmagazin, 2: 1, 16–23.
- Berlit, Uwe* 2024: Das Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz – ein erster Überblick, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 44: 2, 59–68.
- Bianchini, Katia* 2014: On the Protection of Stateless Persons in Germany, in: Tilburg Law Review, 19: 1–2, 35–51.
- Bianchini, Katia* 2017: A Comparative Analysis of Statelessness Determination Procedures in 10 EU States, in: International Journal of Refugee Law, 29: 1, 42–83.
- Blitz, Brad K.* 2006: Statelessness and the Social (De)Construction of Citizenship: Political Restructuring and Ethnic Discrimination in Slovenia, in: Journal of Human Rights, 5: 4, 453–479.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat* 2021: Perspektivwechsel. Nachholende Gerechtigkeit. Partizipation. Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus, Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat* 2022: Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 23.12.2022, Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat/ BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2024: Migrationsbericht der Bundesregierung 2022, Berlin/Nürnberg.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André* 2023: Zusammenarbeit und Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen in den Politikfeldern Migration und Integration. Expertise im Auftrag des SVR, Bochum.
- BZI – Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat* 2023: Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat (BMI) für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (Stand: 19.05.2023), Berlin.
- CDU/Bündnis 90/Die Grünen* 2022: Ideen verbinden. Chancen nutzen. Schleswig-Holstein gestalten. Koalitionsvertrag 2022–2027, Kiel.
- Deutscher Landkreistag* 2023: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 08.03.2023, Berlin.
- Deutschlandfunk Kultur* 2021: Aktivistin Christiana Bukalo. Ein Leben lang staatenlos. Beitrag vom 11.03.2021. (<https://www.deutschlandfunkkultur.de/aktivistin-christiana-bukalo-ein-leben-lang-staatenlos-100.html>, 06.05.2024)

- Eule, Tobias G.* 2014: Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany, Farnham/Burlington.
- European Network on Statelessness* 2021: Statelessness Determination and Protection in Europe: Good Practice, Challenges, and Risks, o. O.
- European Network on Statelessness* 2022: ENS Statelessness Index Survey 2022: Germany, o. O.
- Farinha, Margarida* 2021: What Makes Writing about Statelessness So Difficult? Beitrag vom 12.12.2021. (<https://community.statefree.world/our-articles-35/what-makes-writing-about-statelessness-so-difficult-89>, 06.05.2024)
- Farinha, Margarida* 2022: „What about It Is Unclear? I Mean I Was Born Here.“ *Ungeklärte Staatsangehörigkeit* and the (Re-)Production of *De Facto* Statelessness in Germany, in: *Citizenship Studies*, 26: 6, 799-815.
- Farinha, Margarida* 2023: Statelessness and the Recognition of the Right to Have Rights in Germany, in: *Statelessness & Citizenship Review*, 5, 84-90.
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2024: Staatenlose in Deutschland. Wenn im Ausweis ein XXX steht. Beitrag vom 18.02.2024. (<https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/menschen/xxx-im-ausweis-wie-es-staatenlosen-menschen-in-deutschland-geht-19507084.html>, 06.05.2024)
- Ferreri, Veronica* 2022: The Wondrous Life of Legal Documents: Transformations and Continuities in the Encounter of Syrian Papers with German Bureaucracy. ZMO Working Papers 31/2022, Berlin.
- Forbes* 2024: Making Stateless People Visible and Powerful. Interview mit Christiana Bukalo vom 31.01.2024. (<https://www.forbes.com/sites/ashoka/2024/01/31/making-stateless-people-visible-and-powerful/>, 06.05.2024)
- Gerbig, Stephan* 2021: Staatsangehörigkeitsschlüssel 998: Weniger als staatenlos? JuWissBlog 56/2021 vom 27.05.2021. (<https://www.juwiss.de/56-2021/>, 06.05.2024)
- Hailbronner, Kay/Kau, Marcel/Gnatzy, Thomas/Weber, Ferdinand* 2022: Staatsangehörigkeitsrecht. 7. Aufl., München.
- Hanewinkel, Vera/Wattenberg, Beeke* 2022: Staatenlosigkeit in Vergangenheit und Gegenwart, in: bpb-Kurzdossier Staatenlosigkeit, Beitrag vom 11.03.2022. (<https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/505396/staatenlosigkeit-in-vergangenheit-und-gegenwart/>, 06.05.2024)
- Herzberger, Gesine* 2013: Das sprachliche und kommunikative Verhalten von Behördenmitarbeitern: Agenten-Klienten-Gespräche in einer Ausländerbehörde, Würzburg.
- Heuer, Wolfgang* 2016: Rechte ohne Raum, in: Stender, Wolfram (Hrsg.): *Konstellationen des Antiziganismus: Theoretische Grundlagen, empirische Forschung und Vorschläge für die Praxis*, Wiesbaden, 267-279.
- Hoffmann, Holger* 2004: Aus der Beratungspraxis. Welche Rechte haben Staatenlose?, in: *Asylmagazin*, 10, 5-9.
- Hoffmann, Holger* 2017: Staatenlosigkeit – Rechte und rechtliche Folgen, in: *Asylmagazin*, 9: 1, 325-334.
- Hörich, Carsten/Putzar-Sattler, Moritz* 2017: Mitwirkungspflichten im Ausländerrecht. Rechtsgutachten zu den Voraussetzungen von Sanktionen bei Nichtmitwirkung, Halle/Saale.
- Institute on Statelessness and Inclusion* 2014: *The World's Stateless*, Oisterwijk.
- Institute on Statelessness and Inclusion* 2020: *The World's Stateless. Deprivation of Nationality*, o. O.
- Institute on Statelessness and Inclusion/ASKV – Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen/ European Network on Statelessness* 2019: *From Syria to Europe: Experiences of Stateless Kurds and Palestinian Refugees from Syria Seeking Protection in Europe*, o. O.
- Institute on Statelessness and Inclusion/European Network on Statelessness/European Roma Rights Centre* 2017: *Statelessness, Discrimination and Marginalisation of Roma in the Western Balkans and Ukraine*, Budapest.
- Krasniqi, Gëzim/Stjepanović, Dejan* 2015: Uneven Citizenship: Minorities and Migrants in the Post-Yugoslav Space, in: *Ethnopolitics*, 14: 2, 113-120.
- Kuckartz, Udo* 2016: *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*, Weinheim/Basel.

- Lamroubal, Souad* 2023: Mittendrin: Mysterium Ausländerbehörde: Über Gefahrenabwehr, Selektion und Haltung, aber auch das ewige Personalproblem, in: Zick, Andreas/Küpper, Beate/Mokros, Nico (Hrsg.): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23, Bonn, 185–198.
- Lehnert, Matthias* 2024: Passbeschaffung im Aufenthaltsrecht: Rechtliche Verpflichtungen und Grenzen der Zumutbarkeit, Frankfurt am Main.
- Marambio, Helena-Ulrike* 2023: Case Note: Germany. Determining Statelessness through Circumstantial Evidence, in: The Statelessness & Citizenship Review, 5: 1, 105–111.
- Massey, Hugh* 2010: UNHCR and De Facto Statelessness. Legal and Protection Policy Research Series 2010/01, Genf.
- McGee, Thomas/Albarazi, Zahra* 2020: Eight Years of Displacement: Syria's Statelessness Still Unidentified, in: Oxford Monitor of Forced Migration, 8: 2, 39–44.
- Müller, Maximilian* 2023: Ein Leben ohne Pass. Die Situation staatenloser Menschen in Deutschland. SVR-Policy Brief 2023-1, Berlin.
- Oberhäuser, Thomas* 2017: Zu VG Stuttgart: Identitätsklärung bei Einbürgerung. Anmerkung von Thomas Oberhäuser zur Entscheidung des VG Stuttgart, in: Asylmagazin, 6, 248–249.
- Prütting, Hans/Gehrlein, Markus* 2023: Zivilprozessordnung. 15. Aufl., Hürth.
- Rat für Migration* 2023: Für eine konsequentere Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts. Stellungnahme des Rats für Migration zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“ vom 02.06.2023, Berlin.
- Reichel, David/Perchinig, Bernhard* 2015: Reflections on the Value of Citizenship – Explaining Naturalisation Practices, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 44: 1, 32–45.
- Richter-Devroe, Sophie* 2022: Self-Il/Legalisation and Political Subjecthood: Syrian Migrant Women in the EU, in: Citizenship Studies, 26: 6, 763–780.
- Rosa-Luxemburg-Stiftung* 2020: Atlas der Staatenlosen. Daten und Fakten über Ausgrenzung und Vertreibung, Berlin.
- Schammann, Hannes/Bendel, Petra/Müller, Sandra/Ziegler, Franziska/Wittchen, Tobias* 2020: Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land, Stuttgart.
- Schlee, Thorsten/Schammann, Hannes/Münch, Sybille* 2023: An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag, Gütersloh.
- Der schleswig-holsteinische Beauftragte für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen* 2023: Identitätsklärung und Passpflicht. Handreichung für die Beratungspraxis, Kiel.
- Schneider, Jan/Tonn, Stephanie* 2024: Der Umgang mit Untätigkeitsklagen im Einbürgerungsverfahren, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 44: 2, 69–75.
- Schulz, Maren* 2021: Passpflicht, Mitwirkungspflicht zur Passbeschaffung und Identitätsklärung am Beispiel Gambia. Arbeitshilfe, Stuttgart.
- Schweizerische Flüchtlingshilfe* 2014: Äthiopien/ Eritrea: Umstrittene Herkunft. Auskunft der SFH-Länderanalyse, Bern.
- Senatsverwaltung für Inneres und Sport* 2023: Zentralisierung der Staatsangehörigkeitsangelegenheiten im Landesamt für Einwanderung. Pressemitteilung vom 10.01.2023. (<https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1282309.php>, 06.05.2024)
- Shaw, Jo/Štiks, Igor* 2013: Citizenship after Yugoslavia, Abingdon/New York.
- Siegelberg, Mira L.* 2020: Statelessness. A Modern History, Cambridge, MA.
- Spiro, Peter J.* 2011: A New International Law of Citizenship, in: American Journal of International Law, 105: 4, 694–746.
- Statefree* 2023: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15.06.2023, München.
- Statefree/European Network on Statelessness/Institute on Statelessness and Inclusion* 2023: Joint Submission to the Human Rights Council at the 44th Session of the Universal Periodic Review, o. O.

- Statistisches Bundesamt* 2023: Staats- und Gebiets-systematik. Stand: 01.01.2023, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2024a: Ausländer: Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Aufenthaltstitel/ Ausgewählte Aufenthaltstitel, Ländergruppierungen/ Staatsangehörigkeit. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12521-0008 (Stand: 06.05.2024), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2024b: Ausländer: Deutsch-land, Stichtag, Geschlecht/Altersjahre/Familienstand, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12521-00002 (Stand: 06.05.2024), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2024c: Einbürgerungen von Ausländern: Deutschland, Jahre, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Einbürgerungs-art, Rechtsgrundlagen. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12511-006 (Stand: 06.05.2024), Wiesbaden.
- Štiks, Igor* 2010: A Laboratory of Citizenship: Shifting Conceptions of Citizenship in Yugoslavia and Its Successor States. CITSEE Working Paper 2, Edinburgh.
- Süddeutsche Zeitung* 2021: Grenzen. Wo ist zu Hause? Beitrag vom 17.01.2021. (<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/grenzen-wo-ist-zu-hause-1.5176710>, 06.05.2024)
- SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migra-tion* 2023: SVR-Positionspapier zur Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts vom 23.11.2023, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migra-tion* 2024: Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2024, Berlin.
- Swider, Katja/den Heijer, Maarten* 2017: Why Union Law Can and Should Protect Stateless Persons, in: *European Journal of Migration and Law*, 19: 2, 101-135.
- tagesschau.de* 2023: Staatenlose in Deutschland. Ohne Heimat. Beitrag vom 22.07.2023. (<https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/staatenlose-deutschland-100.html>, 06.05.2024)
- taz.de* 2022: Vorwürfe gegen Ausländerbehörde. Ein Leben ohne Ausweis. Beitrag vom 05.10.2022. (<https://taz.de/Vorwuerfe-gegen-Auslaender-behoerde/!5884824/>, 06.05.2024)
- taz.de* 2023: Opposition in Belarus. Plötzlich staaten-los. Beitrag vom 06.01.2023. (<https://taz.de/Opposition-in-Belarus/!5907155/>, 06.05.2024)
- UNHCR – Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen* 2016a: Handbuch über den Schutz staaten-loser Personen. Gemäss dem Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen, Genf.
- UNHCR – Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen* 2016b: Verfahren zur Feststellung der Staa-tenlosigkeit einführen, um Staatenlose zu schützen. Good Practices Paper, Action 6, Genf.
- UNHCR – Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen* 2020: Establishing Statelessness Determination Procedures for the Protection of Stateless Persons. UNHCR Good Practice Paper, Action 6, Genf.
- UNHCR – Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen* 2023: Global Trends: Forced Displacement in 2022, Kopenhagen.
- Vink, Maarten P./Bauböck, Rainer* 2013: Citizenship Configurations: Analysing the Multiple Purposes of Citizenship Regimes in Europe, in: *Comparative European Politics*, 11, 621-648.
- watson* 2022: „Abnormität, die nicht ins System passt“: Wie eine Organisation für Staatenlose kämpft. Interview mit Christiana Bukalo vom 21.12.2022. (<https://politik.watson.de/deutschland/interview/702626744-einbuengerung-wie-eine-organisation-fuer-staatenlose-kaempft>, 06.05.2024)
- Wattenberg, Beeke* 2022a: Staatenlosigkeit: „Eine Staatsangehörigkeit zu haben, ist keine Selbst-verständlichkeit, es ist ein Privileg“. Interview mit Christiana Bukalo vom 11.03.2022. (<https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/505446/eine-staatsangehoerigkeit-zu-haben-ist-keine-selbstverstaendlichkeit-es-ist-ein-privileg/>, 06.05.2024)
- Wattenberg, Beeke* 2022b: Ursachen und Folgen von Staatenlosigkeit, in: *bpb-Kurzdossier Staatenlosig-keit*, Beitrag vom 11.03.2022. (<https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/505408/ursachen-und-folgen-von-staatenlosigkeit/#footnote-target-48>, 06.05.2024)

Wattenberg, Beeke 2022c: Zahlen und Rechtsstellung Staatenloser in Deutschland, in: bpb-Kurzdossier Staatenlosigkeit, Beitrag vom 11.03.2022. (<https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/505444/zahlen-und-rechtsstellung-staatenloser-in-deutschland/>, 06.05.2024)

Weber, Daniel/Amir-Haeri, Ellahe/Asaad, Jasmin/ Schubert, Katja 2023: Das Recht der Geburtenregistrierung. Eine Handreichung für die Migrationsberatung, Berlin.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2017: Sachstand: Anspruch auf einen Dolmetscher gegenüber Behörden, Berlin.

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

ZDF heute 2023: Betroffene über Staatenlosigkeit. „Kein vollwertiges Mitglied der Gesellschaft“. Interview mit Christiana Bukalo vom 23.02.2023. (<https://www.zdf.de/nachrichten/panorama/staatenlosigkeit-betroffene-berichtet-100.html>, 06.05.2024)

Zentralrat Deutscher Sinti und Roma 2023: Stellungnahme des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts vom 16.06.2023, Heidelberg.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	„Blackbox“ Ausländerbehörde: Vorgehen und Herausforderungen bei der Feststellung von Staatenlosigkeit	43
Abb. 2	Möglichkeiten der Zentralisierung auf Bundes- und Landesebene nach dem Grad der Entscheidungskompetenz	50

Verzeichnis der Info-Boxen

Info-Box 1	<i>Statefree</i> e.V.	7
Info-Box 2	Diskriminierung als zentrale Ursache von Staatenlosigkeit.....	10
Info-Box 3	Ungeklärte Staatsangehörigkeit und Identität im Kontext von Abschiebungen	16
Info-Box 4	Vier-Stufen-Verfahren zur Klärung der Identität im Einbürgerungsverfahren.....	34
Info-Box 5	Good-Practice-Beispiele für Feststellungsverfahren	48

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de
(Redaktionsschluss: Mai 2024)

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung

SeitenPlan GmbH, Dortmund

Druck

LUC GmbH, Selm

SVR-Studie 2024-3

ISSN (Print) 2749-0610
ISSN (Online) 2749-0629

© SVR gGmbH, Berlin 2024

Diese Publikation wurde auf dem Papier Circleoffset Premium White gedruckt
(100 % Altpapier, Blauer-Engel- und EU-Ecolabel-zertifiziert).



Der Autor

Maximilian Müller

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Über den Sachverständigenrat

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

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

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de