

LEOPOLD FRANZENS UNIVERSITÄT INNSBRUCK

Institut für Europarecht und Völkerrecht

A-6020 Innsbruck, Innrain 52

Tel: (0512) 507 8305; Fax: (0512) 507 2824; E-mail: walter.obwexer@uibk.ac.at

ao. Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer

Gutachten

Rechtliche Rahmenbedingungen für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“*

- * Alle Begriffe und Formulierungen in diesem Gutachten sind genderneutral zu verstehen.

erstattet von

ao. Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer

Institut für Europarecht und Völkerrecht

Universität Innsbruck

Innrain 52

A-6020 Innsbruck

Tel: 0043 512 507 8305

Fax: 0043 512 507 2824

e-mail: walter.obwexer@uibk.ac.at

Innsbruck, am 24. Mai 2011

Inhalt

I.	Ausgangslage und Fragestellung.....	4
II.	Völkerrechtliche Rahmenbedingungen.....	6
1.	Europäisches Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit (1963) – EÜmStA.....	6
a)	Verminderung mehrfacher Staatsangehörigkeit.....	7
b)	Militärdienstpflicht.....	9
c)	Geltungsdauer und Kündigung des Übereinkommens.....	12
2.	Europäisches Übereinkommen über Staatsangehörigkeit (1997) – EÜStA.....	12
a)	Grundsätze.....	13
b)	Mehrfache Staatsangehörigkeit.....	14
c)	Militärdienstpflicht.....	15
d)	Verhältnis zum Übereinkommen von 1963.....	16
3.	Staatsvertrag von Saint-Germain (1919) – StV St-Germain.....	17
4.	Pariser Vertrag (1946) – PV.....	18
III.	Unionsrechtliche Rahmenbedingungen.....	19
1.	Staatsbürgerschaftsrecht als Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.....	20
2.	Unionsrechtliche Grenzen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit.....	23
3.	Wirkungen von Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit im Unionsrecht.....	29
IV.	Innerstaatliche Rahmenbedingungen in Österreich.....	32
1.	Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	32
2.	Staatsbürgerschaftsrecht.....	34

V.	Innerstaatliche Rahmenbedingungen in Italien	34
VI.	Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen sowie Rechtsfolgen des Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“	35
1.	Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft	36
a)	Erwerb durch Verleihung	37
b)	Erwerb durch Anzeige	37
c)	Zulässigkeit der Doppelstaatsbürgerschaft	38
d)	Verlust der italienischen Staatsbürgerschaft?	39
e)	Verfahren und Kosten für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft	42
2.	Auswirkungen des Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft in Österreich am Beispiel ausgewählter Bereiche	43
a)	Staatsbürgerrechte	44
b)	Wahlrecht	45
c)	Zugang zu öffentlichen Ämtern	46
d)	Wehrpflicht	46
3.	Auswirkungen des Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft in Italien	48
4.	Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft als Instrument des Minderheitenschutzes	50
a)	Stärkung der Schutzfunktion Österreichs?	50
b)	Ausübung des diplomatischen Schutzrechts durch Österreich gegenüber Italien?	51
VII.	Rechtliche Rahmenbedingungen für die Festlegung der Gruppe der begünstigten „Südtiroler“	52
VIII.	Beantwortung der Frage	55

I. Ausgangslage und Fragestellung

Nachdem Italien im Jahre 2006 mit einer Änderung seines Staatsbürgerschaftsgesetzes die Möglichkeit geschaffen hatte, dass Staatsbürger der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, die vor Inkrafttreten des Friedensvertrages vom 10. Februar 1947 italienische Staatsbürger waren und im Gebiet des damaligen Italien ihren Wohnsitz hatten, sowie deren Nachkommen mit italienischer Sprache und Kultur die italienische Staatsbürgerschaft erwerben können,¹ entstanden auch in Südtirol auf politischer Ebene Bestrebungen, den in Südtirol lebenden italienischen Staatsbürgern deutscher und ladinischer Muttersprache den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft zu ermöglichen. Die österreichische Staatsbürgerschaft – so die kolportierten Begründungen – soll zum einen die geistig-kulturelle Verbindung zum Vaterland Österreich stärken und festigen und zum anderen die auf dem Pariser Vertrag (1946) beruhende Schutzfunktion Österreichs zusätzlich absichern.

Am 12. März 2009 brachten die FPÖ-Abgeordneten *Neubauer, Königshofer* und *Gartlgruber* im Nationalrat in Wien einen „Entschließungsantrag betreffend Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an Altösterreicher mit einer fremden Staatsangehörigkeit, die vor den Pariser Vororteverträgen auf dem Gebiet Südtirols und Trentino samt Cortina D’Ampezzo gelebt haben, sowie deren Nachfahren“ ein. Dem folgend soll der Nationalrat beschließen, die Bundesregierung aufzufordern, „eine Regierungsvorlage vorzulegen, die vorsieht, Altösterreichern mit einer fremden Staatsangehörigkeit, die vor den Pariser Vororteverträgen auf dem Gebiet Südtirols und Trentino samt Cortina D’Ampezzo gelebt haben, sowie deren Nachfahren auf Antrag die österreichische Staatsbürgerschaft zu verleihen“.²

Dieser Initiative folgten unter anderem eine Unterschriftenaktion der Süd-Tiroler Freiheit in ganz Tirol, ein Dringlichkeitsantrag betreffend Doppelstaatsbürgerschaft

¹ Vgl Art 1 Gesetz vom 8. 3. 2006, Nr 124, GA vom 28. 3. 2006, Nr 73.

² 532/A(E) XXIV. GP.

für Südtiroler³ der FPÖ im Tiroler Landtag im September 2010⁴ sowie zuletzt eine parlamentarische Bürgerinitiative des Gesamttiroler Schützenbundes. Sie alle zielen auf den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ ab.

Zusätzlichen Rückenwind erhielten die gegenständlichen Bestrebungen durch vergleichbare Regelungen, die in jüngster Vergangenheit in einzelnen EU-Mitgliedstaaten in Kraft traten. So wurde im Mai 2010 in Ungarn ein Gesetz verabschiedet, das den insgesamt 2,5 Mio im Ausland lebenden Personen ungarischer Herkunft und mit ungarischer Sprache die Möglichkeit einräumt, in einem „Eilverfahren“ die ungarische Staatsbürgerschaft zu erwerben. Rumänien hatte kurz zuvor den in der benachbarten Republik Moldau lebenden „Landsleuten“ den Erwerb der rumänischen Staatsbürgerschaft angeboten.⁵

Im Jahr 2008 erwarben in der EU insgesamt 59.449 Bürger eines EU-Mitgliedstaates (zusätzlich) die Staatsbürgerschaft eines anderen EU-Mitgliedstaates. Die größten Gruppen unter diesen „Doppelunionsbürgern“ waren Portugiesen, die die französische Staatsbürgerschaft erhielten (7.778 Personen), Rumänen, die ungarische Staatsbürger wurden (5.535 Personen), und Polen, die die deutsche Staatsbürgerschaft erwarben (4.245 Personen).⁶

Vor diesem Hintergrund soll im Auftrag der Südtiroler Volkspartei die **Frage** beantwortet werden, ob ein Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ rechtlich möglich ist, welche rechtlichen Rahmenbedingungen dabei beachtet werden müssen und welche Rechtswirkungen der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ in Österreich und in Italien hätte.

³ Tiroler Landtag, Dok 404/10.

⁴ Vgl Tiroler Tageszeitung vom 23. 9. 2010, 3.

⁵ Vgl Die Presse vom 5. 1. 2011, 4.

⁶ Vgl Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 25 AEUV: Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2007 – 2010, KOM(2010) 602 endg vom 27. 10. 2010, 4.

In Beantwortung dieser Frage werden zunächst die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt (II.). Im Anschluss daran werden die unionsrechtlichen Rahmenbedingungen skizziert (III.). In der Folge werden die innerstaatlichen Rahmenbedingungen in Österreich (IV.) und in Italien (V.) behandelt. Darauf aufbauend werden die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen sowie die Rechtsfolgen des Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ beschrieben (VI.). Auf der Grundlage aller Rahmenbedingungen wird der Frage nachgegangen, ob und inwieweit sich daraus Vorgaben für die Festlegung der Gruppe der begünstigten „Südtiroler“ ergeben (VII.). Eine zusammenfassende Antwort auf die eingangs gestellte Frage schließt das Gutachten ab (VIII.).

II. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen

Die Republik Österreich und die Republik Italien sind Vertragsparteien mehrerer völkerrechtlicher Abkommen, die das Staatsbürgerschaftsrecht betreffen. Von besonderer Relevanz sind in gegenständlichem Zusammenhang zwei im Schoße des Europarates ausgearbeitete Übereinkommen: (1.) das Europäische Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit und (2.) das Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit. Zu prüfen ist auch, ob (3.) aus dem Staatsvertrag von Saint-Germain (1919) oder (4.) aus dem Pariser Vertrag („*Gruber–De Gasperi*“-Abkommen) (1946) einschlägige Vorgaben resultieren.

1. Europäisches Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit (1963) – EÜmStA

Das Europäische Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit (EÜmStA)⁷ zielt – wie sich bereits aus seinem Titel ergibt – auf eine möglichst weitgehende Verringerung mehrfacher Staatsangehörigkeit ab.

⁷ BGBl 1975/471.

Gleichzeitig regelt es nur das wichtigste Problem mehrfacher Staatsangehörigkeit, nämlich die Wehrdienstpflicht. Dieses Übereinkommen ist für Österreich am 1. September 1975 in Kraft getreten;⁸ es wurde als gesetzändernd genehmigt und nicht unter Erfüllungsvorbehalt gestellt. Dem folgend sind seine Bestimmungen in Österreich grundsätzlich unmittelbar anwendbar.⁹ In Italien gilt das gegenständliche Übereinkommen bereits seit 28. März 1968;¹⁰ es wurde mit Gesetz vom 4. Oktober 1966, Nr 876¹¹ innerstaatlich genehmigt und ab seinem (völkerrechtlichen) Inkrafttreten für anwendbar erklärt.

a) *Verminderung mehrfacher Staatsangehörigkeit*

Zur Erreichung des Ziels einer möglichst weitgehenden Verringerung mehrfacher Staatsangehörigkeit sieht das Übereinkommen vor, dass bei Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit die bisherige Staatsangehörigkeit verloren gehen soll (**Verpflichtung zur Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit**).¹²

Im Einzelnen wird normiert, dass volljährige Staatsangehörige der Vertragsparteien, die infolge einer ausdrücklichen Willenserklärung durch Einbürgerung, Abgabe einer Erklärung oder Wiedererlangung die Staatsangehörigkeit einer anderen Vertragspartei erwerben, ihre frühere Staatsangehörigkeit verlieren; die Beibehaltung ihrer früheren Staatsangehörigkeit ist ihnen nicht zu bewilligen (Art 1 Abs 1 EÜmStA). Dasselbe gilt für minderjährige Staatsangehörige der Vertragsparteien, wenn sie ordnungsgemäß ermächtigt oder vertreten gewesen sind und sofern die Rechtsvorschriften ihres Heimatstaates bei Erwerb der Staatsangehörigkeit einer anderen Vertragspartei durch ausdrückliche Willenserklärung den möglichen Verlust der Staatsangehörigkeit vorsehen (Art 1 Abs 2 EÜmStA). Minderjährige, die im

⁸ BGBl 1976/145.

⁹ Vgl. *Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft, Band I – Historische Entwicklung und völkerrechtliche Grundlagen (1989), 167.

¹⁰ Vgl BGBl 1975/471; 1987/424.

¹¹ GA vom 31. 10. 1966, Nr 272.

¹² Vgl RV 1438 BlgNR 13. GP.

Zeitpunkt und infolge der Einbürgerung, Abgabe einer Erklärung oder Wiedererlangung der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern von Gesetzes wegen die Staatsangehörigkeit einer anderen Vertragspartei erwerben, verlieren gleichfalls ihre frühere Staatsangehörigkeit. Verliert nur der Vater oder nur die Mutter die frühere Staatsangehörigkeit, so bestimmt sich nach den Rechtsvorschriften derjenigen Vertragspartei, deren Staatsangehörigkeit der Minderjährige besaß, welchem Elternteil er in seiner Rechtsstellung folgt; in letzterem Fall können die genannten Gesetze vorsehen, dass der Verlust der Staatsangehörigkeit von der vorherigen Zustimmung des anderen Elternteils oder des gesetzlichen Vertreters zum Erwerb der neuen Staatsangehörigkeit abhängig gemacht wird. Diejenige Vertragspartei, deren Staatsangehörigkeit der Minderjährige besaß, kann besondere Bedingungen festlegen, unter denen der Minderjährige nach Erreichung der Volljährigkeit diese Staatsangehörigkeit auf Grund einer ausdrücklichen Willenserklärung wiedererwerben kann (Art 1 Abs 3 EÜmStA).¹³

Sowohl Österreich als auch Italien haben zur Verpflichtung der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit in Art 1 EÜmStA einen **Vorbehalt** angebracht (Art 8 Abs 1 iVm Anlage EÜmStA). Während **Österreich** sich lediglich gemäß Pkt 3 der Anlage das Recht vorbehalten hat, einem seiner Staatsangehörigen zu bewilligen, seine bisherige Staatsangehörigkeit beizubehalten, wenn die Vertragspartei, deren Staatsangehörigkeit er gemäß Art 1 EÜmStA zu erwerben beantragt, dem vorher zugestimmt hat,¹⁴ machte **Italien** vom Vorbehaltsregime der Anlage zum Übereinkommen umfassend Gebrauch. Es behielt es sich unter anderem das Recht vor, den in Art 1 EÜmStA vorgesehenen Verlust der Staatsangehörigkeit von der Voraussetzung abhängig zu machen, dass die betreffende Person ihren ordentlichen Wohnsitz gewöhnlich außerhalb des italienischen Hoheitsgebietes hat oder dort zu irgendeinem Zeitpunkt ihren ordentlichen Wohnsitz begründet, es sei denn, dass im Falle des Erwerbs einer fremden Staatsangehörigkeit kraft ausdrücklicher

¹³ Siehe dazu ausführlich *Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft I, 191.

¹⁴ Vgl Erklärung der Republik Österreich betreffend den in Pkt 3 der Anlage zum Übereinkommen vorgesehenen Vorbehalt, BGBl 1975/471.

Willenserklärung die betreffende Person durch die zuständige Behörde von der Voraussetzung des ordentlichen Wohnsitzes im Ausland befreit wird.¹⁵

Art 2 EÜmStA verpflichtet die Vertragsparteien, einem Mehrstaater die **Möglichkeit** einzuräumen, auf die **Staatsangehörigkeit zu verzichten**. Die Bewilligung dieses Verzichts darf nicht verwehrt werden, wenn der betreffende Mehrstaater seit über zehn Jahren seinen ordentlichen Wohnsitz außerhalb des Hoheitsgebietes der Vertragspartei hat, auf deren Staatsangehörigkeit er verzichten möchte, und im Zeitpunkt der Antragstellung in jenem Vertragsstaat wohnt, dessen Staatsangehörigkeit er behalten will. Gemäß Art 3 EÜmStA ist die Erhebung von besonderen **Gebühren oder Abgaben** anlässlich des Verzichts auf die Staatsangehörigkeit verboten.

Art 4 EÜmStA enthält eine **salvatorische Klausel** zugunsten innerstaatlicher Rechtsvorschriften oder anderer völkerrechtlicher Übereinkommen, die geeignet sind, die Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit in stärkerem Maße zu verringern.

b) Militärdienstpflicht

Wer die Staatsangehörigkeit von zwei oder mehreren Vertragsparteien besitzt, braucht seine Militärdienstpflicht nur gegenüber einer dieser Vertragsparteien zu erfüllen (**Grundsatz der einmaligen Militärdienstpflicht**) (Art 5 Abs 1 EÜmStA). Dabei ist der Betreffende grundsätzlich zur Leistung des Militärdienstes gegenüber derjenigen Vertragspartei verpflichtet, in deren Hoheitsgebiet er seinen ordentlichen Wohnsitz hat. Bis zum Alter von 19 Jahren steht es ihm jedoch frei, seine Militärdienstpflicht bei jeder anderen Vertragspartei zu erfüllen, deren Staatsangehörigkeit er ebenfalls besitzt, indem er als Freiwilliger einen Militärdienst von mindestens der gleichen tatsächlichen Gesamtdauer ableistet, wie sie für den aktiven Militärdienst der erstgenannten Vertragspartei vorgesehen ist (Art 6 Abs 1 EÜmStA). Wer seinen ordentlichen Wohnsitz im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei, deren Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, oder im Hoheitsgebiet eines Nichtvertragsstaates

¹⁵ Vgl Erklärung Italiens abgegeben gemäß Art 8 des Übereinkommens, BGBl 1975/471, idF BGBl 1987/424.

hat, kann wählen, bei welcher Vertragspartei, deren Staatsangehörigkeit er besitzt, er seinen Militärdienst ableisten will (Art 6 Abs 2 EÜmStA).

Hat ein Mehrstaater seine Militärdienstpflicht nach Art 6 Abs 1 oder Abs 2 EÜmStA gegenüber einer Vertragspartei im Einklang mit deren Rechtsvorschriften erfüllt, so gilt die Militärdienstpflicht auch gegenüber der oder den Vertragsparteien als erfüllt, deren Staatsangehörigkeit der Mehrstaater ebenfalls besitzt (Art 6 Abs 3 EÜmStA). Diese **Befreiungsregel** ist unmittelbar anwendbar.¹⁶

Abgerundet wird die Militärdienstpflichtregelung durch die Vorgabe, dass ihre Anwendung nicht die Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen berührt (Art 6 Abs 6 EÜmStA). Diese **Unberührtheitsklausel** bedeutet, dass ein Staatsangehöriger eines Vertragsstaates, der freiwillig in den Militärdienst eines anderen Vertragsstaates, dessen Staatsangehörigkeit er ebenfalls besitzt, eintritt, nicht erstere Staatsangehörigkeit verlieren darf.¹⁷

Das gegenständliche Regelungsregime bezieht sich nach seinem Wortlaut zwar nur auf die Militärdienstpflicht und nimmt nicht Bezug auf eventuelle **Ersatzdienste**, wie etwa den Zivildienst nach österreichischem Recht. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Ableistung eines solchen Ersatzdienstes der Ableistung eines Militärdienstes gleichzuhalten ist, wenn damit die militärischen Verpflichtungen gegenüber dem betroffenen Staat erfüllt sind. Dies resultiert primär daraus, dass im authentischen englischen und französischen Text nur von „militärischen Verpflichtungen“ und deren Erfüllung die Rede ist, nicht aber von der Ableistung eines militärischen Dienstes (Militärdienstpflicht).¹⁸

Vom gegenständlichen Regelungsregime nicht erfasst sind hingegen jene Fallkonstellationen, in denen die Vertragspartei, in deren Hoheitsgebiet der betreffende Mehrstaater seinen ordentlichen Wohnsitz hat, überhaupt **keine**

¹⁶ So auch *Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft I, 169.

¹⁷ Vgl *Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft I, 168.

¹⁸ So – mit umfassender Begründung – *Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft I, 169.

Wehrpflicht vorsieht. Dies trifft beispielsweise auf Italien zu, das die Wehrdienstpflicht mit 1. Juli 2005 ausgesetzt hat.¹⁹

Schließlich gilt das gegenständliche Regelungsregime nur vorbehaltlich von **Sonderabkommen** zwischen den beteiligten Vertragsparteien (Art 5 Abs 2 und Art 6 Abs 1 Satz 1 EÜmStA). Ein derartiges Sonderabkommen wäre das Protokoll über militärische Pflichten in gewissen Fällen doppelter Staatsangehörigkeit (1930).²⁰ Dieses bestimmt in seinem Art 1 Abs 1, dass Doppelstaater, wenn sie im Gebiet eines Heimatstaates ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben und mit diesem tatsächlich am meisten verbunden sind, in allen anderen Heimatstaaten „von allen militärischen Pflichten befreit sind“. Diese unmittelbar anwendbare Bestimmung schließt die Wehrpflicht in einem Heimatstaat dann aus, wenn der betroffene Doppelstaater in einem anderen Heimatstaat seinen Wohnsitz und die faktisch engste Beziehung hat. Ob er dort seine Wehrpflicht erfüllt hat, ist nicht von Relevanz. Andererseits ist ein Doppelstaater, der in keinem seiner Heimatstaaten diese Voraussetzungen erfüllt, davon nicht erfasst und kann somit von jedem dieser Staaten zum Militärdienst herangezogen werden.²¹ Das gegenständliche Sonderabkommen gilt allerdings nur für Österreich; für diesen Staat ist es am 26. Oktober 1958 in Kraft getreten. Italien ist hingegen nicht (mehr) Vertragspartei dieses Protokolls.²²

¹⁹ Gesetz vom 23. 8. 2004, Nr 226, GA vom 31. 8. 2004, Nr 204; aufgehoben durch Art 2268 Abs 1 Legislativdekret vom 15. 3. 2010, Nr 66.

²⁰ BGBl 1958/214.

²¹ Vgl *Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft I, 165.

²² Vgl RIS
<http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR11005336&ResultFunctionToken=e9278156-3314-468a-add7-78c5353a5496&Kundmachungsorgan=&Index=&Titel=&Gesetzesnummer=&VonArtikel=&BisArtikel=&VonParagraf=&BisParagraf=&VonAnlage=&BisAnlage=&Typ=&Kundmachungsnummer=&Unterzeichnungsdatum=&FassungVom=04.01.2011&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=Protokoll+Staatsangeh%c3%b6rigkeit> (abgerufen am 4. 1. 2011).

c) *Geltungsdauer und Kündigung des Übereinkommens*

Das Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit gilt auf **unbestimmte Zeit** (Art 12 Abs 1 EÜmStA).

Jede Vertragspartei kann das Übereinkommen jedoch durch eine an den Generalsekretär des Europarates gerichtete Notifikation **kündigen** (Art 12 Abs 2 EÜmStA). Die Kündigung wird ein Jahr nach dem Eingang dieser Notifikation beim Generalsekretär wirksam (Art 12 Abs 3 EÜmStA).

Die Kündigung muss nach einer Auslegungsvereinbarung vom 2. April 2007 nicht das gesamte Übereinkommen zum Gegenstand haben, sondern kann auch auf Kapitel I EÜStA beschränkt werden.

Die Bundesrepublik Deutschland, die mit 18. Dezember 1969 Vertragspartei geworden war, hat das gegenständliche Übereinkommen am 20. Dezember 2001 gekündigt. Diese Kündigung wurde mit 21. Dezember 2002 wirksam.²³

2. Europäisches Übereinkommen über Staatsangehörigkeit (1997) – EÜStA

Das Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit (EÜStA) soll möglichst alle Aspekte der Staatsangehörigkeit regeln und in einem einzigen Dokument zusammenfassen. Dem folgend werden darin alle wichtigen Aspekte der Staatsangehörigkeit angesprochen: Grundsätze, Erwerb, Beibehaltung, Verlust, Wiedererwerb, Verfahrensrechte, mehrfache Staatsangehörigkeit, Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit Staatennachfolge, Wehrpflicht und Zusammenarbeit zwischen den Staaten.²⁴ In der Frage der Mehrstaatigkeit basiert das Übereinkommen in Anbetracht der unterschiedlichen Haltung der Staaten auf der Erkenntnis, dass es „jedem Staat freisteht, zu entscheiden, welche Folgen er in seinem innerstaatlichen Recht an die Tatsache knüpft, dass ein Staatsangehöriger eine andere

²³ Vgl *Von Münch*, Die deutsche Staatsangehörigkeit. Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft (2007), 164.

²⁴ Vgl EB RV 1089 BlgNR, 20. GP.

Staatsangehörigkeit erwirbt oder besitzt“ (Erwgr 7 EÜStA). Damit weicht es in diesem Punkt wesentlich vom Europäischen Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit ab. Diese neue Ausrichtung ist primär darauf zurückzuführen, dass der in den Jahrzehnten zuvor geführte Kampf gegen die Mehrfachstaatsangehörigkeit einerseits nicht mit Erfolg geführt werden konnte und andererseits nicht mehr zeitgemäß scheint.²⁵ So hatte beispielsweise innerhalb der EU-Mitgliedstaaten ein Umdenkprozess eingesetzt, der dazu führte, dass inzwischen die Mehrheit dieser Mitgliedstaaten Mehrfachbürgerschaften zulässt.²⁶

Das gegenständliche Übereinkommen wurde sowohl von Österreich als auch von Italien am 6. November 1997 unterzeichnet. Bislang hat es allerdings nur Österreich ratifiziert; für Österreich ist das Übereinkommen am 1. März 2000 in Kraft getreten.

a) Grundsätze

Das gegenständliche Übereinkommen beinhaltet Grundsätze und Vorschriften, die die Staatsangehörigkeit natürlicher Personen betreffen, und Vorschriften zur Regelung der Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit, nach denen sich das innerstaatliche Recht richten soll (Art 1 EÜStA).

Für die Zwecke dieses Übereinkommens bedeutet „**Staatsangehörigkeit**“ das rechtliche Band zwischen einer Person und einem Staat und weist nicht auf die Volkszugehörigkeit einer Person hin (Art 2 lit a EÜStA). Unter „**mehrfacher Staatsangehörigkeit**“ ist der gleichzeitige Besitz zweier oder mehrerer Staatsangehörigkeiten durch eine Person zu verstehen (Art 2 lit b EÜStA).

Einem Grundsatz des Völkerrechts folgend sieht Art 3 Abs 1 EÜStA vor, dass jeder **Staat** nach eigenem Recht bestimmt, wer seine **Staatsangehörigen** sind. Dieses Recht ist von den anderen Staaten anzuerkennen, soweit es mit anwendbaren

²⁵ Vgl. *Valchars*, Defizitäre Demokratie. Staatsbürgerschaft und Wahlrecht im Einwanderungsland Österreich (2006), 34.

²⁶ Vgl. *Wiederin*, Staatsbürgerschaftsrecht in Europa: Elemente und Entwicklungen, ZÖR 2009, 421 (429).

internationalen Übereinkommen, völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht und den in Bezug auf die Staatsangehörigkeit allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen in Einklang steht (Art 3 Abs 2 EÜStA).

b) Mehrfache Staatsangehörigkeit

Kapitel V EÜStA beinhaltet mehrere Bestimmungen zur mehrfachen Staatsangehörigkeit.

Art 14 EÜStA regelt **Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes**. Demnach gestattet ein Vertragsstaat a) Kindern, die bei der Geburt automatisch unterschiedliche Staatsangehörigkeiten erworben haben, die Beibehaltung dieser Staatsangehörigkeiten sowie b) seinen Staatsangehörigen den Besitz einer weiteren Staatsangehörigkeit, wenn die weitere Staatsangehörigkeit durch Eheschließung automatisch erworben wird. Die Beibehaltung der Staatsangehörigkeiten in diesen beiden Fällen (Erwerb ex lege) steht dem Verlust der Staatsangehörigkeit bei willentlichem Austritt aus dem Treueband (Art 7 EÜStA), zB bei freiwilligem Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit, nicht entgegen.

Art 15 EÜStA beinhaltet **andere mögliche Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit**. Er sieht vor, dass die Bestimmungen dieses Übereinkommens nicht das Recht eines Vertragsstaates beschränken, in seinem innerstaatlichen Recht zu bestimmen, ob a) seine Staatsangehörigen, die die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates erwerben oder besitzen, seine Staatsangehörigkeit behalten oder verlieren, sowie b) der Erwerb oder die Beibehaltung seiner Staatsangehörigkeit von der Aufgabe oder dem Verlust einer anderen Staatsangehörigkeit abhängt.

Dem folgend schränkt das gegenständliche Übereinkommen – wertneutral – das Recht der Vertragsstaaten, Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit zuzulassen, nicht ein. Diese Möglichkeit kann allerdings durch anders lautende völkerrechtliche Verpflichtungen beschränkt sein, wie sie zB im Europäischen Übereinkommen über

die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit normiert sind.²⁷

Art 16 EÜStA sieht unter dem Titel „**Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit**“ vor, dass ein Vertragsstaat den Erwerb oder die Beibehaltung seiner Staatsangehörigkeit nicht von der Aufgabe oder dem Verlust einer anderen Staatsangehörigkeit abhängig machen darf, wenn die Aufgabe oder der Verlust unmöglich oder unzumutbar ist.

Mit dieser Vorschrift soll sichergestellt werden, dass eine Person nicht am Erwerb oder Besitz einer Staatsangehörigkeit gehindert wird, weil es unmöglich oder schwierig ist, eine andere Staatsangehörigkeit zu verlieren. Ob unzumutbare faktische oder rechtliche Anforderungen bestehen, ist in jedem Einzelfall von den innerstaatlichen Behörden des Vertragsstaates zu beurteilen, dessen Staatsangehörigkeit die Person erwerben möchte.²⁸

Art 17 EÜStA schließlich regelt **Rechte und Pflichten** im Zusammenhang mit mehrfacher Staatsangehörigkeit. Als Grundregel gilt, dass die Staatsangehörigen eines Vertragsstaates, die eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen, in dem Hoheitsgebiet des Vertragsstaates, in dem sie ansässig sind, dieselben Rechte und Pflichten wie andere Staatsangehörige dieses Vertragsstaates haben (Art 17 Abs 1 EÜStA).

Die Regelungen des Übereinkommens über mehrfache Staatsangehörigkeit lassen unter anderem die völkerrechtlichen Vorschriften über den **diplomatischen oder konsularischen Schutz** durch einen Vertragsstaat für einen seiner Staatsangehörigen, der gleichzeitig eine weitere Staatsangehörigkeit besitzt, unberührt (Art 17 Abs 2 lit a EÜStA).

c) Militärdienstpflicht

Kapitel VII EÜStA regelt die **Erfüllung der Militärdienstpflicht** in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit. Dabei wurden die einschlägigen Bestimmungen des

²⁷ Siehe dazu vorstehend Pkt II.1.a).

²⁸ Vgl EB RV 1089 BlgNR, 20 GP.

Europäischen Übereinkommens über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit²⁹ im Wesentlichen übernommen (Art 21 EÜStA). Gleichzeitig wurden sie um die Bestimmungen über den Zivilersatzdienst und die Ausnahme von der Militärdienstpflicht ergänzt (Art 22 EÜStA). Letztere Bestimmung sieht vor, dass bei Personen, die von der Militärdienstpflicht ausgenommen wurden oder die gegenüber einem Vertragsstaat ersatzweise Zivildienst geleistet haben, davon ausgegangen wird, dass sie ihre Militärdienstpflicht auch gegenüber dem anderen Vertragsstaat erfüllt haben, dessen Staatsangehörigkeit sie ebenfalls besitzen. Außerdem ist vorgesehen, dass bei Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in einem Vertragsstaat haben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, und der **keine Militärdienstpflicht** vorsieht, davon ausgegangen wird, dass sie diese auch gegenüber dem anderen Vertragsstaat erfüllt haben, dessen Staatsangehörigkeit sie ebenfalls besitzen und der eine Militärdienstpflicht auferlegt. Diese **Befreiungsregel** bei Fehlen einer Militärdienstpflicht im Vertragsstaat des gewöhnlichen Aufenthalts gilt gegenüber einem anderen Vertragsstaat, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person ebenfalls besitzt, jedoch nur dann, wenn der gewöhnliche Aufenthalt bis zu einem bestimmten Alter aufrechterhalten wurde, das jeder betroffene Vertragsstaat bei der Unterzeichnung oder der Ratifikation notifiziert. Österreich hat dieses Alter in einer Erklärung zu Art 22 lit b EÜStA mit der Vollendung des 35. Lebensjahres festgelegt.³⁰

d) Verhältnis zum Übereinkommen von 1963

Gemäß Art 26 Abs 2 lit a EÜStA hat dieses Übereinkommen keinen Einfluss auf die Anwendung des Übereinkommens aus dem Jahre 1963 über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit und seiner Protokolle. Daraus resultiert zunächst, dass das spätere Übereinkommen das frühere Übereinkommen auch zwischen

²⁹ Siehe dazu vorstehend Pkt II.1.b).

³⁰ BGBl III 2000/39.

denselben Vertragsparteien nicht ersetzt. Des Weiteren folgt daraus, dass im Falle einer Kollision zwischen beiden Übereinkommen nicht das spätere Übereinkommen dem früheren Übereinkommen derogiert, sondern das **frühere Übereinkommen unberührt bleibt** und weiter anzuwenden ist.

Andere verbindliche völkerrechtliche Instrumente sind im Verhältnis zwischen den Vertragsstaaten dieser Instrumente hingegen nur noch insoweit anwendbar, als sie mit diesem Übereinkommen vereinbar sind (Art 26 Abs 2 lit b EÜStA).

Art 26 Abs 1 EÜStA beinhaltet als allgemeinen Grundsatz ein **Günstigkeitsprinzip**. Demnach stehen die Bestimmungen dieses Übereinkommens Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts und verbindlichen Völkerrechtsinstrumenten nicht entgegen, die bereits in Kraft sind oder möglicherweise in Kraft treten und den Personen im Bereich der Staatsangehörigkeit günstigere Rechte gewähren oder gewähren würden.

3. Staatsvertrag von Saint-Germain (1919) – StV St-Germain

Mit dem Staatsvertrag von Saint-Germain (1919),³¹ unterzeichnet zwischen den alliierten und assoziierten Mächten einerseits und Deutsch-Österreich andererseits am 10. September 1919, wurde **Südtirol** von Österreich abgetrennt und **Italien zugesprochen** (Art 27 StV St-Germain).³² Mit der Grenzverschiebung und dem damit verbundenen **Gebietsübergang** wurde gleichzeitig auch die Staatsbürgerschaft der davon betroffenen Personen geregelt. Art 70 StV St-Germain sieht diesbezüglich vor, dass „alle Personen, die das Heimatrecht (*pertinenza*) in einem Gebiete besitzen, das früher zu den Gebieten der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie gehörte, ... ohne weiteres und unter Ausschluß der österreichischen Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit desjenigen Staates, der auf dem genannten Gebiete die Souveränität ausübt, (erwerben)“ (**automatischer Erwerb der neuen Staatsangehörigkeit**). Abweichend von dieser Regel konnten Personen über

³¹ StGBI 1920/303.

³² Vgl zB *Hummer*, Der internationale Status Österreichs seit 1918, in Neuhold/Hummer/Schreuer (Hrsg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁴ (2004), Rz 3033.

18 Jahren für die Zugehörigkeit zu dem Staat optieren, in dem sie heimatberechtigt waren, bevor sie das Heimatrecht in dem übertragenen Gebiet erworben hatten. Dieses **Optionsrecht** bestand für den Zeitraum eines Jahres ab Inkrafttreten des Staatsvertrages und war mit der Verpflichtung verbunden, in den folgenden zwölf Monaten den Wohnsitz in den Staat zu verlegen, für den optiert wurde (Art 78 StV St-Germain). Zusätzlich wurde Österreich verpflichtet, die neue **Staatsangehörigkeit anzuerkennen** und die neuen Staatsangehörigen der alliierten und assoziierten Mächte „von jeder Pflicht gegenüber ihrem ursprünglichen Heimatstaate zu entbinden“ (Art 230 StV St-Germain).

Die gegenständlichen Bestimmungen sind sowohl nach ihrem Wortlaut als auch in ihrem Kontext auf den Gebietsübergang von der österreichisch-ungarischen Monarchie auf alliierte und assoziierte Mächte, vorliegend Italien, bezogen. Dem folgend wurden sie **mit ihrer Erfüllung inhaltlich obsolet**.

Für die Zeit danach normiert Art 70 StV St-Germain **kein Verbot der Doppelstaatsbürgerschaft** im Verhältnis zwischen Österreich und Italien. Ebenso kann aus Art 230 StV St-Germain nicht abgeleitet werden, dass allfällige Doppelstaatsbürger Italiens und Österreichs in Österreich von jeder Pflicht zu entbinden sind.

4. Pariser Vertrag (1946) – PV

Der **Pariser Vertrag** vom 5. September 1946 („*Gruber–De Gasperi*“-Abkommen, PV)³³ gewährt den „deutschsprachigen Bewohnern der Provinz Bozen und der benachbarten zweisprachigen Gemeinden der Provinz Trient“ eine **Territorialautonomie**. Auf die **Staatsbürgerschaft** wird nur in zwei Bestimmungen Bezug genommen. Erstens bestimmt Pkt 1 Abs 2 PV, dass den „Staatsbürgern deutscher Sprache“ besondere Maßnahmen zu gewähren sind, nämlich (a) Volks- und Mittelschulunterricht in ihrer Muttersprache, (b) Gleichberechtigung der deutschen und der italienischen Sprache in öffentlichen Ämtern und amtlichen Urkunden wie

³³ Abgedruckt ua in *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* (Hrsg), Das neue Autonomiestatut (2003), 9.

auch in der zweisprachigen Ortsnamengebung, (c) Recht auf Wiedererwerb der deutschen Familiennamen und (d) Gleichberechtigung beim Zugang zu öffentlichen Ämtern. Zweitens sieht Pkt 3 Ziff a PV vor, dass Italien „im Geiste der Billigkeit und Weitherzigkeit die Frage der Staatsbürgerschaftsoptionen“ innerhalb eines Jahres ab Unterzeichnung des Vertrages neu zu regeln hat.

Während in Pkt 1 Ziff 2 PV der Verweis auf die Staatsbürger nur dazu dient, die Begünstigten zu definieren, kann aus der in Pkt 3 Ziff a PV enthaltenen Verpflichtung Italiens, die Frage der Staatsbürgerschaftsoption „im Geiste der Billigkeit und Weitherzigkeit ... zu regeln“, implizit abgeleitet werden, dass **Italien** allen in Südtirol lebenden deutschsprachigen Bewohnern den **Erwerb seiner Staatsbürgerschaft ermöglichen** soll. Eine eindeutige Verpflichtung resultiert daraus aber nicht. Dem folgend könnte sich ein Südtiroler, dem Italien wegen des Erwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit die italienische Staatsbürgerschaft entzieht, sich nicht unter Berufung auf den Pariser Vertrag mit Erfolg dagegen wehren.

Andererseits **verbietet** der Pariser Vertrag aber auch **nicht**, dass die in Südtirol lebenden italienischen Staatsbürger deutscher und ladinischer Muttersprache die **Staatsbürgerschaft** eines **anderen Staates**, konkret die der Schutzmacht Österreich, erwerben.

III. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen

Das Staatsbürgerschaftsrecht fällt beim derzeitigem Stand des Unionsrechts³⁴ in die (ausschließliche) Zuständigkeit der Mitglie

dstaaten.³⁵ Dies gilt auch dann, wenn diese die Staatsangehörigkeit für die Zwecke des Unionsrechts festlegen. Im Anwendungsbereich des Unionsrechts sind ihnen jedoch unionsrechtliche Grenzen gesetzt.

³⁴ Zum Unionsrecht nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon vgl zB *Obwexer*, Die Rechtsstellung Einzelner in der Union nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, ÖJZ 2010, 101 (103).

1. Staatsbürgerschaftsrecht als Zuständigkeit der Mitgliedstaaten

Bereits vor dem Inkrafttreten des EU-Vertrages (1992) hatten einzelne **Mitgliedstaaten** wiederholt für sich die Befugnis in Anspruch genommen, den Kreis der **eigenen Staatsangehörigen** auch für die Zwecke des (damaligen) Gemeinschaftsrechts zu **definieren**.³⁶

So hat etwa die **Bundesrepublik Deutschland** bei der Unterzeichnung der Römer Verträge am 25. März 1957 eine eigene Erklärung³⁷ abgegeben, wonach „als Staatsangehörige der Bundesrepublik Deutschland alle Deutschen im Sinne des Grundgesetzes gelten“. Damit wurde auf Art 116 GG Bezug genommen, der neben den deutschen Staatsangehörigen unter bestimmten Voraussetzungen auch die Flüchtlinge und Vertriebenen deutscher Volkszugehörigkeit aber fremder Staatsangehörigkeit erfasst.³⁸

Im Gegensatz dazu hat das **Vereinigte Königreich** den Kreis der britischen Staatsangehörigen für die Zwecke des Gemeinschaftsrechts anders definiert als für das innerstaatliche Recht und den völkerrechtlichen Verkehr. Entsprechend der der Schlussakte des Beitrittsvertrages vom 12. Jänner 1972 beigefügten³⁹ und 1982 erneuerten Erklärung⁴⁰ gelten als Staatsangehörige des Vereinigten Königreiches Großbritannien und Nordirland (a) britische Bürger, (b) Personen, die britische Untertanen sind und im Vereinigten Königreich das Aufenthaltsrecht besitzen, sowie

³⁵ Vgl zuletzt EuGH, Rs C-135/08, *Rottmann*, Urteil vom 2. 3. 2010, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 39.

³⁶ Vgl *Schönberger*, Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht (2005), 276, mwN.

³⁷ dBGBl 1957 II, 764.

³⁸ Vgl zB *Schulz*, Freizügigkeit für Unionsbürger (1996), 72.

³⁹ AB1 1972 L 73, 196.

⁴⁰ AB1 1983 L 23, 1. Diese Erklärung trat am 1. 1. 1983 an die Stelle der Erklärung von 1972.

(c) Bürger der „British Dependent Territories“, die ihre Staatsangehörigkeit aufgrund einer Verbindung mit Gibraltar erwerben.⁴¹

Diese unwidersprochen gebliebene Praxis wurde in der **Erklärung zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats** in der Schlussakte des EU-Vertrages⁴² ausdrücklich anerkannt.⁴³ Demnach wird „bei Bezugnahmen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, allein durch Bezug auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats geregelt. Die Mitgliedstaaten können zur Unterrichtung in einer Erklärung gegenüber dem Vorsitz angeben, wer für die Zwecke der Gemeinschaft als ihr Staatsangehöriger anzusehen ist, und ihre Erklärung erforderlichenfalls ändern.“⁴⁴ Diese – von der Regierungskonferenz über die Politische Union akkordierte und von beiden Regierungskonferenzen angenommene – Erklärung bildet zwar keinen (integrierenden) Bestandteil der die EU begründenden Verträge, ist aber gemäß Art 31 Abs 2 lit a des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (Wiener Vertragsrechtskonvention, WVK)⁴⁵ bei der Auslegung der einschlägigen Vertragsbestimmungen, insbesondere zur Abgrenzung ihres persönlichen Anwendungsbereiches, als Auslegungshilfe zu berücksichtigen.⁴⁶ Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sind ein- oder mehrseitige Erklärungen „als eine

⁴¹ Vgl. *Sauerwald*, Die Unionsbürgerschaft und das Staatsangehörigkeitsrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (1996), 87.

⁴² ABl 1992 C 191, 98.

⁴³ Vgl. Antwort des Rates vom 7. 4. 1998 auf die Schriftliche Anfrage E-190/98 von Christiana Muscardini (NI), ABl 1998 C 196, 120; Antwort der Kommission vom 23. 3. 1998 auf die Schriftliche Anfrage E-198/98 von Kirsten Jensen (PSE), ABl 1998 C 223, 136.

⁴⁴ Ende 1997 hatte noch kein Mitgliedstaat eine derartige Erklärung gegenüber dem Vorsitz abgegeben. Vgl. Antwort des Rates vom 19. 1. 1998 auf die Schriftliche Anfrage E-3588/97 von Brendan Donnelly (PPE), ABl 1998 C 158, 159.

⁴⁵ BGBl 1980/40.

⁴⁶ EuGH, Rs C-135/08, *Rottmann*, Urteil vom 2. 3. 2010, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 40.

sich auf den Vertrag beziehende Urkunde zu dessen Auslegung (...) heranzuziehen“.⁴⁷ Demnach ist insbesondere der persönliche Geltungsbereich der unionsrechtlichen Vorschriften für das Vereinigte Königreich entsprechend der Erklärung von 1972 bzw der Erklärung von 1982 zu bestimmen.⁴⁸ Ein- oder mehrseitige Erklärungen dürfen bei der Auslegung einer Bestimmung allerdings nicht berücksichtigt werden, „wenn ihr Inhalt (...) im Wortlaut dieser Bestimmung keinen Niederschlag gefunden hat und ihm somit keine rechtliche Bedeutung zukommt“.⁴⁹

Die in der Erklärung zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats vorgegebene Auslegung der auf die Staatsangehörigkeit bezogenen Bestimmungen des EG-Vertrages wurde im Rahmen der Tagung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 1992 in Edinburgh⁵⁰ unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Unionsbürgerschaft bestätigt. Gemäß Abschnitt A Satz 3 des **Beschlusses der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs zu bestimmten von Dänemark aufgeworfenen Problemen betreffend den Vertrag über die Europäische Union**⁵¹ wird die Frage, ob eine Person die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt, „einzig und allein auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts des betreffenden Mitgliedstaats geregelt“.⁵² Dabei handelt es sich nicht um eine Sonderregelung für Dänemark, sondern lediglich um eine (zusätzliche) Klarstellung der bestehenden Rechtslage.⁵³

⁴⁷ EuGH, Rs C-192/99, *Kaur*, Slg 2001, I-1237, Rdnr 24.

⁴⁸ EuGH, Rs C-192/99, *Kaur*, Slg 2001, I-1237, Rdnr 23 f.

⁴⁹ EuGH, Rs C-233/97, *KappAhl*, Slg 1998, I-8069, Rdnr 23.

⁵⁰ Europäischer Rat von Edinburgh vom 11./12. 12. 1992, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1, in *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (Hrsg), Europäischer Rat von Edinburgh (1992), 49.

⁵¹ ABl 1992 C 348, 1.

⁵² Vgl *Schuster*, Der Sonderstatus Dänemarks im Vertrag über die Europäische Union, EuZW 1993, 177.

⁵³ Vgl *Hilf* in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union. Kommentar (Loseblattausgabe), Art 17 EGV Rz 42.

2. Unionsrechtliche Grenzen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit

Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Regelung ihres Staatsbürgerschaftsrechts garantiert diesen jedoch nicht völlige Ermessensfreiheit. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sind die **Mitgliedstaaten** nämlich auch in den Bereichen ihrer (ausschließlichen) Zuständigkeit **verpflichtet**, das **Unionsrecht zu beachten**.⁵⁴ So dürfen sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts keine Rechtsvorschriften erlassen, die zu einer Diskriminierung von Personen führen, denen das Unionsrecht einen Anspruch auf Gleichbehandlung verleiht, oder die die vom Unionsrecht garantierten Grundfreiheiten beschränken.⁵⁵

Diese Rechtsprechung wurde vom EuGH Anfang Juli 1992 auch für den Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts bestätigt. In seinem **Urteil** im Fall *Micheletti*⁵⁶ führte der Gerichtshof aus, dass „die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit nach dem internationalen Recht der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten (unterliegt)“. Gleichzeitig fügte er – in Weiterentwicklung seiner bisherigen Rechtsprechung⁵⁷ – einschränkend hinzu, „daß von dieser Zuständigkeit unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts Gebrauch zu machen (ist)“.⁵⁸

⁵⁴ Vgl – zum Staatsangehörigkeitsrecht – GA *M. Póitres Maduro*, Schlussanträge in der Rs C-135/08, *Rottmann*, Schlussanträge vom 30. 9. 2009, noch nicht in der Slg veröffentlicht (Rdnr 20 u 28).

⁵⁵ Vgl zB EuGH, Rs 186/87, *Cowan*, Slg 1989, 195, Rdnr 19; verb Rs C-6/90 u C-9/90, *Francovich ua*, Slg 1991, I-5357, Rdnr 42; Rs C-43/95, *Data Delecta und Forsberg*, Slg 1996, I-4661, Rdnr 12; Rs C-58/98, *Corsten*, Slg 2000, I-7919, Rdnr 31; Rs C-108/96, *Mac Quen ua*, Slg 2001, I-837, Rdnr 24; Rs C-294/00, *Gräbner*, Slg 2002, I-6515, Rdnr 26.

⁵⁶ EuGH, Rs C-369/90, *Micheletti*, Slg 1992, I-4239.

⁵⁷ Vgl *Greenwood*, Nationality and Free Movement, 188.

⁵⁸ EuGH, Rs C-369/90, *Micheletti*, Slg 1992, I-4239, Rdnr 10. Vgl *de Groot*, Auf dem Weg zu einer europäischen Staatsangehörigkeit, in Coen/Hölscheidt/Pieper (Hrsg), FS Bleckmann (1993), 87 (100); *Sauerwald*, Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeitsrecht, 97; *Schulz*, Freizügigkeit und Unionsbürgerschaft, 72; *Zimmermann*, Europäisches Gemeinschaftsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung des Problems mehrfacher Staatsangehörigkeit, EuR 1995, 54 (59).

Diese Rechtsprechung wurde in der Folge mehrfach bestätigt⁵⁹ und ab dem 1. Dezember 2009 im Unionsrecht weiter geführt.⁶⁰ Demzufolge wäre eine nationale Regelung, wonach ein in einem anderen Mitgliedstaat wohnhafter Unionsbürger die Staatsangehörigkeit seines Heimatstaates nur deshalb verliert, weil er nicht in seinem Heimatstaat wohnt, unionsrechtlich unzulässig. Unionsrechtswidrig wäre auch eine Regelung, die den in einem anderen Mitgliedstaat geborenen Kindern die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern nur aus diesem Grund vorenthält. In beiden Fällen würden nämlich – abhängig vom Sachverhalt des Ausgangsverfahrens – entweder die vom Unionsrecht garantierten Grundfreiheiten beeinträchtigt⁶¹ oder das Recht auf Freizügigkeit in unzulässiger Weise beschränkt.⁶²

Weiters stellte der Gerichtshof fest, dass es nicht Sache der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates ist, „die Wirkungen der Verleihung der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats dadurch zu beschränken, daß eine zusätzliche Voraussetzung für die Anerkennung dieser Staatsangehörigkeit im Hinblick auf die Ausübung der im Vertrag vorgesehenen Grundfreiheiten verlangt wird“.⁶³ Demzufolge dürfen die Mitgliedstaaten dann, wenn der Staatsangehörige eines Mitgliedstaates gleichzeitig die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates besitzt, die Anerkennung der Eigenschaft als Unionsbürger nicht von einer weiteren Voraussetzung wie dem gewöhnlichen Aufenthalt des Betroffenen im Hoheitsgebiet des ersten Staates abhängig machen.⁶⁴

Mit dieser Auslegung des Art 52 E(W)GV (später Art 43 EGV, nunmehr Art 49 AEUV), die analog für alle Bestimmungen des Unionsrechts gilt, die auf die

⁵⁹ EuGH, Rs C-192/99, *Kaur*, Slg 2001, I-1237, Rdnr 19; Rs C-200/02, *Zhu und Chen*, Slg 2004, I-9925, Rdnr 37.

⁶⁰ EuGH, Rs C-135/08, *Rottmann*, Urteil vom 2. 3. 2010, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 45.

⁶¹ Vgl *Schulz*, Freizügigkeit und Unionsbürgerschaft, 74.

⁶² Vgl *Obwexer*, Grundfreiheit Freizügigkeit. Das Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, als fünfte Grundfreiheit (2009), 99.

⁶³ EuGH, Rs C-369/90, *Micheletti*, Slg 1992, I-4239, Rdnr 10.

⁶⁴ EuGH, Rs C-369/90, *Micheletti*, Slg 1992, I-4239, Rdnr 11.

Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates verweisen,⁶⁵ hat der Gerichtshof klargestellt, dass der vom Internationalen Gerichtshof im Urteil *Nottebohm*⁶⁶) judizierte völkerrechtliche Grundsatz der „effektiven Staatsangehörigkeit“⁶⁷ im Unionsrecht keine Anwendung findet. Für die Ausübung der den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten unionsrechtlich zustehenden Rechte ist demnach – bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen – nur erforderlich, dass die betreffende Person zu dem Zeitpunkt, zu dem sie sich auf die Bestimmungen des Unionsrechts beruft, die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt.⁶⁸ Der zu diesem Zeitpunkt bestehende Wohnsitz ist irrelevant.⁶⁹ Für den Nachweis der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates genügt die Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses; in Ausnahmefällen können auch andere Dokumente als Beweismittel vorgelegt werden.⁷⁰ Bei Doppelstaatsbürgern kommt es folglich nicht darauf an, dass die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates aufgrund einer näheren tatsächlichen Beziehung als effektive Staatsangehörigkeit im Sinne des *Nottebohm*-Urteils des Internationalen Gerichtshofes der Staatsangehörigkeit eines Drittstaates vorgeht. Für die Zwecke des Unionsrechts ist dieser Vorrang nicht nur nicht erforderlich, sondern sogar unzulässig, da für die Inanspruchnahme des Unionsrechts keine zusätzlichen Anknüpfungskriterien wie Wohnort oder Aufenthalt herangezogen werden dürfen.⁷¹

Aus alledem folgt, dass jeder Mitgliedstaat die Verleihung der Staatsangehörigkeit durch einen anderen Mitgliedstaat anerkennen muss.⁷² Ferner sind im

⁶⁵ EuGH, Rs C-122/96, *Saldanha und MTS*, Slg 1997, I-5325, Rdnr 15; Rs C-148/02, *Garcia Avello*, Slg 2003, I-11613, Rdnr 28 f.

⁶⁶ IGH, Liechtenstein/Guatemala, Urteil vom 6. 4. 1955, ICJ Reports 1955, 15.

⁶⁷ Vgl *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union³ (2000), 171.

⁶⁸ Vgl EuGH, Rs 136/78, *Auer*, Slg 1979, 437, Rdnr 28.

⁶⁹ EuGH, Rs C-300/04, *Eman und Sevinger*, Slg 2006, I-8055, Rdnr 27.

⁷⁰ EuGH, Rs C-376/89, *Giagounidis*, Slg 1991, I-1069, Rdnr 14 f; Rs C-459/99, *MRAX*, Slg 2002, I-6591, Rdnr 58 u 61.

⁷¹ GA *Giuseppe Tesaurò*, Schlussanträge in der Rs C-369/90, *Micheletti*, Slg 1992, I-4253, Rdnr 5.

⁷² Vgl *Hilf* in Grabitz/Hilf, Kommentar, Art 17 EGV Rz 47.

Anwendungsbereich des Unionsrechts Staatsbürger, die die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates und eines Drittstaates besitzen (**Doppelstaatsbürger**), stets als Unionsbürger zu behandeln. Dasselbe gilt für Staatsbürger, die die Staatsangehörigkeit zweier EU-Mitgliedstaaten besitzen (**Doppelunionsbürger**), von denen eine die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates ist.⁷³ Nationale Rechtsvorschriften, die dem entgegenstehen, sind nicht anwendbar.⁷⁴

Noch nicht eindeutig geklärt ist hingegen, wo genau die Grenzen verlaufen, die das Unionsrecht den Mitgliedstaaten bei der Regelung von **Erwerb und Verlust ihrer Staatsangehörigkeit** und damit auch der Unionsbürgerschaft zieht. Im Jahre 2008 legte das BVerwG in Deutschland im **Fall Rottmann** dem EuGH diesbezüglich die Frage vor, ob Gemeinschaftsrecht dem Verlust der Unionsbürgerschaft und der mit dieser verbundenen Rechte und Grundfreiheiten entgegensteht, wenn eine nach nationalem (deutschem) Recht an sich rechtmäßige Rücknahme einer durch arglistige Täuschung erschlichenen Einbürgerung in den Staatsverband eines Mitgliedstaates (Deutschland) dazu führt, dass im Zusammenwirken mit dem nationalen Staatsangehörigkeitsrecht eines anderen Mitgliedstaates (Österreich) infolge des Nichtwiederauflebens der ursprünglichen Staatsangehörigkeit (Österreich) Staatenlosigkeit eintritt.⁷⁵

In seinem Vorschlag zur Beantwortung dieser Frage führte der **Generalanwalt** unter anderem aus, dass die Mitgliedstaaten die einschlägigen Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts und des Völkergewohnheitsrechts als Bestandteil des Unionsrechts sowie das primäre Unionsrecht einschließlich der allgemeinen Rechtsgrundsätze zu beachten haben. Zu letzteren Vorgaben zählte er den Grundsatz der Unionstreue in Art 4 Abs 3 EUV, der etwa dann berührt sein könnte, wenn ein Mitgliedstaat auf massive Weise die Einbürgerung von Drittstaatsangehörigen betriebe, ohne zuvor die

⁷³ EuGH, Rs C-148/02, *Garcia Avello*, Slg 2003, I-11613, Rdnr 28; Rs 292/86, *Gullung*, Slg 1988, 11, Rdnr 12; Rs C-419/92, *Scholz*, Slg 1994, I-505, Rdnr 8 f.

⁷⁴ Vgl *Zimmermann*, Gemeinschaftsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht, 65.

⁷⁵ Rs C-135/08, *Rottmann*. Vgl *Obwexer*, Diskriminierungsverbot und Unionsbürgerschaft, in Eilmansberger/Herzig (Hrsg), Jahrbuch Europarecht 2009 (2009), 47 (77).

Kommission oder die anderen Mitgliedstaaten zu konsultieren.⁷⁶ Ebenso wäre eine staatliche Regelung, die den Verlust der Staatsangehörigkeit für den Fall der Verlegung des Wohnsitzes in einen anderen Mitgliedstaat vorsähe, zweifellos ein Verstoß gegen das jedem Unionsbürger nach Art 21 AEUV zustehende Freizügigkeitsrecht.⁷⁷ Daraus leitete der Generalanwalt ab, dass das Unionsrecht der Rechtsfolge des Verlusts der Unionsbürgerschaft (und der mit dieser verbundenen Rechte und Grundfreiheiten) nicht entgegensteht, der sich daraus ergibt, dass die Rücknahme der Einbürgerung in den Staatsverband eines Mitgliedstaates dazu führt, dass im Zusammenwirken mit dem nationalen Staatsangehörigkeitsrecht eines anderen Mitgliedstaates infolge des Nichtwiederauflebens der ursprünglichen Staatsangehörigkeit Staatenlosigkeit eintritt, „wenn die Rücknahme der Einbürgerung weder durch die Ausübung der aus dem Vertrag fließenden Rechte und Freiheiten begründet noch auf einen vom Gemeinschaftsrecht verbotenen Grund gestützt ist“.⁷⁸

Begründet wurde dieser Antwortvorschlag im Wesentlichen damit, dass Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit und damit auch der Unionsbürgerschaft zwar nicht als solche vom Unionsrecht geregelt werden, doch die Voraussetzungen dafür mit den Vorgaben des Unionsrechts vereinbar sein und die Rechte der Unionsbürger beachtet werden müssen.⁷⁹ Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass der Entzug der Staatsangehörigkeit für den Fall vollkommen unzulässig wäre, dass er auch den Verlust der Unionsbürgerschaft bedeutete. Diese Auslegung würde nämlich den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für die Regelung des eigenen Staatsangehörigkeitsrechts groÙteils entziehen und träÙe deren Autonomie in diesem

⁷⁶ GA *M. Poiares Maduro*, Schlussanträge in der Rs C-135/08, *Rottmann*, Schlussanträge vom 30. 9. 2009, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 30.

⁷⁷ GA *M. Poiares Maduro*, Schlussanträge in der Rs C-135/08, *Rottmann*, Schlussanträge vom 30. 9. 2009, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 32.

⁷⁸ GA *M. Poiares Maduro*, Schlussanträge in der Rs C-135/08, *Rottmann*, Schlussanträge vom 30. 9. 2009, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 35.

⁷⁹ GA *M. Poiares Maduro*, Schlussanträge in der Rs C-135/08, *Rottmann*, Schlussanträge vom 30. 9. 2009, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 23.

Bereich unter Missachtung von Art 20 Abs 1 AEUV im Kern.⁸⁰ Dies zeige sich insbesondere daran, dass die Beibehaltung der Unionsbürgerschaft es erlauben würde, die Beibehaltung der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates zu fordern. Ein solches Ergebnis würde nicht nur Art 20 Abs 2 AEUV widersprechen, sondern auch der Verpflichtung der Union aus Art 4 Abs 2 EUV zuwiderlaufen, die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten zu achten,⁸¹ die offenkundig zu einem wesentlichen Teil durch die Zusammensetzung des nationalen Gemeinwesens bestimmt wird.⁸²

Der **EuGH** stellte in seinem **Urteil** klar, dass die Entscheidung, eine Einbürgerung wegen betrügerischer Handlungen zurückzunehmen, einem im Allgemeininteresse liegenden Grund entspricht und mit dem geltenden Völkerrecht – Art 8 Abs 2 Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit (1961)⁸³ und Art 7 Abs 2 und Abs 3 EÜStA – im Einklang steht. Dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn eine solche Einbürgerung zur Folge hat, dass der Betroffene neben der Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaates der Einbürgerung auch die Unionsbürgerschaft verliert. In jedem Einzelfall muss allerdings geprüft werden, ob die „Rücknahmeentscheidung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt“.⁸⁴ Daher sind – angesichts der Bedeutung, die das Unionsrecht dem Unionsbürgerstatus beimisst, die möglichen Folgen zu berücksichtigen, die die Rücknahmeentscheidung für den Betroffenen und gegebenenfalls für seine Familienangehörigen in Bezug auf den Verlust der Rechte, die jeder Unionsbürger genießt, mit sich bringt. Hierbei ist insbesondere zu prüfen, ob dieser Verlust gerechtfertigt ist im Verhältnis zur Schwere des vom Betroffenen begangenen Verstoßes, zur Zeit, die zwischen der Einbürgerungsentscheidung und

⁸⁰ GA *M. Poiares Maduro*, Schlussanträge in der Rs C-135/08, *Rottmann*, Schlussanträge vom 30. 9. 2009, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 24.

⁸¹ Vgl *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht. Das Recht der Europäischen Union (2007), Rz 83.

⁸² GA *M. Poiares Maduro*, Schlussanträge in der Rs C-135/08, *Rottmann*, Schlussanträge vom 30. 9. 2009, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 25.

⁸³ BGBl 1974/538.

⁸⁴ EuGH, Rs C-135/08, *Rottmann*, Urteil vom 2. 3. 2010, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 55.

der Rücknahmeentscheidung vergangen ist, und zur Möglichkeit für den Betroffenen, seine ursprüngliche Staatsbürgerschaft wiederzuerlangen.⁸⁵ Hinsichtlich des letztgenannten Gesichtspunktes ist ein Mitgliedstaat nicht nach Art 20 Abs 1 AEUV verpflichtet, von der Rücknahme der Einbürgerung allein deshalb abzusehen, weil der Betroffene die Staatsangehörigkeit seines Herkunftslandes nicht wiedererlangt hat. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt allerdings, dass dem Betroffenen vor Wirksamwerden einer derartigen Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung eine angemessene Frist eingeräumt wird, damit er versuchen kann, die Staatsangehörigkeit seines Herkunftsmitgliedstaates wiederzuerlangen.⁸⁶

3. Wirkungen von Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit im Unionsrecht

Erwerb und Verlust der **Staatsangehörigkeit** eines Mitgliedstaates entfalten ihre **rechtlichen Wirkungen** nicht nur im nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaates, sondern wirken gleichzeitig auch im **Unionsrecht**.⁸⁷ Dabei sind Zeitpunkt und Form des Erwerbs für die Anwendung des Unionsrechts unerheblich. Es kommt lediglich darauf an, dass die betreffende Person zum Zeitpunkt der Berufung auf das Unionsrecht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt.⁸⁸ Der Genuss der unionsrechtlich garantierten Rechte setzt auch kein Mindestalter voraus. So kann sich selbst „ein Kind im Kleinkindalter auf die (unions)rechtlich gewährleisteten Rechte auf Freizügigkeit und Aufenthalt berufen. Die Fähigkeit des Angehörigen eines Mitgliedstaats, Inhaber der durch den Vertrag und das abgeleitete Recht auf dem Gebiet der Freizügigkeit gewährleisteten Rechte zu sein, kann nicht von der Bedingung abhängen, dass der Betreffende das Alter erreicht hat, ab dem er rechtlich in der Lage ist, diese Rechte selbst auszuüben.“⁸⁹

⁸⁵ EuGH, Rs C-135/08, *Rottmann*, Urteil vom 2. 3. 2010, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 56.

⁸⁶ EuGH, Rs C-135/08, *Rottmann*, Urteil vom 2. 3. 2010, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 57 f.

⁸⁷ Vgl *Bleckmann*, Der Vertrag über die Europäische Union, DVBl 1992, 335 (336).

⁸⁸ EuGH, Rs 136/78, *Auer*, Slg 1979, 437, Rdnr 28 f; Rs C-419/92, *Scholz*, Slg 1994, I-505, Rdnr 8 f.

⁸⁹ EuGH, Rs C-200/02, *Zhu und Chen*, Slg 2004, I-9925, Rdnr 20.

Über das Unionsrecht wirken sich Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates auch auf die anderen Mitgliedstaaten aus. Seit Inkrafttreten des EU-Vertrages ist dies sogar verstärkt der Fall. Die durch die nationale Staatsangehörigkeit vermittelte **Unionsbürgerschaft** verleiht den Unionsbürgern nämlich eine Reihe von Rechten, die insbesondere für die anderen EU-Mitgliedstaaten (rechtlich) relevant sind.⁹⁰

Diese Konsequenzen sind von der Regierungskonferenz über die Politische Union bewusst in Kauf genommen worden.⁹¹ Sie führen allerdings dazu, dass ein Mitgliedstaat, der beabsichtigt, einer sehr großen Gruppe von Personen, die nicht Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates sind, die eigene Staatsangehörigkeit zu verleihen, dies zuvor mit den EU-Organen und den anderen EU-Mitgliedstaaten beraten muss (**Konsultationspflicht**). Tut er dies nicht, würde er die in Art 4 Abs 3 EUV verankerte Loyalitätspflicht⁹² verletzen.⁹³

Die gegenständliche Konsultationspflicht gilt jedoch nicht, wenn die begünstigten Personen bereits Unionsbürger sind und zusätzlich zur Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates noch die Staatsbürgerschaft eines zweiten EU-Mitgliedstaates erhalten.

Derartige **Doppelunionsbürger** genießen im Unionsrecht nach ständiger Rechtsprechung des EuGH eine besondere Stellung. Sie können sich auch dem Heimatmitgliedstaat gegenüber, in dem sie ihren Wohnsitz haben, stets auf die Grundfreiheiten des Binnenmarktes und das allgemeine Freizügigkeitsrecht stützen. Dafür reicht es aus, wenn sie sich auf die Staatsbürgerschaft des anderen EU-

⁹⁰ Vgl *Sauerwald*, Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeitsrecht, 77.

⁹¹ Vgl *Closa*, Citizenship of the Union and nationality of Member States, CMLR 1995, 487 (515); *Fischer*, Die Unionsbürgerschaft: Ein neues Konzept im Völker- und Europarecht, in Haller ua (Hrsg), FS Winkler (1997), 237 (250).

⁹² Vgl *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht, Rz 1278.

⁹³ Vgl GA *M. Poiares Maduro*, Schlussanträge in der Rs C-135/08, *Rottmann*, Schlussanträge vom 30. 9. 2009, noch nicht in der Slg veröffentlicht, Rdnr 30. So auch *Schönberger*, Unionsbürger, 287; *de Groot*, Staatsangehörigkeit, 102.

Mitgliedstaates berufen; ein grenzüberschreitendes Element mit physischem Grenzübertritt⁹⁴ ist nicht erforderlich. Der EuGH nimmt in seiner Rechtsprechung nämlich ein grenzüberschreitendes Moment selbst dann an, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates, der sich dort aufhält, sich in diesem Mitgliedstaat auf die ebenfalls vorhandene Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates stützt (Doppelunionsbürger ohne physischen Grenzübertritt).⁹⁵

In seiner jüngsten Rechtsprechung ist der EuGH von dieser Judikatur allerdings abgewichen.⁹⁶ In seinem Urteil im Fall *McCarthy*⁹⁷ stellte der Gerichtshof Anfang Mai 2011 fest, dass das Freizügigkeitsrecht in Art 21 AEUV – und damit auch die Grundfreiheiten des Binnenmarktes – „auf einen Unionsbürger, der noch nie von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, der sich stets in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt aufgehalten hat und der sich im Übrigen im Besitz der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats befindet, nicht anwendbar (ist), sofern die Situation dieses Bürgers nicht von der Anwendung von Maßnahmen eines Mitgliedstaates begleitet ist, die bewirkten, dass ihm der tatsächliche Genuss des Kernbestands der durch den Unionsbürgerstatus verliehenen Rechte verwehrt oder die Ausübung seines Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, behindert würde.“⁹⁸

⁹⁴ Zum Erfordernis eines grenzüberschreitenden Bezugs für die Inanspruchnahme der Grundfreiheiten des Binnenmarktes und des allgemeinen Freizügigkeitsrechts vgl. *Obwexer*, Grundfreiheit Freizügigkeit, 317 u. 343.

⁹⁵ ZB EuGH, Rs C-148/02, *Garcia Avello*, Slg 2003, I-11613, Rdnr 26 ff. Vgl. GA *E. Sharpston*, Schlussanträge in der Rs C-34/09, *Zambrano*, Schlussanträge vom 30. 9. 2010, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 75 ff.

⁹⁶ Vgl. GA *Juliane Kokott*, Rs C-434/09, *McCarthy*, Schlussanträge vom 25. 11. 2010, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 35 ff.

⁹⁷ EuGH, Rs C-434/09, *McCarthy*, Urteil vom 5. 5. 2011, noch nicht in Slg veröffentlicht.

⁹⁸ EuGH, Rs C-434/09, *McCarthy*, Urteil vom 5. 5. 2011, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 56.

Aus dieser neuesten – auf das Urteil im Fall *Zambrano*⁹⁹ gestützten – Rechtsprechung folgt, dass Doppelunionsbürger ihre besondere unionsrechtliche Stellung wieder verloren haben. Ein Unionsbürger kann sich bei Vorliegen eines rein internen Sachverhalts, verstanden als Situation, die mit keinem relevanten Element über die Grenzen eines Mitgliedstaates hinausweist, nämlich nur noch dann auf das Freizügigkeitsrecht in Art 21 AEUV stützen, wenn ihm der tatsächliche Genuss des Kernbestands der ihm durch den Unionsbürgerstatus verliehenen Rechte verwehrt oder die Ausübung seines Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, behindert wird.¹⁰⁰ In diesem Fall reicht die Staatsbürgerschaft des Aufenthaltsmitgliedstaates für die Berufung auf das einschlägige Unionsrecht aus; die Staatsbürgerschaft eines zweiten Mitgliedstaates ist nicht erforderlich und bringt, selbst wenn sie vorliegt, keine zusätzlichen Rechtswirkungen.

Ob und inwieweit der EuGH bei dieser neuesten Judikaturlinie bleiben oder wieder zur vorherigen Rechtslage zurückkehren wird, muss erst die Zukunft zeigen.

IV. Innerstaatliche Rahmenbedingungen in Österreich

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Gemäß Art 6 Abs 1 B-VG besteht für die Republik Österreich eine **einheitliche Staatsbürgerschaft**. Dem folgend ist der Status eines Staatsbürgers ungeteilt, wird als solcher erworben bzw geht als solcher verloren und wird nicht durch eine Landesbürgerschaft vermittelt.¹⁰¹

Art 6 Abs 2 B-VG sieht vor, dass jene Staatsbürger, die in einem Land ihren Hauptwohnsitz haben, dessen Landesbürger sind. Die Landesgesetze können jedoch vorsehen, dass auch Staatsbürger, die in einem Land einen Wohnsitz, nicht aber den

⁹⁹ EuGH, Rs C-34/09, *Zambrano*, Urteil vom 8. 3. 2011, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 42.

¹⁰⁰ EuGH, Rs C-434/09, *McCarthy*, Urteil vom 5. 5. 2011, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 54.

¹⁰¹ Vgl zB *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰ (2007), Rz 200.

Hauptwohnsitz haben, dessen Landesbürger sind. Die **Landesbürgerschaft** hat keinen selbstständigen staatsbürgerschaftsrechtlichen Gehalt. Sie umschreibt lediglich den Personenkreis, der an der politischen Willensbildung im Land mitzuwirken berechtigt ist.¹⁰²

Im Zusammenhang mit der Staatsbürgerschaft beinhaltet das B-VG auch eine Definition des Begriffes **Hauptwohnsitz**. Gemäß Art 6 Abs 3 B-VG ist der Hauptwohnsitz einer Person dort begründet, wo sie sich in der erweislichen oder aus den Umständen hervorgehenden Absicht niedergelassen hat, hier den Mittelpunkt ihrer Lebensbeziehungen zu schaffen; trifft diese sachliche Voraussetzung bei einer Gesamtbetrachtung der beruflichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensbeziehungen einer Person auf mehrere Wohnsitze zu, so hat sie jenen als Hauptwohnsitz zu bezeichnen, zu dem sie das überwiegende Naheverhältnis hat. Demnach kann eine Person nur einen Hauptwohnsitz haben. Prinzipiell ist für die Feststellung des Hauptwohnsitzes die Erklärung eines Meldepflichtigen maßgebend, doch kann in einem „Reklamationsverfahren“ nach dem Meldegesetz von der zuständigen Behörde geprüft werden, ob der erklärte Hauptwohnsitz die objektiven Vorgaben des B-VG erfüllt. Dabei muss die ermittelnde Behörde das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens des betroffenen Meldepflichtigen achten.

Die nähere Ausgestaltung der Staatsbürgerschaft obliegt gemäß Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG dem Bundesgesetzgeber; die Vollziehung des Staatsbürgerschaftsrechts ist hingegen Landessache. Für die Erlassung von Bescheiden in Staatsbürgerschaftsverfahren ist in erster und letzter Instanz die Landesregierung zuständig.¹⁰³

¹⁰² Vgl zB *Öhlinger*, *Verfassungsrecht*⁷ (2007), Rz 227.

¹⁰³ Vgl *Holley*, *Die Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005 im Überblick*, JAP 2/2006-2007, 17.

2. Staatsbürgerschaftsrecht

Das Staatsbürgerschaftsrecht legt fest, unter welchen Voraussetzungen die Staatsbürgerschaft erworben wird bzw verloren geht und regelt das dazugehörige Verfahren.

Das derzeit geltende Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 ist am 1. Juli 1966 in Kraft getreten und wurde 1985 als „**Staatsbürgerschaftsgesetz 1985**“ (**StbG**) wiederverlautbart.¹⁰⁴

Ergänzt werden die gesetzlichen Bestimmungen durch die Staatsbürgerschaftsverordnung 1985 (**StbV**)¹⁰⁵ und die Staatsbürgerschaftsprüfungs-Verordnung 2006 (**StbP-V**).¹⁰⁶

V. Innerstaatliche Rahmenbedingungen in Italien

In Italien fällt das Staatsbürgerschaftsrecht in die Kompetenz des Zentralstaates. Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft sind im **Gesetz** vom 5. Februar **1992, Nr 91**¹⁰⁷ geregelt.

Darin ist unter anderem vorgesehen, dass ein italienischer Staatsbürger, der eine ausländische Staatsbürgerschaft besitzt, erwirbt oder wiedererwirbt, die italienische Staatsbürgerschaft behält (**Rechtsfolge mehrfache Staatsangehörigkeit**). Ein solcher Mehrstaater kann auf die italienische Staatsbürgerschaft verzichten, allerdings nur

¹⁰⁴ Vgl dazu zB *Bachmann*, Staatsbürgerschaftsrecht, in *Bachmann/Baumgartner/Feik/Giese/Jahnel/Lienbacher* (Hrsg), *Besonderes Verwaltungsrecht*⁸ (2010), 169; *Fessler/Keller/Pommerening-Schober/Szymanski*, *Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht*⁷ (2006).

¹⁰⁵ Verordnung des Bundesministers für Inneres vom 31. 7. 1985 zur Durchführung des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985, BGBl 1985/329, idF BGBl II 2010/3.

¹⁰⁶ Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Prüfung zum Nachweis der Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes, BGBl II 2006/138.

¹⁰⁷ GA vom 15. 2. 1992, Nr 38, idgF.

dann, wenn er seinen Wohnsitz im Ausland hat oder dort zu begründen beabsichtigt (Art 11 Gesetz Nr 91/1992).

Ein italienischer Staatsbürger verliert seine Staatsbürgerschaft grundsätzlich, wenn er einen öffentlichen Dienst oder ein öffentliches Amt eines ausländischen Staates oder einer ausländischen öffentlichen Körperschaft oder einer internationalen Organisation, der Italien nicht angehört, annimmt oder den Militärdienst für einen ausländischen Staat leistet. Der Verlust tritt allerdings nicht automatisch ein, sondern erst dann, wenn der Staatsbürger der Aufforderung, die die Italienische Regierung an ihn richten kann, den Dienst, das Amt oder den Militärdienst zu beenden, nicht innerhalb der vorgesehenen Frist nachkommt (Art 12 Abs 1 Gesetz Nr 91/1992).

Schließlich ist vorgesehen, dass das Staatsbürgerschaftsgesetz die Bestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen unberührt lässt (**Unberührtheitsklausel**) (Art 26 Abs 3 Gesetz Nr 91/1992). Zu Letzteren zählen unter anderem die Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit.¹⁰⁸

VI. Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen sowie Rechtsfolgen des Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“

Die **Staatsbürgerschaft** determiniert mit dem Staatsvolk eines der drei konstitutiven Elemente eines Staates. Sie besteht in einer hervorgehobenen rechtlichen Position, die die Zugehörigkeit zu einem Staat zum Ausdruck bringt. Die österreichische Staatsbürgerschaft ist demnach ein besonderer Status, der die Zugehörigkeit der betreffenden Personen zur Republik Österreich bezeichnet.¹⁰⁹

Rechtlich bedeutsam wird die Staatsbürgerschaft jedoch erst als **Anknüpfungspunkt für Rechte und Pflichten** in anderen Rechtsmaterien. So gilt der

¹⁰⁸ Siehe dazu vorstehend Pkt II.1.

¹⁰⁹ Vgl *Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft, Band II – Verfassungsrechtliche Grundlagen und materielles Staatsbürgerschaftsrecht (1990), 20.

verfassungsrechtlich normierte Gleichheitssatz nur für Staatsbürger. Nur Staatsbürgern kommt das Wahlrecht auf Bundes- und auf Landesebene zu. Das Amt eines Schöffen oder Geschworenen ist ebenfalls Staatsbürgern vorbehalten. Nur Staatsbürger erhalten einen österreichischen Reisepass. Andererseits unterliegen aber auch nur Staatsbürger bestimmten Pflichten, insbesondere der Wehrpflicht.¹¹⁰

Innerhalb der **Europäischen Union** hat die Unterscheidung zwischen Staatsbürgern und Fremden wesentlich an Bedeutung verloren. Die „Fremden“, die **Unionsbürger** sind, genießen nämlich ein umfassendes Recht auf Gleichbehandlung mit den Staatsbürgern eines EU-Mitgliedstaates.¹¹¹ Dieses Recht gilt allerdings nur im Anwendungsbereich des Unionsrechts und umfasst demnach nicht alle – wenn auch sehr viele – Bereiche staatlicher Souveränität, so dass dem Erwerb der Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates nach wie vor rechtliche Bedeutung zukommt. Dies gilt insbesondere für die Teilnahme an Wahlen auf Bundes- und Landesebene, den Zugang zu Stellen in der öffentlichen Verwaltung (insbesondere Gericht, Polizei, diplomatischer Dienst, Heer)¹¹² sowie Ansprüche auf soziale Unterstützung ohne Erfordernis einer bestimmten Ansässigkeitsdauer.¹¹³

Vor diesem Hintergrund stellt sich auf der Grundlage der dargestellten rechtlichen Rahmenbedingungen die Frage, ob und – wenn ja – wie Österreich den „Südtirolern“ den Erwerb seiner Staatsbürgerschaft ermöglichen könnte.

1. Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft

Die österreichische Staatsbürgerschaft kann gemäß § 6 StbG durch Abstammung, Verleihung oder Anzeige erworben werden. In gegenständlichem Zusammenhang sind lediglich die Erwerbstatbestände der Verleihung und der Anzeige von Relevanz.

¹¹⁰ Vgl. *Bachmann*, Staatsbürgerschaftsrecht, 171.

¹¹¹ Vgl. zB *Obwexer*, Grundfreiheit Freizügigkeit, 345, mwN.

¹¹² Vgl. zB *Obwexer*, Grundfreiheit Freizügigkeit, 331, mwN.

¹¹³ Vgl. zB *Obwexer*, Grundfreiheit Freizügigkeit, 351, mwN.

a) Erwerb durch Verleihung

Durch Verleihung erwerben vor allem **Fremde**, die sich in Österreich niedergelassen haben und sich nun **integrieren wollen**, die Staatsbürgerschaft. Die Verleihung kann entweder Ergebnis einer Ermessensentscheidung sein (§ 10 StbG) oder auf einem Rechtsanspruch beruhen (§§ 11a ff StbG). In beiden Fällen müssen die allgemeinen Verleihungsvoraussetzungen gegeben sein. Darüber hinaus hat der Fremde je nach Rechtsgrundlage besondere Voraussetzungen für die Verleihung der Staatsbürgerschaft zu erfüllen.

Ehemalige Österreicher, die die Staatsbürgerschaft anders als durch Entziehung verloren haben, genießen eine **bevorzugte Einbürgerung**. Für sie sieht § 10 Abs 4 StbG von bestimmten Voraussetzungen (Aufenthaltsdauer, Nachweis der Sprach- und Geschichtskennntnisse) und Einbürgerungshindernissen (schwerwiegende Verwaltungsübertretungen) ab. Anwendung findet diese erleichterte Einbürgerung unter anderem auf österreichische Staatsbürger, die aufgrund von Verfolgung in der NS-Zeit sich ins Ausland begeben haben.

Ein vergleichbarer **Erwerbstatbestand** könnte auch für „Südtiroler“ im Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 verankert werden. Dabei müsste allerdings von der Voraussetzung des Hauptwohnsitzes im Inland abgesehen werden.

b) Erwerb durch Anzeige

Dieser Erwerbstatbestand ist eine **Art nachträgliche Wiedergutmachung** für ehemalige österreichische Staatsbürger, die Opfer des Nationalsozialismus wurden. Gemäß § 58c StbG liegt der Erwerbsakt in einer schriftlichen Anzeige bei der zuständigen Behörde, nämlich der zuständigen Landesregierung oder der österreichischen Vertretungsbehörde im Ausland, dass die betreffende Person vor dem 9. Mai 1945 als österreichischer Staatsbürger ins Ausland gegangen ist, weil sie „Verfolgungen durch Organe der NSDAP oder der Behörden des Dritten Reiches mit Grund zu befürchten hatte oder erlitten hat oder weil (sie) wegen (ihres) Eintretens für die demokratische Republik Österreich Verfolgungen ausgesetzt war oder solche zu befürchten hatte“. In diesem Fall ist kein Hauptwohnsitz im Inland notwendig, die Mittel zum Unterhalt sind nicht nachzuweisen, Verwaltungsübertretungen schaden

nicht und die seitdem erworbene fremde Staatsbürgerschaft kann beibehalten werden; die übrigen allgemeinen Verleihungsvoraussetzungen sind allerdings zu erfüllen. Die Landesregierung erlässt einen schriftlichen Feststellungsbescheid darüber, dass die Staatsbürgerschaft mit Einlangen der Anzeige bei ihr wiedererworben wurde.

Ein vergleichbarer **Erwerbstatbestand** könnte – zumindest rechtlich – auch **für „Südtiroler“** vorgesehen werden. In diesem Fall müsste der Staatsbürgerschaftserwerb wohl als „Wiedergutmachung“ des „Diktats“ von Saint-Germain 1919 – Abtrennung Südtirols von Österreich (Art 27 StV St-Germain)¹¹⁴ – ausgestaltet werden. Das würde allerdings erfordern, die begünstigten „Südtiroler“ auf ehemalige Staatsangehörige (Deutsch-)Österreichs und deren Nachkommen zu beschränken.¹¹⁵

c) Zulässigkeit der Doppelstaatsbürgerschaft

Sollte Österreich den „Südtirolern“ den Erwerb seiner Staatsbürgerschaft durch **Verleihung** (in einer erleichterten Form) oder allenfalls durch **Anzeige** ermöglichen, würde dies zunächst einmal dazu führen, dass jene „Südtiroler“, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, neben der italienischen auch die österreichische Staatsbürgerschaft besäßen und somit zu **Doppelstaatsbürgern** würden.

Dies würde allerdings der im Europäischen Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit enthaltenen **Verpflichtung zur Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit** zuwiderlaufen. Art 1 Abs 1 EÜmStA sieht nämlich vor, dass Staatsangehörige einer Vertragspartei (hier Italiens), die infolge einer ausdrücklichen Willenserklärung (Antrag auf Verleihung der Staatsbürgerschaft oder allenfalls Anzeige) die Staatsangehörigkeit einer anderen Vertragspartei (hier Österreichs) erwerben, ihre frühere Staatsangehörigkeit (nämlich die Italiens)

¹¹⁴ Vgl zB *Hummer*, Der internationale Status Österreichs seit 1918, in Neuhold/Hummer/Schreuer, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Rz 3285.

¹¹⁵ Siehe dazu nachstehend Pkt VII.

verlieren; die Beibehaltung der früheren Staatsangehörigkeit (nämlich der Italiens) darf ihnen nicht bewilligt werden.

Diese **völkerrechtliche Verpflichtung trafe** im gegenständlichen Fall primär die Vertragspartei **Italien**, die im Falle des aufgrund einer ausdrücklichen Willenserklärung erfolgten Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft den Verlust der eigenen Staatsbürgerschaft vorsehen müsste und deren Beibehaltung nicht genehmigen dürfte.

Die Vertragspartei **Österreich**, die den „Südtirolern“ ihre Staatsbürgerschaft verleiht, wäre von der gegenständlichen Verpflichtung, den Verlust der früheren Staatsbürgerschaft vorzusehen und deren Beibehaltung nicht zu genehmigen, **nicht** direkt **betroffen**. Die Bestimmung in Art 1 EÜmStA richtet sich nämlich an die Vertragspartei der früheren Staatsangehörigkeit, konkret Italien. Dem folgend müsste Österreich im Zuge der Verleihung der eigenen Staatsbürgerschaft an „Südtiroler“ nicht zwingend den Nachweis der Entlassung aus dem Staatsverband Italiens verlangen.

d) Verlust der italienischen Staatsbürgerschaft?

Die **Verpflichtung Italiens** zur Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit wurde allerdings mit einem **Vorbehalt eingeschränkt**.¹¹⁶

Demnach behielt sich Italien unter anderem das Recht vor, den in Art 1 EÜmStA vorgesehenen Verlust der Staatsangehörigkeit von der Voraussetzung abhängig zu machen, dass die betreffende Person ihren ordentlichen Wohnsitz gewöhnlich außerhalb des italienischen Hoheitsgebietes hat oder dort zu irgendeinem Zeitpunkt ihren ordentlichen Wohnsitz begründet, es sei denn, dass im Falle des Erwerbs einer fremden Staatsbürgerschaft kraft ausdrücklicher Willenserklärung die betreffende Person durch die zuständige Behörde von der Voraussetzung des ordentlichen Wohnsitzes im Ausland befreit wird.

¹¹⁶ Siehe dazu vorstehend Pkt II.1.a).

Dieser **Vorbehalt** würde im Falle der Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an „Südtiroler“ allerdings **nicht greifen**. Österreich müsste in diesem Fall nämlich von der Aufenthaltsvoraussetzung im Bundesgebiet (§ 10 Ziff 1 StbG) absehen. Dem folgend würden die „Südtiroler“ von der Voraussetzung des ordentlichen Wohnsitzes im Ausland befreit. Zudem würde der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft kraft ausdrücklicher Willenserklärung erfolgen (Erwerb auf Antrag oder – allenfalls – nach Anzeige).¹¹⁷ Dem folgend hätte Italien – trotz angebrachten Vorbehalts – in diesen Fällen nicht das Recht, vom Verlust seiner Staatsangehörigkeit abzusehen, obwohl die betreffenden Personen ihren gewöhnlichen Wohnsitz nicht außerhalb des italienischen Hoheitsgebietes haben oder dort zu irgendeinem Zeitpunkt begründen wollen.

Davon abweichend sieht Art 11 **Gesetz Nr 91/1992** vor, dass italienische Staatsbürger, die eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, erwerben oder wiedererwerben, die italienische Staatsbürgerschaft behalten. Sie können zwar darauf verzichten, jedoch nur dann, wenn sie ihren Wohnsitz im Ausland haben oder dort begründen wollen. Die gegenständliche Regelung, die **Doppelstaatsbürgerschaften** grundsätzlich zulässt, steht allerdings im Widerspruch zur völkerrechtlichen Vorgabe aus Art 1 EÜmStA, die solange sie Italien völkerrechtlich verpflichtet auch innerstaatlich gilt und die Bewilligung zur Beibehaltung der früheren Staatsangehörigkeit untersagt. Diese Kollision wird von Art 26 Abs 3 Gesetz Nr 91/1992 dahingehend gelöst, dass vom gegenständlichen Gesetz abweichende Bestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen davon unberührt bleiben (**Unberührtheitsklausel**). Dem folgend dürften die zuständigen italienischen Behörden den „Südtirolern“, die durch ausdrückliche Willenserklärung die österreichische Staatsbürgerschaft erwerben, die Beibehaltung der italienischen Staatsbürgerschaft nicht bewilligen. Die anders lautende Bestimmung in Art 11 Gesetz Nr 91/1992 ist infolge der Unberührtheitsklausel in Art 26 Abs 3 Gesetz Nr 91/1992 so lange nicht anwendbar, als Art 1 EÜmStA Italien völkerrechtlich bindet.

¹¹⁷ Siehe dazu vorstehend Pkt VI.1.a) und Pkt VI.1.b).

Um den „Südtirolern“, die die österreichische Staatsbürgerschaft erwerben, Rechtssicherheit hinsichtlich der Beibehaltung ihrer italienischen Staatsbürgerschaft zu geben, müsste eine der von dieser Einbürgerung betroffenen Vertragsparteien, nämlich **Italien oder Österreich**, das **Europäische Übereinkommen** über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht im Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit – dem Beispiel Deutschlands folgend – **kündigen**. Dabei ist es völkerrechtlich unerheblich, welche der beiden Vertragsparteien das Übereinkommen kündigt. Die Verpflichtung zur Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit gilt nämlich nur zwischen den Vertragsparteien. Dies resultiert sowohl aus dem Wortlaut von Art 1 EÜmStA als auch aus dem allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz der Reziprozität.¹¹⁸ Würde **Italien** das Übereinkommen kündigen, so wäre es zweifelsfrei nicht mehr an die Verpflichtung aus Art 1 EÜmStA gebunden. Sollte Italien diesen Schritt nicht setzen, könnte auch **Österreich** das Übereinkommen kündigen. In diesem Fall wäre Italien zwar nach wie vor an die Verpflichtung zur Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit in Art 1 EÜmStA gebunden, doch nicht mehr gegenüber Österreich und damit auch nicht mehr im Falle des Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ mit italienischer Staatsbürgerschaft. Die Kündigung würde ein Jahr nach Eingang beim Generalsekretär des Europarates wirksam werden (Art 12 Abs 3 EÜmStA).¹¹⁹

Die gegenständliche Voraussetzung wurde von **Italien** – unabhängig vom Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ – bereits erfüllt. Italien **kündigte** nämlich mit Schreiben vom 27. Mai 2009, beim Generalsekretär des Europarates eingegangen am 3. Juni 2009, **Kap I EÜmStA**. Dem folgend sind die Bestimmungen in Art 1 bis Art 4 EÜmStA seit 4. Juni 2010 für Italien nicht mehr

¹¹⁸ Vgl zB *Neuhold*, Abgrenzungen, Strukturmerkmale und Besonderheiten der Völkerrechtsordnung, in Neuhold/Hummer/Schreuer, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Rz 65.

¹¹⁹ Siehe dazu vorstehend Pkt II.1.c).

wirksam (Art 12 Abs 2 EÜmStA).¹²⁰ Daraus folgt, dass Italien an die in Art 1 EÜmStA verankerte Verpflichtung zur Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit nicht mehr gebunden ist.

e) *Verfahren und Kosten für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft*

Da die Vollziehung der Staatsbürgerschaftsangelegenheiten Landessache ist, obliegt die Verleihung der Staatsbürgerschaft der **Landesregierung** (§ 39 Abs 1 StbG).¹²¹ Örtlich zuständig ist – der Reihe nach – die Landesregierung, in deren Bereich die betreffende Person ihren Hauptwohnsitz hat, bei Fehlen eines Hauptwohnsitzes im Inland die Landesregierung, in deren Bereich der Geburtsort dieser Person liegt, in allen übrigen Fällen das Amt der Wiener Landesregierung (§ 39 Abs 2 StbG). Dem folgend wäre für die meisten „Südtiroler“ das **Amt der Wiener Landesregierung** zuständig.

Eine entsprechende Zuständigkeit der Tiroler Landesregierung könnte einfachgesetzlich – durch eine entsprechende Modifikation des Staatsbürgerschaftsgesetzes (§ 39 Abs 2 und § 49 Abs 2 StbG – festgeschrieben werden. Eine Zuständigkeit des österreichischen Berufskonsulats oder (in Ermangelung eines solchen) der österreichischen diplomatischen Vertretungsbehörde (konkret des Generalkonsulats in Mailand) würde eine entsprechende Ergänzung der Verfassungsbestimmung in § 41 Abs 2 StbG erfordern. Nach der geltenden Verfassungsbestimmung dürfen die **Vertretungsbehörden im Ausland** (als Bundesorgane) nämlich nur Bestätigungen über die Staatsbürgerschaft ausstellen, nicht aber die Staatsbürgerschaft verleihen. Selbst im Falle einer Anzeige hat die zuständige ausländische Vertretungsbehörde diese an die zuständige Landesregierung weiterzuleiten (§ 58c Abs 2 StbG).

¹²⁰ Vgl

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=043&CV=1&NA=12&PO=99&CN=999&VL=1&CM=9&CL=ENG> (abgerufen am 23. 5. 2011).

¹²¹ Siehe dazu vorstehend Pkt IV.1.

Für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft sind Gebühren nach dem Gebührengesetz 1957¹²² und der Gebührengesetz-Durchführungsverordnung¹²³ zu entrichten (**Bundesgebühren**). Daneben fallen – im Falle einer Verleihung durch das Land Tirol – Gebühren nach dem Tiroler Verwaltungsabgabengesetz¹²⁴ und der Landes-Verwaltungsabgabenverordnung¹²⁵ an (**Landesgebühren**).

Für Unionsbürger betragen – nach Auskunft des Amtes der Tiroler Landesregierung¹²⁶ – die Bundesgebühren derzeit etwa 700 Euro, die Landesgebühren belaufen sich auf 400 Euro. Daraus resultiert eine **Gesamtgebühr** von 1.100 Euro. Für einen Familienantrag fallen die Gebühren pro Person geringer aus. Die genauen Kosten werden in jedem Einzelfall berechnet und sind am Ende des Verfahrens zu bezahlen.

Dem folgend würde nach derzeit geltender Rechtslage der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ zwischen 1.100 und 1.200 an Gebühren „kosten“. Für einen Familienantrag (zB eine Familie mit zwei Kindern) würden die Kosten pro Person geringer sein.

2. Auswirkungen des Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft in Österreich am Beispiel ausgewählter Bereiche

Der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ würde sich rechtlich primär in Österreich auswirken. Davon betroffen wären in erster Linie a) die Staatsbürgerrechte, b) das Wahlrecht, c) der Zugang zu öffentlichen Ämtern und d) die Wehrpflicht.

¹²² BGBl 1957/267, idF BGBl I 2010/111.

¹²³ BGBl 1949/146, idF BGBl 1962/28.

¹²⁴ LGBl 1968/24, idF LGBl 2005/94.

¹²⁵ LGBl 2007/30, idF LGBl 2009/118.

¹²⁶ Vgl <http://www.tirol.gv.at/buerger/gesellschaft-und-soziales/staatsbrgerschaft/verleihung/>.

a) *Staatsbürgerrechte*

Mit dem Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft würden die „Südtiroler“ in Österreich all jene Rechte erhalten, die nur österreichischen Staatsbürgern zustehen (Staatsbürgerrechte).¹²⁷ Dazu zählen insbesondere wichtige Grundrechte wie beispielsweise das Recht auf **Gleichheit vor dem Gesetz** (Art 2 StGG) und das **Aufenthaltsrecht** (Art 6 StGG).

Für die „Südtiroler“ mit österreichischer Staatsbürgerschaft würde das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Südtirolern mit österreichischen Staatsbürgern auf bestimmten Verwaltungsgebieten (**Südtiroler-Gleichstellungsgesetz**)¹²⁸ gänzlich obsolet werden. Es hat ohnedies durch das unionsrechtlich garantierte Recht der Unionsbürger auf Gleichbehandlung mit den Inländern¹²⁹ einen Großteil seiner Bedeutung verloren.¹³⁰

Das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz würde unter anderem dazu führen, dass die „Südtiroler“ mit österreichischer Staatsbürgerschaft auch bei der Gewährung von **Sozialleistungen** wie österreichische Staatsbürger zu behandeln sind. Sofern die Sozialleistungen an einen Wohnsitz bzw Aufenthalt in Österreich gebunden sind, müssten auch die „Südtiroler“ diese Voraussetzung erfüllen. Dies gilt beispielsweise für die **Bedarfsorientierte Mindestsicherung**, die allen österreichischen Staatsbürgern einschließlich ihrer Familienangehörigen rechtlich zusteht, aber an die Dauer ihres gewöhnlichen Aufenthalts im Inland gekoppelt ist (vgl Art 4 Bundesländer-Vereinbarung über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung).¹³¹

¹²⁷ Vgl *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht, Rz 1323.

¹²⁸ BGBl 1979/57.

¹²⁹ Siehe dazu vorstehend Pkt III.3.

¹³⁰ Vgl Aufhebung von § 2 und § 3 Gleichstellungsgesetz durch BGBl I 2008/2.

¹³¹ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Artikel 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung, BGBl I 2010/96.

b) *Wahlrecht*

Art 26 Abs 1 B-VG, der die Wahl des Nationalrates regelt, normiert unter anderem den **Grundsatz des allgemeinen Wahlrechts** aller Staatsbürger. Dieser Grundsatz gilt nach dem „Homogenitätsprinzip“ auch für die Wahlen zu anderen allgemeinen Vertretungskörpern.

Der Grundsatz des allgemeinen Wahlrechts gewährt allen Staatsbürgern, die das Mindestalter erreicht haben, ohne weitere spezifische Voraussetzung die Ausübung des Wahlrechts. Ein **Ausschluss vom Wahlrecht** muss verfassungsrechtlich vorgesehen sein. Gemäß Art 26 Abs 5 B-VG kann die Ausschließung vom Wahlrecht nur die Folge einer gerichtlichen Verurteilung sein. Das Wahlrecht umfasst das Recht zu wählen (aktives Wahlrecht) und das Recht, gewählt zu werden (passives Wahlrecht).

Dem folgend würden die „Südtiroler“ mit dem Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft auch das Wahlrecht in Österreich erwerben. Ein Ausschluss vom Wahlrecht müsste verfassungsrechtlich verankert werden. Sollte dieser Ausschluss nicht erfolgen, wären mehrere gesetzliche Änderungen erforderlich, um den in Südtirol lebenden Staatsbürgern die Ausübung des Wahlrechts zu ermöglichen. Geändert werden müssten insbesondere das Wählerevidenzgesetz 1973 (WEvG), die Nationalratswahlordnung 1992, das Bundespräsidentenwahlgesetz 1971 und das Volksabstimmungsgesetz 1972. Bei der Nationalratswahlordnung werden derzeit ohnedies Änderungen angedacht, die insbesondere von der „Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform“ forciert werden.¹³²

Für die **Wahl des Tiroler Landtages** wären diesbezüglich keine Änderungen erforderlich, weil die geltende Tiroler Landesordnung 1989¹³³ in ihrem Art 17 die Wahlberechtigten auf folgende Gruppen von Personen beschränkt: a) alle Landesbürger (das sind gemäß Art 3 Abs 2 Landesordnung jene österreichischen Staatsbürger, die in einer Gemeinde des Landes den Hauptwohnsitz haben, die

¹³² Vgl Die Presse vom 18. 1. 2011, 4.

¹³³ LGBl 1988/61, idF LGBl 2008/7.

spätestens am Tag der Wahl das 16. Lebensjahr vollendet haben und vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen sind, und b) österreichische Staatsbürger, die vor der Verlegung ihres Hauptwohnsitzes in das Ausland diesen in Tirol hatten, spätestens am Tag der Wahl das 16. Lebensjahr vollendet haben und vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen sind, für die Dauer ihres Aufenthaltes im Ausland, längstens für zehn Jahre. Zum Landtag wählbar ist jeder zum Landtag Wahlberechtigte, der spätestens am Tag der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet hat.

c) Zugang zu öffentlichen Ämtern

Gemäß Art 3 StGG sind die öffentlichen Ämter für alle Staatsbürger gleich zugänglich. Für Ausländer wird der Eintritt in dieselben von der Erwerbung des „österreichischen Staatsbürgerrechtes“ abhängig gemacht.

Als österreichische Staatsbürger hätten die „Südtiroler“ Zugang zu allen öffentlichen Ämtern in Österreich. Von Relevanz ist dies für jene **Ämter**, die mit der **Ausübung hoheitlicher Befugnisse** und der Wahrung allgemeiner Belange des Staates verbunden sind (Art 45 Abs 4 AEUV) bzw eine dauernde oder zeitweise **Ausübung öffentlicher Gewalt** beinhalten (Art 51 Abs 1 AEUV). Dazu zählen zB die Tätigkeiten als Richter, Staatsanwalt oder Notar¹³⁴ sowie eine Beschäftigung im diplomatischen Dienst, bei Polizei, Justizwache oder Heer. Zu allen anderen öffentlichen Ämtern – jenen, die nicht mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und der Wahrung allgemeiner Belange des Staates oder mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind – haben die Unionsbürger bereits über das Unionsrecht Anspruch auf gleichberechtigten Zugang (Art 45 und Art 49 AEUV).

d) Wehrpflicht

Art 9a B-VG sieht vor, dass jeder männliche österreichische Staatsbürger wehrpflichtig ist (**allgemeine Wehrpflicht**). Die Verweigerung der Wehrpflicht ist

¹³⁴ Vgl dazu GA Pedro Cruz Villalón, verb Rs C-47/08 ua, *Kommission/Österreich ua*, Schlussanträge vom 14. September 2010.

nur aus Gewissensgründen zulässig, wobei aber ein Ersatzdienst zu leisten ist. Diese allgemeine Wehrpflicht ist durch Gesetze näher auszugestalten.

Gemäß § 10 Abs 1 Wehrgesetz 2001¹³⁵ sind alle österreichischen Staatsbürger männlichen Geschlechtes, die das 17. Lebensjahr vollendet und das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, wehrpflichtig. Die Wehrpflicht umfasst insbesondere die **Pflicht zur Leistung des Präsenzdienstes** (§ 11 Abs 1 Ziff 2 Wehrgesetz). Von der Einberufung zum Präsenzdienst ausgeschlossen sind gemäß § 25 Abs 1 Ziff 3 lit b Wehrgesetz unter anderem Wehrpflichtige, die „nach Maßgabe völkerrechtlicher Verpflichtungen von der Leistung eines Wehrdienstes befreit sind, sofern sie der Einberufung nicht ausdrücklich zugestimmt haben“.

Für „Südtiroler“, die die österreichische Staatsbürgerschaft erwerben, würde dies bedeuten, dass viele von ihnen in Österreich der Wehrpflicht unterlägen. Eine völkerrechtliche Verpflichtung Österreichs, die diese „Südtiroler“ von der Verpflichtung zur Leistung eines Wehrdienstes befreit, besteht nämlich nur für eine Gruppe von (männlichen) „Südtirolern“. Dies resultiert daraus, dass der **Grundsatz der einmaligen Militärdienstpflicht** und die damit verbundene **Befreiungsregel** im Europäischen Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit lediglich dann Anwendung finden, wenn im Vertragsstaat des ordentlichen Wohnsitzes eine Militärdienstpflicht (einschließlich Ersatzdienst) besteht. Dies ist in Italien jedoch nur bis zum 30. Juni 2005 der Fall.¹³⁶ Dem folgend wären nur jene älteren „Südtiroler“ von der Wehrpflicht in Österreich befreit, die in Italien der Militärdienstpflicht unterworfen waren. Für die jüngeren „Südtiroler“, die von der Aussetzung der Wehrpflicht in Italien mit 1. Juli 2005 erfasst sind, gilt dies nicht. Die im Europäischen Übereinkommen über Staatsangehörigkeit auch für Fallkonstellationen fehlender Wehrpflicht vorgesehene Befreiungsregel findet ihrerseits keine Anwendung, weil Italien (noch) nicht Vertragspartei dieses Übereinkommens ist. Fände diese Regelung – nach Inkrafttreten des

¹³⁵ BGBl I 2001/146, idF BGBl I 2009/85.

¹³⁶ Siehe dazu vorstehend Pkt II.1.b).

Übereinkommens auch für Italien – Anwendung, würde sie die „Südtiroler“ erst mit Vollendung ihres 35. Lebensjahres von der Verpflichtung zur Leistung eines Wehrdienstes in Österreich befreien.¹³⁷

Sollte Österreich die Wehrpflicht – wie derzeit heftig diskutiert¹³⁸ – in den nächsten Jahren (mit Verfassungsänderung) abschaffen bzw aussetzen,¹³⁹ so würde sie auch für alle „Südtiroler“ wegfallen.

3. Auswirkungen des Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft in Italien

Mit dem Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft würden die betreffenden „Südtiroler“ italienisch-österreichische **Doppelstaatsbürger**.

Nach einem Grundsatz des Völkerrechts wäre Italien verpflichtet, diese Doppelstaatsbürger so zu behandeln, wie jene Staatsbürger, die nur die italienische Staatsbürgerschaft besitzen (**Gleichbehandlungspflicht**).¹⁴⁰ Davon ausgenommen wären lediglich die Regeln des Völkerrechts über den diplomatischen und konsularischen Schutz.

Die betroffenen Südtiroler wären als italienisch-österreichische Doppelstaatsbürger gleichzeitig auch „**Doppelunionsbürger**“.¹⁴¹ Dies hätte – bis Anfang Mai 2011 – zur Folge gehabt, dass sie sich in ganz Italien einschließlich Südtirol auf das den Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes und dem allgemeinen Freizügigkeitsrecht inhärente Beschränkungsverbot berufen hätten könnten, um eine nationale Regelung, die eine dieser Freiheiten beschränkt, zu bekämpfen, ohne dass sie dafür einen physischen Grenzübertritt hätten nachweisen müssen. So hätte beispielsweise ein in Südtirol geborener „Südtiroler“, der dort seine Ausbildung absolviert und bislang

¹³⁷ Siehe dazu vorstehend Pkt II.2.c).

¹³⁸ Vgl zB Die Presse vom 17. 1. 2011, 1.

¹³⁹ Vgl Die Presse vom 18. 1. 2011, 3.

¹⁴⁰ Vgl Art 17 Abs 1 EÜStA.

¹⁴¹ Siehe dazu vorstehend Pkt III.3.

ausschließlich dort gearbeitet hat, sich als österreichischer Staatsbürger direkt auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art 45 AEUV) berufen können, um zB die Verpflichtung zur Zweisprachigkeit zu bekämpfen. Italien hätte ihm nicht mit Erfolg entgegenhalten können, dass er als in Italien ansässiger italienischer Staatsbürger von keiner der unionsrechtlichen Grundfreiheiten Gebrauch gemacht habe und die italienische Staatsbürgerschaft die effektivere sei.

Nach neuester Rechtslage ist nunmehr jedoch davon auszugehen, dass ein in Südtirol geborener und in Südtirol lebender „Südtiroler“ sich dort grundsätzlich nicht auf das Freizügigkeitsrecht (und die Grundfreiheiten des Binnenmarktes) berufen kann, es sei denn, dass ihm der tatsächliche Genuss des Kernbestandes der mit dem Unionsbürgerstatus verbundenen Rechte verwehrt oder die Ausübung des Freizügigkeitsrechts behindert würde. Dabei reicht die Staatsbürgerschaft Italiens aus, um sich auf das einschlägige Unionsrecht berufen zu können; die Staatsbürgerschaft Österreichs ist dafür nicht erforderlich.

Inhaltlich wäre selbst die bisherige besondere unionsrechtliche Position der „Doppelunionsbürger“ **kein Paradigmenwechsel** gewesen. Zum einen geht nämlich der italienische Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass Schlechterstellungen von Inländern gegenüber vom Unionsrecht begünstigten EU-Ausländern (sog „Inländerdiskriminierungen“) verfassungsrechtlich verboten sind, sofern die Ungleichbehandlung nicht sachlich gerechtfertigt ist.¹⁴² Zum anderen normiert das Gemeinschaftsgesetz 2008¹⁴³ in seinem Art 14-bis die Gleichbehandlung der italienischen Staatsbürger mit begünstigten ausländischen Unionsbürgern. Dennoch würde sich die rechtliche Position der „Doppelunionsbürger“ dadurch verbessern, dass sie nicht auf das nationale Recht beschränkt wären, sondern eine im Unionsrecht verankerte und daher von den nationalen Gerichten in Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof der EU vorrangig zu schützende Rechtsstellung erhielten. Diese Fälle sind nunmehr nach neuester Judikatur des EuGH jedoch auf wenige

¹⁴² Vgl zB Corte Costituzionale, Urteil vom 26. 2. 2004, Nr 86.

¹⁴³ Gesetz Nr 88/2009, GA vom 14. 7. 2009, Nr 161.

Sachverhalte eingeschränkt. Gleichzeitig ist dafür die Staatsbürgerschaft eines zweiten EU-Mitgliedstaates nicht mehr erforderlich.

4. Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft als Instrument des Minderheitenschutzes

Ergänzend zu den rechtlichen Auswirkungen des Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ in Österreich und in Italien stellt sich die Frage, ob und inwieweit die österreichische Staatsbürgerschaft auch als Instrument des Minderheitenschutzes dienen könnte. Davon betroffen sind insbesondere a) die Schutzfunktion Österreichs und b) das diplomatische Schutzrecht des Staates Österreich für seine Staatsbürger im Ausland.

a) Stärkung der Schutzfunktion Österreichs?

Die auf dem **Pariser Vertrag** (1946)¹⁴⁴ beruhende **Schutzfunktion** Österreichs¹⁴⁵ ist nicht davon abhängig, dass die in Südtirol lebenden Angehörigen der deutschen und ladinischen Sprachgruppe österreichische Staatsbürger sind. Umgekehrt würde der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ die Schutzfunktion Österreichs aber auch rechtlich nicht stärken. Die Schutzfunktion Österreichs zugunsten der deutschen und ladinischen Volksgruppen in Südtirol hat ihre völkerrechtliche Grundlage nämlich im Pariser Vertrag (1946) und im Paket (1969) als späterer Praxis dazu, die beide nicht auf die Staatsbürgerschaft der Schutzmacht abstellen.

Ähnliches gilt für die sich im Völkerrecht herausbildende **Schutzfunktion** des Mutterstaates. Diese Schutzfunktion setzt voraus, dass zwischen dem Schutz ausübenden Staat (**Mutterstaat**) und der schutzbefohlenen Minderheit eine gewisse Verbundenheit, insbesondere durch eine gemeinsame Geschichte, Kultur und/oder

¹⁴⁴ Vgl. *Autonome Provinz Bozen-Südtirol*, Das neue Autonomiestatut, 9.

¹⁴⁵ Siehe dazu *Obwexer*, Die Schutzfunktion Österreichs im Zusammenwirken von Völker-, Europa- und Verfassungsrecht, in Gamper/Pan (Hrsg), *Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa* (2008), 163.

Sprache besteht. Die Staatsbürgerschaft des Mutterstaates ist dafür nicht Voraussetzung, auch wenn sie eine gewisse Verbundenheit bescheinigt. Offen ist allerdings, welche Schutzmaßnahmen der Mutterstaat setzen darf und inwieweit diese auch Rechtswirkungen im Hoheitsgebiet des Staates entfalten dürfen, in dem die schutzbefohlene Minderheit lebt. Zwar wird überwiegend davon ausgegangen, dass der Mutterstaat nicht auf jene Maßnahmen beschränkt ist, die das Völkerrecht ausdrücklich erlaubt, sondern alle Maßnahmen setzen darf, die vom geltenden Völkerrecht nicht verboten sind.¹⁴⁶ Dennoch bleibt unklar, ob und inwieweit Maßnahmen des Mutterstaates mit extraterritorialer Wirkung der Zustimmung des betroffenen Staates bedürfen.¹⁴⁷

Dem folgend würde der **Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft** durch „Südtiroler“ *rechtlich keine Stärkung der Schutzfunktion Österreichs* bringen. In *politischer Hinsicht* könnte eine unterdurchschnittliche Inanspruchnahme der Möglichkeit des Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ aber als nicht mehr vorhandene Bindung der „Südtiroler“ zum Vaterland und Mutterstaat Österreich ausgelegt und von Italien zur Abwehr von Maßnahmen Österreichs in Ausübung seiner Schutzfunktion ins Treffen geführt werden.

b) Ausübung des diplomatischen Schutzrechts durch Österreich gegenüber Italien?

Das aus der gegenseitigen Treuepflicht zwischen einem Staat und seinen Staatsbürgern resultierende **diplomatische Schutzrecht** gibt dem Staat das Recht, Rechte und Interessen seiner Staatsbürger im Falle von Völkerrechtsverletzungen durch einen anderen Staat zu schützen. Schutzrechtskonflikte bei **Doppelstaatsbürgern** werden dadurch gelöst, dass demjenigen der beiden Heimatstaaten das Schutzrecht gegenüber einem dritten Staat zusteht, zu dem der Betroffene engere Beziehungen hat (effektive Staatsangehörigkeit bzw Kriterium des genuine link). Nach herrschender Lehre darf aber kein Heimatstaat das diplomatische

¹⁴⁶ Vgl *Matscher*, Il contributo della Commissione di Venezia alla protezione delle minoranze in Europa, in Auer/Flückiger/Hottelier (Hrsg), FS Malinverni (2007), 49 (53).

¹⁴⁷ Vgl Bericht der Venedig-Kommission (Pkt D.a), CDL-INF (2001) vom 22. 10. 2001, 19.

Schutzrecht zugunsten eines Doppelstaatsbürgers gegenüber dem anderen Heimatstaat ausüben. Nach der jüngeren Judikatur einiger Schiedsgerichte ist in diesen Fällen jedoch ebenfalls auf die effektive Staatsangehörigkeit (genuine link) abzustellen.¹⁴⁸ Daraus resultiert ein diplomatisches Schutzrecht des Heimatstaates mit der effektiven Staatsangehörigkeit gegenüber dem anderen Heimatstaat.

Dies bedeutet, dass **Österreich** selbst im Falle einer Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen durch Italien (zB Pariser Vertrag oder Paket) das **diplomatische Schutzrecht zugunsten** der dadurch verletzten „**Südtiroler**“ mit italienisch-österreichischer Doppelstaatsbürgerschaft **nicht gegenüber Italien ausüben** dürfte. Selbst bei Anwendung der jüngeren Judikatur der Schiedsgerichte hätten diese „Südtiroler“ nämlich engere Beziehungen zu Italien, dessen Staatsbürger sie ebenfalls sind, in dessen Hoheitsgebiet sie ihren Wohnsitz und ihren Lebensmittelpunkt haben. Dem folgend könnte allenfalls Italien gegenüber Österreich, nicht aber Österreich gegenüber Italien das diplomatische Schutzrecht ausüben.

VII. Rechtliche Rahmenbedingungen für die Festlegung der Gruppe der begünstigten „Südtiroler“

Die Festlegung des Kreises der begünstigten „**Südtiroler**“ stellt primär eine politische Entscheidung dar. So könnten als „Südtiroler“ nur jene Personen gelten, die vor Inkrafttreten des Staatsvertrages von Saint-Germain (1919)¹⁴⁹ die „österreichische Staatsangehörigkeit“ (vgl Art 70 StV St-Germain) hatten („Altösterreicher“) oder zu deren Nachfahren zählen (restriktive Definition). Der Kreis der Begünstigten könnte aber auch weiter gezogen werden und – im Lichte der Schutzfunktion Österreichs – alle in Südtirol wohnhaften italienischen Staatsbürger mit deutscher oder ladinischer Muttersprache umfassen (extensive Definition).

¹⁴⁸ Vgl zB *Seidl-Hohenveldern/Hummer*, Die Staaten, in Neuhold/Hummer/Schreuer, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Rz 701 (712).

¹⁴⁹ StGBI 1920/303. Vgl *Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft I, 53.

Die gegenständliche politische Entscheidung Österreichs muss allerdings mit den völkerrechtlichen und den unionsrechtlichen Rahmenbedingungen kompatibel sein und innerstaatlich allfälligen verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen.

Nach geltendem **Völkerrecht** fällt die Festlegung des Kreises der Personen, die die Staatsbürgerschaft eines Staates erwerben können, in die Zuständigkeit des betreffenden Staates. Aus dem gegenseitigen Treueverhältnis zwischen Staat und Staatsbürgern könnte „die völlige Freiheit eines souveränen Staates gefolgert werden, sich seine Staatsbürger auszusuchen, zumindest soweit diese damit einverstanden sind“.¹⁵⁰ Wenn die betreffenden Personen allerdings bereits Staatsbürger eines anderen Staates sind und in dessen Hoheitsgebiet weiterhin ihren Wohnsitz behalten wollen, könnte die Einbürgerung jedoch an völkerrechtliche Grenzen stoßen, die aus dem Interventionsverbot resultieren. Während Einzelfall-Einbürgerungen diesbezüglich unproblematisch sind, könnte die Verleihung der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes an eine große Gruppe von Personen („Federstrich-Einbürgerung“)¹⁵¹ eine unzulässige Intervention darstellen, die sich insbesondere aus der Personalhoheit eines Staates ergibt, dh aus der Befugnis, die eigenen Staatsangehörigen ungeachtet ihres Aufenthalts zu verpflichten und zu berechtigen. Nach geltendem Völkerrecht liegt eine verbotene Intervention jedenfalls dann nicht vor, wenn ein völkerrechtlich zulässiger Anknüpfungspunkt für die Verleihung der Staatsangehörigkeit besteht. Solche Anknüpfungspunkte sind primär das *ius sanguinis* (Abstammungsprinzip, dh Abstammung von einem Staatsbürger) und das *ius soli* (Territorialitätsprinzip, dh Geburt im Staatsgebiet).¹⁵² Allgemein gilt, dass eine Einbürgerung dann zulässig ist, wenn neben der Willenserklärung der Betroffenen eine – „sehr weit zu beurteilende – ‚lockere‘ Lebensbeziehung“ zum einbürgernden Staat besteht.¹⁵³ Eine allfällige

¹⁵⁰ Vgl. *Seidl-Hohenveldern/Hummer*, Die Staaten, in *Neuhold/Hummer/Schreuer*, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Rz 684.

¹⁵¹ Vgl. *Von Münch*, Die deutsche Staatsangehörigkeit, 179.

¹⁵² Vgl. *Weil*, Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ein Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitsgesetzen, in *Conrad/Kocka*, Staatsbürgerschaft in Europa (2001), 92.

¹⁵³ Vgl. *Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft I, 122.

Verletzung der völkerrechtlichen Rahmenbedingungen hat nur Auswirkungen auf die „äußere“ Staatsangehörigkeit, die „innere“ Staatsangehörigkeit bleibt davon unberührt und dennoch gültig.¹⁵⁴

Das **Unionsrecht** verweist insoweit auf das geltende Völkerrecht und beinhaltet selbst keine darüber hinausgehenden inhaltlichen Vorgaben.¹⁵⁵

Verfassungsrechtlich ist der Gleichheitsgrundsatz zu beachten, der als Teil des demokratischen Prinzips selbst dem Verfassungsgesetzgeber nicht zur beliebigen Disposition steht.¹⁵⁶ Die Gewährung der mehrfachen Staatsangehörigkeit (Möglichkeit des Erwerbs der Staatsbürgerschaft ohne verpflichtenden Nachweis der Entlassung aus dem Staatsverband des anderen Staates) bringt für Mehrstaater eine erhebliche Privilegierung gegenüber allen anderen Staatsbürgern, die nur eine Staatsangehörigkeit besitzen. So kann der Mehrstaater die für sich günstigere Rechtsordnung aussuchen (zB betreffend Visumpflicht, Arbeitserlaubnis, Grunderwerb) und die Anknüpfung an das ungünstigere Recht des jeweiligen Wohnsitzstaates durch (zeitweilige) Verlegung des Wohnsitzes in den Staat mit der günstigeren Rechtsordnung aushebeln.¹⁵⁷ Die damit verbundene Ungleichbehandlung zwischen Mehrstaatern und einfachen Staatsbürgern ist am Grundrecht auf Gleichheit vor dem Gesetz zu messen. Soweit Mehrstaater und einfache Staatsbürger sich in der gleichen Situation befinden, muss ihre unterschiedliche Behandlung sachlich gerechtfertigt sein.¹⁵⁸

Aus diesen Vorgaben folgt, dass **Österreich** die Möglichkeit des Erwerbs seiner Staatsbürgerschaft jedenfalls den „Südtirolern“ einräumen könnte, die vor Inkrafttreten des Staatsvertrages von Saint-Germain (1919) die österreichische Staatsbürgerschaft hatten („Altösterreicher“) oder zu deren Nachfahren gehören.

¹⁵⁴ Vgl *Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft I, 124.

¹⁵⁵ Siehe dazu vorstehend Pkt III.

¹⁵⁶ Vgl *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht, Rz 1349.

¹⁵⁷ Vgl *Von Münch*, Die deutsche Staatsangehörigkeit, 174 f.

¹⁵⁸ Vgl *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht, Rz 1357.

Diese **restriktive Lösung** würde den völkerrechtlichen und den unionsrechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen und wäre verfassungsrechtlich insbesondere durch die Stärkung der Verbundenheit zwischen dem Staat Österreich und seinen ehemaligen Staatsbürgern bzw deren Nachkommen sachlich gerechtfertigt. Eine Ausdehnung des Kreises der Begünstigten, zB auf alle in Südtirol wohnhaften italienischen Staatsbürger deutscher oder ladinischer Muttersprache („**extensive Lösung**“), müsste völkerrechtlich mit der nach wie vor bestehenden „Lebensbeziehung“ der Angehörigen beider Minderheiten zum Vaterland Österreich begründet und verfassungsrechtlich im Hinblick auf den Gleichheitssatz gerechtfertigt werden.

VIII. Beantwortung der Frage

Aus den vorstehenden Ausführungen resultiert auf die eingangs gestellte Frage zusammenfassend folgende **Antwort**:

1. Der **Erwerb** der **österreichischen Staatsbürgerschaft** durch „Südtiroler“ ist rechtlich grundsätzlich **möglich**. In Betracht kommt insbesondere ein Erwerb durch Verleihung, möglich wäre aber auch ein Erwerb durch Anzeige. Erforderlich wären dafür entsprechende **Änderungen** des **Staatsbürgerschaftsgesetzes** (StbG) Österreichs.
2. **Völkerrechtlich** erfordert der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“, dass entweder Italien oder Österreich das Europäische Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstplicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit (1963) kündigt. Italien hat diese „Vorleistung“ bereits Ende Mai 2009 mit der Kündigung von Kap I EÜmStA erbracht. Der Pariser Vertrag (1946) steht dem Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ nicht entgegen. Dasselbe gilt für Art 70 des Staatsvertrages von Saint-Germain (1919).

3. **Unionsrechtlich** ist es Österreich nicht untersagt, den „Südtirolern“ als Unionsbürger mit italienischer Staatsangehörigkeit zusätzlich die eigene Staatsbürgerschaft zu verleihen.
4. Das Unionsrecht garantiert allen **Unionsbürgern** in jedem EU-Mitgliedstaat ein umfassendes Recht auf Gleichbehandlung mit den dortigen Staatsbürgern. Dieses Recht umfasst jedoch nicht alle Bereiche staatlicher Souveränität, so dass dem Erwerb der Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates nach wie vor rechtliche Bedeutung zukommt. Dies gilt insbesondere für die Teilnahme an Wahlen auf Bundes- und Landesebene, den Zugang zu Stellen in der öffentlichen Verwaltung (insbesondere Gericht, Polizei, diplomatischer Dienst, Heer) sowie Ansprüche auf soziale Unterstützung ohne Erfordernis einer bestimmten Ansässigkeitsdauer.
5. Der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ würde sich rechtlich primär in **Österreich** auswirken. Davon betroffen wären insbesondere die Staatsbürgerrechte (Recht auf Gleichheit und Aufenthalt), das Wahlrecht, der Zugang zu öffentlichen Ämtern und die Wehrpflicht. Das Wahlrecht und die Wehrpflicht der „Südtiroler“ als Auslandsösterreicher würden entsprechende Änderungen der geltenden Rechtslage erfordern. Diese Änderungen müssten jedenfalls durch Gesetz, allenfalls sogar durch Verfassungsgesetz erfolgen.
6. In **Italien** hätten die italienisch-österreichischen Doppelstaatsbürger als „Doppelunionsbürger“ eine hervorgehobene unionsrechtliche Stellung erhalten. Sie hätten sich auf die unmittelbare Wirkung und Anwendungsvorrang entfaltende Beschränkungsverbot der Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes und des allgemeinen Freizügigkeitsrechts berufen können, um eine nationale Regelung, die eine dieser Freiheiten beschränkt, zu bekämpfen, ohne dass sie dafür einen physischen Grenzübergang nachweisen hätten müssen. Diese weite Auslegung des persönlichen Anwendungsbereiches der Grundfreiheiten des Binnenmarktes scheint der Gerichtshof der EU jedoch seit Anfang Mai 2011 nicht mehr weiter aufrecht zu erhalten. Bleibt der EuGH bei seiner neuesten Judikaturlinie, hätte der

Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ in Italien keine rechtlichen Auswirkungen.

7. Als **Instrument des Minderheitenschutzes** eignet sich der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“ – beim derzeitigen Stand des Völkerrechts – nur ganz eingeschränkt. *Rechtlich* wird dadurch nämlich weder die Schutzfunktion Österreichs gestärkt noch die Ausübung des diplomatischen Schutzrechts durch Österreich gegenüber Italien eröffnet. Der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft würde jedoch auf *politischer Ebene* die Bindung zwischen den davon Gebrauch machenden „Südtirolern“ und dem Vaterland Österreich festigen.
8. Die Festlegung der Gruppe der begünstigten „**Südtiroler**“ obliegt grundsätzlich der politischen Entscheidung Österreichs. Dabei muss Österreich allerdings die – sehr weit gesteckten – völkerrechtlichen Vorgaben und den verfassungsrechtlich garantierten Gleichheitssatz beachten.
