

Vorblatt

1. Problem:

Im Zuge einer Staatennachfolge stellt sich stets auch die Frage der künftigen staatsbürgerschaftsrechtlichen Zuordnung der auf dem von Staatennachfolge betroffenen Gebiet lebenden Menschen.

2. Ziel:

Vermeidung von Fällen der Staatenlosigkeit.

3. Inhalt, Problemlösung:

Die Erreichung dieses Zieles fällt in die Kompetenz von Vorgänger- und Nachfolgerstaat. Subsidiär anwendbare klare Regelungen sollen allfällige Schwächen in bilateralen Vereinbarungen ausgleichen. Die Vollziehung des Staatsbürgerschaftsrechtes fällt gemäß Art. 11 Abs. 1, Ziffer 1 B-VG in die Kompetenz der Bundesländer.

4. Alternativen:

Keine.

5. Auswirkungen des Regelungsvorhabens:

5.1 Finanzielle Auswirkungen:

Keine.

5.2 Wirtschaftspolitische Auswirkungen:

Keine.

5.2.1 Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich:

Keine.

5.2.2 Auswirkungen auf die Verwaltungslasten für Unternehmen:

Keine.

5.2.3 sonstige wirtschaftspolitische Auswirkungen:

Keine.

5.3 Auswirkungen in umweltpolitischer Hinsicht, insbesondere Klimaverträglichkeit:

Keine.

5.4 Auswirkungen in konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht:

Keine.

5.5 Geschlechtsspezifische Auswirkungen:

Keine.

6. Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Kein Bezug zum Gemeinschaftsrecht.

7. Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Erfüllungsvorbehalt gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 3 B-VG.

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Das Übereinkommen des Europarates über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge hat gesetzändernden bzw. Gesetzesergänzenden Inhalt und bedarf daher gemäß Art. 50 Abs. 1 Z 1 B-VG der Genehmigung des Nationalrats. Es hat nicht politischen Charakter. Es ist der unmittelbaren Anwendung im innerstaatlichen Rechtsbereich nicht zugänglich, sodass die Erlassung von Gesetzen gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 3 B-VG erforderlich ist. Die Erlassung von Gesetzen ist aber erst im Fall einer Staatennachfolge erforderlich. Da durch das Übereinkommen keine Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder geregelt werden, bedarf es keiner Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 2 B-VG.

Vermeidung von Staatenlosigkeit zählt zu den wichtigen Anliegen der internationalen Gemeinschaft. Diesbezügliche Regelungen wurden auf globaler Ebene bereits 1961 in der Konvention der Vereinten Nationen betreffend die Reduzierung der Fälle von Staatenlosigkeit vereinbart. Das Ziel der Vermeidung von Staatenlosigkeit ist eng mit dem Recht des Einzelnen, eine Staatsangehörigkeit zu besitzen, verbunden. In Förderung dieser beiden völkerrechtlichen Prinzipien und im Bestreben, eine Harmonisierung des Staatsbürgerschaftsrechts im europäischen Rahmen zu erreichen, befasst sich der Europarat bereits seit mehr als 40 Jahren mit Fragen der Staatsangehörigkeit. Wichtiges Ergebnis dieser Arbeiten ist unter anderem das Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit von 1997 (BGBl. III Nr. 39/2000). Da die Erfahrung gezeigt hat, dass insbesondere im Zusammenhang mit Staatennachfolge eine große Anzahl von Menschen Gefahr läuft, ihre bisherige Staatsangehörigkeit zu verlieren, ohne dabei eine neue zu erwerben, und so staatenlos zu werden, wurden in Kapitel VI dieses Übereinkommens einige allgemeine Prinzipien, die im Zusammenhang mit Staatennachfolge zu beachten sind, festgelegt.

In Folge dieser Bemühungen wurden zuletzt die fachlich zuständigen Ausschüsse des Europarates beauftragt, im Anschluss an das bestehende Europäische Übereinkommen von 1997 weiterführende Regelungen zur Vermeidung von Staatenlosigkeit im Falle der Staatennachfolge auszuarbeiten. Die Verhandlungen auf Expertenebene wurden im Dezember 2004 abgeschlossen. Es baut auf den Prinzipien des Übereinkommens von 1997 auf, führt diese weiter aus und rundet so seine einschlägigen Bestimmungen ab. Es wurde am 15. März 2006 angenommen und liegt seit Mai 2006 zur Unterzeichnung durch die Mitgliedsstaaten des Europarates und jene andere Staaten auf, die an seiner Ausarbeitung beteiligt waren. Das Übereinkommen wurde bereits von Norwegen, Moldau und Ungarn ratifiziert, es wird gemäß seinem Art. 18 am 1. Mai 2009 in Kraft treten.

Das Übereinkommen des Europarates über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge umfasst neben einer Präambel insgesamt 22 Artikel. Dabei kommt dem Übereinkommen gegenüber bereits bestehenden innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Regelungen eine subsidiäre Funktion zu. Die materiellrechtlichen Bestimmungen regeln vor dem spezifischen Hintergrund einer Staatennachfolge das Recht des Individuums auf eine Staatsangehörigkeit sowie die jeweiligen Verantwortlichkeiten des Vorgänger- und des Nachfolgestaates. Ausdrücklich wird festgehalten, dass Fragen der Staatsangehörigkeit im Falle einer Staatennachfolge tunlichst durch zwischenstaatliche Vereinbarungen und darüber hinausführende internationale Zusammenarbeit geregelt werden sollen.

Das Übereinkommen sollte von Österreich als die normsetzenden Aktivitäten des Europarats stets aktiv unterstützendes Mitglied auch aus grundsätzlichen Erwägungen unterzeichnet und ratifiziert werden. Österreich würde damit einen Beitrag zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit in Europa leisten.

Es sind keine finanziellen Auswirkungen durch das Übereinkommen zu erwarten.

Besonderer Teil

Präambel

Die Präambel wiederholt die oben genannten allgemeinen Beweggründe und stellt das Übereinkommen in Verbindung mit anderen einschlägigen multilateralen Instrumenten, nämlich den Konventionen der Vereinten Nationen betreffend die Stellung von staatenlosen Personen und die Verminderung der Fälle von Staatenlosigkeit sowie den Wiener Konventionen betreffend Staatennachfolge in Bezug auf Verträge sowie in Bezug auf Staatseigentum, Archive und Schulden. Die Präambel nimmt weiters Bezug auf einschlägige Textentwürfe der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (wiedergegeben im Annex zur Res. 55/153) und zur Erklärung der „Venedig Kommission“ betreffend die Auswirkungen von Staatennachfolge für die Staatsangehörigkeit von natürlichen Personen.

Zu Art. 1:

Dieser Artikel enthält die Definitionen für die maßgeblichen Begriffsbestimmungen des Übereinkommens wie „Staatennachfolge“, „betroffener Staat“ (d.h. Vorgänger- und/oder Nachfolgestaat), „Staatenlosigkeit“ und „gewöhnlicher Aufenthalt“.

„Staatennachfolge“ wird dabei definiert als der Übergang der Verantwortung für die internationalen Beziehungen eines bestimmten Territoriums von einem Staat auf einen anderen, ohne dass es dabei auf den zu Grunde liegenden Prozeß ankommt, wie z. B. Gebietsabtretung, Vereinigung oder Auflösung von Staaten.

Als „betroffene Person“ gilt jeder Mensch, der im Zeitpunkt einer konkreten Staatennachfolge die Staatsangehörigkeit des Vorgängerstaates hatte und als Ergebnis der Staatennachfolge staatenlos geworden ist oder zu werden droht.

Der Ausdruck „gewöhnlicher Aufenthalt“ fußt auf einer international akkordierten Begriffsharmonisierung und stellt lediglich auf eine faktische Situation ab. Es kommt ihm nach den Erläuterungen des Europarates keine weitere rechtliche oder formelle Bedeutung zu.

Zu Art. 2:

Diese Bestimmung legt fest, dass jede „betroffene Person“ nach Maßgabe der folgenden Artikel das Recht auf die Staatsangehörigkeit eines der „betroffenen Staaten“ hat.

Zu Art. 3:

Diese Bestimmung legt die allgemeine Verpflichtung fest, dass der betroffene Staat alle angemessenen Maßnahmen zu ergreifen hat, um zu verhindern, dass Personen, die bislang die Staatsangehörigkeit des Vorgängerstaates hatten, infolge der Staatennachfolge staatenlos werden.

Zu Art. 4:

Diese Bestimmung reflektiert das bereits in Art. 14 der EMRK verankerte Prinzip des Verbots jedweder Diskriminierung. Bei der Verwirklichung der Zielsetzung des Übereinkommens, der Vermeidung von Staatenlosigkeit im Gefolge von Staatennachfolge, kommt ihm zentrale Bedeutung zu.

Zu Art. 5:

Gegenstand dieses Artikels sind Kriterien für die Zuerkennung der Staatsbürgerschaft durch den Nachfolgestaat. So sollen Personen, die die Staatsangehörigkeit des Vorgängerstaates hatten und infolge der Staatennachfolge staatenlos geworden sind oder zu werden drohen, die Staatsbürgerschaft des Nachfolgestaates erhalten, wenn sie in dem von der Staatennachfolge betroffenen Gebiet ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatten oder wenn sie bei Fehlen dieses Anknüpfungspunktes bereits sonst ein angemessenes Naheverhältnis zum Nachfolgestaat hatten. Absatz 2 zählt beispielhaft 3 Möglichkeiten für ein solches Naheverhältnis auf: rechtliche Verbindung zu der von Staatennachfolge betroffenen territorialen Verwaltungseinheit (zum Beispiel im Sinne einer „Landesbürgerschaft“); Geburt auf dem von Staatennachfolge betroffenen Gebiet; letzter gewöhnlicher Aufenthalt in diesem Gebiet.

Das Übereinkommen enthält keine spezifischen Bestimmungen über die Art und Weise der Zuerkennung der Staatsbürgerschaft durch den Nachfolgestaat. Es bleibt dem innerstaatlichen Recht des jeweiligen Nachfolgestaates überlassen, ob hierfür eine eigene Willenserklärung der betroffenen Personen erforderlich ist oder ob die Einbürgerung kraft Gesetzes erfolgt.

Die in diesem Artikel enthaltene Verpflichtung des Nachfolgestaates gilt allerdings nur in Bezug auf Personen, die bisher die Staatsangehörigkeit des Vorgängerstaates hatten. Personen, die im Vorgängerstaat bereits als Staatenlose gelebt haben, sind von dieser Bestimmung nicht erfasst. Für sie kommt gegebenenfalls die einschlägige Bestimmung des Europäischen Übereinkommens über Staatsangehörigkeit in Betracht (Art. 6 Absatz 4 lit. g).

Zu Art. 6:

Sofern der Vorgängerstaat nicht untergegangen ist und Vertragspartei dieses Übereinkommens ist, darf er jenen Staatsbürgern, die die Staatsangehörigkeit des Nachfolgestaates nicht erworben haben, ihre bisherige Staatsangehörigkeit nicht entziehen.

Zu Art. 7:

Diese Bestimmung stellt auf Fälle ab, wo eine Person zu mehr als einem Nachfolgestaat Anknüpfungspunkte hat. In diesem Fall darf keiner der Nachfolgestaaten dieser Person a priori seine Staatsangehörigkeit mit der Begründung verweigern, dass er die Staatsangehörigkeit eines anderen Nachfolgestaates erwerben könnte. Vielmehr ist der ausdrückliche Wille der betreffenden Person, welche Staatsangehörigkeit sie zu erwerben wünscht, zu respektieren. Mit dieser Bestimmung soll insbesondere dem Prinzip der Wahrung der (staatsbürgerschaftsrechtlichen) Familieneinheit Rechnung getragen werden.

Zu Art. 8:

Zweck der in Absatz 1 dieses Artikels enthaltenen Bestimmung ist es, gegebenenfalls jenen Personen entgegen zu kommen, die auf Grund der besonderen Umstände, unter denen Staatennachfolge stattfinden kann, nicht in der Lage sind, die üblicherweise für die Verleihung einer Staatsbürgerschaft erforderlichen Dokumente beizubringen. Solche Gründe können die Vernichtung von Zivilstandsregistern oder die eine bestimmte Personengruppe diskriminierende Verweigerung der Ausstellung von Personenstandurkunden

oder anderen wichtigen Dokumenten sein. In solchen Fällen soll es nach den Absichten der Experten des Europarates ausreichend sein, wenn die betroffene Person einen hohen Grad der Wahrscheinlichkeit geltend machen oder einen Zeugen dafür beibringen kann, dass die Voraussetzungen für die Verleihung der Staatsbürgerschaft durch den Nachfolgestaat erfüllt sind.

Gemäß Absatz 2 soll auch ein Nachfolgestaat nicht auf der Beibringung formaler Beweise des Nicht-Erwerbs einer anderen Staatsangehörigkeit bestehen bevor er seine eigene an solche Personen verleiht, die auf dem Territorium des untergegangenen Staates ihren gewöhnlichen Aufenthalt gehabt haben und durch den Untergang des Vorgängerstaates staatenlos geworden sind. Diese spezifische Bestimmung ist von der Überlegung getragen, dass das Interesse der internationalen Gemeinschaft als solcher sich primär an der Vermeidung der Staatenlosigkeit orientiert, wohingegen das allfällige einzelstaatliche Interesse an der Vermeidung des Besitzes mehrerer Staatsangehörigkeiten zwar nicht ausgeschlossen wird, ihm aber unter den möglicherweise dramatischen Umständen einer Staatennachfolge nur sekundäre Bedeutung zukommt.

Zu Art. 9:

Da es sich bei Staatennachfolge oft um einen sich über einen gewissen Zeitraum erstreckenden Prozess handelt, während dessen Personen den Ort ihres gewöhnlichen Aufenthaltes auch verlegen können, ist nicht auszuschließen, dass solche Personen dabei auch den für den Erwerb der Staatsangehörigkeit entscheidenden Stichtag versäumen und so staatenlos werden bzw. bleiben.

Zweck dieser Bestimmung ist es daher, allenfalls noch immer bestehende Lücken zu schließen. So soll ein von Staatennachfolge betroffener Staat den Erwerb seiner Staatsangehörigkeit jenen Personen erleichtern, die auf seinem Territorium ihren rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalt haben und trotz der in den Art. 5 und 6 vorgesehenen Regelungen im Zuge der Staatennachfolge staatenlos geworden sind.

Dabei soll nach der Absicht der Europaratsexperten diese Bestimmung auch jenen Situationen Rechnung tragen, in denen bei den betroffenen Staaten unterschiedliche Vorstellungen über den Zeitpunkt des Eintritts der Staatennachfolge bestehen oder andere, für den Erwerb der Staatsangehörigkeit wesentliche zeitliche Kriterien aufgestellt werden (z. B. gewöhnlicher Aufenthalt zu einem bestimmten Zeitpunkt, Tag der Verabschiedung der Verfassung des Nachfolgestaates oder des Inkrafttretens des Staatsbürgerschaftsgesetzes).

Zu Art. 10:

Diese Bestimmung stellt die Verbindung zu Art. 7 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (BGBl. Nr. 7/1993 i.d.G.F.) dar, dem zufolge ein Kind ein Recht auf den Erwerb einer Staatsangehörigkeit hat. Der Nachfolgestaat soll daher einem auf seinem Staatsgebiet geborenen Kind seine Staatsangehörigkeit zuerkennen, wenn ein Elternteil zum Zeitpunkt der Staatennachfolge die Staatsangehörigkeit des Vorgängerstaates hatte *und* das Kind Gefahr läuft, staatenlos zu werden. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch das Kind soll in diesem Fall unabhängig davon sein, ob der/die staatenlos gewordenen Elternteil/e die Staatsangehörigkeit des Nachfolgestaates erwirbt bzw. erwerben. Das Wohl bzw. das Recht des Kindes stehen im Vordergrund der Motivation zu dieser Bestimmung.

Zu Art. 11:

Zweck dieses Artikels ist es, sicherzustellen, dass die von Staatennachfolge betroffenen Personen ausreichend über die für den Erwerb ihrer künftigen Staatsangehörigkeit maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen und Verfahren informiert werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass die übliche Verlautbarung im Staatsgesetzblatt nicht ausreichend ist. Von den betroffenen Staaten wird daher eine weiterführende Informationstätigkeit erwartet, deren konkrete Ausgestaltung aber ihnen überlassen bleibt. Es gehört jedoch zu den Standards darüber zu informieren, bei welchen Stellen Anträge auf Zuerkennung der Staatsbürgerschaft gestellt und damit in Zusammenhang stehende Auskünfte eingeholt werden können.

Zu Art. 12:

Diese Bestimmung regelt die Verfahrensgarantien. Dazu gehört die Erledigung der Anträge in einem vernünftigen Zeitrahmen, die Aufnahme von schriftlichen Begründungen in die Entscheidungen der Behörden sowie in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht die verwaltungsbehördliche oder gerichtliche Überprüfbarkeit. Zu entrichtende Gebühren müssen vertretbar sein und dürfen für die Antragsteller kein unzumutbares Hindernis darstellen.

Zu Art. 13:

Diese Bestimmung enthält die Empfehlung an die durch Staatennachfolge unmittelbar betroffenen Staaten, Fragen der Staatsangehörigkeit und insbesondere die Vermeidung von Staatenlosigkeit durch zwischenstaatliche Vereinbarungen zu regeln.

Zu Art. 14:

Um die übergeordnete Zielsetzung der Vermeidung von Staatenlosigkeit im Zusammenhang mit Staatennachfolge zu erreichen, sollen betroffene Staaten untereinander zusammenarbeiten. Dazu zählt auch der Informationsaustausch über die einschlägigen innerstaatlichen Gesetzesregelungen. Dieser Zusammenarbeit kommt vor allem auch dann große Bedeutung bei, wenn die nationale Rechtslage Mehrfachstaatsangehörigkeit ausschließen will. Darüber hinaus sollen betroffene Staaten auch mit dem Generalsekretär des Europarates und dem Hochkommissar der Vereinten für die Flüchtlinge (UNHCR) sowie, wo zweckmäßig, auch mit anderen Staaten und internationalen Organisationen (zum Beispiel UNICEF, Hochkommissar für Menschenrechte) kooperieren.

Zu Art. 15:

Diese Bestimmung enthält zunächst die grundsätzliche Regelung, dass das Übereinkommen nur auf jene Fälle von Staatennachfolge anwendbar ist, die sich nach seinem Inkrafttreten ereignen. Allerdings kann ein betroffener Staat sich auch durch eine an den Generalsekretär des Europarates gerichtete Erklärung, das Übereinkommen rückwirkend anwenden zu wollen, binden. In diesem Fall muss jedoch die Staatennachfolge, auf die es angewendet werden soll, spezifiziert werden. Eine derartige Rückwirkungs-Erklärung kann auch von mehreren Staaten in Bezug auf eine sie gemeinsam betreffende Staatennachfolge abgegeben werden.

Zu Art. 16:

Die Bestimmungen des Übereinkommens präjudizieren weder gegenwärtiges noch künftiges nationales Recht oder bindende internationale Rechtsinstrumente, die für die Vermeidung von Staatenlosigkeit günstigere Regelungen enthalten. Ausdrücklich wird festgehalten, dass es nicht die Anwendung folgender Übereinkommen präjudiziert, insofern die Vertragsparteien auch durch diese gebunden sind:

- das Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit, insbesondere dessen Abschnitt VI betreffend Staatennachfolge und Staatsangehörigkeit (BGBl. III, Nr. 39/2000) sowie
- andere bindende Instrumente, insoweit diese mit dem Übereinkommen kompatibel sind.

Zu Art. 17:

Streitigkeiten über oder aus diesem Übereinkommen sollen in erster Linie im Verhandlungsweg gelöst werden.

Zu Art. 18 bis 22:

Diese Artikel enthalten die üblichen Schlussbestimmungen.

Art. 18:

Die Unterzeichnung des Übereinkommens steht den Mitgliedsstaaten des Europarates und jenen anderen Staaten offen, die an seiner Ausarbeitung teilgenommen haben. Dies sind Belarus, Japan, Kanada, Kirgisistan und der Heilige Stuhl. Als Depositär fungiert der Generalsekretär des Europarates.

Für das Inkrafttreten ist die Ratifikation bzw. bindende Annahmeerklärung durch mindestens drei Mitgliedsstaaten des Europarates erforderlich. Das Übereinkommen wird am 1. Mai 2009 in Kraft treten, da Ungarn das Übereinkommen am 7. Jänner 2009 als dritter Mitgliedstaat nach Norwegen und Moldau ratifiziert hat.

Art. 19:

Sobald das Übereinkommen in Kraft getreten ist, kann das Ministerkomitee des Europarates auch jeden anderen Staat, der an der Ausarbeitung nicht beteiligt war, zum Beitritt einladen.

Art. 20:

Vorbehalte sind nur in wenigen Ausnahmefällen (Art. 7, Art. 8 Abs. 2, Art. 12 und Art. 14 Abs. 2 lit. b) zulässig.