

# Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –  
Universitäten und Nachhaltige  
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen  
zur Umsetzung  
der UN-Agenda 2030  
für eine lebenswerte Zukunft.



# Bis 2030 insbesondere durch die Registrierung der Geburten dafür sorgen, dass alle Menschen eine rechtliche Identität haben

## Target 16.9

### **Autor:**

Dr. Wehinger, Daniel (*Universität Innsbruck, Institut für Christliche Philosophie*)

### **Reviewer\_innen:**

Ao. Univ.-Prof. Löffler, Winfried (*Universität Innsbruck, Institut für Christliche Philosophie*); Dr. phil. habil. Paganini, Claudia (*Universität Innsbruck, Institut für Systematische Theologie*)

## Inhalt

3	16.9.1	Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen des Targets
3	16.9.2	Ist-Zustand in Österreich
3	16.9.3	Systemgrenzen von Target 16.9
3	16.9.4	Kritik an Target 16.9
4	16.9.5	Kritik an Indikatoren von Target 16.9
6	16.9.6	Potentielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 16.9 und anderen Targets bzw. SDGs
6	16.9.7	Optionen zu Target 16.9
7		Literatur

### 16.9.1 Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen des Targets

Target 16.9 verlangt eine rechtliche Identität für alle Menschen. Messbar gemacht werden soll die Erreichung dieses Targets anhand von nur einem Indikator, dem Indikator 16.9.1, der auf den prozentuellen Anteil der Unter-Fünfjährigen, deren Geburt registriert wurde, an der Gesamtzahl der Unter-Fünfjährigen abstellt. Dieser Anteil soll, da das Ziel eben eine rechtliche Identität für *alle* Menschen ist, auf 100 Prozent angehoben werden.

International gesehen stellt die lückenlose Registrierung der Unter-Fünfjährigen eine große Herausforderung dar. Gegenwärtig ist die internationale Gemeinschaft weit von der Erreichung dieses Ziels entfernt. So ist laut dem *United Nations Children's Fund* (UNICEF) weltweit mehr als ein Viertel – 27 Prozent – aller Unter-Fünfjährigen nicht registriert (UNICEF, 2020). In absoluten Zahlen sind das 166 Millionen Kinder (UNICEF, 2019). Den größten Anteil nicht-registrierter Unter-Fünfjähriger weisen dabei Südasien und Afrika auf. So haben in Südasien 30 Prozent und in Subsahara-Afrika sogar 55 Prozent aller Kinder unter fünf Jahren keine Registrierung (UNICEF, 2020). Angesichts dessen muss bezweifelt werden, dass die im Rahmen der SDGs angestrebte lückenlose Registrierung der Unter-Fünfjährigen bis zum Jahr 2030 auch tatsächlich umgesetzt wird.

### 16.9.2 Ist-Zustand in Österreich

Österreich zählt nun – wie die anderen westeuropäischen Staaten auch – zu jenen Gebieten der Welt, in denen das Ziel einer hundertprozentigen Registrierung der Unter-Fünfjährigen laut UNICEF bereits verwirklicht ist (UNICEF, 2020). Die *Statistik Austria* hat deshalb davon abgesehen, zusätzlich zum UN-Indikator 16.9.1 einen nationalen Indikator zu erstellen und entsprechende Daten für Österreich zu erheben. Stattdessen hat sie Target 16.9 zu einem jener Targets erklärt, die „weitgehend erreicht“ sind (Statistik Austria, 2020b).

### 16.9.3 Systemgrenzen von Target 16.9

Die rechtliche Identität stellt eine Voraussetzung für die Teilnahme an unterschiedlichsten Aspekten unseres gesellschaftlichen Lebens dar. Eine systemische Betrachtung von Target 16.9 ist somit notwendigerweise komplex, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

### 16.9.4 Kritik an Target 16.9

Mit Target 16.9 wird ein Problem in den Fokus gerückt, das in den *Millennium Development Goals*, die den SDGs vorausgegangen sind, noch nicht berücksichtigt wurde: das Problem der rechtlichen Identität.

Diese Entwicklung ist sehr zu begrüßen. Denn während das Fehlen einer rechtlichen Identität die Betroffenen nicht mit derselben Unmittelbarkeit und Härte trifft wie etwa die Probleme, die die SDGs 2 und 3 ansprechen, also Hunger und Krankheit, stellt dieses Fehlen dennoch ein nicht zu unterschätzendes Hindernis für eine nachhaltige Entwicklung dar. So setzt die Wahrnehmung von Bürgerrechten, die Geltendmachung sozialer Ansprüche, aber auch die Ausübung zivilrechtlicher Privatautonomie in sehr vielen Fällen den Besitz einer rechtlichen Identität sowie entsprechender Dokumente voraus. Man denke nur an die medizinische Versorgung im Fall einer Krankheit, an den Besuch einer

Bildungseinrichtung, an das Wahlrecht, die Eröffnung eines Bankkontos usw.: All diese Bestandteile unseres täglichen Lebens können ohne den Besitz einer rechtlichen Identität nicht oder nur sehr erschwert in Anspruch genommen werden. Angesichts dessen heißt es in einem Überblickspapier zur sogenannten *United Nations Legal Identity Agenda*, in deren Rahmen die *Vereinten Nationen* ebenfalls das Ziel einer rechtlichen Identität für alle Menschen anstreben: „*Legal identity has a critical role to ensure the global community upholds its promise of leaving no one behind as espoused in the 2030 Agenda.*“ (United Nations (UN), 2020, S. 2)

### 16.9.5 Kritik an Indikatoren von Target 16.9

Das Target 16.9 ist demnach nicht als solches zu kritisieren, sondern sehr zu befürworten. Dass die Forderung nach einer rechtlichen Identität für alle Menschen in die SDGs aufgenommen wurde, stellt einen wichtigen Schritt hin zum Ziel einer nachhaltigen Entwicklung für alle dar. Was jedoch kritisiert werden muss, ist, dass die Erreichung von Target 16.9 allein anhand des Indikators 16.9.1, also allein anhand der Registrierung von Neugeborenen und Kindern, gemessen wird.

Zwar bildet dieser Indikator einen wichtigen Teilaspekt des Problems der rechtlichen Identität ab, doch eine lückenlose Geburtenregistrierung löst eben nicht das Problem als Ganzes. Dies zeigt bereits ein kurzer Blick auf die Zahlen: Wie eben erwähnt wurde, sind 166 Millionen Kinder unter fünf Jahren nicht registriert. Die Gesamtzahl der Menschen ohne rechtliche Identität bzw. ohne Dokumente, die ihre rechtliche Identität beweisen, liegt nun aber nach einer Schätzung der Weltbank für das Jahr 2018 bei fast einer Milliarde Menschen. Sie beträgt also ein Vielfaches der Zahl der nicht registrierten Unter-Fünfjährigen (World Bank, 2018).

Der ausschließliche Fokus auf die Registrierung von Kindern im Indikator zu Target 16.9 hat demnach zur Folge, dass die überwiegende Mehrheit der Menschen ohne rechtliche Identität oder entsprechende Dokumente gar nicht erfasst wird. Diese Millionen von Menschen fallen durch Indikator 16.9.1 schlicht aus dem Blick. Um das Problem fehlender rechtlicher Identität in seinem ganzen Umfang ersichtlich zu machen, sind folglich weitere Indikatoren nötig. Target 16.9 verlangt eine rechtliche Identität für *alle* Menschen, und selbst wenn alle Kinder unter fünf Jahren registriert wären, wären wir von diesem Ziel noch weit entfernt. Dass für Target 16.9 keine weiteren Indikatoren festgelegt wurden, ist angesichts dessen nur schwer nachvollziehbar.

Nimmt man die Forderung nach einer rechtlichen Identität für *alle* Menschen ernst, so kann auch nicht mehr davon die Rede sein, dass dieses Target in Österreich „*weitgehend erreicht*“ ist, wie es im Indikatorenset der *Statistik Austria* (2020b) heißt. Denn das Ziel einer lückenlosen Geburtenregistrierung ist hierzulande zwar tatsächlich verwirklicht. Dennoch stellen sich auch in Österreich zahlreiche Probleme, die mit der Frage nach rechtlicher Identität verbunden sind.

Am offenkundigsten ist dies wohl im Fall der in Österreich lebenden Menschen ohne Staatsangehörigkeit, der sogenannten Staatenlosen. Diesen Menschen fehlen nicht nur die Dokumente, die ihre Staatsangehörigkeit beweisen. Ihnen fehlt vielmehr die Staatsangehörigkeit selbst. So werden Staatenlose im UN-Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen, Artikel 1 Absatz 1 (Rechtsinformationssystem des Bundes, 2021), definiert als Personen, die von keinem Staat aufgrund seines Rechts als Staatsangehörige an-

gesehen werden.

In einem ausführlichen Bericht des *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) wurde im Jahr 2017 die Situation Staatenloser in Österreich dargestellt (UNHCR, 2017a; 2017b). Deren Zahl lag am 1.1.2020 der *Statistik Austria* zufolge bei 4.255 (Statistik Austria, 2020a). Diese Zahl wird jedoch in der Regel um die Zahl der Menschen mit unbekannter Staatsangehörigkeit (745) sowie um die Zahl jener mit ungeklärter Staatsangehörigkeit (12.025) ergänzt. Auf diesem Weg gelangt man dann zu einer Zahl von 17.025 Menschen.

Von diesen 17.025 Menschen wird nur ein Teil – eben 4.255 Menschen – von den österreichischen Behörden als staatenlos anerkannt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Kategorie der Menschen mit unbekannter und ungeklärter Staatsangehörigkeit ebenfalls Staatenlose enthält. Denn die Begriffe ‚staatenlos‘, ‚unbekannte Staatsangehörigkeit‘ und ‚ungeklärte Staatsangehörigkeit‘ sind in Österreich nicht einheitlich definiert. Die behördliche Praxis ist in diesem Punkt divergent, wie der UNHCR-Bericht betont (UNHCR, 2017a, S. 23). So heißt es dort:

*„[A difficulty in mapping the stateless population in Austria] is risk of mis-categorization or inconsistent categorization of stateless persons, for instance, whether individuals in a particular situation are classified as ‘stateless’, ‘unknown nationality’ or ‘undetermined nationality’ in the Central Register of Residents may vary by municipalities.“* (UNHCR, 2017a, S. 37)

Aufgrund der uneinheitlichen Kategorisierung Staatenloser werden diese auch im UNHCR-Bericht stets in einem Zug mit Menschen mit unbekannter und ungeklärter Staatsangehörigkeit behandelt. UNHCR betont jedoch, dass auch diese Zahl aus verschiedenen Gründen wenig zuverlässig ist. Es ist davon auszugehen, dass es faktisch weitaus mehr Staatenlose in Österreich gibt (UNHCR, 2017a, S. 23-38).

Zu bedenken ist, dass Staatenlose sich oft in einer besonders prekären Lage befinden. Der UNHCR-Bericht hält diesbezüglich fest:

*„Viele Staatenlose, die in einer irregulären Situation leben, dürfen keine Arbeit annehmen und erhalten keinerlei soziale Unterstützung (sie verfügen auch über keine Krankenversicherung). Zudem wird ihnen kein Identitätsdokument ausgestellt, was ihre irreguläre Situation verstärkt und sie der Gefahr aussetzt, in Schubhaft genommen zu werden.“* (UNHCR, 2017b, S. 3)

Angesichts der Anzahl und der besonders prekären Lage Staatenloser muss Staatenlosigkeit in Österreich als ein ernstzunehmendes Problem angesehen werden. Eine Thematisierung dieses Problems bietet sich innerhalb der SDGs insbesondere im Zusammenhang mit Target 16.9 an. Jedoch müsste, damit Österreich dieses Problem im Rahmen der SDGs behandeln kann, zunächst ein entsprechender Indikator auf UN-Ebene festgelegt werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass mit der Aufnahme eines solchen Indikators in die SDGs auch ein wesentlicher Beitrag zum *Global Action Plan to End Statelessness*, den UNHCR für die Zeit von 2014 bis 2024 ausgerufen hat, geleistet werden könnte. Im Rahmen dieses Plans wurden zehn Maßnahmen bestimmt, die zusammengenommen das Problem der Staatenlosigkeit bis zum Jahr 2024 lösen sollen.

### 16.9.6 Potentielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 16.9 und anderen Targets bzw. SDGs

Das Ziel einer rechtlichen Identität für alle Menschen weist Verbindungen zu sehr vielen der übrigen SDGs auf. Die *United Nations Legal Identity Agenda Task Force* schreibt demgemäß: „*Legal identity is widely acknowledged to be catalytic for achieving twelve of the seventeen Sustainable Development Goals (SDGs).*“ (UN, 2020, S. 2)

Zwar werden die zwölf SDGs, für deren Erreichung die Lösung des Problems der fehlenden rechtlichen Identität wesentlich ist, von der *Task Force* nicht eigens aufgelistet. Bei einigen Zielen und Targets ist die Bedeutung, die rechtliche Identität für sie hat, jedoch offenkundig. So stellt der Besitz einer rechtlichen Identität oft geradezu eine Voraussetzung für die Verwirklichung der SDGs und ihrer jeweiligen Targets dar. Zu verweisen ist hier etwa auf die Inanspruchnahme sozialer Rechte (1.3), auf den Zugang zu Produktionsressourcen und Finanzdienstleistungen (2.3), auf die medizinische Versorgung (3) und auf den Besuch von Bildungseinrichtungen (4). Aber auch bei zahlreichen weiteren Zielen und Targets lassen sich Verbindungen zum Themenkreis der rechtlichen Identität herstellen.

Eigens angesprochen werden soll schließlich der Zusammenhang zwischen Indikator 16.9.1 und Indikator 17.19.2. So lautet letzterer Indikator: „*Proportion of countries that (a) have conducted at least one population and housing census in the last 10 years; and (b) have achieved 100 per cent birth registration and 80 per cent death registration*“ (UN, 2021). Indikator 17.19.2 zielt also, wie Indikator 16.9.1 auch, auf eine lückenlose Geburtenregistrierung ab. Die beiden Indikatoren überschneiden sich somit zu einem großen Teil. Dieser Zusammenhang wird auch im Rahmen der *United Nations Legal Identity Agenda* betont. So heißt es dort: „*Sustainable Development Goal Target 16.9 [...] is key to advance the 2030 Agenda commitment to leave no one behind, and equally relevant is SDG 17.19 [...].*“ (United Nations, o. J.)

### 16.9.7 Optionen zu Target 16.9

Wenn man das Ziel der rechtlichen Identität für alle auf die Frage nach dem Anteil der Unter-Fünfjährigen mit Geburtenregistrierung an der Gesamtheit der Unter-Fünfjährigen reduziert, so wie dies mit Indikator 16.9.1 geschieht, dann gilt in der Tat, dass Target 16.9 in Österreich „*weitgehend erreicht*“ ist, wie es von Seiten der *Statistik Austria* (2020b) heißt. Wie in der Indikatorkritik oben ausgeführt wurde, erscheint eine solche Reduktion des Problems der fehlenden rechtlichen Identität auf das Problem der fehlenden Registrierung der Unter-Fünfjährigen jedoch wenig sachgemäß: Ersteres Problem ist schlicht weit umfassender als letzteres. Deshalb sind im Hinblick auf Target 16.9, wie wir ebenfalls bereits festgestellt haben, in erster Linie weitere Indikatoren erforderlich, die das Problem der fehlenden rechtlichen Identität in seiner Gänze sichtbar machen. Anhand dieser Indikatoren kann dann auch das tatsächliche Ausmaß des Problems in Österreich abgeschätzt werden. Erst auf Basis der entsprechenden Daten lassen sich in weiterer Folge konkrete Optionen zur Lösung dieses Problems in Österreich formulieren. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erscheint die Formulierung solcher Optionen jedoch kaum sinnvoll. Im Hinblick auf die Daten, die vorliegen, besteht kein Handlungsbedarf: Die lückenlose Registrierung von Geburten ist in Österreich eben seit langem gängig. Weitere Daten, die eine Formulierung von konkreten

Optionen erlauben würden, fehlen. Der erste Schritt hin zu einer Verbesserung der Situation in Österreich sollte deshalb in der Festlegung zusätzlicher Indikatoren und der Erhebung entsprechender Daten bestehen.

#### Literatur

Rechtsinformationssystem des Bundes (2021). *Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen*. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20005924> [24.1.2022].

Statistik Austria (2020a). *Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland*. [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung\\_nach\\_staatsangehoerigkeit\\_geburtsland/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/index.html) [24.1.2022].

Statistik Austria (2020b). *Indikatorenset zur Agenda 2030*. [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/internationales/agenda2030\\_sustainable\\_development\\_goals/unagenda2030\\_mo-](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/internationales/agenda2030_sustainable_development_goals/unagenda2030_monitoring/index.html#:~:text=Im%20Fr%C3%BCjahr%202020%20wurde%20durch,nachhaltige%20Entwicklung%20in%20%C3%96sterreich%20ver%C3%B6ffentlicht.&text=Statistik%20Austria%20hat%20deshalb%20als,des%20nationalen%20SDG%20Indikatorensets%20%C3%BCbernommen.)

[nitoring/index.html#:~:text=Im%20Fr%C3%BCjahr%202020%20wurde%20durch,nachhaltige%20Entwicklung%20in%20%C3%96sterreich%20ver%C3%B6ffentlicht.&text=Statistik%20Austria%20hat%20deshalb%20als,des%20nationalen%20SDG%20Indikatorensets%20%C3%BCbernommen.](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/internationales/agenda2030_sustainable_development_goals/unagenda2030_monitoring/index.html#:~:text=Im%20Fr%C3%BCjahr%202020%20wurde%20durch,nachhaltige%20Entwicklung%20in%20%C3%96sterreich%20ver%C3%B6ffentlicht.&text=Statistik%20Austria%20hat%20deshalb%20als,des%20nationalen%20SDG%20Indikatorensets%20%C3%BCbernommen.) [24.1.2022].

United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR (2017a). *Mapping Statelessness in Austria*. [https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/AUT\\_Mapping\\_Statelessness\\_EN.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/AUT_Mapping_Statelessness_EN.pdf) [24.1.2022].

United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR (2017b). *Staatenlosigkeit in Österreich Zusammenfassung der Erhebungen und Empfehlungen*

[https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/AUT\\_Staatenlosigkeit\\_in\\_Oesterreich\\_dt\\_Kurzfassung.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/AUT_Staatenlosigkeit_in_Oesterreich_dt_Kurzfassung.pdf) [24.1.2022].

United Nations Children's Fund – UNICEF (2019). *Birth Registration for Every Child by 2030: Are we on track?* New York: UNICEF.

United Nations Children's Fund – UNICEF (2020). *Percentage of children under age 5 whose births are registered (by sex)*. <https://data.unicef.org/resources/dataset/percentage-children-age-5-who-se-births-registered-sex-place-residence-household-wealth-quintile/> [24.1.2022].

United Nations (UN) (2020). *Overview of the United Nations Legal Identity Agenda*. <https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/BG-Item3k->

[Overview-E.pdf](#) [24.1.2022].

United Nations (UN) (2021). *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. [https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202021%20refinement\\_Eng.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202021%20refinement_Eng.pdf) [24.1.2022].

United Nations (UN) (o. J.). *Home – United Nations Legal Identity Agenda*. <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/> [24.1.2022].

World Bank (2018). *Identification For Development (ID4D) Global Dataset*. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/identification-development-global-dataset> [24.1.2022].