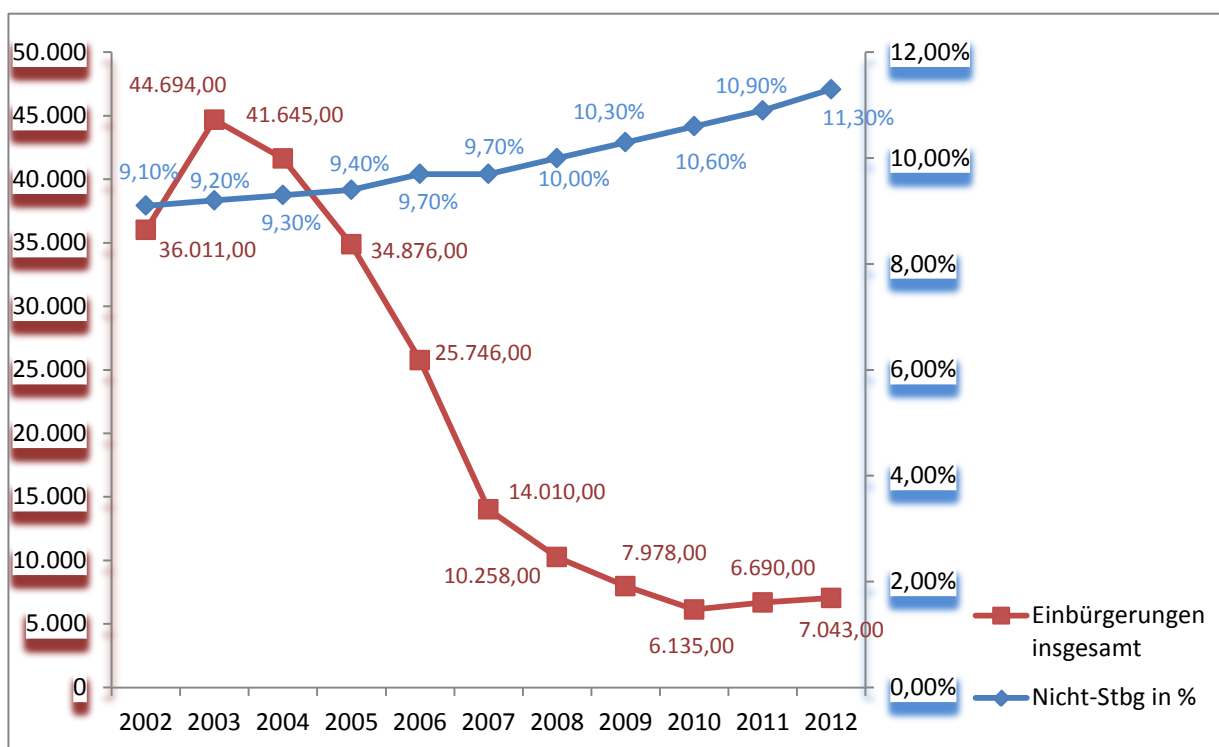


Reformoptionen

Der Vergleich mit anderen europäischen Einwanderungsländern zeigt, dass sich das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht als besonders restriktiv, langwierig und kostenträchtig erweist. Seit den drastischen Verschärfungen der Staatsbürgerschaftsgesetz-Novelle 2005 sind die Einbürgerungszahlen in Österreich stark zurückgegangen. Gleichzeitig steigt die Zahl der im Bundesgebiet lebenden Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft stetig an, sodass ein immer größerer Anteil der Bevölkerung von politischer Mitbestimmung auf nationalstaatlicher Ebene ausgeschlossen ist.

Entwicklung der absoluten Einbürgerungszahlen und der Bevölkerung mit ausländischer Staatsbürgerschaft (Statistik Austria 2013):



Diese Schieflage birgt, in Anbetracht der Tatsache, dass eine starke Demokratie der Beteiligung möglichst aller Bevölkerungsgruppen bedarf, in wachsendem Ausmaß soziale Sprengkraft in sich.

Im Wesentlichen bestraft das österreichische Staatsbürgerschaftsregime jene, die nicht über ein ausreichendes Einkommen verfügen und daher nicht in der Lage sind, die EU-weit höchsten Einbürgerungsgebühren zu leisten. Dieses System stellt einen Rückschritt ins 19. Jahrhundert dar, als in Österreich das Zensuswahlrecht galt. Dabei wurde die Gewichtung einer Stimme vom Steueraufkommen oder Besitz des Wählers abhängig gemacht. Damit waren große Teile der Bevölkerung vom Wahlrecht gänzlich ausgeschlossen (Ucakar 1985, 65, 94f).

In Österreich werden die Restriktionen im Staatsbürgerschaftsrecht damit begründet, dass die Einbürgerung am Ende eines erfolgreichen Integrationsprozesses stehen müsste. Staaten mit einer vergleichsweise kohärenten Migrationspolitik wie z.B. Schweden

betrachten die Einbürgerung hingegen als ein Instrument für eine gelingende Integration. Der Rückgang der Staatsbürgerschaftsverleihungen in Österreich seit 2006 zeigt deutlich, dass die hohen Anforderungen auf einbürgerungswillige Personen eher abschreckend als motivierend wirken.

Insgesamt lässt sich beobachten, dass der österreichische Weg zu einer selektiven Auslese nach sozioökonomischen Kriterien führt und daher die Gefahr birgt, dass sich immer mehr langjährig niedergelassene Personen nicht als gleichwertige BürgerInnen sondern als Fremdkörper in der Gesellschaft wahrnehmen. Das vorrangige Ziel jeder effektiven Integrationspolitik sollte aber vor allem darin bestehen, in der migrantischen Bevölkerung das Interesse für politische Vorgänge sowie die Identifikation mit dem Gemeinwesen zu erhöhen. Dafür ist die Verleihung demokratischer Teilhaberechte eine unabdingbare Voraussetzung.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine umfassende Reform des Staatsbürgerschaftsgesetzes dringend geboten. Die größten Unterschiede zu anderen EU-Staaten bestehen vor allem hinsichtlich

1. den vergleichsweise hohen Einkommenserfordernissen
2. der langen Mindestaufenthaltsdauer
3. den EU-weit höchsten Einbürgerungsgebühren
4. und den Verzicht auf die bisherige Staatsbürgerschaft als Voraussetzung für die Einbürgerung.

Als besonders reformbedürftig erscheinen daher die folgenden Aspekte:

1. Erleichterungen beim Einkommensnachweis

Aufgrund des derzeit geforderten Einkommensnachweises ist es für sozial benachteiligte Personen faktisch aussichtslos die österreichische Staatsbürgerschaft zu erlangen. Dabei ist es weniger problematisch, ein Einkommen in Höhe der Mindestpensionen (2013: € 837,63) nachzuweisen, als zudem noch ausreichende Mittel zur Deckung regelmäßiger Aufwendungen zu belegen. Die Staatsbürgerschafts-Novelle 2013 brachte in dieser Hinsicht kaum Besserungen. Die neue Regelung, dass AnwärterInnen künftig den hinreichend gesicherten Lebensunterhalt im Durchschnitt von 36 Monaten aus den letzten sechs Jahren vor dem Antragszeitpunkt nachweisen müssen, bringt jedenfalls keine Erleichterung für Personen, die durchgehend bzw. überwiegend prekär beschäftigt sind.

Als Fortschritt ist jedenfalls die in der Staatsbürgerschafts-Novelle 2013 festgelegte Härteklausel für behinderte bzw. schwerkranke Menschen zu werten. Demnach sind Personen, die aus „nicht zu vertretenden Gründen dauerhaft nicht oder nicht in ausreichendem Maße am Erwerbsleben“ teilnehmen können, von der Erteilungsvoraussetzung des hinreichend gesicherten Lebensunterhaltes befreit. Andere Personengruppen, die unverschuldet die geforderte Einkommenshöhe nicht erreichen (z.B. weil sie nur saisonal oder anders prekär beschäftigt sind oder als alleinerziehende Mütter aus Teilzeitbeschäftigung ein geringeres Einkommen erzielen) werden durch diese Härteklausel jedoch nicht erfasst. Da grundsätzlich alle zum dauerhaften Aufenthalt im Inland berechtigten Personen über einen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen in Österreich verfügen, würde die Einbürgerung von armutsgefährdeten Gruppen jedoch nicht zu einer zusätzlichen Belastung der Gebietskörperschaften führen. Der Ausschluss von Menschen mit niedrigem

Einkommen von der österreichischen Staatsbürgerschaft entbehrt daher jeder sachlichen Rechtfertigung.

Empfehlungen:

- Senkung der Einkommensgrenzen auf die Höhe der Mindestpensionen (Richtsatz für Einzelperson beträgt 2013 € 837,63) ohne Anrechnung von wiederkehrenden Belastungen.
- Einführung einer umfassenden Härteklausele für alle Personen, die aufgrund unverschuldeter Notlagen (z.B. Arbeitslosigkeit) die Einkommenserefordernisse für die Verleihung der Staatsbürgerschaft nicht erfüllen.

2. Substantielle Senkung und bundesweite Vereinheitlichung der Einbürgerungsgebühren

Die Einbürgerung sollte grundsätzlich für alle Personen, die eine solche anstreben, erschwinglich sein. Dies ist in Österreich nicht der Fall. In keinem der übrigen EU-15 Staaten sind höhere Gebühren für die Verleihung der Staatsbürgerschaft zu entrichten als in Österreich. Die beträchtlichen Kosten wirken sozial selektiv und erschweren insbesondere die Einbürgerung von armutsgefährdeten Personengruppen. Obwohl Staatsbürgerschaftsangelegenheiten allein von den Ländern zu vollziehen sind, müssen derzeit neben den je nach Bundesland unterschiedlich hohen Landesverwaltungsabgaben zusätzlich Bundesgebühren geleistet werden.

Empfehlungen:

- Vereinheitlichung und substantielle Senkung der Landesgebühren auf die tatsächliche Höhe der Verfahrenskosten.²⁹
- Abschaffung der Bundesgebühren, für deren Existenz keine sachliche Rechtfertigung besteht.

3. Verkürzung der Aufenthaltsdauer:

In Österreich können einbürgerungswillige Personen in der Regel erst nach zehn Jahren rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalts (davon fünf Jahre niedergelassen) eingebürgert werden. In anderen etablierten EU-Einwanderungsländern ist eine deutlich frühere Antragstellung möglich. Der aktuelle Durchschnitt der geforderten Mindestaufenthaltsdauer der EU-15 Staaten liegt bei 6,8 Jahren. Zudem führen in Österreich Unterbrechungen des rechtmäßigen Aufenthalts zu einem neuen Lauf der 10-Jahresfrist. Die Staatsbürgerschafts-Novelle 2013 ermöglicht eine frühere Einbürgerung nach bereits sechs Jahren, wenn ein Nachweis über Deutschkenntnisse auf dem Niveau-B2 oder ein Nachweis über eine sogenannte „nachhaltige persönliche Integration“ erbracht wird. Die Mehrzahl der einbürgerungswilligen Personen, die weder im Sozialbereich tätig sind noch ehrenamtlich arbeiten und zudem nicht in der Lage sind, Deutsch auf B2-Niveau nachzuweisen, werden daher auch in Zukunft erst nach mindestens zehn Jahren die Staatsbürgerschaft beantragen können. Das betrifft vor allem bildungsferne und von Armut betroffene Personengruppen.

²⁹ Artikel 38 des Schweizer Bürgerrechtsgesetzes bestimmt, dass die Bundesbehörden sowie die kantonalen und kommunalen Behörden für ihre Entscheide höchstens Gebühren erheben können, welche die Verfahrenskosten decken.

Empfehlungen:

- Die zehnjährige Wartefrist sollte dem europäischen Trend folgend für alle Personen, die zum rechtmäßigen Aufenthalt im Inland berechtigt sind und ihren Lebensmittelpunkt in Österreich haben, auf maximal sechs Jahre reduziert werden.
- Bei kurzfristigen Unterbrechungen des Aufenthalts sollte die verabsäumte Zeit nachgeholt werden können und nicht dazu führen, dass die Frist von neuem zu laufen beginnt.

4. Einführung selektiver Ius Soli-Elemente

Die meisten der alten 15-EU Staaten berücksichtigen bereits das ius soli- neben dem ius sanguinis Prinzip in ihren Staatsbürgerschaftsregimen, um ein Auseinanderfallen der Gesellschaft in In- und AusländerInnen zu verhindern. Das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz produziert jedoch weiterhin jährlich „Fremde“, die im Inland geboren werden und oftmals keine andere Heimat als Österreich kennen. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wäre die Einführung des ius soli neben dem ius sanguinis-Prinzip in das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht sinnvoll. Zu empfehlen wäre die Verankerung eines doppelten und eines qualifizierten ius soli:

Doppeltes ius soli bei der Geburt:

Das Doppel-ius soli würde erst die dritte Generation betreffen. Besitzt ein Elternteil eines in Österreich geborenen Kindes eine ausländische Staatsbürgerschaft, wurde aber selbst bereits in Österreich geboren, erwirbt das Kind die österreichische Staatsangehörigkeit de iure mit der Geburt.

Qualifiziertes ius soli bei der Geburt:

Beim qualifizierten ius soli würde der Erwerbstatbestand schon in der zweiten Generation greifen. Gehört ein Elternteil eines in Österreich geborenen Kindes einem ausländischen Staat an und ist seit zumindest fünf Jahren rechtmäßig in Österreich niedergelassen, erwirbt das Kind die österreichische Staatsangehörigkeit de iure mit der Geburt.

Empfehlung:

- Einführung des ius soli-Prinzips in das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz: Ein in Österreich geborenes Kind ausländischer Eltern soll de iure bei Geburt die österreichische Staatsbürgerschaft erlangen, wenn mindestens ein Elternteil im Inland geboren wurde (Doppeltes ius soli) oder mindestens ein Elternteil seit zumindest fünf Jahren im Inland niedergelassen ist (Qualifiziertes ius soli).

5. Akzeptanz von Mehrfachstaatsbürgerschaften

In Österreich wächst die Zahl der Kinder, die automatisch mit der Geburt de iure sanguinis mehrere Staatsbürgerschaften erwerben (z.B. Kinder einer binationalen serbisch/österreichischen Ehe). Mehrfachstaatsangehörigkeiten entstehen zudem bei Einbürgerungen von Prominenten (z.B. Anna Netrebko oder Ivica Vastic), von denen Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft nicht verlangt wird. Anerkannte Flüchtlinge

können ebenfalls ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit beibehalten, weil von ihnen nicht verlangt werden kann, Kontakt mit ihrem Heimatstaat aufzunehmen. EU-weit lässt sich vor allem aus integrationspolitischen Überlegungen eine Entwicklung in Richtung Mehrfachstaatsbürgerschaften beobachten, da der Austritt aus dem bisherigen Staatsverband einer Einbürgerung oft faktisch im Weg steht.

Empfehlung:

- Der Verzicht auf die bisherige Staatsbürgerschaft sollte keine Voraussetzung für die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft sein.

6. Erleichterter Staatsbürgerschaftserwerb für Asylberechtigte

Vor dem Inkrafttreten der Staatsbürgerschaftsgesetz-Novelle 2005 konnten Personen, denen in Österreich Asyl gewährt wurde, nach vierjährigem Wohnsitz in Österreich eingebürgert werden. Nach geltender Rechtslage ist die Verleihung der Staatsbürgerschaft an Asylberechtigte erst nach sechs Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet möglich. Unabhängig von der Mindestaufenthaltsfrist von sechs Jahren müssen Asylberechtigte auch die allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen. Für diese Personengruppe stellt der Nachweis des gesicherten Lebensunterhaltes sowie von Deutschkenntnissen auf B1-Niveau eine Hürde dar. Die vorzeitige Einbürgerung ist für anerkannte Flüchtlinge von besonderer Bedeutung, weil diese Personen nicht unter dem diplomatischen Schutz ihres Heimatstaates stehen. Ähnliches gilt für Personen, denen zwar nicht Asyl, aber ein unbefristeter Schutz vor Abschiebung gewährt wurde, weil deren Leben bzw. Gesundheit im Heimatstaat bedroht wäre („Subsidiär Schutzberechtigte“). Diese Personengruppe kann nach fünf Jahren von "subsidiärem Schutz" zur Niederlassungsbewilligung wechseln. Erst nach weiteren fünf Jahren Niederlassung (also nach insgesamt zehn Jahren Aufenthalt), können Subsidiär Schutzberechtigte die österreichische Staatsbürgerschaft beantragen.

Empfehlungen:

- Die sechsjährige Wartefrist sollte für anerkannte Flüchtlinge auf maximal vier Jahre reduziert werden.
- Die allgemeine Wartefrist sollte für Subsidiär Schutzberechtigte auf ebenfalls vier Jahre reduziert werden.

7. Geförderte Deutschkurse statt Nachweis von Deutschkenntnissen auf B1-Niveau

Die Staatsbürgerschaft ist ein rechtlicher Status, an den die Gewährung bestimmter Grundrechte geknüpft ist. Für ausländische Staatsangehörige ist die österreichische Staatsangehörigkeit somit die Voraussetzung für politische Partizipation in Österreich. Da die Möglichkeiten des Spracherwerbs je nach Einkommen und Bildungsgrad für die betroffenen Personengruppen sehr unterschiedlich sind, erscheint es in höchstem Maße problematisch, die Verweigerung elementarer Rechte mit unzureichenden Deutschkenntnissen zu begründen. Zu bedenken ist zudem, dass in Österreich die öffentliche Hand keine Unterstützung bei der Finanzierung der Deutschkurskosten bietet, so dass die Erbringung des Sprachnachweises auf B1-bzw. B2-Niveau oft eine zusätzliche ökonomische Barriere für

die Betroffenen bedeutet. Eine sinnvollere Alternative zum derzeit geforderten Sprachnachweis wäre die Entwicklung eines Maßnahmenpakets von kostengünstigen, niederschweligen und zielgruppenadäquaten Deutschkursen (z.B. „Mama lernt Deutsch“) für einbürgerungswillige Personen.

Empfehlungen:

- Entwicklung eines Maßnahmenpakets von kostengünstigen, niederschweligen und zielgruppenadäquaten Deutschkursen für einbürgerungswillige Personen.
- Verpflichtende Teilnahme an Deutschkursen als Grundvoraussetzung für die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft.

8. Staatsbürgerschaftslehrgang statt Staatsbürgerschaftsprüfung

Eine Grundvoraussetzung zur Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft ist ferner das erfolgreiche Bestehen einer Multiple-Choice-Prüfung über Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung und der sich daraus ableitbaren Grundprinzipien sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes. Nach Ansicht von PädagogikexpertInnen stellt das bloße Abprüfen von Wissensständen anhand von Multiple-Choice Prüfungen keine geeignete Maßnahme dar, politische Bildung zu vermitteln. Zudem stellt die Durchführung von Multiple-Choice Tests für Menschen ohne sekundäre oder tertiäre Bildung oftmals eine nicht zu bewältigende Hürde dar. Zu empfehlen wäre vielmehr die Entwicklung eines Staatsbürgerschaftslehrgangs für EinbürgerungswerberInnen. Modulare Schulungen haben gegenüber Multiple-Choice Tests den Vorteil, dass sie eine tiefgründigere Auseinandersetzung mit politisch und historisch komplexen Sachverhalten ermöglichen. In Unterrichtseinheiten könnten unter Anleitung von ExpertInnen Diskussionen und Lernprozesse angestoßen und auf vorhandene Kenntnisse Bezug genommen werden. Neu vermittelte Lehrinhalte ließen sich so nachhaltig in bestehendes Wissen integrieren.

Empfehlung:

- Verpflichtende Teilnahme an einem zu entwickelnden Staatsbürgerschaftslehrgang statt Staatsbürgerschaftsprüfung in Multiple-Choice Form

9. Zusammenfassung der konkreten Empfehlungen

Zusammenfassend werden die folgenden Punkte für eine Reform des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts priorisiert:

- Senkung der Einkommensgrenzen auf die Höhe der ASVG-Mindestpensionen ohne Anrechnung wiederkehrender Belastungen sowie Einführung einer umfassenden Härteklausel für alle Personen, die aufgrund von unverschuldeten Notlagen (z.B. Arbeitslosigkeit) den Nachweis des gesicherten Einkommens nicht erbringen können.
- Verkürzung der Aufenthaltsdauer für alle Personen, die zum dauerhaften Aufenthalt im Inland berechtigt sind, auf maximal sechs Jahre. Bei kurzfristigen Unterbrechungen des Aufenthalts sollte die verabsäumte Zeit nachgeholt werden können und nicht dazu führen, dass die Frist von neuem zu laufen beginnt.

- Ein in Österreich geborenes Kind ausländischer Eltern soll de iure bei Geburt die österreichische Staatsbürgerschaft erlangen, wenn mindestens ein Elternteil im Inland geboren wurde (Doppeltes ius soli) oder mindestens ein Elternteil seit zumindest fünf Jahren im Inland niedergelassen ist (Qualifiziertes ius soli).
- Bundesweite Vereinheitlichung und Senkung der Landesgebühren auf die tatsächlichen Verfahrenskosten sowie Abschaffung der Bundesgebühren, für deren Existenz keine sachliche Rechtfertigung besteht.
- Akzeptanz von Mehrfachstaatsbürgerschaften: Der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit sollte keine Voraussetzung für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft sein.
- Verkürzung der Mindestaufenthaltsfrist auf vier Jahre bei der Einbürgerung von anerkannten Flüchtlingen und Subsidiär Schutzberechtigten.
- Entwicklung eines Maßnahmenpakets von kostengünstigen, niederschweligen und zielgruppenadäquaten Deutschkursen für einbürgerungswillige Personen. Verpflichtende Teilnahme an solcherart konzipierten Deutschkursen als Verleihungsvoraussetzung.
- Verpflichtende Teilnahme an einem zu entwickelnden Staatsbürgerschaftslehrgang statt Staatsbürgerschaftsprüfung in Multiple-Choice Form.

10. Literatur

Statistik Austria (2013), „Eingebürgerte Personen seit 2002 nach ausgewählten Merkmalen“; „Bevölkerung zu Jahresbeginn seit 2002 nach zusammengefasster Staatsangehörigkeit - Österreich“,

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/;

www.statistik.at/web_de/static/bevoelkerung_zu_jahresbeginn_seit_2002_nach_zusammeng_efasster_staatsangeho_022498.pdf [18.10.2013]

Ucakar K. (1985), „Demokratie und Wahlrecht in Österreich. Zur Entwicklung von politischer Partizipation und staatlicher Legitimationspolitik“, Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.