

Ein Schatten- dasein

Staatenlosigkeit in Österreich

„Der schwierigste Aspekt von Staatenlosigkeit ist, dass man nicht normal leben kann. Man kann nicht arbeiten [...]. Du lebst hier, aber du kannst gar nichts machen. [...] Ich überlebe. [...] Also ein richtiges Leben habe ich keines.“^[1]

Für die meisten Menschen ist es selbstverständlich, eine Staatsangehörigkeit zu haben. Sie gehören damit zu einem bestimmten Staat, mit dem sie durch gegenseitige Rechte und Pflichten verbunden sind. Für geschätzte zehn Millionen Menschen weltweit und mehrere tausend Menschen in Österreich ist dies anders, sie sind staatenlos. Sie leiden in vielen Lebensbereichen unter den wenig bekannten Folgen: Staatenlose haben oft nur beschränkten Zugang zu grundlegendsten Rechten wie Bildung oder Beschäftigung. Sie können häufig kein Bankkonto eröffnen, kein Mobiltelefon anmelden, nicht reisen und nicht heiraten. Manche Staatenlose ohne Aufenthaltsrecht landen sogar wiederholt für längere Zeit in Schubhaft.

Staatenlos zu sein bedeutet gemäß dem internationalen Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen, dass kein Staat diese Menschen aufgrund seines Rechts als Staatsangehörige ansieht. Österreich trat diesem Übereinkommen 2008 bei und hat bereits 1972 das Übereinkommen von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit unterzeichnet.

Das Mandat des UN-Flüchtlingshochkommissariats UNHCR umfasst neben dem internationalen Flüchtlingsschutz die Verhinderung und Beendigung der Staatenlosigkeit sowie die Identifizierung und

den Schutz Staatenloser. 2014 startete UNHCR deshalb die Kampagne *#IBelong* zur weltweiten Beendigung der Staatenlosigkeit binnen zehn Jahren. Zur Erreichung dieses Ziels wurde ein globaler Aktionsplan 2014–2024 mit konkreten Empfehlungen und Ratschlägen entwickelt.

Auch in Österreich sind Menschen von dem Problem der Staatenlosigkeit betroffen, das genaue Ausmaß ist aber unbekannt. In der Bevölkerungsstatistik der Statistik Austria zu Jahresbeginn 2019 werden 16.256 Personen als staatenlos oder mit unbekannter oder ungeklärter Staatsangehörigkeit geführt. Diese Zahl beruht

auf der Meldepraxis der Gemeinden im Zentralen Melderegister. Bedienstete in den verschiedenen Gemeinden wenden die Kategorien „staatenlos“, „Staatsangehörigkeit ungeklärt“ bzw. „unbekannt“ in der Praxis bisweilen unterschiedlich an, da diese gesetzlich nicht definiert sind. Zusätzlich kann es sein, dass manche Staatenlose nicht erfasst werden, weil sie ihren Wohnsitz nicht anmelden, insbesondere wenn sie keinen Aufenthaltstitel haben. Weitere vorhandene Daten beziehen sich auf spezielle Untergruppen von Staatenlosen wie zum Beispiel Staatenlose mit Aufenthaltstiteln oder eingebürgerte Personen. Staatenlose im Asylsystem werden seit 2016 nicht mehr gesondert statistisch dargestellt. Zuvor waren von 2005 bis 2015 2.467 Staatenlose in

^[1] Staatenlose Person, befragt für die UNHCR-Studie *Mapping Statelessness in Austria*, Jänner 2017, <http://www.refworld.org/docid/58b6e5b14.html>, deutsche Zusammenfassung: <https://www.refworld.org/docid/58b6ec024.html>.



Österreich als Flüchtlinge bzw. subsidiärer Schutzberechtigte anerkannt worden.

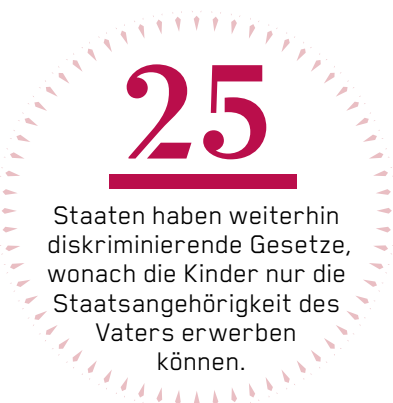
Vor dem Hintergrund der #IBelong-Kampagne führte UNHCR Österreich von 2014 bis 2016 die erste umfassende Erhebung der rechtlichen und faktischen Lage von Staatenlosen in Österreich durch. Ein 2017 erschie- nener Bericht beschreibt durch die Miteinbeziehung der Erfahrungen in Österreich lebender Staatenloser, wie Kinder, Frauen und Männer über längere Zeiträume staatenlos bleiben und teilweise staatenlos (geboren) werden. Ihre Schilderungen zeigen auch die zahlreichen Herausforde- rungen auf, mit denen Betroffene wegen fehlender Staatsangehörigkeit in ihrem täglichen Leben konfrontiert sind. Ein für die Studie befragter Mann brachte diesen schwierigen rechtlichen Schwebzustand auf den Punkt: „Es ist so, als sei ein Mensch kein Mensch, sondern ein Stein, der hin und her geschubst wird.“

Generell führen unterschiedlichste Ursachen weltweit zu Staatenlosigkeit: Primär der Zusammenbruch von Staaten, wenn ein Staat die Unabhängigkeit erlangt oder wenn Nachfolgestaaten gegründet werden; die zu „technische“ Handhabung des Staatsbürgerschaftsrechts (zum Beispiel wenn Staatsbürgerschafts- gesetze verschiedener Länder im Widerspruch zueinander stehen und Kinder aus binationalen Ehen so staa- tenlos sind) und Diskriminierung (so haben 25 Staaten weiterhin diskri- minierende Gesetze, wonach Kinder nur die Staatsangehörigkeit des Va- ters, aber nicht der Mutter erwerben können). Manche Menschen kommen

staatenlos zur Welt, andere werden im Laufe ihres Lebens staatenlos.

In Österreich gibt es Staatenlose ohne persönlichen Migrationsbezug und mit Migrationsbezug. Zur ersten Gruppe gehören Personen, deren El- tern als „Volksdeutsche“ nach dem Zweiten Weltkrieg aus Osteuropa nach Österreich kamen und die, ob- wohl selbst in Österreich geboren und aufhältig, zum Teil ihr ganzes Leben lang staatenlos waren und aus den verschiedensten Gründen weiterhin nicht österreichische Staatsbürge- rInnen sind. Andererseits migrier- ten z. B. durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und Jugoslawiens staatenlos gewordene Personen oder deren Nachkommen nach Österreich. Es gab auch Fälle von Menschen, die im Zuge des Einbürgerungsverfah- rens in Österreich staatenlos wur- den, weil sie dafür auf ihre frühere Staatsbürgerschaft verzichteten und in der Zwischenzeit nicht mehr alle Voraussetzungen für den Erwerb der österreichischen erfüllten.

Was den Schutz staatenloser Perso- nen in Österreich betrifft, schränken Lücken in der Rechtslage die Aus- übung der im Übereinkommen von 1954 verankerten Rechte ein. Die Rechtsstellung Staatenloser hängt zurzeit weitgehend davon ab, ob sie aufgrund ihres Familienstandes, der Dauer ihres Aufenthalts in Ös- terreich oder besonderer beruflicher Qualifikationen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel haben. Da der Status als Staatenlose(r) keinen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel begründet, wird gegen Staatenlose, die sich in einer irregulären Situation befinden



oder deren Anträge auf internati- onalen Schutz abgelehnt wurden, aufenthaltsbeendende Maßnahmen erlassen.

Die UNHCR-Studie hat deutlich ge- macht, dass sich durch Staatenlo- sigkeit viele Probleme für die Betrof- fenen ergeben. Einige der befragten Staatenlosen schilderten eindrück- lich die dadurch entstehende Not und erzwungene Untätigkeit. Viele Staatenlose, die in einer irregulären Situation leben, dürfen keine Arbeit annehmen, erhalten keinerlei sozia- le Unterstützung und verfügen über keine Krankenversicherung. Zudem wird ihnen kein Identitätsdokument ausgestellt, was ihre irreguläre Si- tuation 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 ein anderes Land, zu dem sie in Bezie- hung stehen, zurückgeführt werden können, wird die Duldung ihres Auf- enthalts festgestellt. Die Duldung be- gründet aber kein Aufenthaltsrecht und geht mit beschränkten Rechten und mangelnder Versorgung einher. Geduldete dürfen nicht arbeiten und erhalten kein Identitätsdoku- ment. Erst nach mindestens einem Jahr der Duldung ist es betroffenen Staatenlosen unter den gleichen Vo- raussetzungen wie für alle anderen nicht abschiebbaren Fremden unter Umständen möglich, eine Aufent- haltsgenehmigung zu erlangen.

Momentan gibt es in Österreich kein geregeltes Verfahren, in dem Staa- tenlosigkeit festgestellt wird. Ein eigenes Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit, das von einer

möglichst zentralen Behörde durchgeführt wird, würde jedoch mithelfen, Probleme der Identifizierung und Registrierung von Staatenlosen zu lösen. Dadurch kann die Transparenz der Entscheidungsfindung gewährleistet, Fachkompetenz entwickelt und die Einheitlichkeit der Entscheidungen verbessert werden. Gleichzeitig sollten Personen, deren Staatenlosigkeit festgestellt wurde, einen Aufenthaltstitel für Staatenlose erhalten, was sich zwar nicht explizit aus dem Übereinkommen von 1954 ergibt, aber notwendig ist, um Staatenlosen alle Rechte aus dem Übereinkommen von 1954 zu garantieren.

Was die Verminderung von Staatenlosigkeit betrifft, war Österreich einer der ersten fünf Vertragsstaaten des Übereinkommens von 1961, das einen Katalog internationaler Verpflichtungen in diesem Bereich enthält. Das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz sieht dementsprechend wichtige Schutzvorkehrungen zur Verhinderung von Staatenlosigkeit aufgrund eines Verlusts – einschließlich durch Verzicht und Entzug – der österreichischen Staatsbürgerschaft vor. Dennoch kann es in Österreich zu neuen Fällen von Staatenlosigkeit kommen. Die wichtigsten betreffen die Geburt staatenloser Kinder. Das Staatsbürgerschaftsgesetz schreibt nämlich eine Wartezeit von 18 Jahren plus zusätzliche Voraussetzungen für die erleichterte Einbürgerung von in Österreich staatenlos geborenen Kindern vor. Dies steht insbesondere im Widerspruch zu späteren menschenrechtlichen Entwicklungen wie insbesondere der UN-Kinderrechtskonvention. Andere Bestimmungen im österreichischen Recht, durch die Staatenlosigkeit entstehen kann, die aber weitgehend im Einklang mit dem Übereinkommen von 1961 stehen, betreffen unter anderem den Verlust der Staatsbürgerschaft (z. B. wenn österreichische StaatsbürgerInnen freiwillig in den Militärdienst eines anderen Landes eintreten) und die Wiederaufnahme eines Staatsbürgerschaftsverleihungsverfahrens (z. B. weil sie „erschlichen“ wurde).



Generell stellt die erleichterte Einbürgerung für Staatenlose die einzige dauerhafte Lösung für Staatenlosigkeit dar. Nach dem österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz werden Staatenlose in dieser Hinsicht jedoch wie andere Fremde behandelt, obwohl sie sich im Gegensatz zu ausländischen StaatsbürgerInnen nicht auf den Schutz eines anderen Staates berufen können und ihnen aus diesem Grund gemäß dem Übereinkommen von 1954 die Einbürgerung soweit wie möglich erleichtert werden soll.

2019 markiert die Halbzeit der *#IBelong*-Kampagne zur Beendigung der Staatenlosigkeit bis 2024. Zu diesem Anlass werden die Staaten am 7. Oktober 2019 auf einer hochrangigen internationalen Konferenz in Genf über die dabei erzielten sowie geplanten Fortschritte berichten. Dies würde Österreich eine ausgezeichnete Gelegenheit bieten, den Schutz von Staatenlosen in Österreich zu verbessern und damit ein starkes Zeichen zu setzen.

UNHCR empfiehlt daher auf Basis der weiterhin gültigen Erkenntnisse aus der Studie, folgende zentrale Eckpunkte betreffend Rechtslage und Praxis umzusetzen, um die Identifizierung und den Schutz von Staatenlosen zu verbessern und Staatenlosigkeit in Österreich zu beenden:

1. Schaffung eines zugänglichen, fairen und effizienten Verfahrens zur Feststellung der Staatenlosigkeit;

2. Schaffung der Zuständigkeit einer zentralen Behörde, die für die Beurteilung und erstinstanzliche Entscheidung in Fragen von Staatenlosigkeit zuständig ist;

3. Weitere Anleitung hinsichtlich der Registrierung von Staatenlosen und von Personen mit unbekannter bzw. ungeklärter Staatsangehörigkeit;

4. Optimierung der Sammlung statistischer Daten über das Phänomen der Staatenlosigkeit;

5. Aufnahme eines neuen Aufenthaltstitels für Staatenlose in das österreichische Asylgesetz;

6. Schaffung einer Rechtsgrundlage für den automatischen Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft bei Geburt für Kinder, die in Österreich zur Welt kommen und andernfalls staatenlos wären;

7. Erleichterung der Einbürgerung von Staatenlosen.

Seit UNHCR die Kampagne *#IBelong* startete, wurden bereits wichtige Ergebnisse erzielt: Bis November 2018 konnten mehr als 166.000 staatenlose Personen eine Staatsbürgerschaft erlangen oder ihre Staatsbürgerschaft wurde bestätigt. 20 Staaten sind einem der beiden Staatenlosenabkommen beigetreten. Neun Staaten haben Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit eingeführt oder verbessert, sechs haben ihre Staatsbürgerschaftsgesetze neu gestaltet und zwei weitere Staaten haben geschlechtsspezifische Diskriminierungen beseitigt. Nationale Pläne zur Beendigung der Staatenlosigkeit wurden in neun Ländern offiziell beschlossen. Staatenlosigkeit ist demnach weitgehend vermeidbar und, mit entsprechendem guten Willen, auch lösbar. Dies ist sowohl im Interesse Österreichs als auch in dem der betroffenen staatenlosen Kinder, Frauen und Männer. Sie haben das Recht auf vollen Zugang zu ihren Menschenrechten und auf Zugehörigkeit als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft.

Haleh Chahrokh ist Juristin in der Rechtsabteilung von UNHCR Österreich und war maßgeblich beteiligt an der Erstellung der UNHCR-Studie „Staatenlosigkeit in Österreich“ (2017).