



Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte
Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights

An das Bundesministerium für Inneres
Sektion III – Recht
Herrengasse 7
1010 Wien

Wien, am 17. Oktober 2005

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 und das Tilgungsgesetz 1972 geändert werden, GZ BMI-LR1300/0106-III/1/c2005 (304/ME XXII GP)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zu oben zitierten Entwurf einer Novelle zum StbG nimmt das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM) wie folgt Stellung:

Die geplante Novelle stößt aus Sicht unseres Institutes in mehrfacher Weise auf schwerwiegende grund- und menschenrechtliche Bedenken:

A. Allgemeines

Zunächst ist festzuhalten, dass internationale und europäische menschenrechtliche Dokumente zwar kein Recht auf eine bestimmte Staatsbürgerschaft garantieren, doch sieht Artikel 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einen allgemeinen „Anspruch auf Staatsangehörigkeit“ (einschließlich des Rechts auf einen Wechsel derselben) vor. Dieser Anspruch wurde weiters in rechtsverbindlicher Form in Bezug auf Kinder und Jugendliche vom UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Art 24. Abs. 3) und von der UNO-Kinderrechtskonvention (Art. 7 Abs. 1) festgeschrieben. Daraus kann ganz allgemein in Zusammenhang mit dem zentralen Gebot, dass alle Menschenrechte nicht diskriminierend bzw. gleichheitskonform zu gewährleisten sind, zulässig der Umkehrschluss gezogen werden, dass der Zugang zu wie auch die Verleihung einer beantragten Staatsangehörigkeit nicht willkürlich beschränkt werden dürfe.

An den rechtlichen Status der Staatsangehörigkeit wird nun auf nationaler Ebene, aber auch auf Unionsebene mehrfach die Zuerkennung bestimmter Grundrechte und anderer individueller Rechte (von politischer Mitbestimmung bis zum Zugang zu bestimmten Sozialleistungen) geknüpft. Die Staatsangehörigkeit ist somit für AusländerInnen bzw. Drittstaatsangehörige die Voraussetzung dafür, auf nationalstaatlicher Ebene bestimmte für die Lebensführung und ihre Integration im Inland wichtige Rechte wahrnehmen zu können.

A-1010 Wien, Heßgasse 1; Tel.: +43-(0)1-4277/27420, Fax: +43-(0)1-4277/27429
e-mail: bim.staatsrecht@univie.ac.at, Internet: <http://www.univie.ac.at/bim>

Die angestrebte Verschärfung des Staatsbürgerschaftsrechts wirft auch problematische demokratiepolitische Fragen auf. Durch die geplante Verlängerung der notwendigen Anwartschaftszeiten und die Verschärfung der zu erfüllenden Anwartschaftsvoraussetzungen bleibt eine große Gruppe an Rechtsunterworfenen, die in Österreich lebt, arbeitet, Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zahlt, über eine noch längere Zeitspanne als bisher vom Zugang zum aktiven und passiven Wahlrecht und damit vom politischen Willensbildungsprozess ausgeschlossen. Der Grundsatz des Art. 1- B-VG, dass das Recht vom Volk ausgeht, wird somit indirekt unterwandert. (siehe mehr dazu in *Feik*, Staatsbürgerschaft als Mittel oder als Folge der Integration einer nichtösterreichischen Person?, Journal für Rechtspolitik 11/2003, 98ff.)

Schließlich stehen die vorliegenden Reformvorschläge in Widerspruch zu österreichischen völkerrechtlichen Verpflichtungen, die sich aus der 1992 ratifizierten UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) ergeben. Kernaussage der darin enthaltenen Standards: Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf eine differenzierte Betrachtung ihrer Situation und auf ihren spezifischen Bedürfnissen entsprechende Maßnahmen, also auf über die allgemeinen Menschenrechte hinausgehende besondere Schutz-, Versorgungs- und Beteiligungsrechte. Programmatisch zusammengefasst wurde diese besondere Stellung junger Menschen in der „Kindeswohlmaxime“ des Artikel 3 Abs. 1 KRK: demnach ist „bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von [...] Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist“. Die geplante Novelle zum Staatsbürgerschaftsrecht, die jegliche Differenzierung im Interesse von Kindern und Jugendlichen vermissen lässt, ja sogar bestehende Sonderregelungen (z.B. verkürzte Wartefristen, Verminderung der Staatenlosigkeit - § 14 alt) beseitigen soll, entspricht jedenfalls nicht diesen Anforderungen. In diesem Zusammenhang wird auf die Notwendigkeit der dringenden Einführung einer spezifischen Kinder- und Jugendverträglichkeitsprüfung bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen verwiesen, die eine entsprechende Sensibilität für kind- und jugendspezifische Interessen gewährleisten soll. Diese Forderung wird nicht nur grundsätzlich von Seiten des UNO-Kinderrechtsausschusses, sowie seit Jahren auch von österreichischen NGOs, etwa dem Netzwerk Kinderrechte/National Coalition, erhoben, sondern ist auch als Punkt 2.3 im Österreichischen Nationalen Aktionsplan für die Rechte von Kindern und Jugendlichen vom 22. November 2004 als Beschluss der Bundesregierung vorgesehen.

Neben diesen allgemeinen menschenrechtlichen und demokratiepolitischen Bedenken stellt sich darüber hinaus die Frage, inwieweit die gesetzliche Änderungen, insbesondere was die Einschränkung von Ermessensspielräumen hinsichtlich vorzeitiger Einbürgerungen anbelangt, tatsächlich eine angemessene Antwort auf eine real existierende Problemstellung sind. So war das Ansteigen der Einbürgerungen seit 1990 nicht auf vorzeitige Einbürgerungen nach 4 bis 6 Jahren, sondern vor allem auf Einbürgerungen nach 10 Jahren und auf die daran gekoppelten Miteinbürgerungen von Ehepartnern und Familienangehörigen zurückzuführen (siehe *Bauböck/Waldrauch*, Reform des Staatsbürgerschaftsgesetzes: Hintergründe, Bewertungen, europäischer Vergleich, Pressegespräch vom 16. September 2005)

In weiterer Folge nun konkrete Anmerkungen zu einzelnen angestrebten Neuerungen:

B. Spezielles

Ad § 10:

Im Sinne der Einpassung der Novelle in das System der österreichischen Rechtsordnung und einer anzustrebenden Rechtssicherheit ist der Ausdruck „darf ...nur“ durch „kann“ in Absatz 1 zu ersetzen, um damit klar zum Ausdruck zu bringen, dass es sich hierbei um eine Ermessensentscheidung handelt.

- **Ad Absatz 1 Z 1:**

In diesem Zusammenhang problematisch erscheint das nunmehr zusätzlich eingeführte Kriterium der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts (wovon die/der Fremde 5 Jahre niedergelassen sein muss). In Bezug auf das bisherige Kriterium des „Hauptwohnsitzes“ wird hier auf die österreichische Erklärung zum Europäischen Staatsbürgerschaftsübereinkommen verwiesen, wonach unter „rechtmäßigem und gewöhnlichem Aufenthalt“ im Sinne der Art 6 und 9 des Abkommens der Hauptwohnsitz zu verstehen sei. Mit der angesprochenen Regelung werden nunmehr wesentlich strengere Regelungen festgeschrieben, die im Widerspruch zu den österreichischen Verpflichtungen aufgrund dieses Übereinkommens stehen (vgl. auch Stellungnahme von *Thienel/Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Wien* vom 26. September 2005).

An dieser Stelle sei auch auf die problematische, weil Rechtsunsicherheit schaffende vorgesehene Regelung des § 15 neu verwiesen, der im Falle der Unterbrechung der rechtmäßigen Aufenthaltsdauer von einer Zeitspanne von mehr als 20 % (die somit relativ in Bezug auf den Verleihungstatbestand zwischen 2 Jahren und 14,4 Monaten liegen kann, vgl. § 10 Abs. 1 Z1 neu und § 11a Abs. 1 neu) oder insgesamt durchgehend von 6 Monaten vorsieht, dass die Frist unterbrochen wird und ab der letzten rechtmäßigen Einreise (!) neuerlich zu laufen beginnt. Abgesehen davon, dass diese Regelung nicht zu rechtfertigende Härtefälle für Personen schaffen kann, die aufgrund ihres Studiums, eines Krankheitsfalles, arbeitsbedingt oder aufgrund anderer gewichtiger Gründe sich für längere Zeit im Ausland aufhalten müssen, ist der Gesetzestext im Hinblick auf das den Neubeginn des Fristenlaufs auslösende Element, nämlich die „letzte“ rechtmäßige Einreise ungenau formuliert. Derzeit bleibt nämlich unklar, von welchem Zeitpunkt aus die letzte Einreise aus bestimmt wird.

- **Ad Absatz 1 Z 2:**

Es ist äußerst fraglich, ob diese Regelung durch die Berücksichtigung jeder gerichtlichen (selbst bedingten) Verurteilung nicht überschießend ist, da jede Verhältnismäßigkeit zwischen Unwert der Tat (und Sanktion) und Heranziehung auch als Kriterium für die Verleihung der Staatsangehörigkeit wegfällt. So kann dies dazu führen, dass AusländerInnen der Zugang zu österreichischer Staatsbürgerschaft verwehrt bleibt, weil sie sich z.B. in ihrer Jugend eines Ladendiebstahls schuldig gemacht haben. Vor diesem Hintergrund ist außerdem zu sehen, dass § 10 Abs. 2 neu („absolute Ausschlussgründe“ laut Materialien) über den Umweg des Fremdenpolizeigesetzes auch verschiedenste Verwaltungsübertretungen zu relevanten Kriterien für die Verleihung der Staatsangehörigkeit erklärt.

Die Materialien zum Entwurf gehen außerdem davon aus, dass zukünftig die Staatsbürgerschaftsbehörden das Vorliegen z.B. eines Aufenthaltsverbotes nach § 60 Abs. 2 FPG „zu klären“ haben, „wenn gerade kein fremdenpolizeiliches Verfahren anhängig ist“, was aus kompetenzrechtlicher Sicht problematisch erscheint.

- **Ad Z 5, 8:**

Die Formulierungen sind einerseits äußerst vage, andererseits in ihrem Verhältnis zueinander völlig unklar und werfen daher im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot erhebliche Bedenken auf.

- **Ad Z 7 iVm Abs. 5:**

Aus menschenrechtlicher Sicht besteht eine Gewährleistungspflicht des Staates, entsprechende Rahmenbedingungen etwa durch eine Sozial- und Sozialhilfegesetzgebung zur Sicherung eines angemessenen Lebensstandards jeder Person unter seiner Jurisdiktion herzustellen. Die Inanspruchnahme dieser Leistungen darf der betreffenden Person und ihrem gegenwärtigen und zukünftigen rechtlichen Status (Staatsbürgerschaft) jedenfalls nicht zum Nachteil gereichen, dies insbesondere nicht, wenn ein gesetzlicher Anspruch auf die Leistung aus einem Versicherungsverhältnis heraus besteht. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Fall *Gaygusuz gegen Österreich* verwiesen, in dem der Gerichtshof den Ausschluss von ausländischen StaatsbürgerInnen von der Notstandhilfe als diskriminierende Verletzung des Rechts auf Eigentum gewertet hat. Die geplante Regelung, und hier besonders – über die Restriktionen des NAG hinaus gehend – der Bezug der Notstandstandhilfe als Ausschlussgrund für die österreichische Staatsbürgerschaft wirft daher massive menschenrechtliche Bedenken auf und sollte daher dringend nochmals überdacht werden. Die breite Festlegung von Kriterien in Abs. 5 verhindert außerdem eine einzelfallangepasste, differenzierte Würdigung der Situation durch die Behörde (vgl. derzeit § 10 Abs. 1 Z 7), die gerade für Personen mit Betreuungspflichten für Kinder eine zusätzliche Hürde aufbaut.

- **Ad Absatz 2 Z 6:**

Auch diese Bestimmung erscheint zu unbestimmt. Nach deren Wortlaut reicht bereits eine (undefiniert bleibende) Nahebeziehung zu „extremistischen Gruppierungen“, in deren Umfeld extremistische oder terroristische Aktivitäten nicht ausgeschlossen werden können, aus, um als Ablehnungsgrund für einen Antrag auf Verleihung der Staatsbürgerschaft herangezogen werden zu können. Der Terminus „extremistischen Gruppierungen“ taucht lediglich im Verfassungsschutzbericht auf, bleibt auch dort sehr vage und ist dem Rest der österreichischen Rechtsordnung unbekannt. Die Bestimmung ist unabhängig davon gehalten, ob der/die AntragstellerIn auf die entscheidenden Kriterien auch überhaupt Einfluss hat; dieser Ansatz stellt auch eine Form der Beweislastverschiebung dar, die mittelbar im Lichte des Rechts auf ein faires Verfahrens gem. Art. 6 EMRK äußerst bedenklich erscheint.

Ad § 10a, insbesondere Absatz 1, 2, und 4:

- **Größere Klarheit der Bestimmung wünschenswert**

§ 10a Abs. 1 verlangt den „Nachweis der Kenntnis der deutschen Sprache, von Grundkenntnissen der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes“. Die Erläuternden Bemerkungen erklären aber, dass Regelungsgegenstand die „Integration des zukünftigen Österreichs“ ist; und § 10a (3) referiert auf einen „Nachweis der Integration“. Eine einheitliche Begrifflichkeit wäre gerade angesichts des komplexen Themas zu begrüßen, bzw. dass aus dem Gesetzestext selbst klar hervorginge, dass der unter § 10a Abs. 3 angesprochene Nachweis jenem in § 10a Abs. 1 entspräche.

- ***Keine ausreichende Festlegung von gleichen Zugangsvoraussetzungen für StaatsbürgerschaftswerberInnen im gesamten Bundesgebiet/Inkompatibilität der Prüfung von Sprachkenntnissen und Prüfung über Demokratie und Landeskunde***

Der Gesetzgeber legt das geforderte Niveau für die verlangte Kenntnis der deutschen Sprache durch den Verweis auf das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz indirekt auf das A2-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens fest (Basic User – Waystage level). Weiters handelt es sich bei den Sprachkenntnissen auf A-2 Niveau im Referenzrahmen des Europarates um Fähigkeiten und Fertigkeiten, die primär der mündlichen Alltagskommunikation zuzuordnen sind. Ihre Feststellung durch eine schriftliche Prüfung scheint nicht sinnvoll. Es scheint fraglich, ob die vorgesehene schriftliche Prüfung in Demokratie und Landeskunde mit Sprachkenntnissen auf A-2 Niveau bewältigbar ist. Um das zu erreichen, sollte der Gesetzgeber durch Vorschriften für die Erstellung von Prüfungsunterlagen zu Demokratie und Landeskunde dafür Sorge tragen, dass keine über das A-2 Niveau hinausgehenden Sprachkenntnisse notwendig sind, da diese Prüfung sonst zu einer verdeckten Deutsch-Prüfung auf höherem Niveau wird, was dem Regelungszweck der Festlegung eines Sprachkenntnisnachweises auf A2-Niveau widerspricht. Auch entsprechende Lernmaterialien zur Prüfungsvorbereitung wären vorzusehen.

Die Kompetenz zur Festlegung der weiteren Prüfungsgegenstände (Nachweis von Grundkenntnissen der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes) sowie zur Durchführung der schriftlichen Prüfungen wird den Ländern zugeordnet. Die Vorschläge in den Erläuternden Bemerkungen sind nicht ausreichend, um bundesweit gleich hohe Anforderungen an die StaatsbürgerschaftswerberInnen sicherzustellen.

Ungleiche Bedingungen für StaatsbürgerschaftswerberInnen in den verschiedenen Bundesländern werden damit perpetuiert.

- ***Keine adäquaten Ausnahmeregelungen***

Der in § 10a Abs. 1 verlangte Nachweis ist nach dem vorliegenden Gesetzesvorschlag nur für drei Konstellationen keine Voraussetzung:

- bei Verleihung nach § 10 Abs. 6, i.e. wegen außerordentlichen Leistungen im besonderen Interesse der Republik,
- für Unmündige, die noch nicht der Schulpflicht unterliegen (§10a Abs. 3),
- für selbst nicht handlungsfähige Personen (§10a Abs. 3).

Ein Absehen von diesem Erfordernis für Verfolgte des NS-Regimes nach § 10 Abs. 4 ist lediglich als Kann-Bestimmung vorgesehen. Es erscheint aber unter keinen Umständen angebracht, von Verfolgten des Dritten Reiches auch noch einen Integrationsnachweis zu verlangen.

Im derzeitigen Gesetz wird zumindest in Zusammenhang mit der verlangten Sprachkenntnis auf die Lebensumstände des Fremden Bedacht genommen (§ 10a idgF). Auch im § 14 des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes („Integrationsvereinbarung“), an dessen Sprachkenntniserfordernis das vorgeschlagene Gesetz sich weitgehend orientiert, sind Ausnahmen vorgesehen, die weiter gehen als der vorliegende Vorschlag zum StbG, insbesondere für alle Unmündigen (§ 14 Abs. 4 Z. 1 idF BGBl. I 100/2005), sowie bei Unzumutbarkeit wegen hohen Alters oder schlechten Gesundheitszustandes (§ 14 Abs. 1 Z. 2).

Die derzeit vorgeschlagene Regelung zieht nicht in Betracht, dass StaatsbürgerschaftswerberInnen möglicherweise das Regelungsziel der Integration in die österreichische Gesellschaft erfüllen, durch persönliche Umstände wie etwa Krankheit aber langfristig daran gehindert sein können, den Nachweis in der geforderten Form zu erbringen, ohne deswegen gleich völlig handlungsunfähig im Sinne des § 10a Abs. 3 zu sein.

Die mit dem Regelungsziel „Integration“ gestellten Anforderungen an Sprachkenntnisse und weiteres Wissen auf dem Niveau der vierten Klasse Hauptschule berücksichtigen nicht, dass zahlreichen Menschen auch ohne eine solide Grundbildung ein erfolgreiches Leben in Österreich gelungen ist, zum Beispiel mit nicht mehr als vier Jahren Pflichtschule im Heimatland und langjähriger niedrig qualifizierter Berufstätigkeit in Österreich. Die rigide Forderung nach einer schriftlichen Prüfung auf dem Niveau der 8. Schulstufe stellt eine Benachteiligung von Personen mit solchen Lebenswegen dar.

Ad § 10a Abs. 3:

Die Verbindung von negativen Schulleistungen eines Kindes mit der verpflichtenden Forderung eines eigenen „Nachweises der Integration“ (so § 10a Abs. 3 neu) ist abzulehnen, da sie dem komplexen Prozess der Integration eines jungen Menschen in einen sozialen Kontext, wovon die Schule einen bedeutenden, aber keineswegs exklusiven Aspekt darstellt, nicht gerecht wird.

Hinzu kommt, dass das Ziel „Nachweis der Integration“ mit problematischen, weil nicht differenzierenden Mitteln erreicht werden soll. VolksschülerInnen sollen neben Sprachkenntnissen auch einen Leistungsnachweis über ihre Kenntnisse zu „Grundzüge der demokratischen Ordnung, sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes“ und „Aufbau und Organisation der Republik Österreich und ihrer maßgeblichen Institutionen, der Grund und Freiheitsrechte einschließlich der Rechtsschutzmöglichkeiten, des Wahlrechts“ erbringen (§ 10a Abs. 1 und 4); all dies pauschal auf dem Niveau des „Lehrplans der 4. Klasse Hauptschule“ (§ 10a Abs. 4 neu), sofern sie ihr Schuljahr nicht in allen (!) Unterrichtsfächern (also sogar unabhängig von einem potentiellen Zusammenhang mit Integrationsaspekten) positiv abgeschlossen haben. Die Schule erfüllt zweifellos eine wichtige Rolle in der Integration, aber über positive, u.a. soziale Kompetenz fördernde Bildungsziele (vgl. § 29 KRK) und adäquate Rahmenbedingungen für die Entwicklung jedes Kindes unabhängig von einer Staatsangehörigkeit (vgl. §§ 2, 6, 27, 31 KRK), und nicht durch zusätzlichen Druck und Sanktion.

Darüber hinaus kommt es Lehrkräften im Rahmen ihrer Bildungsaufgaben an Schulen nicht zu (und es ist für sie de facto unzumutbar), gleichzeitig mit der Notenbeurteilung bzw. bei einer Entscheidung, ob eine Schülerin/ein Schüler das Schuljahr positiv abschließt oder nicht, implizit eine Entscheidung über die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft herbeizuführen. LehrerInnen würden damit durch eine Beurteilung mit „Nicht genügend“ Entscheidungen fällen, die ihre Aufgabenbereiche weit überschreiten.

Ad § 11a Abs. 4 Ziffer 4:

Diesbezüglich stellt sich die Frage, ob hier nicht eine unzulässige Diskriminierung von Fremden untereinander im Sinne des Übereinkommens zur Beseitigung jeglicher rassischer Diskriminierung vorliegt (beachte insbesondere General Recommendation No.30: Discrimination Against Non Citizens, 01/10/2004, No. 30, ad “access to citizenship”).

Generell sollte im Kontext von § 11a die tatsächliche Notwendigkeit der Anhebung der Anwartschaftszeit von 4 auf 6 Jahren hinterfragt werden, wirken sich diese vorzeitigen Einbürgerungen statistisch doch kaum aus (vgl. wiederum *Bauhöck/Waldrauch*, Reform des Staatsbürgerschaftsgesetzes: Hintergründe, Bewertungen, europäischer Vergleich, Pressegespräch vom 16. September 2005, S. 4)

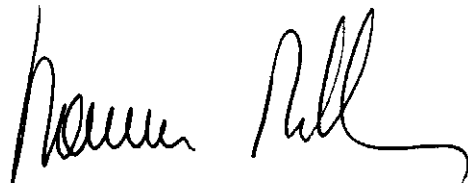
Ad § 12:

§ 12 regelt jene Fälle, in denen der/die Fremde ein Anspruch auf Staatsbürgerschaft erwirbt. Die Regelung ist darauf zu überprüfen, ob auch hier sich tatsächlich die Unterbrechung des § 15 Abs. 3 auswirken soll.

Ad § 14:

Der Entfall des § 14 ist im Hinblick auf das Übereinkommen zur Vermeidung der Staatenlosigkeit und das Staatsangehörigenübereinkommen völkerrechtlich äußerst problematisch. In Hinblick auf diesbezügliche weitere Ausführungen wird auf die Stellungnahme von *Thienel*, Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien vom 26. September 2005, S. 3 verwiesen.

Für das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte:



ao. Univ. Prof. Dr. Hannes Tretter
Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte