

Herausgeber

Univ.-Prof. Dr. Michael Geistlinger
Univ.-Prof. Dr. Peter Hilpold
em. Univ.-Prof. Dr. Georg Kremnitz

Redaktion:

Dr. Max Doppelbauer

europa *ethnica*

Schwerpunkt
„Doppelte Staatsbürgerschaft“

BEITRÄGE

Die doppelte Staatsbürgerschaft im Völkerrecht (Peter Hilpold)	2-4
Dual Nationality in International, European and Constitutional Law (Daniel Turp)	5-7
Rechtsrahmen und Bedeutung der doppelten Staatsbürgerschaften in Italien (Ulrike Haider-Quercia)	8-16
Doppelte Staatsbürgerschaft für die türkischstämmige Bevölkerung in Österreich? – Eine rechtliche und rechtspolitische Herausforderung (Kubilay Yiğitbaşı)	17-22
Regierungsvorlage/Initiativantrag/ Antrag eines Ausschusses (Franz Watschinger/ Peter Pernthaler)	23-29

AKTUELLES

Literatur	30-50
------------------------	--------------

Europäisches und Österreichisches Recht im Blickfeld:

- aktuell
- kritisch
- wissenschaftlich



Jetzt bestellen:

<http://www.facultas.at/verlag/zeitschriften>

Europa Ethnica – Zeitschrift für Minderheitenfragen

Michael Geistlinger, Peter Hilpold, Georg Kremnitz (Hg.)

Redaktion: Max Doppelbauer

ISSN: 0014-2492, 2 Doppelhefte/Jahr; Jahresabo EUR 80,-, Einzelheft EUR 48,-*

migraLex – Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht

Heinz Mayer, Clemens Jabloner, Ewald Wiederin, Christoph Grabenwarter (Hg.)

Schriftleiter: Gerhard Muzak

ISSN: 1727-057X, 3 Ausgaben/Jahr; Jahresabo EUR 60,-, Einzelheft EUR 24,-*

ÖZW – Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht

Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht (Hg.)

Schriftleiter: Michael Holoubek, Stephan Schwarzer

ISSN: 0379-4407, 4 Ausgaben/Jahr; Jahresabo EUR 120,-, Einzelheft EUR 36,-*

ZfG – Zeitschrift für Gesundheitsrecht

Beiträge zu grundlegenden Fragen des Gesundheits- und Medizinrechts

ISSN: 2414-4983, 4 Ausgaben/Jahr; Jahresabo EUR 98,-*, Einzelheft EUR 30,-*

* zuzüglich Versandkosten



Europa Ethnica – Zeitschrift für Minderheitenfragen

INHALTSVERZEICHNIS 2015 (72. Jg.)

ÜBERSICHT

I. Beiträge (geordnet nach den Autoren der Beiträge)

II. Besprochene Literatur (geordnet nach den Autoren der Bücher; die Namen der Rezensenten sind in Klammer nachgestellt)

Zitierweise der Fundstellen in *Europa Ethnica*: Jahr/Heft/Seite
(zB 2003/1-2/87)

I. Beiträge

- Aragoneses Alfons, Die plurale Nation im Spiegel des Rechts. 2015/1-2/2-11, 2015/Sonderausgabe/45-54
- Bußjäger Peter, Katalonien. Ein neuer Staat in Europa? 2015/1-2/12-16, 2015/Sonderausgabe/55-59
- Geistlinger Michael, Some Thoughts on the De-Centralization of Power or Federalization of the Ukraine. 2015/1-2/38-48
- Hilpold Peter, Selbstbestimmung und Autonomie: Zwischen Sezession und innerer Selbstbestimmung. 2015/3-4/70-81
- Asif Khan Muhammad/Hayat Farooq, Pakistan's Vulnerable Minorities and the Anti-Blasphemy Laws: Is there a way out? 2015/1-2/49-54
- Kraus Peter A., Demokratisierung der Souveränität: Der katalanische „Prozess“. 2015/1-2/17-24, 2015/Sonderausgabe/60-67
- Kremnitz Georg, Katalonien: zur augenblicklichen Situation und zu möglichen sprachpolitischen Perspektiven für die Zukunft. 2015/1-2/25-35, 2015/Sonderausgabe/68-78
- Kremnitz Georg, Sprachenpolitische Folgen des Spanischen Bürgerkrieges. 2015/Sonderausgabe/4-10
- Kremnitz Georg, Was nun? Nach dem 27 S 2015/Sonderausgabe/1-2
- Nagel Klaus-Jürgen, Die katalanische Bewegung 2014-15: Ein Hinderislauf – zur Unabhängigkeit? 2015/Sonderausgabe/31-35
- Nagel Klaus-Jürgen, Katalonien – vom Autonomismus zum Separatismus? 2015/Sonderausgabe/17-30
- Oeter Stefan, Die Kurden zwischen Diskriminierung, Autonomie und Selbstbestimmung. 2015/3-4/82-93
- Perathoner Christoph, Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell? Die internationale Absicherung und die Verallgemeinerungsfähigkeit der Südtiroler Errungenschaften. 2015/3-4/94-109
- Martí Pidelaserra Jordi/Schnitzer Hannes, „Wie Österreich oder Dänemark“? Lage und Perspektiven der katalanischen Wirtschaft. 2015/Sonderausgabe/79-84
- Turp Daniel, The Principle of Autonomy, the Right to Self-Determination and the Case of Québec. 2015/3-4/110-114
- Gimeno Ugaldé Esther, Der Faktor Sprache in den katalanischen Autonomiestatuten von 1932, 1979 und 2006. 2015/Sonderausgabe/11-16
- Blanco Valdes Roberto L., Spanien: Föderalismus versus interne Nationalismen. 2015/Sonderausgabe/36-44

II. Verzeichnis der besprochenen Literatur

- Ammon Ulrich, Die Stellung der deutschen Sprache in der Welt. (Peter Hilpold) 2015/1-2/59-60
- Bochmann Klaus/Dumbrava Vasile/Müller Dietmar/Reinhardt Victoria (Hg.), Die Republik Moldau. Republica Moldova. Ein Handbuch. (Michael Geistlinger) 2015/1-2/60-61
- Caruso Ugo/Hofmann Rainer (eds.), The United Nations Declaration on Minorities – An Academic Account on the Occasion of its 20th Anniversary (1992-2012) (Peter Hilpold) 2015/2-3/115
- Croisy Sophie (Hg.), Globalization and „Minority“ Cultures – The Role of „Minor“ Groups in Shaping Our Global Future. (Peter Hilpold) 2015/1-2/61
- Dács Enikő (Hg.), Minderheitenfragen in Ungarn und in den Nachbarländern im 20. und 21. Jahrhundert (= Andrassy Studien zur Europafor-schung, Bd. 29). (Andreas Raffener) 2015/1-2/61-62

- Dalos György, Geschichte der Russlanddeutschen. Von Katharina der Großen bis zur Gegenwart. (Georg Kremnitz) 2015/1-2/62-63
- Eckel Jan, Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern. (Andreas Raffener) 2015/1-2/64
- European Yearbook of Minority Issues. Vol. 11, 2012. (Peter Hilpold) 2015/1-2/64-65
- Gallagher Cunningham Kathleen, Inside the Politics of Self-Determination. (Peter Hilpold) 2015/3-4/115-116
- Haderlap Anton, Graparji. So haben wir gelebt. Erinnerungen eines Kärntner Slowenen an Frieden und Krieg. (Georg Kremnitz) 2015/3-4/116-117
- Haderlap Anton, Morgenröte. Erinnerungen an die Nachkriegszeit. (Georg Kremnitz) 2015/3-4/116-117
- Hausleitner Mariana, Die Donauschwaben 1868-1948. Ihre Rolle im rumänischen und serbischen Banat. (Georg Kremnitz) 2015/1-2/65-66
- Hofmann Rainer/Angst Doris/Lantschner Emma/Rautz Günther/Rein Detlef (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. (Andreas Raffener) 2015/3-4/117
- Hungarian Yearbook of International and European Law 2014. (Peter Hilpold) 2015/3-4/117-118
- Klabbers Jan (ed.), Finnish Yearbook of International Law, vol. 21, 2010 (Peter Hilpold)
- Lahnsteiner Eva, Minderheiten – Versuch einer völkerrechtlichen Begriffsbestimmung. (Peter Hilpold)
- Mallory Tove/Marko Joseph, Minority Governance in and Beyond Europe – Celebrating 10 Years of the European Yearbook of Minority Issues. (Peter Hilpold) 2015/3-4/118-119
- Mayrhofer Petra, Hans Sima: ein politisches Leben. Kärntner Landeshauptmann (1965-1974). (Georg Kremnitz) 2015/3-4/119-120
- Musner Lutz, Die verletzte Trommel. Der Krieg im slowenisch-triestinischen Karst 1915-1917. (Georg Kremnitz) 2015/3-4/120-121
- Peers Steve/Moreno-Lax Violeta/Garlick Madeline/Guild Elspeth, EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 3: EU Asylum Law. (Alexandra Mattle) 2015/3-4/121
- Schlögel Karl/Tschäpe Karl-Konrad (Hg.), Die Russische Revolution und das Schicksal der russischen Juden. Eine Debatte in Berlin 1922/23. (Georg Kremnitz) 2015/1-2/66-67
- Schlösser Rainer (Hg.), Sprachen im Abseits. Regional- und Minderheitensprachen in Europa. (Georg Kremnitz) 2015/3-4/121-122
- Stahn Carsten/Easterday Jennifer/Siverson Jens (Hg.), Jus Post Bellum – Mapping the Normative Foundations. (Peter Hilpold) 2015/1-2/67
- Thürer Daniel (Hg.), International Protection of Minorities – Challenges in Practice and Doctrine. (Peter Hilpold) 2015/1-2/67-68
- Türköz-Taylan Dilek, Das türkische Polizeirecht – Führt der Weg nach Europa? Eine vergleichende Untersuchung aus der Perspektive der bundesdeutschen Polizeirechtsordnung mit der deutschen Übersetzung des Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunu. (Andreas Raffener) 2015/3-4/122-123
- Weltecke Dorothea/Gotter Ulrich/Rüdiger Ulrich (Hg.), Religiöse Vielfalt und der Umgang mit Minderheiten. Vergangene und gegenwärtige Erfahrungen. (Andreas Raffener) 2015/1-2/68
- Whetham David/Strawser Bradley J. (eds.), Responsibilities to Protect – Perspectives in Theory and Practice. (Peter Hilpold) 2015/3-4/123-124

Liebe Leserin, lieber Leser!

Dieses Heft der Europa Ethnica hat als Schwerpunkt die doppelte Staatsbürgerschaft. Diese Thematik ist bekanntlich heiß umstritten, werden damit doch traditionelle Vorstellungen über das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern in Frage gestellt. Die hier abgedruckten Beiträge zeigen allerdings auf, dass viele der in diesem Zusammenhang geäußerten Ängste unbegründet sind und auf Sichtweisen beruhen, die dem aktuellen Kontext mit einer immer größeren Durchlässigkeit der Grenzen, einem erstarkenden Minderheitenschutz und dem immer häufigeren Auftreten von Mehrfach-Loyalitäten nicht mehr gerecht werden. Zweifelsohne könnten Minderheitenangehörige von der Zuerkennung der Staatsbürgerschaft des Staates, dem sie sich ethnisch, sprachlich oder kulturell zugehörig fühlen, profitieren und der Minderheitenschutz könnte weit wirksamer gestaltet werden.

Andererseits ist die doppelte Staatsbürgerschaft aber auch kein Recht, das eingefordert werden kann und es darf auch nicht übersehen werden, dass die Zuerkennung einer weiteren Staatsbürgerschaft Abstimmungsprobleme zwischen den Staaten aufwerfen kann. Die angesprochenen Ängste sind ernst zu nehmen, auch wenn sie in vielem letztlich unbegründet erscheinen mögen. Und schließlich darf auch nicht übersehen werden, dass die Zuerkennung der Staatsbürgerschaft an verwandte Minderheiten im Ausland im „Mutterstaat“ von Teilen der Bevölkerung als Ressourcenverteilungsproblem betrachtet werden und auch in dieser Hinsicht zu Widerstand führen kann. Auch auf der Ebene der Volksgruppen, die die Zuerkennung einer weiteren Staatsbürgerschaft erreichen möchten, ist diesen Ängsten und Sorgen Rechnung zu tragen, wenn ihr Vorhaben mittelfristig zielführend sein soll.

In der Auseinandersetzung um die doppelte Staatsbürgerschaft kann auch ein Gradmesser für die Offenheit der nationalen Gesellschaften in Europa gesehen werden, für die Relativierung der Staatsgrenzen (deren Bedeutung an sich aber nach wie vor sehr groß ist), für die Akzeptanz eines grenzüberschreitenden, europa-

weiten Minderheitenschutzansatzes sowie für die Verwirklichung eines Staatsbürgerschaftsverständnisses, das den Realitäten des 21. Jahrhunderts gerecht wird.

Insgesamt ist die diesbezügliche Diskussion somit von großer Emotionalität geprägt. Die hier abgedruckten Beiträge von Peter Hilpold, Daniel Turp, Ulrike Haider-Quercia und Kubilay Yiğitbaşı leuchten einzelne Aspekte dieser Thematik aus und sollen dazu beitragend, die Auseinandersetzung mit dieser Fragestellung zu versachlichen und einen Anstoß für eine weitere Beschäftigung damit zu geben. Einzelne dieser Beiträge sind im Rahmen einer internationalen Tagung in Bozen präsentiert worden, andere sind zusätzlich eingeworben worden.

Besondere Aufmerksamkeit wird der Situation in Österreich gewidmet. In diesem Zusammenhang wird im Anhang ein von Franz Watschinger und Peter Pernthaler ausgearbeiteter Entwurf für ein Verfassungsgesetz abgedruckt, das eine doppelte Staatsbürgerschaft über die engen Umstände hinaus, die dies jetzt schon ermöglichen, auf breiterer Basis erlauben könnte.

Abschließend ist in diesem Heft noch ein umfangreicher Rezensionsteil zu finden. Die Herausgeber verfolgen damit weiter die Strategie, umfassend Neuerscheinungen mit Minderheitenbezug zu erfassen und zu besprechen. Soweit ersichtlich gibt es keine andere Fachzeitschrift zu Minderheitenfragen mit einem derart umfassenden Besprechungsteil.

Insgesamt können wir nicht ohne Stolz festhalten, dass die in den letzten Jahren unternommenen Anstrengungen zur Fortentwicklung der „Europa Ethnica“ durchaus von Erfolg gekrönt sind, der sich in kontinuierlich steigenden Abonnentenzahlen und einer breiten Rezeption der in dieser Zeitschrift abgedruckten Beiträge niederschlägt. Die Fortsetzung dieser Erfolgslinie hängt vom Zuspruch und vom kontinuierlichen Feedback unserer Leser ab und dafür möchten wir uns hiermit schon jetzt herzlich bedanken.

Peter Hilpold für das Herausgeberteam

Die doppelte Staatsbürgerschaft im Völkerrecht

Peter Hilpold

1. Die strikt völkerrechtliche Perspektive

Warum ist das Thema der doppelten Staatsbürgerschaft so umstritten? Sicherlich auch deshalb, da in dieser Frage ein grundlegender Paradigmenwechsel vollzogen wurde, der vielfach noch nicht zur Kenntnis genommen worden ist.

Wenn wir uns die Situation im 19. Jahrhundert ansehen, so hatte das Thema der doppelten Staatsbürgerschaft keine wirklich große Relevanz.¹⁾ Die Individuen waren kaum mobil; die Staaten sahen in ihren Bürgern Untergebene, die sie für die Erfüllung von Pflichten (insbesondere Wehrpflicht und Steuerpflicht) heranziehen konnten. Die Staatsangehörigen waren das Kapital der Staaten, das sie mit niemandem teilen wollten. Der Bürger hatte loyal zu sein und diese Loyalität war gefälligst eine ausschließliche.

Diese Sichtweise währte sehr lange fort und wir finden sie noch im Europarats-Abkommen „über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern aus 1963. Dort finden wir in der Präambel folgende Wendung:

„in der Erwägung, dass sich in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit Schwierigkeiten ergeben können und dass ein gemeinsames Vorgehen zur möglichst weitgehenden Verringerung dieser Fälle im Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten dem Ziel des Europarats entspricht“

Eine klare Absage an die Mehrstaatigkeit. Wir müssen aber berücksichtigen, in welcher Zeit dieses Abkommen entstanden ist. Die Erinnerung an den Weltkrieg war noch frisch, der Nationalismus noch sehr ausgeprägt, der internationale Menschenrechtsschutz und die europäische Integration noch sehr junge Phänomene. Und so spiegelt Art. 1 dieses Abkommens aus 1963 die traditionelle Philosophie vom Bürger als Untergebenen mit ausschließlicher Loyalitätsverpflichtung sehr gut wider:

„Volljährige Staatsangehörige einer Vertragspartei, die infolge einer ausdrücklichen Willenserklärung durch Einbürgerung, Option oder Wiedereinbürgerung die Staatsangehörigkeit einer anderen Vertragspartei erwerben, verlieren ihre vorherige Staatsangehörigkeit; die Beibehaltung der vorherigen Staatsangehörigkeit ist ihnen zu versagen.“

Der freiwillige Erwerb einer weiteren Staatsangehörigkeit sollte zum Verlust der ursprünglichen Staatsbürgerschaft führen: Loyalitätskonflikte sollten von vornherein ausgeschlossen werden und der Bürger sollte wissen, dass ein Schielen über die Grenze bestraft würde.

Zu beachten ist, dass Italien diese harsche Vorgabe schon 1968, zum Zeitpunkt der Ratifikation dieses Übereinkommens, zu weit gegangen ist. Italien hat nämlich zu diesem Zeitpunkt u.a. einen Vorbehalt zu Art. 1 Abs. 1, 2 und 3 erhoben. Danach sollte der Erwerb einer weiteren Staatsangehörigkeit nur dann zum Verlust der italienischen Staatsangehörigkeit führen, wenn der Bürger bereits im Ausland lebte oder seinen ordentlichen Wohnsitz ins Ausland verlegte.

Österreich hat gegen diesen Vorbehalt keinen Einspruch erhoben. Vorbehalte wirken reziprok:²⁾ Das Übereinkommen aus 1963 wurde damit im Verhältnis zwischen Italien und Österreich abgeändert, d.h., dass auch Österreich im Verhältnis zu Italien nicht an die Verpflichtung aus Art. 1 gebunden war und somit völkerrechtlich keinem Erfordernis unterlag, im Falle einer freiwilligen Einbürgerung die Aufgabe der ursprünglichen (hier: der italienischen) Staatsbürgerschaft zu verlangen.

Die letzten diesbezüglichen Zweifel hat Italien aber im Jahr 2009 ausgeräumt, als es überhaupt das gesamte 1. Kapitel der Konvention aus 1963 kündigte. Das erste Kapitel trägt die Überschrift „Verringerung von Fällen von Mehrstaatigkeit“.

Damit sind diese gesamten Bestimmungen zwischen Italien und Österreich nicht mehr anwendbar. Es gibt völkerrechtlich überhaupt keine Notwendigkeit mehr, im Verhältnis zwischen Italien und Österreich eine Mehrstaatigkeit zu verhindern.

Zwischenzeitlich war auch auf völkerrechtlicher Ebene eine grundlegende Haltungsänderung eingetreten. Dem Übereinkommen sind bereits 1977 und 1993 Protokolle angefügt worden, die die unbedingte Verpflichtung zur Aufgabe der ursprünglichen Staatsangehörigkeit im Falle des Erwerbs einer weiteren in vielen Fällen außer Kraft gesetzt haben.

Und im Jahr 1997 hat der Europarat ein völlig neues „Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit“ zur Unterzeichnung aufgelegt, das bereits in der Präambel zum Ausdruck bringt, dass sich die Einstellung in der Frage der doppelten Staatsbürgerschaft nunmehr radikal geändert hat. So finden wir dort folgende Bestimmung:

„in Anbetracht der unterschiedlichen Haltung der Staaten zur Frage der Mehrstaatigkeit und in der Erkenntnis, dass es

1) Vgl. P.J. Spiro, Multiple Nationality, in: MPILonline ed., 2008.

2) Vgl. dazu P. Hilpold, Das Vorbehaltsregime der Wiener Vertragskonvention – Notwendigkeit und Ansatzpunkt möglicher Reformen unter besonderer Berücksichtigung der Vorbehaltsproblematik bei menschenrechtlichen Verträgen, in: Archiv des Völkerrechts 4/1996, S. 376–425.

Jedem Staat freisteht, zu entscheiden, welche Folgen er in seinem innerstaatlichen Recht an die Tatsache knüpft, dass ein Staatsangehöriger eine andere Staatsangehörigkeit erwirbt oder besitzt“

Dieses Übereinkommen lässt den Vertragsstaaten nun völlige Freiheit, was die Beibehaltung oder den Entzug der ursprünglichen Staatsbürgerschaft bei Erwerb einer weiteren Staatsbürgerschaft betrifft. So enthält Art. 15 folgende Bestimmung:

„Dieses Übereinkommen beschränkt nicht das Recht eines Vertragsstaats, in seinem innerstaatlichen Recht zu bestimmen:

- a) *ob seine Staatsangehörigen, welche die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates erwerben oder besitzen, seine Staatsangehörigkeit behalten oder verlieren;*
- b) *ob der Erwerb oder die Beibehaltung seiner Staatsangehörigkeit von der Aufgabe oder dem Verlust einer anderen Staatsangehörigkeit abhängt.“*

Das Übereinkommen aus 1997 setzt jenes aus 1963 zwar nicht außer Kraft, aber es ist klar darauf angelegt, Vorrang zu erhalten. Österreich hat dieses Abkommen bereits ratifiziert. Es ist für Österreich bereits seit dem Jahr 2000 in Kraft. Italien hat dieses Abkommen erst unterzeichnet, aber nicht ratifiziert. Da das erste Kapitel des Abkommens aus 1963 für Italien aber seit 2009 ohnehin nicht mehr in Kraft ist, dürften sich aus den beiden Europarats-Übereinkommen im Verhältnis zwischen Österreich und Italien keinerlei Probleme bei der Gewährung der Doppelstaatsbürgerschaft ergeben.

Auf den ersten Blick könnte noch Ungemach drohen, was die Wehrpflicht anbelangt: Beide Europarats-Abkommen, jenes aus 1963 und jenes aus 1997, sehen vor, dass im Falle einer doppelten Staatsbürgerschaft der Wehrdienst nur in einem Staat zu leisten ist, und zwar in jenem Staat, in dem sich der Bürger gewöhnlich aufhält, wobei er aber wahlweise den Wehrdienst auch im anderen Staat ableisten kann. Nur das Abkommen aus 1997 regelt aber den im Verhältnis zwischen Italien und Österreich relevanten Fall, dass ein Staat keine Wehrpflicht vorsieht. In diesem Fall bleibt der Bürger mit doppelter Staatsbürgerschaft von der Wehrpflicht befreit, wenn er bis zum Alter von 35 Jahren seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Italien hat.³⁾ Das Übereinkommen aus 1997 ist für Italien, wie erwähnt, noch nicht in Kraft. Dennoch wäre es für Österreich völkerrechtlich und verfassungsrechtlich kein Problem, auf die Wehrpflicht für Südtiroler zu verzichten. Eine solche Sonderregelung wäre schon aus folgenden zwei Gründen gerechtfertigt:

- Eine grenzüberschreitende Durchsetzung der Wehrpflicht wäre kaum möglich.
- Ein solcher Verzicht würde auch keine Ungleichbehandlung darstellen, da die Südtiroler aus der österreichischen Landesverteidigung keinen Nutzen ziehen. Im Falle einer Bedrohung könnte Österreich den Südtirolern militärisch nicht zu Hilfe eilen. Der betreffende Verzicht würde also nur das Gleichgewicht in der Pflichtenlage wieder herstellen.

Auf völkervertraglicher bzw. völkergewohnheitsrechtlicher Ebene stehen der Verleihung einer doppelten Staatsbürgerschaft somit keine Hindernisse entgegen. Gewisse Bedenken könnten die „Bozner Empfehlungen“ der OSZE aufwerfen, die sich gegen eine massenhafte („en masse“) Verleihung der Staatsbürgerschaft aussprechen.⁴⁾ Während die „Bozner Empfehlungen“ nicht unbedingt als geglückt bezeichnet werden können, wäre es wohl generell angezeigt, im Sinne gutnachbarlicher Beziehungen zwischen Italien und Österreich, eine Verständigung in dieser Frage zwischen diesen beiden Staaten anzustreben.⁵⁾ Was die Form dieser Verständigung anbelangt, würde das Völkerrecht ein sehr breites Spektrum an Instrumenten anbieten. Keineswegs müsste dabei das rigoroseste, feierlichste Instrument, der völkerrechtliche Vertrag, gewählt werden. Ein Übermaß an Form könnte einer Einigung sogar im Wege stehen. Wichtig wäre es, Italien in diese Entscheidung vollumfänglich einzubeziehen, wobei Italien, wie gezeigt, im Interesse der Auslandsitaliener in dieser Frage ohnehin stets eine sehr progressive Haltung eingenommen hat.

2. Die nationale Ebene

Wie gezeigt, wäre die zusätzliche Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an Südtiroler somit völkerrechtlich zwar nicht ohne weiteres ein Spaziergang, aber die bestehenden Hindernisse wären zu bewältigen. Die Bedenken, die dagegen aus völkerrechtlicher Perspektive geäußert worden sind, sind überzogen. Sie wären im Jahr 1950 vielleicht plausibel gewesen, nicht aber im Jahr 2015.

Wir leben in einer Zeit von Mehrfachidentitäten; die volle rechtliche Anerkennung dieser Identitätsvielfalt dient auch der Entfaltung der Person und kann somit in die Nähe eines Instruments zur Förderung der Menschenrechte gerückt werden. Auch das Problem des diplomatischen Schutzes stellt sich nicht mehr: In der weiter zurückliegenden Vergangenheit durften zwei Staaten, deren Bürger beide Staatsbürgerschaften vorweisen konnten, nicht wechselseitig diplomatischen Schutz ausüben. Dieses Problem existiert aber nicht mehr,

3) Siehe Art. 22 lit b) des Übereinkommens aus 1997.

4) OSCE, Bolzano Recommendations on Minorities in Inter-State Relations, 2008, Empfehlung Nr. 11:

„States may take preferred linguistic competencies and cultural, historical or familial ties into account in their decision to grant citizenship to individuals abroad. States should, however, ensure that such a conferral of citizenship respects the principles of friendly, including good neighbourly, relations and territorial sovereignty, and should refrain from conferring citizenship *en masse*, even if dual citizenship is allowed by the State of residence. If a State does accept dual citizenship as part of its legal system, it should not discriminate against dual nationals.“

5) Laut den „Bozner Empfehlungen“ würde selbst eine solche Verständigung nicht ausreichen, doch muss die Sinnhaftigkeit dieser Empfehlungen, konkret jener in Nr. 11, infrage gestellt werden. Tatsächlich hat der Südtiroler Landtag gegen diese Empfehlung entschieden Position bezogen. Dass die OSZE eine einvernehmlich zwischen zwei Staaten getroffene Minderheitenregelung, die es den Minderheitenangehörigen freistellt, ob sie diese annehmen wollen oder nicht, verhindern will, muss erstaunen. Nicht zuletzt wäre damit auch ein massiver Eingriff in die Souveränität der betreffenden Staaten verbunden, die die OSZE stets vorgibt hochzuhalten.

sondern der diplomatische Schutz kann nun von jenem Staat ausgeübt werden, dessen Staatsangehörigkeit „vorwiegend“ (*predominant*) ist.

Die eigentlichen Probleme stellen sich somit auf innerstaatlicher Ebene und da müssen wir feststellen, dass das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, auch in seiner aktuellen Fassung aus 2013, bei der Gewährung der doppelten Staatsbürgerschaft sehr restriktiv ist. Nach wie vor verlangt § 10 des Staatsbürgerschaftsgesetzes für den Fall der Verleihung der Staatsbürgerschaft auf Antrag grundsätzlich den Verzicht auf die ursprüngliche Staatsbürgerschaft.

Dass es auch anders geht, zeigt allerdings § 10 Abs. 6 StBG. Diese Bestimmung, die in Verfassungsrang steht, ermöglicht die Fortführung der ursprünglichen Staatsbürgerschaft bei Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an Fremde, wenn dies wegen bereits erbrachter oder noch zu erwartender außerordentlicher Leistungen im besonderen Interesse der Republik liegt. Auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht ist somit eine doppelte Staatsbürgerschaft möglich.

3. Schlussbemerkungen

Zweifelsohne wäre die Gewährung einer zweiten Staatsbürgerschaft von erheblichem (vor allem ideellem, politischem) Wert für die Südtiroler und völkerrechtlich stehen dem keine wirklich großen Hürden entgegen. Wer sagt, dass die Unionsbürgerschaft die Staatsbürgerschaft obsolet mache, verkennt, dass die EU kein

Staat ist, dass diese keine Generalzuständigkeit hat und dass die Unionsbürgerschaft nur ein Annexrecht ist. Worin liegen nun die Haupthindernisse für die Verwirklichung dieses Anliegens? Diese sind wohl in erster Linie politischer Natur. Vieles ist sowohl im nationalen Recht als auch im Völkerrecht verwirklicht, wenn ein diesbezüglicher politischer Wille gegeben ist. Ohne diesen ist hingegen wenig machbar. Erzwingen oder erstreiten lässt sich eine doppelte Staatsbürgerschaft nicht. Man darf nämlich eines nicht vergessen: Es gibt kein Recht auf eine doppelte Staatsbürgerschaft und wenn Österreich diese nicht gewähren will, wird man sie nicht einfordern können. Sicherlich kann man versuchen, politische Überzeugungsarbeit zu leisten, aber ob eine solche aussichtsreich ist, ob sie opportun ist, das müssen Politiker beantworten und nicht Juristen. Ich habe oft den Eindruck, dass die Beantwortung politischer Fragen einfach mit dem Hinweis auf entgegenstehendes Völkerrecht vermieden wird. Das Völkerrecht ist komplex, irgendeine, vielleicht auch sehr alte Norm wird sich schon finden, die zum eigenen politischen Kalkül passt, und es wird sich ein Gutachter finden, der den Politikern Recht gibt. Das enttäuscht mich, ja es ärgert mich immer wieder, da es diese Wissenschaft entwertet. Das Völkerrecht ist kein willfähriges Feigenblatt für die Politik. Aber um einen etwas versöhnlicheren Ton anzuschlagen: Es ist vielleicht ein Instrument, um höflich und diplomatisch eine Ablehnung auszusprechen, ohne ein verletzendes „Nein“ zu äußern. Sweet words ease rejection!