

COUNTRY BRIEFING
JULI 2023

Österreich



EINFÜHRUNG

Der [Staatenlosigkeits-Index](https://index.statelessness.eu/) (<https://index.statelessness.eu/>) ist eine vergleichende Online-Datenbank, auf der die Rechtslage und Praxis zum Schutz von Staatenlosen sowie zur Prävention und Verminderung von Staatenlosigkeit in mehreren europäischen Staaten verglichen und auf ihre Einhaltung von völkerrechtlichen Standards überprüft wird und bewährte Verfahrensweisen (*Good Practice*) identifiziert werden. Der Index wird vom Europäischen Netzwerk für Staatenlosigkeit ([European Network on Statelessness](#), ENS¹) betrieben. ENS ist ein zivilgesellschaftlicher Zusammenschluss von mehr als 180 Organisationen und Einzelpersonen in 40 Ländern, die sich für die Beendigung der Staatenlosigkeit und die Wahrung der Rechte von staatenlosen Menschen einsetzen.

ENS hat in Zusammenarbeit mit seinen Mitgliedern² Informationen zu Staatenlosigkeit in [Österreich](#) erarbeitet.³ Das Länder-Briefing zu Österreich fasst die Ergebnisse der Überprüfung des innerstaatlichen Rechts und der Praxis mit den völkerrechtlichen Vorgaben sowie die bewährten Praktiken zum Schutz von Staatenlosen und zur Prävention und Verminderung von Staatenlosigkeit zusammen. Es deckt fünf Themenbereiche ab – internationale und regionale völkerrechtliche Instrumente, Statistiken zur staatenlosen Bevölkerung, Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit und zur Rechtsstellung, Haft sowie Prävention und Verminderung – und beinhaltet eine Reihe von gezielten Empfehlungen an Österreich.

Staatenlos ist, wer von keinem Staat aufgrund seines Gesetzes als StaatsbürgerIn anerkannt wird. Staatenlosigkeit ist ein juristischer Missstand, der mehr als 10 Millionen Frauen, Männer und Kinder auf der ganzen Welt – mehr als eine halbe Million davon allein in Europa – daran hindert, ihre fundamentalen bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte wahrzunehmen.

INTERNATIONALE UND REGIONALE VÖLKERRECHTLICHE INSTRUMENTE

Erfreulicherweise ist Österreich Vertragsstaat aller einschlägigen internationalen und regionalen Verträge, einschließlich der vier Abkommen bezüglich Staatenlosigkeit ([Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954](#); [Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961](#); [Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit](#); [Übereinkommen des Europarats über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge](#)). Österreich ist daher dazu verpflichtet, die Rechte von staatenlosen Menschen und das Recht auf eine Staatsangehörigkeit zu schützen sowie Staatenlosigkeit zu verhindern.

Österreich hat jedoch maßgebliche Vorbehalte zu diesen Abkommen geltend gemacht, wodurch die darin garantierten Rechte wesentlich beeinträchtigt werden. Die elf abgegebenen Vorbehalte zum Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit sind besonders weitreichend. Sie ermöglichen die gesetzliche Diskriminierung aufgrund des Geschlechts beim Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch Abstammung; ein Alterslimit von sechs Monaten beim Erwerb der österreichischen

Staatsbürgerschaft durch Findlinge; keine erleichterte Einbürgerung für staatenlose Menschen; und die Entziehung der österreichischen Staatsbürgerschaft in bestimmten Fällen, selbst wenn dies zu Staatenlosigkeit führt. Österreich hält zudem an einem Vorbehalt zu Artikel 27 des Übereinkommens von 1954 fest, wonach es nur daran gebunden sein soll, wenn es sich um staatenlose Personen handelt, die sich rechtmäßig in Österreich aufhalten. Völkerrechtliche Bestimmungen haben außerdem keine unmittelbare Wirkung in Österreich, weshalb einige wichtige internationale Standards erst im innerstaatlichen Recht umgesetzt werden müssen.

Österreich sollte die Vorbehalte zum Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit und zum Übereinkommen über die Rechtsstellung von Staatenlosen von 1954 zurückziehen, um Kinder umfassend vor Staatenlosigkeit zu schützen und um sicherzustellen, dass in Österreich lebende staatenlose Menschen ihre Rechte tatsächlich wahrnehmen können.



STATISTIKEN ZUR STAATENLOSEN BEVÖLKERUNG

Staaten sind dazu verpflichtet, verlässliche quantitative und qualitative Daten zur Staatenlosigkeit zu erheben und Mechanismen zur Erfassung der Zahl der staatenlosen Personen auf dem Staatsgebiet zu schaffen.⁴ Die Verfügbarkeit von verlässlichen Daten hängt direkt damit zusammen, ob Verfahren zur Identifizierung und Feststellung von Staatenlosigkeit existieren. Die Identifizierung staatenloser Menschen ist der erste Schritt, um ihre Rechte zu schützen und sie führt zu mehr Klarheit über die zu bewältigenden Herausforderungen. In Österreich stehen verschiedene getrennte Datenquellen zur staatenlosen Bevölkerung zur Verfügung, darunter die letzte Volkszählung aus dem Jahr 2011, das Zentrale Melderegister sowie Daten zu Einbürgerungen, Geburten, Todesfällen und Aufenthaltstiteln. Das Innenministerium veröffentlicht zudem im Rahmen der Asylstatistik, wie viele Personen unter der Kategorie „Staatsangehörigkeit unbekannt“ um Asyl ansuchten (694 im Jahr 2022⁵) und im Rahmen der seit 2022 neu veröffentlichten Kennzahlen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl, wieviele Personen unter der Kategorie „staatenlos“ einen Schutzstatus erhielten (374 im Jahr 2022⁶). Laut Zentralem Melderegister lebten mit 1. Jänner 2022 insgesamt 18.884 Menschen in Österreich, die den Kategorien „staatenlos“ (4.491), „Staatsangehörigkeit unbekannt“ (751) and „Staatsangehörigkeit ungeklärt“ (13.642) zugeordnet wurden.⁷

In Österreich gibt es jedoch weder ein spezifisches Verfahren zur Feststellung des Staatenlosenstatus noch eine einheitliche gesetzliche Definition von Staatenlosigkeit und der Kategorien Staatsangehörigkeit „unbekannt“ bzw. „ungeklärt“. Die Anwendung der Kategorien ist somit uneinheitlich und variiert innerhalb verschiedener Behörden. Statistiken zur staatenlosen Bevölkerung bleiben daher unzuverlässig.

Österreich sollte konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Erfassung von Staatenlosigkeit durch sämtliche Behörden treffen, einschließlich der Harmonisierung und Definition von statistischen Kategorien („staatenlos“, Staatsangehörigkeit „unbekannt“ bzw. „ungeklärt“), die von verschiedenen Institutionen auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Gemeinden) genutzt werden. Zudem sollten RegistrierungsbeamtInnen hinreichend zur Erkennung und Erfassung von Staatenlosigkeit geschult werden.



FESTSTELLUNG VON STAATENLOSIGKEIT UND RECHTSSTELLUNG

Staaten müssen staatenlose Personen in ihrem Staatsgebiet identifizieren, um die im Übereinkommen von 1954 verankerten Rechte gewährleisten zu können – darunter das Recht auf einen Aufenthaltsstatus, auf Arbeit, Bildung und auf Erleichterung der Einbürgerung. UNHCR empfiehlt den Staaten zu diesem Zweck ein spezifisches Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit einzuführen.⁸ Im österreichischen Recht existiert weder eine Definition einer staatenlosen Person noch ein spezifisches Verfahren zur Feststellung des Staatenlosenstatus. Staatenlosigkeit kann zwar in bestimmten Verwaltungsverfahren in Österreich festgestellt werden, etwa jenen über einen Antrag auf internationalen Schutz, auf einen Aufenthaltstitel, einen *Fremdenpass* oder die *Duldung*. Staatenlose Menschen haben jedoch keinen Anspruch auf einen rechtlichen Status oder sonstige Rechte allein aufgrund ihrer Staatenlosigkeit. Die oben erwähnten Verwaltungsverfahren werden von verschiedenen Behörden geführt und es gibt weder öffentliche Informationen noch Anleitungen für die Behörden, wie Staatenlosigkeit identifiziert und beurteilt wird. In

der Rechtsprechung haben sich vereinzelte Leitlinien herausgebildet, so dürfen die Beweisanforderungen hinsichtlich der vorgebrachten Staatenlosigkeit nicht zu hoch sein. Die Verfahrensgarantien – wie Zugang zu Rechtsberatung, Befragungen und Unterstützung durch DolmetscherInnen – sind je nach Verfahren unterschiedlich. Ohne anderweitigem Aufenthaltsrecht haben staatenlose Menschen lediglich Zugang zu medizinischer Notversorgung und Grundschulbildung.

Österreich sollte eine gesetzliche Definition einer staatenlosen Person gemäß Artikel 1 des Übereinkommens von 1954 und ein spezifisches Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit im Einklang mit den Richtlinien von UNHCR einführen. Zudem sollte Österreich die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von 1954 erfüllen und staatenlosen Menschen eine Aufenthaltsberechtigung, das Recht auf Arbeit, Bildung und vereinfachte Einbürgerung gewährleisten.



SCHUBHAFT

Staatenlose Personen sind einem größeren Risiko ausgesetzt, willkürlich inhaftiert zu werden, wenn Verfahren zur Identifizierung und Feststellung von Staatenlosigkeit sowie Überprüfungsmechanismen im Rückkehrverfahren fehlen.⁹ Österreich ist an die [EU-Rückführungsrichtlinie](#) gebunden, die besondere Aufmerksamkeit auf die Situation schutzbedürftiger Personen fordert; darüber hinaus verpflichtet das überarbeitete [EU-Rückführungshandbuch](#)¹⁰ dazu, die spezifischen Umstände staatenloser Personen zu berücksichtigen und sicherzustellen, dass eine hinreichende Aussicht auf Abschiebung vor der Inhaftierung einer Person oder Verlängerung der Schubhaft besteht. Staatenlose Personen sind durch die Gesetzeslage und Vollziehung in Österreich nur ungenügend vor willkürlicher Haft geschützt.

Staatenlosigkeit gilt nicht als rechtserhebliche Tatsache bei der Verhängung der Schubhaft und vor der Haftanordnung kann mehr als ein bestimmtes Zielland für die Rückführung bestimmt werden (oder sogar kein Zielland, wenn die inhaftierte Person keines identifizieren kann). Schubhaft darf nur als letztes Mittel verhängt werden. Berichten von Rechtsbeiständen zufolge werden gelindere Mittel in der Praxis jedoch kaum angewendet. Gesetz und Vollziehung sehen Verfahrensgarantien vor, wie eine maximale Haftdauer, Zugang zu kostenloser Rechtsvertretung, schriftliche Haftanordnungen, automatische Haftüberprüfungen sowie Rechtsmittel. Diese Garantien sind jedoch aufgrund praktischer Hürden nicht für alle Schubhäftlinge zugänglich. Bei Entlassung aus der Schubhaft besteht kaum Schutz, da keine Identifikationsdokumente ausgehändigt werden. Seit 2018 können die Behörden zudem *Beugehaft* bis zu insgesamt einem Jahr verhängen, wenn eine Person nicht an ihrer Abschiebung mitwirkt.

Österreich sollte weitere Maßnahmen zum Schutz von staatenlosen Personen vor willkürlicher Haft und verlängerter Duldung treffen, indem es ein Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit und Schutzstatus sowie klare Verweisungsmechanismen von Wegweisungsverfahren einführt. Zudem sollte Staatenlosigkeit als juristisch relevante Tatsache bei allen Entscheidungen bezüglich Inhaftierungen berücksichtigt werden.



PRÄVENTION UND VERMINDERUNG VON STAATENLOSIGKEIT

Als Vertragsstaat des Übereinkommens von 1961 und des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit ist Österreich dazu verpflichtet, Staatenlosigkeit in seinem Gebiet zu verhindern und zu

vermindern. Im österreichischen Recht existieren zwar einige Garantien zur Verhinderung und Verminderung von Staatenlosigkeit, es bestehen allerdings mehrere Lücken. In Österreich staatenlos geborene Kinder, die die österreichische Staatsbürgerschaft erwerben möchten, müssen dafür Bedingungen erfüllen, die weit über jene des Übereinkommens von 1961 hinausgehen – wie etwa zehn Jahre rechtmäßiger Aufenthalt in Österreich und Antragstellung in einem zu kurzen Zeitfenster (18-21 Jahre)¹¹. Dies macht in Österreich geborene Kinder für mindestens 18 Jahre staatenlos. Findelkinder werden bis zum Beweis des Gegenteils als österreichische Staatsbürger angesehen, allerdings nur, wenn sie bei ihrer Auffindung höchstens sechs Monate alt sind. Wie vom UN-Ausschuss über die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen und vom UN-Kinderrechtsausschuss in deren aktuellen Beobachtungen zu Österreich festgehalten, beinhalten die Bestimmungen zum Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft bei Kindern, die außerhalb Österreichs unehelich geboren wurden, eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.¹² Zudem sind auch staatenlose Erwachsene mit einigen Hürden bei der Einbürgerung konfrontiert, einschließlich einer langen Mindestaufenthaltsdauer (zehn Jahre) und hohen Gebühren. Allerdings können staatenlose Personen im Einbürgerungsverfahren von der Pflicht zur Vorlage bestimmter Dokumente befreit werden.

Gesetz und Vollziehung betreffend die Geburtenregistrierung sind gut ausgestaltet und verursachen grundsätzlich keine neuen Fälle von Staatenlosigkeit. Bei Eltern, die sich im Asylverfahren befinden, wird häufig von der Pflicht zur Vorlage von Dokumenten aus dem Herkunftsstaat abgesehen. Insbesondere aufgrund der mangelhaften Identifizierung von Staatenlosigkeit haben staatenlose Menschen oft keinen Zugang zur gesetzlich für sie vorgesehenen nachträglichen Geburtenregistrierung. Auch die Maßnahmen zur Verhinderung von Staatenlosigkeit bei Verfahren über den Verlust und die Entziehung der österreichischen Staatsbürgerschaft sind lückenhaft.

Österreich sollte Gesetzesänderungen erwägen, um zu gewährleisten, dass alle in seinem Territorium geborenen Kinder, die ansonsten staatenlos wären, bei der Geburt eine Staatsangehörigkeit erwerben, ohne hierfür weitere Bedingungen erfüllen zu müssen. Österreich sollte zudem die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bei Bestimmungen zum Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft beseitigen und die Identifizierung von staatenlosen Menschen durch die Standesämter verbessern, um deren Zugang zur nachträglichen Geburtenregistrierung zu erleichtern.

ZUSAMMENFASSUNG ALLER EMPFEHLUNGEN

- Zurückziehung aller Vorbehalte zum Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit und zum Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954.
- Verbesserung der Identifizierung und Erfassung von Staatenlosigkeit in den zuständigen Behörden auf allen Verwaltungsebenen durch Harmonisierung und Definition der statistischen Kategorien und durch spezifische Schulungen für alle relevanten Mitarbeitenden.
- Einführung einer gesetzlichen Definition einer staatenlosen Person im Einklang mit Artikel 1 des Übereinkommens von 1954.
- Schaffung eines gesetzlichen Verfahrens zur Feststellung der Staatenlosigkeit und eines Schutzstatus in Übereinstimmung mit den Empfehlungen von UNHCR, damit in Österreich lebende staatenlose Menschen ihre Rechte nach dem Übereinkommen von 1954 voll in Anspruch nehmen können.
- Einführung von Mechanismen zur Identifizierung und zum Schutz von staatenlosen Personen vor willkürlicher Inhaftierung, inklusive eines Verweisungsmechanismus zu einem Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit sowie Aufenthaltsrechte für aus der Haft entlassene Personen, um sie vor erneuten Inhaftierungen zu schützen.
- Sicherstellen, dass Staatenlosigkeit als rechtlich relevante Tatsache in allen Entscheidungen über Inhaftierungen berücksichtigt wird.
- Umfassende Umsetzung und Befolgung der EU-Rückführungsrichtlinie gemäß dem überarbeiteten EU-Rückführungshandbuch, inklusive der Anforderung zur Berücksichtigung der spezifischen Umstände von staatenlosen Personen.
- Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes, um sicherzustellen, dass alle in Österreich geborenen, ansonsten staatenlosen Kinder bei der Geburt eine Staatsangehörigkeit erwerben, ohne hierfür weitere Bedingungen erfüllen zu müssen.
- Beseitigung der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bei Bestimmungen zum Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch Abstammung.
- Beseitigung praktischer Hindernisse bei der nachträglichen Geburtenregistrierung, insbesondere durch Verbesserung der Identifizierung staatenloser Personen durch die Standesämter.

KONTAKT

Leonhard Call

Konsulent für Menschenrechtsfragen

leonhard.call@gmail.com

Nina Murray

Head of Policy & Research, European Network on Statelessness

nina.murray@statelessness.eu



European
Network on
Statelessness

¹ <https://www.statelessness.eu>

² Recherche für den Staatenlosigkeits-Index in Österreich: Leonhard Call, individuelles ENS-Mitglied.

³ <https://index.statelessness.eu/country/austria>

⁴ Conclusions of the Council of the European Union and the Representatives of the Governments of the Member States on Statelessness, 4 December 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04/council-adopts-conclusions-on-statelessness/>

⁵ Bundesministerium für Inneres, Asylstatistik Dezember 2022, https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/files/2022/Asylstatistik_Dezember2022.pdf

⁶ Bundesministerium für Inneres, Statistiken, Detailstatistik - Kennzahlen BFA, 1.-4. Quartal 2022, https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/files/2022/Detailstatistik_BFAKennzahlen_1-4_Quartal_2022.pdf

⁷ Statistik Austria, Bevölkerung zu Jahresbeginn 2002-2020 nach detailliertem Geburtsland, http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/index.html

⁸ UNHCR (2014), Handbook on Protection of Stateless Persons, https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/CH-UNHCR_Handbook-on-Protection-of-Stateless-Persons.pdf

⁹ ENS (2017) Protecting Stateless Persons from Arbitrary Detention: An Agenda for Change, https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS_LockeInLimbo_Detention_Agenda_online.pdf

¹⁰ European Commission (2017) Annex to the Commission recommendation establishing a common "Return Handbook" to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_recommendation_on_establishing_a_common_return_handbook_annex_en.pdf

¹¹ Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Concluding observations on the ninth periodic report of Austria, 30 July 2019, paras 28 and 29, <https://undocs.org/en/CEDAW/C/AUT/CO/9> and Committee on the Rights of the Child (CRC), Concluding Observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Austria, 6 March 2020, para 21, <https://undocs.org/CRC/C/AUT/CO/5-6>

¹² Ebd.

