Menschenrechte und Staatenlosigkeit

Einleitung

Nach Angaben des UNHCR gibt es über 10 Millionen Menschen ohne Staatsangehörigkeit, die Dunkelziffer liegt noch höher. Alle 10 Minuten wird ein staatenloses Kind geboren. Menschen ohne Staatsangehörigkeit – sogenannten Staatenlosen - wird zu oft kein Zugang zu Bildung und zum Gesundheitssystem gewährleistet. Sie dürfen häufig kein Bankkonto eröffnen, keine Immobilien erwerben und nicht heiraten. “Sie führen ein Leben ohne Bewegungsfreiheit, Hoffnung und Zukunftsperspektive”, wie der damalige Hochkommissar für Flüchtlinge und jetzige Generalsekretär Antonio Guterres 2014 hervorhob.
Staatenlosigkeit ist ein Problem, welchem nicht ausreichend Beachtung geschenkt wird. Diese Menschen werden aus vielen Gesellschaften systematisch ausgeschlossen und leben teilweise in menschenunwürdigen Verhältnissen.
Darüber hinaus wissen diese Menschen oftmals nicht, wie sie sich als “staatenlos” in einem Staat registrieren oder ihre Rechte generell einfordern können. Sie befinden sich in einer juristisch äußerst schwierigen und gefährlichen Lage, da sie häufig nicht vom nationalen Recht geschützt werden. Diese Situation ist für viele Menschen Realität, obwohl alle Staaten der Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 anerkannt haben. In dieser heißt es in Artikel 15 „Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Staatsangehörigkeit“, und weiter: „Niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen […] werden.“

Hintergrund und Grundsätzliches

Artikel 1 des Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 der Vereinten Nationen legt die Definition eines*r Staatenlosen fest: „Im Sinne dieses Übereinkommens ist ein “Staatenloser” eine Person, die kein Staat auf Grund seines Rechtes als Staatsangehörigen ansieht.“

Wer gilt nun als “staatenlos”? Geflüchtete werden häufig mit Staatenlosen gleichgesetzt, was jedoch in der Regel nicht den Tatsachen entspricht. Geflüchtete sind oftmals in ihrem Herkunftsland registriert und haben offizielle Papiere. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass man Geflüchtete*r und gleichzeitig Staatenlose*r ist, denn dass man keine Staatsangehörigkeit hat, kann ganz verschiedene Gründe haben. Geflüchtete, die staatenlos sind, haben oftmals ihre Papiere durch Krieg, Chaos und Flucht verloren. Weitere Gründe für Staatenlosigkeit sind, dass Kinder staatenloser Eltern meistens ebenfalls staatenlos sind, sowie dass nicht in jedem Land Neugeborene automatisch registriert werden. Außerdem ist es Frauen in 27 Staaten der Vereinten Nationen nicht gewährt, die Staatsbürgerschaft an ihre

Kinder zu übertragen. Diese kommen dann automatisch staatenlos zur Welt, falls der Vater sich nicht zu dem Kind bekennt. Des weiteren droht einer Bevölkerung Staatenlosigkeit, wenn sich ein Staat auflöst oder Gebiete abgetrennt werden. Dazu kann einem die Staatsangehörigkeit in vielen Staaten wegen Heirat, Scheidung oder manchmal aus reiner Willkür entzogen werden.

Staatenlose gibt es in vielen Staaten überall auf der Welt. In Europa leben offiziell 900.000 Menschen ohne Staatsangehörigkeit, davon über die Hälfte in Lettland und Estland; in Deutschland sind es knapp 19.000.
Doch etwa vierzig Prozent der Menschen ohne Staatsangehörigkeit leben auf dem asiatischen Kontinent. Ein Grund dafür ist, dass es in Asien und allgemein im globalen Süden Schwierigkeiten bei der Registrierung der Bevölkerung gibt. Das hat zu dem zur Folge, dass es generell schwierig ist, Menschen ohne Staatsangehörigkeit zu identifizieren.

Außerdem wird häufig Menschen, die einer Minderheitsgruppe angehören, keine Staatsbürgerschaft gewährt. Die größte Gruppe an Menschen ohne Staatsbürgerschaft sind die Rohingya in Myanmar. Andere Minderheitsgruppen, die keine Staatsangehörigkeit besitzen, sind Palästinenser*innen und Kurd*innen.

Da diese Situation grundsätzlich vielen Staaten bekannt ist, gibt es multilaterale Abkommen, wie zum Beispiel zwischen den Staaten der Europäische Union und den Staaten der Afrikanische Union, die sich mit der Thematik befassen. Das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit, die Afrikanische Charta über das Recht und Wohlergehen des Kindes, die Arabische Charta der Menschenrechte und die asiatische Menschenrechtsdeklaration haben alle das Recht auf eine Staatsangehörigkeit mit aufgenommen. Jedoch ist die Problematik damit nicht gelöst, denn oft ist Regierungen das Ausmaß im eigenen Land nicht bewusst und sie verfehlen die Umsetzung dieser Abkommen. Deswegen kommt es dazu, dass Menschen, die ihnen zustehenden Rechte verwehrt bleiben und sie oftmals nicht mal als Staatenlose registriert sind. Zusätzlich zu den genannten Abkommen haben, wie bereits erwähnt, alle Staaten die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und somit den Artikel 15 anerkannt.
All diese Abkommen bedeuten aber nicht die automatische Umsetzung des Rechtes auf nationaler Ebene. Das hat zur Folge, dass es so viele Staatenlose gibt. Ihnen werden zwar in vielen Staaten Rechte theoretisch zugesprochen, aber Staatenlose können diese häufig nicht effektiv nutzen.

Dennoch gibt es Dokumente und Gesetze, die Staatenlosen Rechte zusprechen und Wege wie man sich als Staatenlose*r in einem Staat registrieren kann. In Deutschland zum Beispiel wird es Staatenlosen vereinfacht eine Aufenthaltsgenehmigung zu bekommen. Es gibt einen “Reisepass für Staatenlose”, der als Passersatz für eine begrenzte Zeit gilt. Diesen kann man selbstständig bei Behörden beantragen. Mit dieser Beantragung wird man gleichzeitig als „staatenlos“ registriert.

Auch Nichtregierungsorganisationen setzen sich mit dem Thema „Staatenlosigkeit“ auseinander. Das Netzwerk von Nichtregierungsorganisationen European Network on

Statelessness hat sich der Bekämpfung der Staatenlosigkeit verschrieben. Sie machen darauf aufmerksam, dass in Europa viele Menschen, wie zum Beispiel den Roma, die Staatsbürgerschaft verwehrt bleibt und dass die Systeme, um die Staatsangehörigkeit zu erlangen, verbessert werden müssen.

Aktuelles

Auch die Vereinten Nationen haben Abkommen zu dem Thema Staatenlosigkeit verabschiedet. Neben der AEMR gibt es zwei weitere wichtige Abkommen, die die Thematik aufnehmen. Das ist zum einen das „Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954“. Dieses verpflichtet die Unterzeichnerstaaten dazu, Staatenlosen Personaldokumente auszustellen und ihnen unter Umständen einen legalen Aufenthalt auf ihrem Hoheitsgebiet zu ermöglichen. Aktuell sind 82 Staaten diesem Abkommen beigetreten. Zum anderen gibt es das „Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit“ von 1961. Diesem sind bis zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Textes 71 Staaten beigetreten. Es enthält Richtlinien zur Vermeidung von Staatenlosigkeit von neugeborenen Kindern und zum Schutz vor dem späteren Verlust der Staatsangehörigkeit.

Außerdem wurde dem UNHCR im Jahr 2003 von der Generalversammlung ein spezielles Mandat übertragen, das die Institution dazu berechtigt, sich mit dem Thema Staatenlosigkeit zu befassen. Seit dem leistet der UNHCR rechtliche Hilfestellung für Regierungen und Staatenlose mit dem Ziel, die Staatenlosigkeit zu bekämpfen und zu beenden.
Des weiteren soll der UNHCR dafür sorgen, dass alle Staaten den Abkommen beitreten und die Umsetzung dieser überwachen.

Zusätzlich rief die Institution 2014 gemeinsam mit einigen Staaten, Teilen der Zivilgesellschaft und anderen Institutionen der Vereinten Nationen die Kampagne #Ibelong ins Leben. Sie verfolgt das Ziel, innerhalb von 10 Jahren die Staatenlosigkeit zu besiegen. Den Millionen Staatenlosen soll die Perspektive eines*r vollwertigen Staatsbürger*in eröffnet werden, die*der die in der Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und anderen Menschenrechtserklärungen proklamierten Rechte wahrnehmen kann.

In Zusammenarbeit mit der thailändischen Regierung konnten mit Hilfe der Kampagne #Ibelong bereits Fortschritte erzielt werden. Im Dezember 2015 hat die thailändische Regierung bekannt gegeben, über einen Zeitraum von drei Jahren mehr als 18.000 staatenlosen Menschen die Staatsbürgerschaft anzuerkennen. Der UNHCR erhofft sich, dass dieser positive Impuls sich auf die angrenzenden Staaten überträgt.

Ein weiteres Ziel der Kampagne ist, die Datenlage des Teils der staatenlosen Bevölkerung und die Registrierung der Einwohner*innen in den jeweiligen Staaten zu verbessern.

Eine aktuelle Entwicklung unabhängig von der #Ibelong Kampagne ist die Situation in Pakistan. Der Premierminister Imran Khan hat im September 1,5 Millionen Afghan*innen,

die seit Jahrzehnten in Pakistan leben, die Staatsbürgerschaft versprochen. Die Umsetzung steht noch aus.

Probleme und Lösungsansätze

„Es ist beschämend, dass Millionen Menschen ohne Staatsangehörigkeit leben müssen. Der Besitz einer Staatsbürgerschaft ist ein fundamentales Menschenrecht. Das Ausmaß des Problems und die dramatischen Auswirkungen auf die Betroffenen sind weiterhin so gut wie unbekannt. Dies müssen wir ändern. Regierungen müssen handeln, um die Gesamtzahl der Staatenlosen in der Welt zu verringern", sagte Antonio Guterres im Jahr 2011 als er das Amt des Flüchtlingshochkommissars innehatte.

Die Wichtigkeit dieses Themas haben die Vereinten Nationen und die Staaten, die die Abkommen ratifiziert haben, in den letzten Jahren vermehrt betont. Jedoch ist es weiterhin Realität, dass Menschen wegen ethnischer, geschlechtsspezifischer und äußerer Umstände wie zum Beispiel Bildung neuer Staaten aus einer Gesellschaft ausgeschlossen werden, indem man ihnen die Staatsangehörigkeit verwehrt und ihnen als Staatenlosen keinen Zugang zu Menschenrechten gewährt. Es zeigt sich: Eine Ratifizierung der Abkommen allein reicht nicht aus. Gesetze müssen geändert, Rechte müssen zugesprochen und Akzeptanz muss gewährleistet werden.

Dennoch ist die Ratifizierung der Abkommen ein erster Schritt, den noch längst nicht alle Staaten der Vereinten Nationen getan haben. Es ist essentiell, andere Staaten von der Wichtigkeit dieses Themas zu überzeugen, sodass auch sie die Dokumente unterzeichnen.

Anschließend müssen die Abkommen im eigenen Land gründlich umgesetzt werden, denn für viele Staatenlose ist es schwer, ihre Rechte einzufordern. Schwierigkeiten können auftreten, wenn sie aus einem anderen Land kommen und die Landessprache nicht beherrschen oder wenn sie aufgrund ihres Geschlechts diskriminiert werden. Hierbei ist häufig die Frage, ob ihre allgemeine Rechtsstellung im Staat, ihnen verwehrt, Rechte einzufordern. Dann wäre der erste Schritt, die Stellung der diskriminierten Personen in dem Staat zu verbessern. Damit einhergehend würde ihnen ermöglicht werden, das Recht, sich als "staatenlos" zu registrieren, und die damit verbundenen Rechte einzufordern.

Ein weiterer Schritt wäre, ein allgemeines konkretes Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit auszuarbeiten, das das Ziel hat, ein gemeinsames System zu entwickeln, welches allen Staaten erleichtert, Staatenlose zu registrieren. Dies kann durch spezielle Institutionen, die Menschen ohne Staatsangehörigkeit registrieren, auf nationaler aber auch internationaler Ebene erleichtert werden. Anschließend sollte gewährleistet sein, dass Staatenlose kein benachteiligtes Leben führen müssen. Menschenrechte dürfen kein Privileg nur für Menschen mit Staatsangehörigkeit bleiben.

Die Kampagne #Ibelong ist ein Schritt der Vereinten Nationen im Kampf gegen Staatenlosigkeit. Nationalstaaten und Nichtregierungsorganisationen können den UNHCR hierbei unterstützen oder selber Initiativen ins Leben rufen. Durch Öffentlichkeitsarbeit und mehr Akzeptanz im Volk, kann es Staatenlosen erleichtert werden, als staatenlos anerkannt zu werden. Durch Kampagnen werden sie so auf ihre Rechte aufmerksam gemacht und können diese dann einfordern. Eine weitere Möglichkeit wäre, dass Behörden selber aktiv werden dürfen und auf Staatenlose zu gehen, um sie zu registrieren. Dies ist momentan noch nicht der Fall.

Es ist nun die Aufgabe der Staaten des Menschenrechtsrats gemeinsam einen Weg zu finden, die Situation der Staatenlosen zu verbessern.

Punkte zur Diskussion

- Was kann die internationale Gemeinschaft dafür tun, die Rechtsstellung von Staatenlosen zu verbessern? Wie kann die Zivilgesellschaft in diese Prozesse eingebunden werden? Wie kann das Thema einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden?
- Wie kann erreicht werden, dass Staatenlosen die Wahrnehmung aller in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte genannten Rechte ermöglicht wird? Bedarf es neuer Verträge und Abkommen oder muss vornehmlich dafür gesorgt werden, dass die bestehenden Abkommen ratifiziert und umgesetzt werden?
- Wie kann man dafür sorgen, dass die Abkommen von mehr Staaten unterzeichnet werden? Wie kann die Umsetzung überwacht werden?
- Sollte es ein allgemeines System zur Registrierung von Staatenlosen geben? Wie sollte dieses aussehen und wie könnten die Vereinten Nationen so ein System logistisch begleiten?
- Wie kann der UNHCR bei seiner Arbeit für Staatenlose effektiv und nachhaltig unterstützt werden?

Wichtige Dokumente

- Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 http://www.unhcr.org/3bbb25729.html
- Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit vom 30. August 1961 https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/shop/media/pdf/dc/58/bb/Staaten-Abkommen_2015.pdf

- Unterstützerstaaten des Abkommens von 1961
  https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&lang=en
- Rechtsvorschrift für Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit
  https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005395
- UNHCR Global Action Plan to End Statelesseness
  http://www.refworld.org/docid/545b47d64.html

Quellen und weiterführende Links

- Bericht:Thousands of stateless people granted nationality in Thailand – UN refugee agency
  https://news.un.org/en/story/2015/12/516982-thousands-stateless-people-granted-nationality-thailand-un-refugee-agency
- Bericht: UNHCR startet Kampagne gegen Staatenlosigkeit
  https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110824_OTS0160/unhcr-startet-kampagne-gegen-staatenlosigkeit
- Bericht DGVN: Staatenlos unter Nationalstaaten
  https://www.dgvn.de/meldung/staatenlos-unter-nationalstaaten/
- Bericht: Pakistan's Imran Khan pledges citizenship for 1.5m Afghan refugees
  https://www.theguardian.com/world/2018/sep/17/pakistan-imran-khan-citizenship-pledge-afghan-refugees
- UNHCR zu Staatenlosen
  http://www.unhcr.org/dach/de/services/faq/faq-staatenlose
  https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/fluechtlingsschutz/staatenlose/
- #Ibelong Kampagne des UNHCRs
  http://www.unhcr.org/ibelong-campaign-to-end-statelessness.html
  http://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/2015-10-StatelessReport_ENG15-web.pdf
- EMN zu Staatenlosigkeit
  https://www.statelessness.eu
  https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/EMN/201604-emn-konferenz-staatenlose.html