



# STAATENLOSIGKEIT in Österreich



# Staatenlosigkeit in Österreich

## Zusammenfassung der Erhebungen und Empfehlungen von UNHCR

Die vorliegende Studie wurde im Zusammenhang mit dem Mandat des Flüchtlingshochkommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zur Identifizierung, Verhinderung und Verminderung der Staatenlosigkeit und zum Schutz Staatenloser in Auftrag gegeben. Sie wurde im Jahr des 60. Jahrestags des Übereinkommens von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen („Übereinkommen von 1954“)<sup>1</sup> und vor dem Hintergrund des Starts einer 10-jährigen Kampagne von UNHCR zur Beendigung der Staatenlosigkeit bis zum Jahr 2024 durchgeführt.

Österreich trat dem Übereinkommen von 1954 am 8. Februar 2008<sup>2</sup> und dem Übereinkommen von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit („Übereinkommen von 1961“)<sup>3</sup> am 22. September 1972<sup>4</sup> bei. Auf einem Ministertreffen im Dezember 2011 zum 60. Jahrestag des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge („Genfer Flüchtlingskonvention“)<sup>5</sup> und zum 50. Jahrestag des Übereinkommens von 1961 erklärte Österreich seine Bereitschaft, die Umsetzung des Übereinkommens von 1954 in Bezug auf die Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit auf Grundlage der Richtlinien, die UNHCR damals ausarbeitete und die seither veröffentlicht wurden, zu überprüfen.<sup>6</sup> UNHCR hofft, dass der vorliegende Bericht Informationen für diese Überprüfung liefert.

Aus der Tätigkeit von UNHCR im Zusammenhang mit der Lösung einzelner Fälle von Staatenlosigkeit und seiner Zusammenarbeit mit im Bereich der Staatenlosigkeit tätigen Organisationen und Institutionen haben sich Hinweise ergeben, dass Staatenlosigkeit in Österreich noch immer ein verstecktes Problem ist. UNHCR hat dieses Forschungsprojekt durchgeführt, um sich ein besseres Bild von der Situation zu machen. Es umfasste neben einer Literaturrecherche und der Sammlung und Analyse von Daten auch Gespräche mit verantwortlichen VertreterInnen von Behörden, Nichtregierungsorganisationen und Rechtsanwaltskanzleien sowie mit Staatenlosen oder vermuteten Staatenlosen mit Wohnsitz in Österreich.

Der vorliegende Bericht soll einen Überblick über die Staatenlosigkeit in Österreich geben. Er enthält eine Analyse der vorhandenen Daten über Staatenlosigkeit und eine Zusammenstellung von Informationen über die Ursachen und Wurzeln der Staatenlosigkeit in Österreich. Er beschreibt die derzeit geübte Praxis zur Feststellung der Staatenlosigkeit und die rechtliche Situation von Staatenlosen in Österreich und beurteilt sie im Lichte der von Österreich eingegangenen internationalen Verpflichtungen. Ferner werden

---

<sup>1</sup> Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGA): *Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen*, 28. September 1954, Vereinte Nationen, Vertragssammlung (UNTS), Band 360, S. 117 (Übereinkommen von 1954), Artikel 1, abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html>.

<sup>2</sup> Das Übereinkommen von 1954 trat in Österreich am 8. Mai 2008 in Kraft.

<sup>3</sup> UNGA, *Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit*, 30. August 1961, UNTS Band 989, S. 175, (Übereinkommen von 1961), abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>.

<sup>4</sup> Das Übereinkommen von 1961 trat in Österreich am 13. Dezember 1975 in Kraft.

<sup>5</sup> UNGA, *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, 28. Juli 1951, UNTS Band 189, S. 137 (Genfer Flüchtlingskonvention), abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.

<sup>6</sup> Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), *Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons – Pledges 2011*, Oktober 2012, S. 51, abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/50aca6112.html>.

die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Praxis in Bezug auf die Verhinderung und Verminderung von Staatenlosigkeit in Österreich überprüft, um zu einem besseren Verständnis darüber zu gelangen, wie Staatenlosigkeit in Österreich beendet werden kann. Durch die Miteinbeziehung von Fallstudien über die Erfahrungen von in Österreich lebenden Staatenlosen beschreibt der Bericht, wie Kinder, Frauen und Männer in Österreich staatenlos werden bzw. staatenlos bleiben können. Ihre Schilderungen zeigen auch die zahlreichen Herausforderungen auf, mit denen Staatenlose in ihrem täglichen Leben konfrontiert sind, weil sie keine Staatsangehörigkeit besitzen. Der Begriff „Staatenlose/r“ wird in der gesamten Studie im Sinne der Definition aus dem Übereinkommen von 1954 verwendet und beschreibt eine Person, „die kein Staat aufgrund seines Rechtes als Staatsangehörigen ansieht“.<sup>7</sup>

Es ist schwierig, eine verlässliche Zahl oder auch nur eine realistische Schätzung für die Gesamtzahl der Staatenlosen in Österreich zu finden. In der Statistik des Bevölkerungsstandes der Statistik Austria zu Jahresbeginn 2016 sind 11.628 Personen als „staatenlos“, mit „unbekannter Staatsangehörigkeit“ oder mit „ungeklärter Staatsangehörigkeit“ registriert.<sup>8</sup> Diese Zahl beruht jedoch auf der Meldepraxis auf Gemeindeebene, die im Zentralen Melderegister erfasst wird. Nach österreichischem Recht muss sich jede Person, die in Österreich Unterkunft nimmt, innerhalb von drei Tagen bei der zuständigen Behörde anmelden. Bei der Anmeldung muss die zuständige Behörde die Staatsangehörigkeit der Person vermerken. Personen, die keine Staatsangehörigkeit nachweisen können, sind, abhängig von ihren jeweiligen Umständen, als „staatenlos“ oder als Personen „mit unbekannter Staatsangehörigkeit“ bzw. mit „ungeklärter Staatsangehörigkeit“ einzutragen. Diese Statistiken werfen mehrere Fragen auf. Verschiedene Akteure haben festgestellt, dass Bedienstete in den verschiedenen Gemeinden die betreffenden Begriffe in der Praxis unterschiedlich auslegen können, wenn sie Personen diesen Kategorien zuordnen. Das ist vor allem deshalb wahrscheinlich, weil kein festgelegtes Verfahren zur Feststellung des Staatenlosenstatus einer Person existiert. Außerdem melden manche Personen ihren Wohnsitz vielleicht nicht an, vor allem dann, wenn sie keine Aufenthaltsgenehmigung haben. Die anderen vorhandenen Daten beziehen sich lediglich auf spezielle Untergruppen von Staatenlosen (z. B. Staatenlose mit Aufenthaltsgenehmigung oder Staatenlose im Asylsystem).

Mehr Informationen sind über Staatenlose im Asylsystem vorhanden. In den 10 Jahren zwischen 2005 und 2015 wurde in Österreich im Fall von 2.467 Staatenlosen ihr Flüchtlingsstatus anerkannt bzw. subsidiärer Schutz gewährt. 1.492 von ihnen erhielten 2015 internationalen Schutz. Diese Zahlen zeigen, dass staatenlose Personen mit internationalem Schutz 21 Prozent jener Bevölkerungsgruppe ausmachen, die die Statistik Austria in ihrer Statistik per 1. Januar 2016 als „staatenlos“, als mit „unbekannter“ Staatsangehörigkeit oder mit „ungeklärter“ Staatsangehörigkeit führt.

Was den Schutz staatenloser Personen betrifft, ist der Beitritt Österreichs zum Übereinkommen von 1954 eine begrüßenswerte Anerkennung des Schutzbedürfnisses Staatenloser und der Verpflichtungen Österreichs ihnen gegenüber. Allerdings weist die Studie auf Unstimmigkeiten und Lücken in der Rechtslage, der Politik und der Praxis hin, welche die Ausübung der im Übereinkommen von 1954 verankerten Rechte deutlich einschränken.

Die Rechtsstellung und die Rechte Staatenloser hängen zurzeit weitgehend davon ab, ob sie aufgrund ihres Familienstandes, der Dauer ihres Aufenthalts in Österreich oder besonderer beruflicher Qualifikationen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel haben. Da ihr Status als Staatenlose keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsgenehmigung begründet, wird gegen Staatenlose, die sich in einer irregulären Situation befinden oder deren Anträge auf internationalen Schutz abgelehnt wurden, oft eine aufenthaltsbeendende Maßnahme erlassen, welche ihre Rückführung in das Land, in dem sie sich zuletzt aufgehalten haben, vorsieht. Viele Staatenlose, die in einer irregulären Situation leben, dürfen keine Arbeit annehmen und erhalten keinerlei soziale Unterstützung (sie verfügen auch über keine Krankenversicherung). Zudem

---

<sup>7</sup> Übereinkommen von 1954 (siehe Fußnote 1), Artikel 1 (1).

<sup>8</sup> Statistik Austria, Statistik des Bevölkerungsstandes, „Bevölkerung zu Jahresbeginn seit 2002 nach detaillierter Staatsangehörigkeit“, 14. Juni 2016, abrufbar unter <http://goo.gl/VWJ0zr>.

wird ihnen kein Identitätsdokument ausgestellt, was ihre irreguläre Situation verstärkt und sie der Gefahr aussetzt, in Schubhaft genommen zu werden. Erst wenn festgestellt wurde, dass Staatenlose nicht in das Land ihres letzten Aufenthalts oder in irgendein anderes Land, zu dem sie in Beziehung stehen, zurückgeführt werden können, wird die Duldung ihres Aufenthalts festgestellt. Mit der Duldung wird anerkannt, dass die Abschiebung aus tatsächlichen, vom Fremden nicht zu vertretenden Gründen unmöglich erscheint<sup>9</sup>. Die Duldung bewirkt, dass der Aufenthalt hingenommen wird, begründet aber kein Aufenthaltsrecht und geht mit nur beschränkten Rechten einher. So sieht das Recht von nur zwei Bundesländern einen Rechtsanspruch auf Grundversorgung vor bzw. auf Ausstellung eines Bescheids einer zuständigen Behörde, wenn Personen, die aus rechtlichen oder praktischen Gründen nicht abgeschoben werden können, diese Unterstützung nicht gewährt, eingeschränkt oder entzogen wird. Geduldete dürfen nicht arbeiten und erhalten kein Identitätsdokument. Erst nach mindestens einem Jahr der Duldung besteht für diese Personen die Möglichkeit, eine Aufenthaltsgenehmigung zu erlangen (diesbezüglich sind sie allen anderen nicht abschiebbaren Fremden gleichgestellt).

Ein eigenes Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit, das von einer mit entsprechender Fachkompetenz ausgestatteten, möglichst zentralen Behörde durchgeführt wird und die Richtlinien für derartige Verfahren aus dem UNHCR *Handbuch über den Schutz staatenloser Personen*<sup>9</sup> einhält, würde mithelfen, Probleme der Identifizierung und Registrierung von Staatenlosen zu lösen. Eine Professionalisierung und Harmonisierung der Qualität der Verfahren zur Identifizierung Staatenloser könnte auch zur Entwicklung geeigneter Lösungen für die Betroffenen beitragen. Für Migranten, die nicht staatenlos sind, könnte die Bestätigung dieser Tatsache den Erwerb von Identitäts- und Reisedokumenten erleichtern. Andererseits sollten Personen, deren Rechtsstellung als Staatenlose festgestellt wurde, gemäß dem Übereinkommen von 1954 in der Regel einen Aufenthaltstitel für Staatenlose und Schutz erhalten.

Die Identifizierung von Staatenlosen und die Gewährung grundlegender Rechte ermöglicht es ihnen, uneingeschränkt an der österreichischen Gesellschaft teilzuhaben und sich in sie einzubringen. Das verringert die Kosten und Sicherheitsrisiken, die mit der Ausgrenzung Staatenloser verbunden sind. Ohne ein Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit wird Österreich wahrscheinlich nicht in der Lage sein, seinen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von 1954 nachzukommen, da dieses Rechtsdokument von der Annahme ausgeht, dass Personen, die Anrecht auf Schutz haben, identifiziert werden können, so wie die Genfer Flüchtlingskonvention die Identifizierung von Flüchtlingen voraussetzt (ein Standpunkt, dem sich Österreich sowie andere Staaten angeschlossen haben).

Was die Verhinderung von Staatenlosigkeit betrifft, würdigt UNHCR die Vorreiterrolle, die Österreich als einer der ersten fünf Vertragsstaaten des Übereinkommens von 1961, das einen Katalog internationaler Verpflichtungen in diesem Bereich enthält, gespielt hat. Das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz sieht dementsprechend wichtige Schutzvorkehrungen zur Verhinderung von Staatenlosigkeit aufgrund eines Verlusts – einschließlich durch Verzicht und Entzug – der österreichischen Staatsbürgerschaft vor. Dennoch bestehen weiterhin gewisse Lücken, die zu neuen Fällen von Staatenlosigkeit in Österreich führen können. Die wichtigste davon betrifft die Lage von Kindern, die in Österreich staatenlos zur Welt kommen. Das Staatsbürgerschaftsgesetz schreibt eine lange Wartezeit (18 Jahre) und zusätzliche Voraussetzungen für ihre erleichterte Einbürgerung vor. UNHCR ist der Auffassung, dass dies nicht in voller Übereinstimmung mit dem Übereinkommen von 1961 steht. Es steht auch im Widerspruch zu späteren Entwicklungen in den internationalen Menschenrechtsnormen, insbesondere zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes („Kinderrechtskonvention“)<sup>10</sup>. Andere Bestimmungen im österreichischen Recht, durch die Staatenlosigkeit entstehen kann, betreffen unter anderem den Verlust der Staatsbürgerschaft (z. B. wenn österreichische Staatsbürger freiwillig in den Militärdienst eines anderen Landes eintreten) und die Wiederaufnahme eines Verleihungsverfahrens (z. B. weil sie erschlichen wurde).

---

<sup>9</sup> UNHCR, *Handbuch über den Schutz staatenloser Personen*, 30. Juni 2014, abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

<sup>10</sup> UNGA, *Übereinkommen über die Rechte des Kindes*, 20. November 1989 (Kinderrechtskonvention), abrufbar unter <https://goo.gl/sr8mCi>.

Die erleichterte Einbürgerung für Staatenlose stellt eine dauerhafte Lösung für Staatenlosigkeit dar. Derzeit werden Staatenlose in dieser Hinsicht jedoch wie andere Nicht-Staatsbürger behandelt, obwohl Staatenlose sich im Gegensatz zu Ausländern nicht auf den Schutz eines anderen Staates berufen können und gemäß dem Übereinkommen von 1954 ihre Einbürgerung soweit wie möglich erleichtert werden soll.

Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die österreichischen Gesetze und politischen Konzepte viele wichtige Schutzmaßnahmen im Hinblick auf die Verhinderung von Staatenlosigkeit sowie einige Bestimmungen zu ihrer Verminderung und zum Schutz Staatenloser enthalten. Jedoch könnte sowohl die Rechtslage als auch die Praxis in all diesen Bereichen verstärkt werden, was sowohl im Interesse des Staates als auch in dem der betroffenen staatenlosen Kinder, Frauen und Männer wäre.

UNHCR ist der festen Überzeugung, dass Staatenlosigkeit weitgehend vermeidbar und, mit entsprechendem gutem Willen, auch lösbar ist. Deshalb startete UNHCR 2014 eine weltweite Kampagne zur Beendigung der Staatenlosigkeit binnen zehn Jahren. Mit dieser Kampagne soll auf bestehende Situationen von Staatenlosigkeit aufmerksam gemacht und um Unterstützung für ihre Lösung geworben werden. Ferner sollen Schwachstellen in Gesetzeslage und Politik beseitigt werden, die es möglich machen, dass neue Fälle von Staatenlosigkeit entstehen. Die Kampagne nennt zehn Maßnahmen, die notwendig sind, um Staatenlosigkeit zu beenden: Lösung bestehender Situationen von Staatenlosigkeit größeren Ausmaßes; Gewährleistung, dass kein Kind staatenlos geboren wird; Beseitigung von Geschlechterdiskriminierung aus Staatsbürgerschaftsgesetzen; Verhinderung der Verweigerung, des Verlusts oder des Entzugs der Staatsbürgerschaft aus diskriminierenden Gründen; Verhinderung von Staatenlosigkeit in Fällen der Staatennachfolge; Gewährung des Schutzstatus für staatenlose Migranten/Migrantinnen und Erleichterung ihrer Einbürgerung; Gewährleistung der Geburtenregistrierung zur Vermeidung von Staatenlosigkeit; Ausstellung von Staatsbürgerschaftsurkunden für anspruchsberechtigte Personen; Beitritt zu den UN-Übereinkommen gegen Staatenlosigkeit; und Verbesserung von Quantität und Qualität der Daten über staatenlose Bevölkerungsgruppen.

Wie die vorliegende Studie betont, bedarf es im österreichischen Kontext vor allem besonderer Anstrengungen zu Maßnahme 2 „Gewährleistung, dass kein Kind staatenlos geboren wird“, zu Maßnahme 6 „Gewährung des Schutzstatus für staatenlose Migranten/Migrantinnen und Erleichterung ihrer Einbürgerung“ und Maßnahme 10 „Verbesserung von Quantität und Qualität der Daten über staatenlose Bevölkerungsgruppen“. Bei der Befassung mit diesen Bereichen können sich die im Globalen Aktionsplan 2014-2024 von UNHCR zur Beendigung der Staatenlosigkeit enthaltenen Empfehlungen und Ratschläge als nützlich erweisen.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> UNHCR, *Global Action Plan to End Statelessness*, 4. November 2014, abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/545b47d64.html>.

## UNHCR gibt aufgrund der Erkenntnisse aus dieser Untersuchung folgende zentrale Empfehlungen ab:

- 
- (i) **SCHAFFUNG EINES ZUGÄNGLICHEN, FAIREN UND EFFIZIENTEN VERFAHRENS ZUR FESTSTELLUNG DER STAATENLOSIGKEIT** im Einklang mit dem Übereinkommen von 1954 und unter Berücksichtigung der internationalen Standards aus dem UNHCR *Handbuch über den Schutz staatenloser Personen*<sup>12</sup>;
- 
- (ii) **SCHAFFUNG DER ZUSTÄNDIGKEIT EINER ZENTRALEN BEHÖRDE**, die für die Beurteilung und erstinstanzliche Entscheidung in Fragen von Staatenlosigkeit zuständig ist. Dadurch kann die Transparenz der Entscheidungsfindung gewährleistet, Fachkompetenz entwickelt und die Einheitlichkeit der Entscheidungen verbessert werden. Diese Behörde sollte über Fachwissen in Fragen der Staatenlosigkeit und der Staatsbürgerschaft sowie über die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen verfügen. Es ist Vorsorge zu treffen, dass Rechtsmittel, die gegen Entscheidungen dieser erstinstanzlichen Behörde eingelegt werden, von einer unabhängigen Stelle geprüft werden;
- 
- (iii) **ANLEITUNG DER GEMEINDEN HINSICHTLICH DER REGISTRIERUNG VON STAATENLOSEN** und von Personen mit unbekannter bzw. ungeklärter Staatsangehörigkeit; dabei sollten die Definition eines/einer „Staatenlosen“ aus dem Übereinkommen von 1954 und die im *UNHCR Handbuch über den Schutz staatenloser Personen*<sup>13</sup> enthaltenen Kommentare zur Auslegung und Umsetzung des Übereinkommens berücksichtigt werden;
- 
- (iv) **VERBESSERUNG DER SAMMLUNG STATISTISCHER DATEN** über das Phänomen der Staatenlosigkeit in Österreich;
- 
- (v) Um die **FRÜHZEITIGE UND KORREKTE IDENTIFIZIERUNG STAATENLOSER** zu gewährleisten **UND LÖSUNGEN FÜR SITUATIONEN** zu finden, in denen der Staat der behaupteten Staatsangehörigkeit die Zusammenarbeit bei der Rückführung verweigert, sollte so schnell wie möglich ein Verfahren zur Feststellung der Staatenloseneigenschaft eingeleitet werden, wenn der/die Betroffene behauptet, staatenlos zu sein, oder wenn sich dieser Umstand im Zuge eines anderen Verfahrens, zum Beispiel eines Asylverfahrens oder beim Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen bzw. einem entsprechenden Versuch, oder als Ergebnis von Haft oder bei der Anmeldung bei der Meldebehörde herausstellt. In diesen Fällen sollten sie entweder aus oder nach diesem Verfahren – je nach Art des Verfahrens – in das Verfahren zur Feststellung der Staatenloseneigenschaft weiterverwiesen werden;
- 
- (vi) **AUFNAHME EINES NEUEN AUFENTHALTSTITELS FÜR STAATENLOSE** in das österreichische Asylgesetz;
- 
- (vii) **EINFÜHRUNG EINER VERLÄNGERBAREN AUFENTHALTSGENEHMIGUNG** mit einer Gültigkeitsdauer von mindestens zwei Jahren für jede Person, die als staatenlos anerkannt wird, sofern nicht feststeht, dass der/die Staatenlose ein Aufenthaltsrecht in einem anderen Staat genießt und unter uneingeschränkter Achtung seiner/ihrer Menschenrechte dorthin zurückkehren und dort leben kann;

---

<sup>12</sup> UNHCR, *Handbuch über den Schutz staatenloser Personen* (siehe Fußnote 9).

<sup>13</sup> Ebd.

---

(viii) **SCHAFFUNG EINER RECHTSGRUNDLAGE FÜR DEN AUTOMATISCHEN ERWERB DER ÖSTERREICHISCHEN STAATSBÜRGERSCHAFT BEI GEBURT FÜR KINDER, DIE IM ÖSTERREICHISCHEN STAATSGEBIET ZUR WELT KOMMEN UND ANDERNFALLS STAATENLOS WÄREN;**

---

(ix) **ERLEICHTERUNG DER EINBÜRGERUNG VON STAATENLOSEN** und Umsetzung des Artikels 32 des Übereinkommens von 1954. Zumindest sollte die für den Antrag auf Einbürgerung erforderliche Anzahl von Jahren des rechtmäßigen Aufenthalts auf sechs herabgesetzt werden und bestehende Hemmnisse für die Einbürgerung von Staatenlosen, wie etwa des Nachweises des hinreichend gesicherten Lebensunterhalts und der Dokumentationserfordernisse, überprüft sowie gewährleistet werden, dass diese kein Hindernis für Staatenlose, die die Einbürgerung beantragen, darstellen. Hinsichtlich der Dokumentationserfordernisse sollten Staatenlose Flüchtlingen, die die österreichische Staatsbürgerschaft beantragen, gleichgestellt sein.

Eine vollständige Liste der UNHCR-Empfehlungen findet sich am Ende der in englischer Sprache erstellten Langfassung des Berichts.