



ANALYSE

des Entwurfs eines Bundesgesetzes,
mit dem das

Staatsbürgerschaftsgesetz 1985

geändert wird

www.unhcr.at

Einleitung

Dem UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Aufgabe übertragen, für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und sich um dauerhafte Lösungen für die Betroffenen zu bemühen. Die überwachende Funktion von UNHCR ist ein integrativer und wesentlicher Bestandteil zur Wahrung des internationalen Flüchtlingsschutzes und explizit in Artikel 8 seiner Satzung festgelegt. Demnach sorgt UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge, die unter seine Zuständigkeit fallen, indem es u. a. den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt. Teil dieses humanitären Mandats ist die Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und des New Yorker Protokolls von 1967. In Artikel 35 GFK und Artikel II des New Yorker Protokolls haben sich die Unterzeichnerstaaten dieser Vertragswerke verpflichtet, mit UNHCR zur Erfüllung dieser Aufgaben zusammenzuarbeiten.

In Bezug auf Staatenlose wurde UNHCR in verschiedenen Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen zudem aufgefordert, die Aufgaben des in Artikel 11 des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit (BGBI. Nr. 538/1974) genannten Organs zu übernehmen, an das sich Personen, die sich auf dieses Übereinkommen berufen, zur Prüfung ihres Anspruches und um Unterstützung bei dessen Einbringung bei der zuständigen Behörde wenden können.¹

Diese Stellungnahme beschränkt sich auf Bestimmungen, die Flüchtlinge und Staatenlose betreffen.

Staatsbürgerschaftsgesetz 1985

§ 10 – Verleihung der Staatsbürgerschaft

Abs. 1 Z 2 – Rechtskräftige Verurteilung durch ein ausländisches Gericht

Zur derzeit geltenden Rechtslage unverändert, sieht § 10 Abs. 1 Z 2 des Entwurfs eine rechtskräftige Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe durch ein ausländisches Gericht unter bestimmten Umständen² als Verleihungshindernis vor.

UNHCR möchte darauf hinweisen, dass ausländische Gerichte auch jene des Herkunftslandes eines in Österreich anerkannten Flüchtlings sind. Wenngleich grundsätzlich zwischen politischer Verfolgung („persecution“) und strafrechtlicher Verfolgung („prosecution“) unterschieden werden muss, ist eine Überschneidung dieser beiden Sachverhalte nicht ausgeschlossen. So kann eine Person, die sich eines

¹ UNGA Res. 3274 (XXIX), 10. Dezember 1974, UNGA Res. 31/36, 30. November 1976 und UNGA Res. 50/152, 9. Februar 1996.

² Die der Verurteilung zugrunde liegende strafbare Handlung muss auch nach dem inländischen Recht gerichtlich strafbar sein, und die Verurteilung muss in einem den Grundsätzen des Art. 6 EMRK entsprechenden Verfahren ergangen sein.

Verstoßes gegen die Gesetze schuldig gemacht hat, einer derart exzessiven Bestrafung unterworfen werden, dass diese einer Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention gleichkommt. In anderen Fällen könnte ein Staat eine Person einer Tat bezichtigen, die sie nicht begangen hat, da er vermeiden möchte, sich als Unrechtsstaat zu offenbaren, der die ihm unliebsame Person aufgrund eines Konventionsgrundes strafrechtlich verfolgt. Darauf hinaus kann die strafrechtliche Verfolgung aus einem der in Artikel 1 Abschnitt A Z 2 der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Gründe schon in sich den Tatbestand der Verfolgung erfüllen.³

Im Rahmen der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft im Asylverfahren werden unter anderem die Ausschlussgründe gemäß Artikel 1 Abschnitt F *leg.cit.* und somit auch allfällige, vor der Aufnahme der betreffenden Person in Österreich begangene, schwere nichtpolitische Verbrechen berücksichtigt.⁴ Folglich empfiehlt UNHCR nachhaltig, die Novellierung des Staatsbürgerschaftsgesetzes dazu zu nutzen, für Flüchtlinge eine Ausnahme vom Verleihungshindernis der rechtskräftigen Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe durch ein Gericht des Heimatlandes vorzusehen.

Abs. 1 Z 7 iVm Abs. 5 – Hinreichend gesicherter Lebensunterhalt

Gemäß § 10 Abs. 1 Z 7 des Entwurfs bedarf es zur Verleihung der Staatsbürgerschaft eines Nachweises des hinreichend gesicherten Lebensunterhalts. Nach Abs. 5 *leg.cit.* ist der Lebensunterhalt dann hinreichend gesichert, wenn für die letzten drei Jahre vor der Entscheidung über die Verleihung der Staatsbürgerschaft seitens der den Antrag stellenden Person weder Notstandshilfe bzw. Sondernotstandshilfe noch Sozialhilfeleistungen der Gebietskörperschaften in Anspruch genommen wurden.

Diese Regelung stellt insofern eine zusätzliche Hürde für einbürgerungswillige Personen dar, als das mangelnde Verschulden an der finanziellen Notlage nicht länger als Entschuldigungsgrund herangezogen werden kann. Davon können nach Erfahrung von UNHCR insbesondere einzelne Gruppen von Flüchtlingen besonders betroffen sein, wie etwa Menschen, die aufgrund von Alter, Krankheit oder Behinderung benachteiligt sind und denen es grundsätzlich sehr schwer fallen wird, jemals einen hinreichend gesicherten Lebensunterhalt nachzuweisen. Ebenso könnte diese Regelung Auswirkungen auf jene Flüchtlinge haben, die aufgrund ihres jugendlichen Alters auf absehbare Zeit keiner bezahlten Tätigkeit nachgehen werden können.

Im Unterschied zu Migranten und Migrantinnen sollte im Fall von Flüchtlingen generell bedacht werden, dass diese ihr Herkunftsland auf der Flucht vor Menschenrechtsverletzungen und nicht freiwillig verlassen haben. In Österreich angekommen, ist es ihnen in der Regel verwehrt, während des Asylverfahrens einer Beschäftigung nachzugehen oder Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zu besuchen. Folglich können sie sehr häufig erst mit dem Zeitpunkt ihrer Anerkennung mit dem Aufbau einer neuen Existenz in Österreich beginnen und sind – zumindest für einen gewissen Zeitraum – oft auf den Bezug von Sozialhilfe angewiesen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

³ Vgl. UNHCR, „Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft“ (im Folgenden: „UNHCR-Handbuch“), Genf, September 1979, Neuauflage: UNHCR Österreich, Dezember 2003, Rz 56ff.

⁴ Vgl. Artikel 1 Abschnitt F lit. b der Genfer Flüchtlingskonvention sowie § 7 AsylG.

Gemäß Artikel 34 der Genfer Flüchtlingskonvention hat sich Österreich dazu bekannt, die Einbürgerung von Flüchtlingen soweit als möglich zu erleichtern. UNHCR appelliert daher an den Gesetzgeber, im Sinne eines allumfassenden Integrationsprozesses für Flüchtlinge eine Ausnahmebestimmung von § 10 Abs. 1 Z 7 des Entwurfs zu normieren, die dahingehend ausgestaltet sein könnte, dass den zuständigen Behörden das Ermessen zur Verleihung der Staatsbürgerschaft in humanitären Einzelfällen, insbesondere wenn die Notlage nicht selbst verschuldet ist, trotz nicht gesicherten Lebensunterhalts eingeräumt wird.

§ 10a – Sprache und Integration

Im Hinblick auf den in § 10a des Entwurfs geforderten „Nachweis der Kenntnis der deutschen Sprache, von Grundkenntnissen der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes“ soll auf die obigen Ausführungen zur spezifischen Situation von Flüchtlingen bzw. der erschweren Situation bestimmter Gruppen von Flüchtlingen verwiesen werden.

Ebenso wie im Zusammenhang mit dem hinreichend gesicherten Lebensunterhalt regt UNHCR daher an, besagten Nachweis nicht als absolute Voraussetzung zu konzipieren sondern für humanitäre Einzelfälle einen Ermessensspielraum der Behörde vorzusehen. Dies könnte etwa mit der Beibehaltung der Formulierung „unter Bedachtnahme auf die Lebensumstände des Fremden“ in der derzeit geltenden Fassung des § 10a StbG erfolgen.

§ 11a Abs. 4 Z 1 – Sonderbestimmung für Flüchtlinge

Der Entwurf sieht eine gravierende Erschwerung der Einbürgerung von anerkannten Flüchtlingen im Vergleich zur geltenden Rechtslage vor. So ist gemäß § 11a Abs. 4 des Entwurfs nicht nur die Verlängerung der Mindestwartezeit für die vorzeitige Verleihung der Staatsbürgerschaft auf sechs Jahre vorgeschlagen, sondern wird von Flüchtlingen **erstmals** das Verstreichen einer **zusätzlichen** Wartefrist von fünf Jahren nach der Anerkennung als Flüchtling verlangt. Je länger das Asylverfahren im konkreten Einzelfall gedauert hat, desto nachhaltiger und schwerwiegender wirkt sich diese neue Frist aus. Die Verzögerungen im derzeitigen Asylverfahren sind teils massiv und können – abhängig vom Ausgang des jeweiligen Asylverfahrens – eine große Zahl von Flüchtlingen betreffen. Wird der vorliegende Entwurf für Änderungen im Staatsbürgerschaftsgesetz in dieser Hinsicht unverändert als Gesetz beschlossen, werden Flüchtlinge letzten Endes mit den Folgen der langen, von ihnen nicht zu verantwortenden Verfahrensdauer belastet. Es kann auch in Zukunft nicht ausnahmslos gewährleistet werden, dass Asylverfahren stets in dem vom Gesetzgeber intendierten Zeitraum rechtskräftig entschieden werden.

Des Weiteren ist zu betonen, dass eine Person Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist, sobald sie die in der Konvention genannten Kriterien erfüllt. Dies ist zwangsläufig schon vor dem Augenblick gegeben, da die

Flüchtlingseigenschaft formell anerkannt wird. Nicht aufgrund der Anerkennung wird eine Person zum Flüchtling, sondern die Anerkennung erfolgt, weil sie Flüchtling ist.⁵

UNHCR erachtet die Einführung der zusätzlichen Wartezeit von fünf Jahren nach der Anerkennung als Flüchtling für sachlich nicht gerechtfertigt und in ihren Auswirkungen für unverhältnismäßig. Zudem widerspricht diese Bestimmung dem Geist des Artikels 34 der Genfer Flüchtlingskonvention, wonach Österreich die Einbürgerung von Flüchtlingen soweit als möglich erleichtern und insbesondere alles tun soll, um das Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen. Demnach wäre es aus Sicht von UNHCR wünschenswert, von der in § 11a Abs. 4 Z 1 des Entwurfs enthaltenen fünfjährigen Frist ab Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft abzusehen.

Entfall des § 14 – Verleihung der Staatsbürgerschaft an Staatenlose

§ 14 StbG in der geltenden Fassung sieht für in Österreich geborene und seit ihrer Geburt staatenlose Fremde unter gewissen Voraussetzungen einen Anspruch auf Verleihung der Staatsbürgerschaft vor. Gemäß den Erläuternden Bemerkungen des Entwurfs scheinen die Regeln des § 14 entbehrlich, da die Verleihung der Staatsbürgerschaft an in Österreich geborene Fremde in § 11a Abs. 4 Z 3 geregelt ist.

Dabei wird jedoch übersehen, dass es sich bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft gemäß § 11a Abs. 4 des Entwurfs lediglich um eine „Kann-Bestimmung“ handelt, aus der Fremde keinen Rechtsanspruch ableiten können. Zudem wird auf die generellen Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 Z 2 bis 8 und Abs. 2 und 3 des Entwurfs verwiesen.

Gemäß Artikel 1 des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit⁶ verleiht jeder Vertragsstaat einer in seinem Hoheitsgebiet geborenen Person, die sonst staatenlos wäre, seine Staatsangehörigkeit. Wird diesbezüglich ein Antrag des bzw. der Fremden verlangt, darf dieser Antrag nicht abgewiesen werden, wenn die in Artikel 1 Abs. 2 *leg.cit.* genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Zu diesen Voraussetzungen zählen u. a. der gewöhnliche Aufenthalt im Hoheitsgebiet von nicht mehr als fünf Jahren unmittelbar vor der Einbringung des Antrags und der Umstand, dass der bzw. die Fremde weder wegen einer strafbaren Handlung gegen die nationale Sicherheit schuldig erkannt noch wegen einer gemeinen Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens fünf Jahren verurteilt worden ist.

Die Formulierung des § 11a Abs. 4 des Entwurfs als „Kann-Bestimmung“, die Normierung einer mindestens sechsjährigen Frist des rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalts sowie der Verweis auf § 10 des Entwurfs steht somit in Widerspruch zu Artikel 1 des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit. UNHCR empfiehlt daher § 14 StbG idG beizubehalten.

UNHCR
14. Oktober 2005

⁵ Vgl. UNHCR-Handbuch, Rz. 28.

⁶ BGBl. Nr. 538/1974.