

Caritas

Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert wird

Begutachtungsverfahren zu
BMI-LR1355/0002-III/1/c/2013

Einleitung:

Aufgabe der Caritas ist es, konkrete Hilfe von Mensch zu Mensch zu leisten. Aus dieser täglichen Arbeit schöpft die Caritas Wissen und Erkenntnis über Auswirkungen von gesetzlichen Regelungen oder auch den Vollzug staatlicher Maßnahmen. Daraus bezieht die Caritas ihre Kompetenz zu benennen, wodurch Not und Ungerechtigkeit entstehen, wo strukturelle Defizite bestehen und welche Verbesserungen notwendig sind. Die Caritas sieht es auch als ihre Verpflichtung, die Vertretung bzw. Lobby für jene, die keine Stimme haben, im öffentlichen und politischen Diskurs zu übernehmen, auch wenn diese Aufgabe mitunter heikel ist.

Die Caritas ist davon überzeugt, dass der Blick auf die Ärmsten sowie der Einsatz für benachteiligte Gruppen von großer Bedeutung für die gesamte Gesellschaft und deren Fortentwicklung sind. Eine Gesellschaft muss sich immer daran messen lassen, wie sie mit ihren schwächsten Mitgliedern umgeht.

Die Caritas begrüßt das Bestreben, den Zugang zur Staatsbürgerschaft zu erleichtern und in diesem Zusammenhang bestehende Benachteiligungen, etwa von Menschen mit Behinderung, zu beseitigen. Bei genauerem Hinsehen erweisen sich die Neuregelungen jedoch als unzureichend und wichtige „Baustellen“ des Staatsbürgerschaftsrechts wurden nicht in Angriff genommen. So werden einerseits notwendige Kurskorrekturen – etwa bei den hohen Einkommensgrenzen und der langen Mindestaufenthaltsdauer – verabsäumt, andererseits begrüßenswerte Erleichterungen – etwa die Gleichstellung unehelicher Kinder oder neue Einbürgerungstatbestände – nur halbherzig umgesetzt. Damit wird das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht der Lebensrealität vieler gut integrierter und einbürgerungswilliger MigrantInnen nicht gerecht, mit dem Ergebnis dass diese Menschen in Österreich von grundlegenden demokratischen Rechten keinen Gebrauch machen können. Dabei wirkt auch die politische Partizipation integrationsfördernd.

Eine grundlegende Reform des Staatsbürgerschaftsrechts wäre dringend geboten, denn im EU-Vergleich erweist sich die bestehende Regelung in Österreich als eine der restriktivsten und langwierigsten. So lautet das Fazit der MIPEX III - einer Studie die die Migrations- und Integrationspolitik von weltweit 31 Ländern untersucht - hinsichtlich der Einbürgerungsverfahren in Österreich:

„Der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft ist mit hohen Risiken verbunden, denn der Weg zur Einbürgerung ist lang, beschwerlich, ermessensabhängig und kostenträchtig. Seit 2009 müssen Antragsteller(innen) ein noch höheres Einkommen nachweisen und die EU-weit höchsten Gebühren an den Staat bzw. das Bundesland entrichten. In etablierteren Einwanderungsländern wird stattdessen der doppelten Staatsbürgerschaft (derzeit 18 Länder [...]) und dem Territorialitätsprinzip nach einer oder zwei Generationen (gegenwärtig 15 Länder [...]) als einfacherer Lösung der Vorzug gegeben. In Ländern mit ähnlichen Bedingungen wie in Österreich wird Immigrant(inn)en für gewöhnlich eine deutlich frühere Antragstellung ermöglicht. [...]“¹

Im Ergebnis ist Österreich damit unter den Schlusslichtern in Europa (Rang 28 von 31 untersuchten Staaten) und liegt weit unter dem EU-Durchschnitt.

Die wesentlichsten Unterschiede zu anderen EU-Ländern ergeben sich hinsichtlich

¹ Migrant Integration Policy Index, British Council und Migration Policy Group, Februar 2011, Seite 133. Zu finden auf http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/mipex_iii_de.pdf

- des Zeitpunkts der Verleihung, die in Österreich im Regelfall nach 10 Jahren rechtmäßigem und ununterbrochenem Aufenthalt (davon fünf Jahre niedergelassen) möglich ist, im EU-Durchschnitt nach sieben Jahren²,
- den vergleichsweise hohen Einkommenserfordernissen,
- den EU-weit höchsten Gebühren für die Beantragung der Staatsbürgerschaft³
- und der Tatsache, dass eine Einbürgerung in Österreich im Regelfall den Verzicht auf die ursprüngliche Staatsbürgerschaft voraussetzt.

Hinsichtlich der Voraussetzungen, Sprach- und Landeskenntnisse vorweisen zu müssen, liegt Österreich im europäischen Trend, wobei jedoch das erforderliche Sprachniveau in Österreich ebenfalls vergleichsweise hoch ist⁴.

Grundsätzlich ist zu sagen, dass gute Sprach- und Landeskenntnisse einer Integration sicherlich förderlich sind. Sind die Erfordernisse jedoch zu hoch oder unfair, wirken sie nicht integrationsfördernd, sondern führen stattdessen zur Exklusion bestimmter Personengruppen. Dies lässt der vorliegende Gesetzesentwurf in mehrfacher Hinsicht befürchten.

Die Caritas bedauert, dass die hohen Einkommenserfordernisse und überhöhten Gebühren nicht grundlegend reformiert wurden. Die verlangten Einkommen liegen deutlich über der Grenze der Selbsterhaltungsfähigkeit und stellen in der Praxis für viele gut integrierte Menschen in Österreich eine nicht überwindbare Hürde dar.

Problematisch ist weniger der Bezug auf die ASVG-Richtsätze, als vielmehr die Tatsache, dass zusätzlich dazu noch ausreichende Mittel zur Deckung regelmäßiger Aufwendungen, etwa Mietbelastungen und Unterhaltszahlungen, nachgewiesen werden müssen.

AnwärterInnen auf die Staatsbürgerschaft müssen also in Summe wesentlich höhere Beträge zur Sicherung des Lebensunterhalts nachweisen, als etwa BezieherInnen einer Mindestpension oder der bedarfsorientierten Mindestsicherung zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes und Wohnbedarfes erhalten. Diese Berechnungsmethode ist auch vor dem Hintergrund der beträchtlichen Mieterhöhungen der letzten Jahre kritisch zu hinterfragen.

Im Ergebnis stellen die hohen Einkommenserfordernisse somit eine Einbürgerungshürde dar, denn auch voll erwerbstätige und selbsterhaltungsfähige Menschen erreichen vielfach die verlangten Einkommenshöhen nicht. Dazu kommen die, eingangs erwähnten, EU-weit höchsten Abgaben für die Verleihung der Staatsbürgerschaft (Bundes- und Landesabgaben)⁵.

Die im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgesehenen Verbesserungen, wie die flexiblere Gestaltung des Durchrechnungszeitraumes für die Einkommensberechnung (nicht mehr die letzten drei Jahre, sondern drei aus den letzten sechs Jahren) oder die Erleichterungen für bestimmte benachteiligte Personengruppen wie etwa Menschen mit Behinderung, werden ausdrücklich begrüßt. An der generellen Problematik der hohen Einkommenserfordernisse als faktischer Einbürgerungshürde ändern diese Neuerungen leider nicht viel.

Die Caritas regt daher an, die Einkommensgrenzen generell zu senken. Zudem wäre eine Reduzierung bzw. für Härtefälle eine Gebührenbefreiung wünschenswert.

Ferner wäre aus Sicht der Caritas die generelle Mindestaufenthaltsdauer von 10 Jahren zu senken. Der EU-Durchschnitt liegt aktuell, wie oben erwähnt, bei etwa sieben Jahren. Zu reformieren wäre auch die Regelung, dass bei einer Unterbrechung des rechtmäßigen

² Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion; Sara Wallace Goodman, European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, November 2010, Seite 7. Zu finden auf <http://eudo-citizenship.eu/docs/7-Naturalisation%20Policies%20in%20Europe.pdf>

³ Ibid, S. 24

⁴ Ibid, S. 35

⁵ Z.B. beträgt die Gebühr für eine in Wien wohnende Familie mit zwei minderjährigen Kindern zwischen ca. € 2.260,- und €2.550,- an Bundesgebühr und Landesverwaltungsabgaben (vgl. <http://www.wien.gv.at/verwaltung/personenwesen/ahs-info/kosten.html>)

Aufenthalts die Frist von neuem zu laufen beginnt. Hier wäre eine praxisnahe Lösung vorzusehen. So wäre es etwa denkbar, dass bei kurzfristigen Unterbrechungen - die etwa entstehen können, wenn die Beantragung der Verlängerung eines Aufenthalts- oder Niederlassungstitels nicht rechtzeitig erfolgt – der verabsäumte Zeitraum nachgeholt werden kann, ohne dass die 10-Jahresfrist als solche von neuem zu laufen beginnt.

Der in der vorliegenden Novelle zur Anwendung gekommene Ansatz, für gut integrierte Personen eine schnellere Einbürgerung vorzusehen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Leider wurden in der konkreten Ausgestaltung die Voraussetzungen bezüglich der Sprachkenntnisse und zusätzlicher Integrationsleistungen unter Beibehaltung beträchtlicher Einkommenserfordernisse so hoch angesetzt, dass die Regelung riskiert, kaum Anwendung zu finden.

Des weiteren empfiehlt die Caritas, zum Erlangen der österreichischen Staatsbürgerschaft vom Verzicht auf die ursprünglichen Staatsbürgerschaft abzusehen. EU-weit geht die Entwicklung in Richtung Doppelstaatsbürgerschaft, denn diese trägt viel eher dem Umstand Rechnung, dass viele Menschen mittlerweile in zwei Kulturen verwurzelt sind. Gerade auch jene Personen, die die hohen Einkommens- und Spracherfordernisse für eine Staatsbürgerschaft erfüllen, werden erfahrungsgemäß durch den erforderten Verzicht auf die ursprüngliche Staatsbürgerschaft von einer Einbürgerung abgehalten.

Das bestehende Staatsbürgerschaftsrecht sollte auch im Hinblick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs zur Verhinderung der Staatenlosigkeit überprüft und angepasst werden.

Hier sei auf die UNHCR-Leitlinien zur Staatenlosigkeit Nr. 4⁶ verwiesen. Demnach sind die Bestimmungen des Übereinkommens zur Verminderung von Staatenlosigkeit⁷ von 1961 in Zusammenhang mit Art. 7 der Kinderrechtskonvention⁸ so zu interpretieren, dass – im Sinne des Kindeswohls - Kindern, die im Staatsgebiet geboren werden und staatenlos wären, die Staatsangehörigkeit entweder bei der Geburt oder auf Antrag kurz nach der Geburt zu gewähren ist, um eine lange Staatenlosigkeit des Kindes zu verhindern.

Positiv zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die in der Novelle vorgesehene Regelung, dass sog. Putativ-ÖsterreicherInnen, denen ansonsten u.U. die Staatenlosigkeit drohen würde, nunmehr einen erleichterten Zugang zur österreichischen Staatsbürgerschaft erhalten sollen.

Sehr erfreulich ist die in der Novelle vorgesehene Regelung, über die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an Adoptivkinder von ÖsterreicherInnen.

Die angekündigte Gleichstellung von ehelichen und unehelichen Kindern ist im Entwurf jedoch nur teilweise umgesetzt. Leider wird eine sachlich nicht zu rechtfertigende Unterscheidung eingeführt, die Kinder einer Nicht-Österreicherin und eines Österreichers, bei denen die Vaterschaft erst nach – und nicht schon vor – der Geburt anerkannt bzw. gerichtlich festgestellt wurde, hinsichtlich des Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft weiterhin diskriminiert. Diese weder menschenrechtlich noch verfassungsrechtlich konforme Regelung wäre unter Streichung der unsachlichen Differenzierung aufgrund der Bezugnahme auf den Zeitpunkt der Anerkennung bzw. Feststellung der Vaterschaft zu überarbeiten.

Abschließend wird angeregt, dass jene MigrantInnen, die in Österreich geboren wurden oder hier aufgewachsen sind und die Pflichtschule besucht haben, einen erleichterten Zugang zur Staatsbürgerschaft bekommen, etwa indem von den Einkommenserfordernissen abgesehen wird.

⁶ <http://www.unhcr.org/refworld/docid/50d460c72.html>

⁷ http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/staatenlosigkeit/staatenl-Uebereinkommen_Verminderung.pdf

⁸ http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/downloads/kinderrechtskonvention/un-konvention_ueber_die_rechte_des_kindes_deutsche_fassung.pdf

Bestimmungen im Detail

§§ 7, 12 Abs. 2 – „Gleichstellung“ von unehelichen Kindern (EGMR-Urteil Genovese gg. Malta)

Derzeit können uneheliche Kinder mit ihrer Geburt die österreichische Staatsbürgerschaft kraft Abstammung nur erwerben, wenn die Mutter österreichische Staatsbürgerin ist; ist hingegen nur der Vater des unehelich geborenen Kindes österreichischer Staatsbürger, ist die Erlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft für das unehelich geborene Kind nur über den Umweg der Legitimation (§ 7a idgF) möglich. Demgegenüber können ehelich geborene Kinder mit nicht-österreichischer Mutter und österreichischem Vater die österreichische Staatsbürgerschaft mit Geburt auch kraft Abstammung erwerben.

Die vorgeschlagenen §§ 7, 12 Abs. 2, der Entfall des derzeit geltenden § 7a (Legitimation) und weitere Anpassungen an anderen Stellen⁹ sollen nun laut erläuternden Bemerkungen unter Verweis auf die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes¹⁰ sowie die Judikatur des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in der Rechtssache Genovese gg. Malta¹¹ eine Gleichstellung von ehelichen und unehelichen Kindern bewirken.

Insbesondere sieht der vorgeschlagene § 7 vor, dass Kinder mit der Geburt kraft Abstammung die österreichische Staatsbürgerschaft erwerben, wenn zum Zeitpunkt der Geburt

- entweder die leibliche Mutter Staatsbürgerin ist, oder
- der Vater gemäß 144 Abs. 1 Z 1 ABGB¹² österreichischer Staatsbürger ist, oder
- der Vater Staatsbürger ist und dessen Vaterschaft gemäß § 144 Abs. 1 Z 2 (Anerkenntnis der Vaterschaft) oder 3 ABGB (gerichtliche Feststellung der Vaterschaft) vor der Geburt des Kindes festgestellt wurde.

Problematisch ist hier, dass Kinder einer nicht-österreichischen Mutter und eines österreichischen Vaters vom Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Abstammung ausgeschlossen sind und die Verleihung nach dem vorgeschlagenen § 12 Abs. 2 beantragen müssen, wenn die Vaterschaft erst nach der Geburt anerkannt oder gerichtlich festgestellt wurde. Die durch diese Unterscheidung bewirkte Ungleichbehandlung erscheint lebensfern und unsachlich. Es ist nicht nachvollziehbar, was eine Ungleichbehandlung zwischen einem Kind, dessen Vater die Anerkennung ein paar Tage vor der Geburt gemacht hat, im Verhältnis zu einem Kind, dessen Vater die Anerkennung ein paar Tage nachher vollzogen hat, sachlich rechtfertigen könnte.

Noch deutlicher wird die Unsachlichkeit in Konstellationen, in denen der Vater nicht bereit ist, an der Feststellung der Vaterschaft mitzuwirken: Die gerichtliche Feststellung der Vaterschaft ist vor der Geburt medizinisch wesentlich eingriffsintensiver als nach der Geburt. Zudem können gerichtliche Vaterschaftsfeststellungen u.U. eine beträchtliche Zeit in Anspruch nehmen.

Die Ungleichbehandlung von unehelichen Kindern nicht-österreichischer Mütter und österreichischer Väter, deren Vaterschaft erst nach der Geburt anerkannt oder gerichtlich festgestellt wurde ergibt sich u.a. aus den Verleihungsvoraussetzungen¹³ des § 12 Abs. 2. Das Kind muss zum Entscheidungszeitpunkt unmündig und zum Zeitpunkt der Antragsstellung in

⁹ §§ 8 Abs. 2 und 3, 17 Abs. 1 und 29, 52 Abs. 2, 53 Z 3 lit. a und Z 5 lit. c, 59

¹⁰ VfGH 29.11.2012 zu G 66/12 und G 67/12

¹¹ Urteil vom 11.10.2011 in der Rechtssache Genovese gg. Malta (Beschwerde-Nr. 53124/09)

¹² der Mann, der mit der Mutter im Zeitpunkt der Geburt des Kindes verheiratet ist oder als Ehemann der Mutter nicht früher als 300 Tage vor der Geburt des Kindes verstorben ist

¹³ neben den Voraussetzungen des § 10 Bas. 1 Z 5 und 6

Österreich rechtmäßig niedergelassen gewesen sein¹⁴, der Vater muss zum Zeitpunkt der Geburt österreichischer Staatsbürger und die Vaterschaft nach der Geburt anerkannt oder gerichtlich festgestellt worden sein.

Im Vergleich zum Erwerb kraft Abstammung mit der Geburt ist diese Form des Erwerbs mit folgenden Nachteilen verbunden:

- Durch Verleihung kann die Staatsbürgerschaft erst zu einem späteren Zeitpunkt und nicht (rückwirkend) ab der Geburt erworben werden. Insbesondere bei gerichtlichen Vaterschaftsfeststellungen kann sich der Staatsbürgerschaftserwerb beträchtlich verzögern. Dadurch können Kind und Mutter Nachteile entstehen, etwa hinsichtlich Unterstützungsleistungen für die Mutter bzw. das Kind (z.B. fehlender Anspruch auf einen Unterhaltsvorschuss¹⁵, u.U. fehlender Anspruch auf Kleinkindbeihilfe¹⁶, keine Möglichkeit zum Bezug von finanziellen Zuwendungen im Rahmen des Familienhärteausgleichs¹⁷ oder u.U kein Anspruch auf den Mutter-Kind-Pass-Bonus¹⁸ etc.).
- Für die Verleihung der Staatsbürgerschaft sind beträchtliche Gebühren zu entrichten¹⁹, die beim Erwerb mit der Geburt durch Abstammung nicht anfallen.
- Voraussetzung für die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft ist idR der Verzicht des Kindes auf seine ursprüngliche Staatsbürgerschaft, während im Fall des Erwerbs durch Abstammung die Doppelstaatsbürgerschaft möglich ist. In der Konsequenz bedeutet dies, dass Mutter und Kind nicht dieselbe Staatsbürgerschaft besitzen, was neben praktischen und rechtlichen Problemen (z.B. bei Reisen in das Herkunftsland der Mutter, von der Familie mütterlicherseits abgeleitete erbrechtliche Ansprüche des Kindes etc.) auch einen Eingriff in die soziale Identität des Kindes und damit in Art. 8 EMRK darstellen würde²⁰. Wünschenswert wäre eine ausdrückliche Regelung, dass bei Verleihungen nach § 12 Abs. 2 ein Verzicht auf die ursprüngliche Staatsbürgerschaft nicht notwendig ist.

Aus den obenstehenden Ausführungen ergibt sich, dass unehelich geborene Kinder einer nicht-österreichischen Mutter und eines österreichischen Vaters in bestimmten Fallkonstellationen nach wie vor allein aufgrund ihrer Unehelichkeit schlechter gestellt werden. Eine vollständige Gleichstellung unehelicher Kinder mit ehelichen Kindern wurde damit durch die vorgeschlagenen Änderungen nicht erreicht.

Eine Ungleichbehandlung von ehelichen und unehelichen Kindern wäre jedoch nur rechtfertigbar, wenn sie ein legitimes Ziel verfolgt oder wenn die angewandten Mittel im Vergleich zum Ziel verhältnismäßig sind²¹. Im vorliegenden Fall ist jedoch weder eine objektive und nachvollziehbare Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung noch ein (legitimes) Ziel dieser Differenzierung erkennbar, die Bestimmung ist somit diskriminierend. Damit ist die Umsetzung des EGMR-Urteiles in der Sache Genovese gg. Malta nicht ausreichend erfolgt und

¹⁴ Davon ist abzusehen ist, wenn der Vater den Mittelpunkt seiner Lebensinteressen und seinen ständigen rechtmäßigen Aufenthalt seit mindestens 12 Monaten im Ausland hat.

¹⁵ Gemäß § 2 Unterhaltsvorschüßgesetz 1985 haben nur österreichische und staatenlose Kinder einen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss

¹⁶ vgl. § 33 FLAG

¹⁷ vgl. § 38a FLAG

¹⁸ vgl. § 38d FLAG

¹⁹ Ca. 300 € pro Kind in Wien allein für Bundesgebühr und Landesverwaltungsabgabe (<http://www.wien.gv.at/verwaltung/personenwesen/ahs-info/kosten.html>)

²⁰ in diesem Sinne auch der EGMR in Genovese gg. Malta, Rn 33 oder VfGH in G 66/12 ua, Rn 2.2.

²¹ EGMR in Genovese gg. Malta (Beschwerde-Nr. 53124/09), Rn 43: "The Court reiterates that for the purposes of Article 14 a difference in treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification, that is, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised."

würde die Regelung einer Überprüfung durch den EGMR im Lichte der genannten Judikatur mit großer Wahrscheinlichkeit nicht standhalten.

Auch die in den erläuternden Bemerkungen angeführte Judikatur des Verfassungsgerichtshofs scheint nicht ausreichend umgesetzt. So geht der Verfassungsgerichtshof etwa in VfGH 29.11.2012, G 66/12 ua davon aus,

„[...] dass sehr gewichtige Gründe vorliegen müssen, damit eine unterschiedliche Behandlung allein aus dem Umstand der ehelichen oder der unehelichen Geburt als mit Art7 B-VG vereinbar angesehen werden kann. (Rn 2.3.) [...]“

Art8 iVm Art14 EMRK verhalten angesichts der besonderen Bedeutung, die dem Kindeswohl im Rahmen des Art8 Abs2 EMRK zukommt (siehe VfGH 11.10.2012, B99/12, B100/12) und dem grundsätzlichen, aus Art14 EMRK abzuleitenden Gebot, uneheliche gegenüber ehelichen Kindern nicht zu benachteiligen, den Gesetzgeber dazu, die Erlangung der Staatsbürgerschaft von unehelichen Kindern österreichischer Väter (und Müttern mit fremder Staatsangehörigkeit) nicht dadurch unverhältnismäßig zu erschweren, dass einerseits undifferenziert Voraussetzungen für die Erlangung der Staatsbürgerschaft zur Anwendung gebracht werden, die auf Fremde allgemein abzielen, oder andererseits besondere Voraussetzungen hinsichtlich einer (nicht) notwendigen Aufenthaltsdauer in Österreich nur dann gelten, wenn dem unehelichen Vater Pflege und Erziehung des Kindes zustehen. Damit finden heute vielfach anzutreffende, dem Schutz des Familienlebens des Art8 EMRK unterfallende Formen des Zusammenlebens nicht verheirateter Eltern mit ihren unehelichen Kindern nicht angemessen Berücksichtigung.“

Die Caritas fordert daher, im Sinne des Kindeswohls die angekündigte Beseitigung diskriminierender Regelungen vollständig und entsprechend der genannten höchstgerichtlichen Judikatur umzusetzen, insbesondere aber vorzusehen, dass unehelich geborene Kinder von nicht-österreichischen Müttern und österreichischen Vätern die österreichische Staatsbürgerschaft kraft Abstammung auch dann erwerben, wenn die Anerkennung bzw. gerichtlichen Feststellung der Vaterschaft erst nach der Geburt erfolgt (ggf. auch rückwirkend zum Zeitpunkt der Geburt).

§ 10 Abs. 1 Z 7 iVm Abs. 5 – Minderung der finanziellen Hürden für nicht oder nur eingeschränkt am Erwerbsleben teilnehmenden Personen

§ 10 Abs. 1 Z 7 in seiner vorgeschlagenen Fassung sieht eine Ausnahme von der allgemeinen Erteilungsvoraussetzung des hinreichend gesicherten Lebensunterhaltes für Personen vor, die aus tatsächlichen, vom/von der Fremden nicht zu vertretenden Gründen dauerhaft nicht oder nicht in ausreichendem Maße am Erwerbsleben teilnehmen können. Die diesbezügliche vorgeschlagene Änderung des § 10 Abs. 5 zählt demonstrativ auf, bei Vorliegen welcher Umstände davon auszugehen ist, dass ein/e Fremde/r die fehlende oder nicht ausreichende Teilnahme am Erwerbsleben nicht zu vertreten hat, nämlich z.B. eine Behinderung oder eine dauerhafte schwerwiegende Krankheit. Dabei muss die Behinderung jedenfalls durch ein Gutachten des Bundessozialamtes festgestellt worden sein, die dauerhafte schwerwiegende Krankheit durch ein amtsärztliches Gutachten.

Laut den erläuternden Bemerkungen können auch andere Gründe als nicht vom/von der Fremden zu vertreten gelten, wenn sie ihrem Grund und der Nachweisbarkeit des Grundes nach mit diesen Tatbeständen vergleichbar sind.

Diese Erleichterung bei der Einbürgerung für Personen, die unverschuldet nicht bzw. nicht in ausreichendem Ausmaß arbeiten können und dadurch nach der derzeitigen Rechtslage aufgrund des Nichterreichens der Einkommenserfordernisse häufig von der Einbürgerung ausgeschlossen sind, wird ausdrücklich begrüßt.

Jedoch ist die in § 10 Abs. 1 Z 7 iVm Abs. 5 vorgesehene Ausnahme von den Einkommensvoraussetzungen bloß für Personen, die „aus tatsächlichen, vom Fremden nicht zu vertretenden Gründen dauerhaft nicht oder nicht in ausreichendem Maße am Erwerbsleben teilnehmen“ können, zu wenig weitreichend. Zum einen wird die vorgeschlagene Ausnahme nur für bestimmte, zahlenmäßig überschaubare Gruppen eine Erleichterung beim Staatsbürgerschaftserwerb bringen, aber keine grundsätzliche Verbesserung des eingangs geschilderten generellen Problems der hohen Einkommenserfordernisse bringen.

Zum anderen sind auch andere Personengruppen denkbar, die unverschuldet nicht oder nur eingeschränkt in der Lage sind, am Erwerbsleben teilzunehmen und daher bloß mangels Erfüllen der Einkommensvoraussetzungen von der Verleihung der Staatsbürgerschaft ausgeschlossen werden. Dies sind etwa ältere Menschen, Personen die Angehörige pflegen (z.B. Kinder mit Behinderungen) oder andere am Arbeitsmarkt schwer vermittelbare Personen sowie Personen in unverschuldeten Notlagen. Diese Personen sind zwar medizinisch gesehen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit fähig, können aber etwa trotz nachweislichen Engagements bei der Arbeitssuche aufgrund ihres Alters oder der eingeschränkten Flexibilität keine bzw. nur unzureichend entlohnte Arbeit finden.

Solchen Personen den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft mangels Selbsterhaltungsfähigkeit ausnahmslos zu verweigern, entbehrt jeder sachlichen Rechtfertigung. Insbesondere erscheint das Argument der Vermeidung zusätzlicher finanzieller Belastungen für eine Gebietskörperschaft durch die Staatsbürgerschaftsverleihung keine taugliche Rechtfertigung, da wohl den meisten dieser Personen ohnehin bereits aufgrund eines dahingehenden Rechtsanspruches Mindestsicherung gewährt wird²². So hat auch der Verfassungsgerichtshof festgestellt:

„Mit [...] aus dem [...] BVG gegen alle Formen der rassischen Diskriminierung abzuleitenden Sachlichkeitssatz scheint es aber unvereinbar zu sein, wenn der Gesetzgeber die Erlangung der Staatsbürgerschaft [...] von der Selbsterhaltungsfähigkeit der diese beantragenden Personen abhängig macht, dann aber keine Vorsorge dafür trifft, dass besondere Ausnahmesituationen unverschuldet Notlage berücksichtigt werden können [...].“²³

Aufgrund der genannten Bedenken und rechtlichen Erwägungen plädiert die Caritas dafür, dass Personen, die allein aufgrund unverschuldeten Notlagen die Einkommenserfordernisse für die Staatsbürgerschaftsverleihung nicht erfüllen, von dieser Voraussetzung auszunehmen. Eine breite integrationsfördernde Maßnahme wäre auch die Anpassung des StbG dahingehend, nicht noch zusätzlich zum ASVG-Richtsatz die Einkünfte für regelmäßige Aufwendungen zu fordern. Bezuglich bestimmter, mit Österreich biographisch eng verbundener Personen (etwa in Österreich aufgewachsenen Menschen, die hier die Pflichtschule besucht haben oder seit langer Zeit rechtmäßig in Österreich leben) sollte auf die Einkommensvoraussetzungen ganz verzichtet werden.

§ 10 Abs. 5 – Abmilderung der Einkommenshürde durch Verlängerung des Durchrechnungszeitraumes

Im vorgeschlagenen § 10 Abs. 5 wird der bisherige Durchrechnungszeitraum für den hinreichend gesicherten Lebensunterhalt im Vergleich zur geltenden Rechtslage insofern angepasst, als er künftig drei Jahre aus den letzten sechs Jahren betragen soll. Bislang waren

²² Ein solcher Rechtsanspruch besteht grundsätzlich für alle Personen, die zum dauerhaften Aufenthalt im Inland berechtigt sind, darunter z.B. Familienangehörige von Österreichern, Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte, EU-/EWR- und Schweizer BürgerInnen und ihre Familienangehörigen, Personen mit Daueraufenthaltstiteln etc.

²³ VfGH 11.10.2012, B 1474/11-14, Rn 23

feste und regelmäßige eigene Einkünfte aus Erwerb, Einkommen, gesetzlichen Unterhaltsansprüchen oder Versicherungsleistungen in der Höhe des monatlichen Durchschnitts der Richtsätze des § 293 ASVG sowie der Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen der Gebietskörperschaften in den letzten drei Jahren vor dem Entscheidungszeitpunkt erforderlich.

Diese erhöhte Flexibilität wird begrüßt, da dadurch Personen, die z.B. in einem der drei der Beantragung der Staatsbürgerschaft vorangehenden Jahre kurzfristig ohne Arbeit sind, nunmehr u.U. trotzdem die Einkommensvoraussetzungen für die Staatsbürgerschaftsverleihung erfüllen können.

Trotzdem beseitigt diese lebensnahere Gestaltung der Einkommensvoraussetzungen nicht die Tatsache, dass die finanziellen Hürden für die Verleihung der Staatsbürgerschaft für viele Menschen unüberwindbar bleiben, wodurch deren politische und gesellschaftliche Teilhabe weitgehend verhindert und ein integrationshemmender Faktor aufrechterhalten wird.

§ 11a Abs. 6 – Neuer Tatbestand für die Einbürgerung nach sechsjährigem Aufenthalt für besonders gut integrierte Personen

Der vorgeschlagene § 11a Abs. 6 sieht neue Tatbestände vor, bei deren Vorliegen nach einem rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalt in Österreich von mindestens sechs Jahren unter bestimmten Voraussetzungen die österreichische Staatsbürgerschaft zu verleihen ist.

Die Voraussetzungen hierfür sind, neben den allgemeinen Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 Z 2 bis 8, Abs. 2 und 3 sowie den Einkommensvoraussetzungen im Durchschnitt der letzten sechs Jahre²⁴:

- der Nachweis des Deutsch-Sprachniveaus auf B2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen
- oder alternativ
- der Nachweis des Deutsch-Sprachniveaus auf B1 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen²⁵ und die nachhaltige persönliche Integration.

Die nachhaltige persönliche Integration soll durch im Gesetzesentwurf demonstrativ aufgezählte Tätigkeiten nachgewiesen werden können, so z.B. durch

- ein mindestens dreijähriges, freiwilliges ehrenamtliches Engagement in einer gemeinnützigen Organisation,
- eine mindestens dreijährige Ausübung eines Berufes im Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich²⁶,
- eine für mindestens drei Jahre hindurch bestehende Bekleidung einer Funktion in einem Interessenverband oder einer Interessenvertretung, die dem Allgemeinwohl in besonderer Weise dient.

Andere als die genannten Tätigkeiten können laut erläuternden Bemerkungen dann auch als Darlegung der nachhaltigen persönlichen Integration anerkannt werden, wenn sie „von vergleichbarem Gewicht und zeitlichem Umfang“ sind „sowie jedenfalls dem Allgemeinwohl dienen“.

²⁴ Feste und regelmäßige eigene Einkünfte aus Erwerb, Einkommen, gesetzlichen Unterhaltsansprüchen oder Versicherungsleistungen im Durchschnitt der letzten sechs Jahre, die dem Durchschnitt der Richtsätze des § 293 des ASVG der letzten sechs Jahre entsprechen und eine Lebensführung ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen der Gebietskörperschaften ermöglichen. Von § 10 Abs. 5 sind nur Satz 2 bis 4 anzuwenden.

²⁵ Modul 2 der Integrationsvereinbarung gemäß § 14 Abs. 2 Z 2 NAG

²⁶ Sofern durch die Tätigkeit durchgängig die Geringfügigkeitsgrenze erreicht wird.

Grundsätzlich wird die Schaffung einer Möglichkeit einer früheren Einbürgerung begrüßt, allerdings wird die praktische Relevanz der vorgeschlagenen Änderung angesichts der nach wie vor bestehen bleibenden finanziellen und praktischen Hürden bezweifelt.

Positiv ist, dass mit einer demonstrativen Aufzählung von Aktivitäten zum Nachweis einer nachhaltigen persönlichen Integration eine prinzipielle Offenheit gegenüber anderen Initiativen und Formen der persönlichen Integration besteht.

Kritisch angemerkt werden muss jedoch, dass die vorgeschlagene Regelung in einigen Aspekten die Lebensrealität der von dieser Bestimmung potenziell betroffenen Personen außer Acht lässt:

So bleiben die Einkommenserfordernisse der vorgeschlagenen Bestimmung dermaßen hoch, dass viele Personen trotz guter Integration in Österreich allein aufgrund finanzieller Hürden vom Erwerb der Staatsbürgerschaft ausgeschlossen bleiben werden. Insbesondere in den ausdrücklich erwähnten Berufen im Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich ist das Lohnniveau niedrig und werden diese Berufe, besonders von Frauen, oft nur in Teilzeit ausgeübt. Vor dem Hintergrund, dass regelmäßige Aufwendungen diese Einkommen schmälern, werden in der Praxis die Einkünfte aus diesen Berufen nicht ausreichen, um die Einkommenshürden überwinden zu können.

Weiters wird es für bestimmte Personengruppen, die weder im Sozialbereich arbeiten, noch aus faktischen oder persönlichen Gründen in der Lage sind, das B2-Niveau des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen zu erreichen, oder mindestens für drei Jahre z.B. ehrenamtlich tätig zu sein, schwierig sein, trotz guter Integration in den Genuss dieser Regelung zu kommen. Das wären etwa AlleinerzieherInnen, bildungsferne Personengruppen oder besonders vulnerable Gruppen wie ältere Menschen, psychisch oder körperlich kranke oder beeinträchtigte Personen.

Nicht ausreichend berücksichtigt ist weiters die Lebensrealität vieler Betroffener, die neben dem Erlernen einer neuen Sprache und Zurechtfinden in einer anderen Kultur auch beruflichen, finanziellen und familiären Belastungen ausgesetzt sind, sodass realistischerweise vielfach wenig Zeit und Energie für eine längerfristige ehrenamtliche Tätigkeit bleiben wird. Vor diesem Hintergrund sollte auch die Dreijahresfrist neu diskutiert werden, da – je nach Art und Ausmaß der Tätigkeit sowie persönlichem Einsatz – die Integration bereits nach einem kürzeren Zeitraum weit fortgeschritten sein kann.

Hinzu kommt, dass durch das vorgeschlagenen Erfordernis der ausführlichen Stellungnahme der Organisation, ehrenamtlich tätige StaatsbürgerschaftsanwärterInnen von der subjektiven Bewertung einer Organisation abhängig sind, was in der Praxis – angesichts der Unbestimmtheit der Regelung – zu sehr unterschiedlichen Bewertungen führen wird.

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass sich für MigrantInnen der Zugang zu ehrenamtlicher Arbeit schwieriger gestaltet als dies für ÖsterreicherInnen der Fall ist. So lautet das Resümee des 1. Berichts zum freiwilligen Engagement in Österreich²⁷, in Auftrag gegeben vom BMASK,

„[...] dass insbesondere Angehörige der Arbeitsmigration seltener im formellen, jedoch häufig im informellen Bereich aktiv sind. [...] Während Aspekte wie Bildung und Sozialstatus in erwarteter Weise Ausmaß und Bereitschaft zu Freiwilligenarbeit strukturieren, zeigen sich in Bezug auf die Herkunft deutliche Unterschiede hinsichtlich der Tätigkeitsbereiche und Motive. Einen wichtigen Anhaltspunkt liefern die Befragungsergebnisse auch bei der Nennung von Gründen für Nicht-Engagement: Im Vergleich zu den einheimischen Befragten wirken vor allem die prekäre berufliche und materielle Situation als hemmende Rahmenbedingungen für Freiwilligenarbeit [...].“

²⁷ Juni 2009, auf Seite 146. Zu finden unter

<http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/3/4/0/CH0016/CMS1245323761951/freiwilligenbericht.pdf>

Kritikwürdig ist weiters, dass die Regelungen hinsichtlich der Ehrenamtlichkeit dermaßen unbestimmt sind, dass sich Zweifel in Bezug auf die Einhaltung des verfassungsrechtlich verankerten Determinierungsgebot und damit dem Rechtsstaatsprinzip ergeben.

So ist etwa nicht klar, ob die ehrenamtliche Tätigkeit durchgehend bei einer oder auch bei mehreren Organisationen abgeleistet werden kann; in welchem Umfang das Ehrenamt während der drei Jahre ausgeübt werden muss; wie die Tätigkeit inhaltlich gestaltet sein sollte, da je nach Organisation, Tätigkeitsbereich und Frequenz unterschiedliche Belastungen mit der ehrenamtlichen Tätigkeit einher gehen.

Angesichts der hohen Erfordernisse bleibt zu befürchten, dass der § 11a Abs. 6, in der vorgeschlagenen Fassung totes Recht bleiben und selbst gut integrierten Personen faktisch keine Erleichterung bei der Erlangung der Staatsbürgerschaft bieten wird. Tendenziell werden eher besser gebildete und einkommensstärkere Personen in der Lage sein, die Kriterien zu erfüllen. Allerdings stellt sich auch hier die Frage, ob die Bereitschaft besteht, die eigene Staatsbürgerschaft aufzugeben.

Damit die Bestimmung in der Praxis Bedeutung erlangt und die Erfordernisse als Anreiz und nicht als Einbürgerungshürde fungieren, wären aus Sicht der Caritas die Herabsetzung und flexiblere Gestaltung der Einkommensgrenzen, das Überdenken der Dreijahresfrist sowie eine klarere Gestaltung des Ehrenamtlichkeitserfordernisses notwendig. Die Möglichkeit einer Doppelstaatsbürgerschaft wäre sicherlich ein zusätzlicher, nicht unbedeutlicher, Anreiz.

§ 57 – PutativösterreicherInnen

Als PutativösterreicherInnen gelten laut erläuternden Bemerkungen Personen, die oft jahrelang von österreichischen Behörden als österreichische StaatsbürgerInnen behandelt wurden – etwa durch Ausstellen eines Staatsbürgerschaftsnachweises, Reisepasses oder Personalausweises, bei denen sich jedoch nachträglich herausstellt, dass sie die österreichische Staatsbürgerschaft niemals innehatten. Für diese Personengruppe ergab sich in der Vergangenheit das Problem, dass sie, wenn der Irrtum festgestellt wurde, nachdem sie zum Teil ihr ganzes Leben oder den Großteil desselben in Österreich verbracht hatten, die österreichische Staatsbürgerschaft mangels z.B. Erfüllen der Verleihungsvoraussetzungen, wie etwa Einkommensvoraussetzungen, nicht erwerben konnten. Da diesen Personen auch sonst keine spezielle Bestimmung den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft ermöglicht²⁸, werden sie u.U. staatenlos.

Der vorgeschlagene § 57 soll es nun PutativösterreicherInnen ermöglichen, die österreichische Staatsbürgerschaft durch Anzeige rückwirkend mit dem Tag, als sie das erste Mal fälschlich als StaatsbürgerInnen behandelt wurden, zu erwerben. Die vorgeschlagene Bestimmung sieht folgende Voraussetzungen für einen solchen Erwerb der Staatsbürgerschaft vor:

- Der/die Betroffene muss während der letzten 15 Jahre von einer österreichischen Behörde – ohne dass er/sie dies zu vertreten hatte – fälschlich als StaatsbürgerIn behandelt worden sein. Die 15-Jahresfrist gilt nicht, wenn der Fremde den Präsenz- oder Zivildienst in Österreich absolviert hat.
- Die Anzeige muss binnen sechs Monaten ab Kenntnis der fälschlichen Behandlung eingebracht werden.
- Fast alle allgemeinen Voraussetzungen für die Verleihung der Staatsbürgerschaft müssen erfüllt werden. Ausgenommen sind die Voraussetzung des 10-jährigen rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalts mit mindestens fünfjähriger Niederlassung²⁹, des hinreichend gesicherten Lebensunterhaltes³⁰ sowie des

²⁸ Abgesehen von § 59 für bestimmte Sonderfälle.

²⁹ § 10 Abs. 1 Z 1

Nichtvorliegens des Erteilungshindernisses der rechtskräftigen Bestrafung wegen einer mehr als einmaligen schwerwiegenden Verwaltungsübertretung, einer schwerwiegenden Übertretung des Fremdenpolizeigesetzes, des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes, des Grenzkontrollgesetzes oder des Ausländerbeschäftigungsgesetzes³¹. Letztgenannte Ausnahme stellt jedoch nur eine vermeintliche dar, da über den laut Gesetzesentwurf auch auf PutativösterreicherInnen anzuwendenden § 10 Abs. 2 Z 1, der wiederum auf § 53 Abs. 2 und Abs. 3³² des Fremdenpolizeigesetzes verweist, auch vergleichsweise leichte Fehlverhalten wie etwa Verstöße gegen die Straßenverkehrsordnung zum Ausschluss von der Möglichkeit des Staatsbürgerschaftserwerbs durch Anzeige für PutativösterreicherInnen führen können.

Grundsätzlich wird die Einführung einer gesonderten Regelung für die Problematik der PutativösterreicherInnen begrüßt, besteht doch eindeutig Handlungsbedarf. Es gibt jährlich einige solcher Fälle³³ und die Konsequenzen eines rückwirkenden Verlusts der Staatsbürgerschaft sind gravierend. Auch ist Österreich völkerrechtlich durch das 2008 ratifizierte Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961³⁴ grundsätzlich dazu verpflichtet, in Österreich geborenen Personen, die sonst staatenlos wären, die österreichische Staatsangehörigkeit zu verleihen.

Daher wird dafür plädiert, sowohl die Voraussetzung der Frist für die Anzeige binnen sechs Monaten ersatzlos zu streichen bzw. zumindest zu verlängern, die Frist von 15 Jahren für die fälschliche Behandlung auf höchstens 10 Jahre herunterzusetzen sowie PutativösterreicherInnen nicht nur vom Erfüllen der Einkommensvoraussetzungen, sondern auch – tatsächlich – von den Voraussetzungen bzw. Erteilungshindernissen zumindest des § 10 Abs. 1 Z 2 bis 4 bzw. Abs. 2 Z 1 und 3 bis 6 explizit auszunehmen.

§ 64a Abs. 15 – Kurze Sanierungsfrist für die Ableitung der Staatsbürgerschaft von der Mutter für vor dem 01.09.1983 geborene eheliche Kinder

Kinder einer österreichischen Mutter können erst seit 01.09.1983 die österreichische Staatsbürgerschaft auch von ihrer Mutter ableiten. Im Staatsbürgerschafts-Übergangsrecht 1985 war vorgesehen, dass auch vor dem 01.09.1983 geborene eheliche Kinder die österreichische Staatsbürgerschaft von der Mutter unter bestimmten Voraussetzungen erwerben konnten, wenn bis 31.12.1988 eine entsprechende schriftliche Erklärung abgegeben wurde. Laut erläuternden Bemerkungen sind wegen des Ablaufes dieser Übergangsfrist mit 31.12.1988 einige Härtefälle entstanden. Zur Sanierung dieser Härtefälle soll nun der vorgeschlagene § 64a Abs. 15 vor dem 01.09.1983 geborenen ehelichen und legitimierten Kindern wieder dieselbe

³⁰ § 10 Abs. 1 Z 7 iVm Abs. 5

³¹ § 10 Abs. 2 Z 2

³² Z 2 (Verwaltungsübertretung mit einer Geldstrafe von mindestens 1 000 Euro oder primären Freiheitsstrafe), 3 (Übertretung des Fremdenpolizei- oder des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes), 5 (Verstoß gegen Prostitutionsvorschriften), 8 (Aufenthaltsehe), 9 (Aufenthaltsadoption) und Abs. 3 (Gründe für ein höchstens 10-jähriges bzw. unbefristetes Einreiseverbot, wie z.B. unbedingte gerichtliche Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten)

³³ Laut Innenministerin Mikl-Leitner werden jährlich drei bis fünf solcher Fälle bekannt, der Volksanwältin Terezija Stoits sind 30 solcher Fälle bekannt (vgl. Kleine Zeitung, „*Versehentliche Österreicher*“ müssen weiter warten, 16.05.2012, abrufbar unter: <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/3020192/versehentliche-oesterreicher-muessen-weiter-warten.story>, und profil online, *Innenministerium plant Neuregelung gegen Ausbürgerungen*, 01.06.2012, abrufbar unter: <http://www.profil.at/articles/1222/560/329580/staatsbuergerschaft-innenministerium-neuregelung-ausbuergerungen>, abgerufen am: 26.02.2013)

³⁴ abrufbar unter: http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/staatenlose/staaten-uebereinkommen_Verminderung.pdf, abgerufen am: 25.02.2013 (vgl. Art. 1)

Möglichkeit wie bis 31.12.1988 bieten, allerdings beschränkt auf eine Frist von neun Monaten ab Inkrafttreten der Bestimmung.

Das Bemühen um die Beseitigung von Härtefällen wird begrüßt, allerdings wäre eine Verlängerung der Frist wünschenswert. Weiters wird dafür plädiert, die Formulierung der in vorgeschlagener Bestimmung enthaltenen Voraussetzung, wonach „die Mutter Staatsbürger ist und die Staatsbürgerschaft auch am Tag der Geburt des Kindes besessen hat“ dahingehend abzuändern, dass auch Kinder österreichischer Mütter, die zum Anzeigezeitpunkt bereits verstorben sind, nach der vorgeschlagenen Bestimmung berechtigt sind.