

Ein Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit? Aktuelle Fragen zur extraterritorialen Einbürgerungspraxis der mittel- und osteuropäischen Staaten

Elif Askin

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung und Problemstellung
- II. Der Erwerb einer Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung
- III. Extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen
- IV. Aktuelle Einbürgerungspraxis in Mittel- und Osteuropa
- V. Die Beurteilung extraterritorialer Kollektiveinbürgerungen anhand völker- und menschenrechtlicher Normen und Prinzipien
- VI. Anwendung der Prinzipien auf die Einbürgerungspraxis der mittel- und osteuropäischen Staaten
- VII. Schlussfolgerung

I. Einleitung und Problemstellung

Der Staat ist ein soziales, rechtlich gestaltetes „Kollektiv von Menschen“,¹ das Staatsvolk, welches von Völkerrechts wegen konstitutives Element des Staates ist.² Das Staatsvolk lässt sich als Gesamtheit der Staatsangehörigen bezeichnen, die einem Staat kraft seines Rechts zugeordnet sind.³ Völkerrechtlich stellt die Staatsangehörigkeit demnach das „rechtliche Band“ (*legal bond*) dar, welches der Beziehung von Individuum und Staat Ausdruck verleiht und ein Volk oder mehrere Volksteile zu einem

Staatsvolk zusammenfasst,⁴ wobei sie die Zusammensetzung bestimmt, nicht aber deren Zusammenhalt.⁵ Obwohl der Staat seine Legitimationsbasis letztlich im jeweiligen Staatsvolk findet, betrachtet das klassische Völkerrecht nur die Staaten als Völkerrechtssubjekte, während die Individuen lediglich als durch den Staat „mediatisierte“ Akteure wahrgenommen werden. In diesem System hat die Staatsangehörigkeit für das Individuum eine existenzielle Bedeutung, hat es doch keinen eigenständigen Status.⁶

Diese Sichtweise hat sich in neuerer Zeit mit der zunehmend personalen und menschenrechtlichen Ausrichtung des modernen Völkerrechts verändert.⁷ „Die Souveränität ist von den Menschenrechten her zu denken“, führt *Jörg Paul Müller* zurecht aus.⁸ Dank den Menschenrechten wird die

¹ Rolf Grawert, Staatsvolk und Staatsangehörigkeit, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, S. 107-141 (S. 108).

² Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum, Völkerrecht, 2. Aufl. 2002, S. 1.

³ Rolf Grawert (Fn. 1), S. 117. Auf die Problematik der Zusammensetzung des Staatsvolkes an sich ist vorliegend nicht einzugehen.

⁴ Im berühmten Nottebohm-Urteil vom 6. April 1955, ICJ Reports 1955, 4 (23), definiert der internationale Gerichtshof (IGH) die Staatsangehörigkeit als „a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute a juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by law or as a result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other state.“

⁵ Rolf Grawert (Fn. 1), S. 117.

⁶ Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn. 2), S. 1.

⁷ Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn. 2), S. 1.

⁸ Jörg Paul Müller, Nachweis bei Peter Häberle, Diskussionsbeitrag, in: Peter Häberle/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Menschenrechte und Bürgerrechte in einer vielgestalteten Welt, wissenschaftliche Begegnung einiger Freunde von

traditionelle Mediatisierung erheblich relativiert, so dass das personelle Element des Staates, das Staatsvolk, und das Individuum zunehmend Teil an der internationalen Rechtsordnung haben.⁹ Dennoch gibt es kaum völkerrechtliche Vorgaben für die Regelung der Staatsangehörigkeit. Das Völkerrecht überlässt es den Staaten, die Voraussetzungen ihrer eigenen Staatsangehörigkeit zu regeln.¹⁰ Jeder Staat darf beispielsweise autonom die Voraussetzungen für Einbürgerungen definieren. Daraus folgt, dass Staatsangehörigkeitsfragen grundsätzlich in den innerstaatlichen Bereich fallen und zum sogenannten *domaine réservé* der Staaten gehören.¹¹ Ihre Grenze findet die nationale Gesetzgebung zur Staatsangehörigkeit allerdings da, wo sie im Widerspruch zu Völkerrechtsverträgen, zum Völkergewohnheitsrecht oder zu den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts steht.¹² Der interamerikanische Gerichtshof stellt dementsprechend fest:

“Thus, despite the fact that it is traditionally accepted that the conferral and regulation of nationality are matters for each state to decide, contemporary developments indicate that international law does impose certain limits on the broad powers enjoyed by the states in that area, and that the manner in which states regulate matters bearing on nationality cannot today be deemed within their sole jurisdiction; those powers of the state are also circumscribed by

their obligations to ensure the full protection of human rights.”¹³

Gerade die jüngsten Erfahrungen in Europa zeigen, dass die Staatsangehörigkeit nicht mehr nur eine innerstaatliche Angelegenheit ist, sondern auch völkerrechtliche Implikationen aufweist. So verfolgen mittel- und osteuropäische Staaten eine spezielle Einbürgerungspraxis im Ausland, die sich von einer gewöhnlichen Einbürgerung unterscheidet. Eingebürgert werden Personengruppen, die außerhalb des staatlichen Territoriums leben, von der sie die Staatsangehörigkeit erwerben. Diese Art von Einbürgerungen wird im vorliegenden Beitrag als „*extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen*“ bezeichnet. Staaten benutzen solche Einbürgerungen hauptsächlich als politisches Mittel, um ihre Machteinflüsse auf andere Staaten auszuweiten. Betroffen sind vor allem Nachbarstaaten. Im vorliegenden Beitrag sollen Fälle von extraterritorialen Kollektiveinbürgerungen dargestellt werden, die auf internationaler Ebene zu Spannungen zwischen den Staaten geführt haben: Die russische „Passportization“ in Abchasien und Südossetien, extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen im Kosovo sowie in Ungarn und Rumänien. In einem weiteren Schritt gilt es dann, die extraterritorialen Kollektiveinbürgerungen aus völker- und menschenrechtlicher Sicht zu beurteilen und schließlich die Frage zu beantworten, ob extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen gegen das Völkerrecht verstoßen.

Thomas Fleiner zu Ehren seines 60. Geburtstages, 2000, S. 165-167 (S. 165).

⁹ Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn. 2), S. 1.

¹⁰ Das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997, ETS Nr. 166, hält in Art. 3 Nr. 1 den Grundsatz fest: „Jeder Staat bestimmt nach seinem eigenen Recht, wer seine Staatsangehörigen sind.“

¹¹ Ständiger Internationaler Gerichtshof, Gutachten vom 17. Februar 1923, Nationality Issued in Tunis and Morocco, Series B, Nr. 4, 24.

¹² Vgl. Art. 3 des Haager Übereinkommens über gewisse Fragen der Kollision von Staatsangehörigkeitsgesetzen vom 12. April 1930, LNTS Bd. 179, S. 89; BVerfGE 1, 322 (328).

II. Der Erwerb einer Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung

Nebst dem originären Erwerb einer Staatsangehörigkeit durch Geburt kann eine neue Staatsangehörigkeit derivativ durch Einbürgerung erworben werden.¹⁴ Bei der

¹³ Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Gutachten vom 19. Januar 1984, Amendments to the Naturalization Provision of the Constitution of Costa Rica, in: HRLJ 5 (1984), S. 161-176 (Nr. 32).

¹⁴ Der IGH führt dazu im Nottebohm-Urteil (Fn. 4), 24 folgendes aus: “Naturalization is not a

Einbürgerung handelt es sich um einen förmlichen Akt, durch den ein Individuum die Staatsangehörigkeit eines Staates erwirbt.¹⁵ Die neue Staatsangehörigkeit hat entweder den Verlust der alten zur Folge oder die originäre Staatsangehörigkeit wird trotz Erwerb einer Neuen behalten.¹⁶ In der Regel bezieht sich die Einbürgerung auf ein Individuum, sie kann sich aber ausnahmsweise auch auf Personengruppen erstrecken.¹⁷ Während die Einbürgerung eines Individuums zumeist auf deren Gesuch geschieht und folglich die Mitwirkung der betroffenen Person voraussetzt, erwirbt bei der Kollektiveinbürgerung eine Personengruppe kraft Gesetz (*ex lege*) eine neue Staatsangehörigkeit, ohne dass die Einzubürgernden individuelle Anträge einreichen müssen.¹⁸ Vorausgesetzt ist lediglich, dass sie gewisse Kriterien des nationalen Gesetzes erfüllen, zumal in den meisten Fällen eine ethnische Verwandtschaft für eine Einbürgerung ausreicht.¹⁹ Kollektive Staatsangehörigkeitsübertragungen finden meistens im Zusammenhang mit Gebietsveränderungen, namentlich bei Staatensukzessionen, statt.²⁰

matter to be taken lightly. To seek and to obtain it is not something that happens frequently in the life of a human being. It involves his breaking of a bond of allegiance and his establishment of a new bond of allegiance. It may have far reaching consequences and involve profound changes in the destiny of the individual who obtains it."

¹⁵ Christian Gloria, *Der Staat im Völkerrecht*, in: Knut Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2004, S. 222-340 (S. 331).

¹⁶ In diesem Falle spricht man von Doppelstaatsbürgerschaft.

¹⁷ Ipsen (Fn. 15), S. 331.

¹⁸ Anne Peters, *Extraterritorial Naturalizations: Between the Human Right to Nationality, State Sovereignty and Fair Principles of Jurisdiction*, in: *GYIL* 53 (2010), S. 624-725 (S. 628).

¹⁹ Paul Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, 2. Aufl. 1979, S. 102.

²⁰ Peters (Fn. 18), S. 628. Bei Staatensukzessionen findet ein Wechsel der staatlichen Souveränität statt, wobei mit dem Wechsel ein Staat als Inhaber der vollen Gebietsherrschaft anstelle eines anderen Staates tritt.

III. Extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen

Der Begriff „extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen“ bezeichnet Einbürgerungen von Personengruppen, die *nicht* auf dem Territorium des Staates wohnen, von dem sie die Staatsangehörigkeit erwerben.²¹ Dies ist insofern speziell, als Einbürgerungen im Normalfall einen Wohnsitz im betreffenden Staat voraussetzen. Nichtsdestotrotz sind extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen kein seltenes Phänomen.²² Sie sind die Folge der Dekolonisierung und anderer Formen von territorialen Neuordnungen, wobei mit dem Auseinanderbrechen der ehemaligen UdSSR und dem ehemaligen Jugoslawien die mittel- und osteuropäischen Staaten von dieser Praxis besonders betroffen sind.²³

In gewissen Fällen kommt es vor, dass einzelne Individuen mit einem ausländischen Wohnsitz durch ein *vereinfachtes* Einbürgerungsverfahren die Staatsangehörigkeit eines fremden Staates erwerben können. Da diese Einbürgerungen im Ausland in den allermeisten Fällen eine Vielzahl von Personen betreffen, können sie unter Umständen mit einer extraterritorialen Kollektiveinbürgerung gleichgestellt werden. In diesem Zusammenhang wird von *de facto* extraterritorialen Kollektiveinbürgerungen gesprochen. Im Gegensatz zu *ex lege* extraterritorialen Kollektiveinbürgerungen beruhen *de facto* extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen jedoch auf individuellen Anträgen der Einzubürgernden.²⁴

²¹ Peters (Fn. 18), S. 624.

²² Peters (Fn. 18), S. 632.

²³ Peters (Fn. 18), S. 632. Von einer ähnlichen Praxis sind auch Staaten außerhalb Europas betroffen, z.B. der Südsudan.

²⁴ Peters (Fn. 18), S. 691.

IV. Aktuelle Einbürgerungspraxis in Mittel- und Osteuropa

1. Die russische „Passportization Policy“ in Südossetien und Abchasien

Verschiedene Quellen stimmen darin überein, dass die Mehrheit der Bewohner in Abchasien und Südossetien russische Pässe besitzt, die sie durch (*ex lege* oder *de facto*) extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen erworben haben.²⁵ Diese russische Politik der „Passportization“ hat bereits im Jahr 2002 begonnen, allerdings während des und nach dem russisch-georgischen Krieg von 2008 vehement zugenommen.²⁶ Die weitverbreitete Verleihung der russischen Staatsangehörigkeit resultierte in den abtrünnigen Gebieten Abchasien und Südossetien in einer „manufacture of nationals“.²⁷ Dies ist insofern von Bedeutung, als die russische Militärintervention in Georgien vom August 2008 unter anderem auf der Begründung Russlands beruht, es habe in Georgien eingegriffen, um seine „neuen“ Staatsbürger in diesen Gebieten zu schützen.²⁸

Die Rechtsgrundlage der russischen „Passportization“ beruht auf dem neuen russischen Staatsangehörigkeitsgesetz von

2002.²⁹ Nach Art. 13 des Gesetzes kann die russische Staatsbürgerschaft durch eine ordentliche Einbürgerung erworben werden, wenn der Bewerber seit mindestens fünf Jahren in Russland wohnhaft ist.³⁰ Art. 14 Abs. 1 des Gesetzes legt demgegenüber ein vereinfachtes Einbürgerungsverfahren für den Erwerb der russischen Staatsangehörigkeit fest. Das vereinfachte Einbürgerungsverfahren gelangt auf folgende drei Personengruppen zur Anwendung: Personen, die mindestens einen russischen Verwandten mit Wohnsitz in Russland besitzen (Abs. 1 lit. a), Bürger der früheren UdSSR, die in einer ehemaligen Sowjetrepublik wohnen und heute staatenlos sind, sowie Personen, die nach dem 1. Juli 2002 eine höhere Schulbildung in Russland erhalten haben (Abs. 1 lit. b und c).³¹ Der Hauptunterschied zwischen ordentlicher und erleichterter Einbürgerung liegt darin, dass Personen, die nicht in Russland, sondern in Gebieten der ehemaligen Sowjetunion wohnen oder staatenlos sind, die russische Staatsangehörigkeit erwerben können, ohne dass sie die fünfjährige Wohnsitzvoraussetzung erfüllen müssen.³² Das Fehlen dieser ansonsten üblichen rechtlichen Voraussetzung bildet somit die Grundlage für die Praxis der extraterritorialen Verleihung der russischen Staatsangehörigkeit in Südossetien und Abchasien.³³

In der Phase nach der Dismembration der UdSSR war der rechtliche Status der ehemaligen sowjetischen Staatsbürger umstritten. Im Jahr 1993 erklärten Südossetien und Abchasien ihre Unabhängigkeit von Georgien.³⁴ Die beiden politischen Gebilde

²⁵ OSZE, PC.DEL/52/03 vom 24. Januar 2003 (Erklärung von Georgien), Nachweis in *Victor-Ives Ghebali, The OSCE Mission to Georgia (1992-2004): The Failing Art of Half-hearted Measures*, Helsinki monitor 2004, Nr. 3, S. 280-292 (S. 285); *Thomas Kunze, Krieg um Südossetien*, Länderbericht der Konrad Adenauer Stiftung vom 12. August 2008, S. 2. (abrufbar unter http://www.kas.de/wf/doc/kas_14356-1522-1-30.pdf?100913113555, besucht am 23. August 2012).

²⁶ Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Bericht, Bd. II, 2009, S. 147ff. (abrufbar unter http://www.ceiig.ch/pdf/IIFFMCG_Volume_II.pdf, besucht am 23. August 2012).

²⁷ *James A. Green, Passportization, Peacekeepers and Proportionality: The Russian Claim of the Protection of Nationals Abroad in Self-Defence*, in: James A. Green/Christopher P.M. Waters (Hrsg.), *Conflict in the Caucasus, Implications for International Order*, 2010, S. 54-79 (S. 66).

²⁸ *Green* (Fn. 27), S. 66.

²⁹ Staatsangehörigkeitsgesetz der Russischen Föderation vom 31. Mai 2002, Gesetz Nr. 623-FZ.

³⁰ Art. 13 Staatsangehörigkeitsgesetz der Russischen Föderation (Fn. 29).

³¹ Art. 14 Staatsangehörigkeitsgesetz der Russischen Föderation (Fn. 29).

³² *Peters* (Fn. 18), S. 643.

³³ *Peters* (Fn. 18), S. 643.

³⁴ Südossetien erklärte am 29. Mai 1992 und Abchasien (erneut) am 12. Oktober 1999 formell ihre Unabhängigkeit von Georgien. Vgl. dazu In-

wurden in der Folge nur von Russland, Nicaragua, Venezuela und Nauru als Staaten anerkannt.³⁵ Zur selben Zeit erließ Georgien ein Staatsangehörigkeitsgesetz, welches den Einwohnern von Georgien und somit auch denjenigen in Abchasien und Südossetien, die Option einräumte, die georgische Staatsangehörigkeit innerhalb von drei beziehungsweise sechs Monaten abzulehnen, andernfalls sie die Staatsangehörigkeit von Georgien automatisch erhalten würden.³⁶ Da Georgien die Kontrolle über die abtrünnigen Gebiete Abchasien und Südossetien verloren hatte, war es für die Bewohner dieser Gebiete aufgrund unzureichender institutioneller Strukturen und aus politischen Gründen schwierig, innerhalb der kurzen Frist die georgische Staatsbürgerschaft durch eine förmliche Erklärung abzulehnen. Formell besitzen die Personen, welche diese nicht abgelehnt haben beziehungsweise nicht ablehnen konnten, die georgische Staatsangehörigkeit.³⁷ Im letzteren Fall stellt sich allerdings die Frage, ob ein Unvermögen des Heimatstaates zum Beispiel zur Gewährung diplomatischen Schutzes oder die Verweigerung der Schutzrechte aus politischen Gründen diese Personen zu *De-facto*-Staatenlosen macht und somit echten Staatenlosen gleichgestellt werden können.³⁸ Im Völkerrecht besteht keine einheitliche Auffassung über die Konstruktion der *De-facto*-Staatenlosigkeit, so dass diese nur in Fällen, in denen *de iure* keine Staatsangehör-

rigkeit vorliegt, zum Tragen kommen sollte.³⁹

Auch Abchasien und Südossetien haben Staatsangehörigkeitsgesetze erlassen, die den Bewohnern dieser Gebiete die Staatsangehörigkeit von Abchasien beziehungsweise Südossetien gewähren.⁴⁰ Dies ist bemerkenswert, werden doch weder Abchasien noch Südossetien von der Staatengemeinschaft als Staaten anerkannt. Im geltenden Völkerrecht wird denn auch die Auffassung vertreten, dass bei politischen Gebilden, die zwar die Staatlichkeit beanspruchen, jedoch nicht durch dritte Staaten anerkannt werden, keine eigentliche Staatsangehörigkeit im völkerrechtlichen Sinne begründet werden kann und Drittstaaten daher nicht zur Anerkennung dieser Staatsangehörigkeit des *De-facto*-Staates verpflichtet sind.⁴¹ Diese „Staatsbürger“ von nicht anerkannten Staaten werden entweder wie Staatenlose behandelt oder gelten als Staatsbürger des Staates, dem völkerrechtlich die Herrschaft über die betroffenen Gebiete zugesprochen wird.⁴² Im vorliegenden Fall ist dies Georgien. Es ist davon auszugehen, dass nur diejenigen Einwohner von Abchasien und Südossetien, die mit einer ausdrücklichen Erklärung die georgische Nationalität abgelehnt haben, im formellen Sinne als Staatenlose anzusehen sind.⁴³ Die Verleihung der russischen Staatsbürgerschaft an die Bewohner in Südossetien und Abchasien erfolgte daher extraterritorial.

dependent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia (Fn. 26), S. 80f., und S. 95f. m.w.N.

³⁵ Die Anerkennung Russlands erfolgte am 26. August 2008 durch die Dekrete des Präsidenten der Russischen Föderation über die Anerkennung der Republik Abchasien und Südossetien, Dekrete Nr. 1260 und 1261. Vgl. auch *Peters* (Fn. 18), S. 635f.

³⁶ Georgisches Staatsangehörigkeitsgesetz vom 25. März 1993 (abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44ab816f4.html>, besucht am 23. August 2012).

³⁷ *Peters* (Fn.18), S. 638.

³⁸ *Ipsen* (Fn. 15), S. 337; *Albrecht Randelzhofer*, Nationality, in: EPIL, Bd. 3 1997, S. 501-510 (S. 508).

³⁹ *Peters* (Fn. 18), S. 640.

⁴⁰ Art. 16 der Verfassung von Südossetia vom 8. April 2001 legt fest: Abs. 1: "The Republic of South Ossetia shall have its own citizenship." Art. 2: "Double-citizenship is admissible in the Republic of South Ossetia."

⁴¹ *Andrew Grossmann*, Nationality and the Unrecognised State, in: ICLQ 50 (2001), S. 849-876 (S. 876).

⁴² *Grossmann* (Fn. 41), S. 874.

⁴³ *Peters* (Fn. 18), S. 640.

2. Aktuelle Fragen der Staatsangehörigkeit nach der Sezession Kosovos

Der Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens hat in den Nachfolgestaaten zu verschiedenen Staatsangehörigkeitsregelungen geführt.⁴⁴ Dies trifft in erster Linie auf den Kosovo zu. Nach der Unabhängigkeitserklärung vom 17. Februar 2010 ist dieser freilich als neuer Staat mit zahlreichen rechtlichen und politischen Problemen konfrontiert. Diese betreffen auch das Institut der Staatsangehörigkeit.⁴⁵ Der Ahtisari-Plan⁴⁶ sieht für den Kosovo die Regelung einer „entethnisierten“ Staatsangehörigkeit vor, die auf der Prämisse beruht, dass der Kosovo sich aus einer multiethnischen Gemeinschaft zusammensetzt und die Zugehörigkeit zur neuen politischen Gemeinschaft deshalb nicht auf der gemeinsamen Herkunft beruhen sollte.⁴⁷ Demnach werden nach kosovarischem Staatsangehörigkeitsgesetz⁴⁸ alle Personen und ihre direkten Verwandten, die am 1. Januar 1998 Staatsbürger des ehemaligen Jugoslawiens waren und ihren Wohnsitz auf kosovarischem Territorium hatten (zwischen 1999 und 2008), unabhängig von ihrem jetzigen Aufenthaltsort ohne weiteres *ex lege* als kosovarische Staatsangehörige betrachtet.⁴⁹ In diesem Fall handelt es

sich um eine extraterritoriale Kollektiveinbürgerung kraft Gesetzes, denn auch hier ist eine Wohnsitzvoraussetzung im Kosovo nicht erforderlich. Zugleich wird mit dieser Bestimmung eine eventuelle Mehrstaatigkeit der Betroffenen toleriert.

Serbien hingegen geht davon aus, dass die Bewohner des abgespaltenen Gebietes serbische Staatsbürger sind.⁵⁰ Das serbische Staatsangehörigkeitsgesetz gewährt allen Personen serbischer Herkunft oder Personen anderer Nationalität oder anderer Herkunft, die früher eine Zeit lang auf serbischem Territorium gewohnt haben, die serbische Staatsangehörigkeit, ohne dass diese auf serbischem Territorium wohnen müssen.⁵¹ Im Jahr 2009 verabschiedete das serbische Parlament ein zusätzliches Gesetz (*„Law on Diapora and Serbs in the Region“*), mit welchem für ethnische Serben, die in Ungarn oder der Slowakei leben, die Möglichkeit besteht, *ex lege* durch extraterritoriale Einbürgerungen die serbische Staatsangehörigkeit zu erwerben.⁵² Von diesen Einbürgerungen ist vor allem der nördliche Teil Kosovos betroffen, der zwar formell zum Kosovo gehört, aber *de facto* unter der Kontrolle von Serbien steht.⁵³ Der Nordko-

⁴⁴ *Gezim Krasniqi*, EUDO Citizenship Observatory, Länderbericht Kosovo, Februar 2010, S. 1 (abrufbar unter <http://eudo-citizenship.eu/news/citizenship-news/533-whose-citizens-kosovan-serbs-between-kosovo-serbia-and-russia#.UBvJmM3yeZI> besucht am 23. August 2012).

⁴⁵ *Krasniqi* (Fn. 44), S. 1.

⁴⁶ Am 2. Februar 2007 stellte der UN-Sondergesandte *Martti Ahtisaari* Vorschläge vor, die dem Kosovo erlauben, einen eigenen Staat zu führen und ein eigenständiges Mitglied in internationalen Organisationen zu werden. Der sog. Ahtissari Plan wird von Serbien und Russland nicht akzeptiert.

⁴⁷ *Krasniqi* (Fn. 44), S. 9.

⁴⁸ Kosovarisches Staatsangehörigkeitsgesetz vom 20. Februar 2008, Nr. 03/L-034, Official Gazette of the Republic of Kosovo Nr. 26/2008.

⁴⁹ Art. 29 Abs. 1 kosovarisches Staatsangehörigkeitsgesetz: „All persons who on 1 January 1998 were citizens of the Federal Republic of

Yugoslavia and on that day were habitually residing in Republic of Kosovo shall be citizens of Republic of Kosovo and shall be registered as such in the register of citizens irrespective of their current residence or citizenship.“

⁵⁰ *Krasniqi* (Fn. 44), S. 16.

⁵¹ Art. 29 Abs. 3 des serbischen Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 21. Dezember 2004, Official Gazette of the Republic of Serbia, Nr. 135/2004, revidiert durch das Gesetz Nr. 90/07 vom 24. September 2007, Official Gazette of the Republic of Serbia, Nr. 90/2007.

⁵² Law on Diaspora and Serbs in the Region vom 26. Oktober 2009, Official Gazette of the Republic of Serbia, Nr. 88/2009. Nach dem serbischen Außenminister reicht es aus, dass die Betroffenen ihre serbische Ethnie mit einem Zertifikat der serbischen orthodoxen Kirche ausweisen; vgl. dazu *Rava Nenad*, EUDO Citizenship Observatory, Länderbericht: Serbien, Juni 2010, S. 18.

⁵³ *Gezim Krasniqi*, Whose citizens? Kosovan Serbs between Kosovo, Serbia and Russia, EUDO Citizenship Centre vom 9. Dezember 2011 (abrufbar unter <http://eudo-citizenship.eu/news/>

sovo – das Herzstück des Konflikts zwischen Kosovo und Serbien – umfasst drei Prozent der gesamten Bevölkerung Kosovos und besteht aus rund 65.000 Serben und insgesamt 10.000 Albanern und Bosniaken.⁵⁴ Interessanterweise hat Ende November 2011 eine Gruppe Serben aus dem Nordkosovo eine Petition in Russland eingereicht, mit der sie den russischen Staat ersuchten, ihnen die russische – und nicht die serbische – Staatsangehörigkeit zu verleihen. Sie sähen sich dazu gezwungen, da die serbische Bevölkerung im Nordkosovo nicht ausreichend Unterstützung durch Serbien erfahren würde.⁵⁵ Das Begehren ging also von den Personen selbst aus. Gemäß den russischen Behörden sei eine Kollektiveinbürgerung der ethnischen Serben im Kosovo verständlich. Allerdings könne diesen russischen Pässe nicht ausgestellt werden, da das russische Recht die Doppelstaatsbürgerschaft nicht erlaube.⁵⁶ Sowohl die kosovarische als auch die serbische Gesetzgebung erlauben somit die extraterritoriale Einbürgerung.

3. Extraterritoriale Einbürgerungen in Ungarn und Rumänien

Am 2. März 2005 berichtete die New York Times, dass eine ungarische Stadt mit bisher 50.000 Einwohnern bald zur größten des Landes werden könnte. Die Gemeinde hatte beschlossen, allen ethnischen Ungarn in den Nachbarstaaten die ungarische Staatsbürgerschaft anzubieten und erhielt in der Folge circa 100 Anträge pro Tag.⁵⁷ Die entsprechende Gesetzesänderung wurde jedoch im Referendum von 2004

abgelehnt.⁵⁸ Mit dem Sieg der rechtspopulistischen FIDESZ-Partei⁵⁹ im Jahr 2010 wurde das ungarische Staatsangehörigkeitsgesetz revidiert. Nach diesem Gesetz kann den ethnischen Ungarn, die in den Nachbarländern leben, die ungarische Staatsangehörigkeit verliehen werden.⁶⁰ Betroffen sind die Nachbarstaaten Slowakei, Rumänien, Ukraine und die serbische Provinz Vojvodina.⁶¹

Die Revision des ungarischen Staatsangehörigkeitsgesetzes lässt sich nur vor dem Hintergrund des sogenannten ungarischen Statusgesetzes⁶² verstehen. Dieses Gesetz führt einen eigenen Ausweis (*Hungarian card*) für ungarische Minderheiten in den Nachbarstaaten ein, wobei dem Inhaber dieser Karte der Zugang zu bestimmten Sozialleistungen und Arbeitsmöglichkeiten gewährleistet wird. Die Karte stellt allerdings keine Identitätskarte dar, wird aber als eine „veiled form of dual citizenship“⁶³

citizenship-news/533-whose-citizens-kosovan-serbs-between-kosovo-serbia-and-russia, besucht am 23. August 2012), S. 1.

⁵⁴ *Krasniqi* (Fn. 53), S. 1.

⁵⁵ Ebd.

⁵⁶ *Krasniqi* (Fn. 53), S. 2.

⁵⁷ Nachweis in *Rainer Bauböck*, Interaktive Staatsbürgerschaft, in: Sigrid Baringhorst et al. (Hrsg.), Herausforderung Migration – Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft, 2006, S. 129-163 (S. 140).

⁵⁸ Die Referendumsfrage hieß: “Do you think Parliament should pass a law allowing Hungarian Citizenship with preferential naturalization to be granted to those, at their request, who claim to have Hungarian nationality, do not live in Hungary and are not Hungarian citizens, and who prove their Hungarian nationality by means of a “Hungarian Identity Card” (...) or in another way to be determined by the law which is to be passed?” Vgl. *Maria M. Kovacs*, The Politics of Non-resident Dual Citizenship in Hungary, in: *Regio: A Review of Studies on Minorities, Politics and Society* 15 (2005), S. 50-72.

⁵⁹ Im Wahlkampf im Jahr 2006 versprach ein Vertreter der FIDESZ-Partei, dass im Falle eines Wahlsieges fünf Millionen Auslandsungarn die ungarische Staatsbürgerschaft erhalten würden; Vgl. Nachweis bei *Bauböck* (Fn. 57), S. 140.

⁶⁰ Art. 4 Abs. 1 ungarisches Staatsangehörigkeitsgesetz, Act XLIV vom 26. Mai 2010.

⁶¹ *Peters* (Fn. 18), S. 645.

⁶² Act LXII on Hungarians living in neighbouring countries vom 19. Juni 2001, revidiert mit Act LIII von 2007.

⁶³ *Constantin Iordachi*, Dual Citizenship and Policies Toward Kin Minorities in East-Central Europe: A Comparison between Hungary, Romania and the Republic of Moldova, in: *Zoltán Kántor et al. (Hrsg.), The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, 2004, S. 239-269 (S. 264).

wahrgenommen.⁶⁴ Kritisiert wurde der Ausweis sowohl durch die Venedig-Kommission⁶⁵ und den Europarat⁶⁶ als auch durch die Nachbarstaaten, die von dieser Regelung betroffen waren. Rumänien machte geltend, dass die extraterritorialen Wirkungen des ungarischen Statusgesetzes die Souveränität und Integrität des rumänischen Staates beeinträchtigen würden und das Gesetz diskriminierende Unterscheidungen zwischen rumänischen Staatsangehörigen mit unterschiedlichen ethnischen Zugehörigkeiten treffe.⁶⁷

Rumänien selbst bot jedoch gleichzeitig seine Staatsangehörigkeit Personen an, die die rumänische Staatsangehörigkeit vor der Annexion durch die UdSSR besessen hatten und ihren Wohnsitz nicht im entsprechenden Gebiet haben.⁶⁸ Das rumänische Staatsbürgerschaftsgesetz von 1991 sieht in Art. 35 vor, dass die Staatsbürgerschaft von ehemaligen rumänischen Staatsbürgern, die außerhalb Rumäniens leben, „wiederhergestellt“ werden soll. Wohnsitz auf rumänischem Gebiet ist nicht Voraussetzung.⁶⁹ Diese Politik beabsichtigt die Wiedervereinigung Großrumäniens und ist vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung mit dem kommunistischen Regime und der Verfolgung der Dissidenten dieses Regimes zu sehen. Mit der postkommunistischen Gesetzgebung sollen die ehemals Geflüchteten ihre alte Staatsbürgerschaft wieder erlangen können.⁷⁰ Betrof-

fen sind ethnische Rumänen in Moldawien, Nordbukowina und Südbessarabien (heutige Ukraine).⁷¹

V. Die Beurteilung extraterritorialer Kollektiveinbürgerungen anhand völker- und menschenrechtlicher Normen und Prinzipien

1. Interessenkonflikte

Extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen berühren verschiedene Interessen: Die Interessen des Individuums, des einbürgern den Staates (Nachfolgestaat) und des Vorgängerstaates („*Patron-State*“ oder Heimatstaat).⁷²

Extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen berühren zum einen die Interessen des Vorgängerstaates, weil dieser durch die Einbürgerungen des fremden Staates seine Staatsbürger verliert oder sich dazu veranlasst sehen muss, die Doppelstaatsbürgerschaft zu erlauben, und zum anderen die Interessen des Nachfolgestaates, der mit der Verleihung der Staatsangehörigkeit an fremde Staatsbürger mit Wohnsitz im Ausland seine Personalhoheit ausweitert.⁷³ Das Völkerrecht setzt den Staaten freilich bei der Regelung der Staatsangehörigkeit Schranken.⁷⁴ Nach Art. 2 Nr. 7 der Charta der Vereinten Nationen dürfen sich andere Staaten nicht in den vorbehaltenen Hoheitsbereich eines Staates einmischen.⁷⁵ Daraus ergibt sich für die Staaten ein völkerrechtliches Verbot, in die Regelungen der Staatsangehörigkeit eines anderen Staates einzugreifen.⁷⁶ Dadurch entziehen sich extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen dem *Domaine réservé* der Staaten und

⁶⁴ Bauböck (Fn. 57), S. 141; Iordachi (Fn. 63), S. 253.

⁶⁵ Venedig-Kommission (Europäische Kommission für Demokratie durch Recht) Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-state, 19.-20. Oktober 2001, CDL-INF (2001), S. 19.

⁶⁶ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Resolution 1335 vom 25. Juni 2003.

⁶⁷ Bauböck (Fn. 57), S. 141.

⁶⁸ Bauböck (Fn. 57), S. 141.

⁶⁹ Art. 37 rumänisches Staatsangehörigkeitsgesetz vom 1. März 1991, Official Press Body of Romania Nr. 44 vom 6. März 1991.

⁷⁰ Constantin Iordachi, Politics of Citizenship in Post-Communist Romania: Legal Traditions, Restitution of Nationality and Multiple Memberships, in: Rainer Bauböck et. al. (Hrsg.), Citi-

zenship Policies in the New Europe, 2009, S. 175-206.

⁷¹ Iordachi (Fn. 70), S. 255.

⁷² Präambel des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit (Fn. 10).

⁷³ Peters (Fn. 18), S. 658.

⁷⁴ Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn. 2), S. 32.

⁷⁵ Vom 26. Juni 1945, UNTS Bd. 557, S. 143.

⁷⁶ Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn. 2), S. 27.

werden zu einer völkerrechtlichen Angelegenheit.⁷⁷

Andererseits darf nicht vergessen werden, dass die Frage des Einbürgerungsrechts in erster Linie die Interessen der betroffenen Individuen betrifft. Gerade das Beispiel der Serben im Nordkosovo zeigt, dass nicht nur Staaten, sondern auch Individuen die Kollektiveinbürgerung zum eigenen Vorteil instrumentalisieren können. Im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes sind völkerrechtliche Regelungen auch für die Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts bedeutsam geworden. Durch die veränderte Rechtsstellung des Individuums im modernen Völkerrecht erscheint eine Beschränkung des staatlichen Ermessens als geboten. Für das Individuum könnte sich diese Beschränkung aus dem (umstrittenen) Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit ergeben.⁷⁸

Im Zeitalter der Menschenrechte rechtfertigt es sich, vorliegend den Fokus auf die Rechte des Individuums zu legen, die von diesen extraterritorialen Einbürgerungen betroffen sind. In einem zweiten Schritt sollen die Interessen des Staates dargestellt und schließlich die Frage beantwortet werden, inwiefern extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen aus der Sicht des Staates und des Individuums völkerrechtswidrig sind.

2. Die Interessen des Individuums

a. Ein Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit?

Art. 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte besagt: Abs. 1: „Jeder hat das Recht auf eine Staatsangehörigkeit.“ Abs. 2: „Niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen noch das Recht versagt werden, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.“⁷⁹ Die Allgemeine

Erklärung der Menschenrechte statuiert ein Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit. Die Bestimmung hat allerdings unmittelbar keine völkerrechtliche Verbindlichkeit, da die Erklärung eine unverbindliche Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen darstellt. Freilich hatte Art. 15 einen wichtigen Einfluss auf die weitere Rechtsentwicklung.⁸⁰ Der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) legt in Art. 24 Abs. 3 das Recht eines jeden Kindes fest, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben.⁸¹ Allerdings kennt der Pakt kein darüber hinausgehendes Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit.⁸² Auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) statuiert kein Recht auf Staatsangehörigkeit.⁸³ Neuere menschenrechtliche Kodifikationen beinhalten demgegenüber explizit ein solches Individualrecht.⁸⁴ Auch die Venedig-Kommission spricht sich für ein entsprechendes Recht aus.⁸⁵ Am klarsten kommt ein Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit jedoch auf dem amerikanischen Kontinent zum Ausdruck. Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte führt dazu aus: “It is generally accepted today that

rikanischen Menschenrechtskonvention, vom 22. November 1969, UNTS Bd. 1144, 123, enthalten: Abs. 1: “Every person has the right to a nationality”, Abs. 2: “Every person has the right to the nationality of the state in whose territory he was born if he does not have the right to any other nationality”, Abs. 3: “No one shall be arbitrarily deprived of his nationality or of the right to change it”.

⁸⁰ Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn. 2), S. 31.

⁸¹ Vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II S. 1524.

⁸² Peters (Fn. 18), S. 660.

⁸³ Vom 4. November 1950. In der aktuellen Fassung des am 1. Juni 2010 in Kraft getretenen 14. Zusatzprotokolls in: BGBl. 2010 II, S. 1198.

⁸⁴ Vgl. z.B. Art. 5 der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966, UNTS Bd. 660, S. 195 ; BGBl. 1969 II, S. 961 (Rassendiskriminierungskonvention).

⁸⁵ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Declaration on Consequences of Succession for the Natural Persons, September 1996, CDL-NAT (1996)007rev., Art. II.5.

⁷⁷ Peters (Fn. 18), S. 657.

⁷⁸ Peters (Fn. 18), S. 658.

⁷⁹ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/RES/217. Eine identische Bestimmung ist in Art. 20 der Ame-

nationality is an inherent right of all human beings".⁸⁶ Obwohl ein Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit in einer Vielzahl von Verträgen geregelt ist, bleibt sein menschenrechtlicher Status in der Lehre umstritten.⁸⁷

b. Das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu wechseln

Art. 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthält drei Aspekte eines Menschenrechts auf Staatsangehörigkeit: Das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben, eine solche zu behalten und zu wechseln.⁸⁸ Das Europäische Übereinkommen für Staatsangehörigkeit regelt kein Recht auf Wechsel einer Staatsangehörigkeit. Hingegen enthält die Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen⁸⁹ in Art. XIX, die Rassendiskriminierungskonvention⁹⁰ in Art. 9 und die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁹¹ in Art. 18 explizit ein Recht auf Wechsel einer Staatsangehörigkeit. Die Vertragsstaaten der entsprechenden Menschenrechtskonventionen müssen das Recht auf Wechsel einer Staatsangehörigkeit beachten; der völkergewohnheitsrechtliche Status bleibt trotzdem umstritten.⁹²

⁸⁶ Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte (Fn.13), Nr. 32.

⁸⁷ Unentschieden *Ineta Ziemele/Gunnar G. Schram*, Art. 15, in: Gudmundur Alfredsson/Asbjorn Eide (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*, 1999, S. 297-323. Für ein Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit spricht sich *Johannes M. Chen*, *The Right to Nationality as a Human Right*, in: HRLJ 12 (1991), S. 1-14 (S. 13), aus.

⁸⁸ *Peters* (Fn. 18), S. 661.

⁸⁹ Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten der Menschen Vom 2. Mai 1948, OAS Res. XXX.

⁹⁰ Rassendiskriminierungskonvention (Fn. 84).

⁹¹ Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 30. März 2007, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 2008 II, S. 1420.

⁹² *Kay Hailbronner*, *Nationality in Public International and European Law*, in: Rainer Bauböck et.

Extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen betreffen nicht nur das Recht des Individuums auf Wechsel einer Staatsangehörigkeit, sondern das Gegenstück, nämlich das Recht, die originäre Staatsangehörigkeit behalten zu können. Ein Recht, die Staatsangehörigkeit *nicht* zu wechseln, wird so dann von den Menschenrechtskonventionen nicht gewährt.⁹³ Das Recht, die Staatsangehörigkeit nicht zu wechseln, kann jedoch als die negative Seite des Rechtes auf Wechsel der Staatsangehörigkeit betrachtet werden oder als eine Variante des Rechts auf Behalten einer Staatsangehörigkeit. Auch in diesem Falle bleibt allerdings der völkergewohnheitsrechtliche Status umstritten.⁹⁴

c. Das Recht, eine Staatsangehörigkeit abzulehnen

Wie schon oben angedeutet zeichnen sich extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen dadurch aus, dass sie das Recht, die originäre Staatsangehörigkeit zu behalten, betreffen (als eine Variante der negativen Seite des Rechts auf Wechsel). Daraus folgt ein allfälliges Recht, eine neue Staatsangehörigkeit ablehnen zu dürfen.⁹⁵

Kollektiveinbürgerungen sind freilich dann nicht völkerrechtswidrig, wenn die Einbürgernden ihre *Zustimmung* zur neuen Staatsangehörigkeit geben. Die neue Staatsangehörigkeit darf also nicht gegen den Willen einer Person verliehen werden.⁹⁶ Das betroffene Individuum muss explizit oder implizit der Einbürgerung zustimmen, da es sich ansonsten um eine

al. (Hrsg.), *Acquisition and Loss of Nationality*, Bd. 1, 2006, S. 35-104 (S. 38), verneint einen völkerrechtlichen Status des Rechts auf Wechsel einer Staatsangehörigkeit.

⁹³ *Anne Peters*, *Les changements collectifs de nationalité*, 2011, S. 27 (abrufbar unter http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1971860, besucht am 23. August 2012).

⁹⁴ *Peters* (Fn. 93), S. 8.

⁹⁵ *Peters* (Fn. 18), S. 692.

⁹⁶ *Weis* (Fn. 19), S. 110.

Zwangseinbürgerung handelt.⁹⁷ Dieses Prinzip wurde in der Rechtsprechung schon lange vor dem Zeitalter der Menschenrechte anerkannt.⁹⁸ Der Grund liegt darin, dass der Vorgängerstaat seines Staatsvolkes beraubt wird. Heute verletzt die Zwangseinbürgerung zusätzlich die Menschenwürde und die persönliche Freiheit des Individuums, aber auch sein Recht auf Privat- und Familienleben und das unstrittene Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit.⁹⁹ Mit der neuen Staatsangehörigkeit treten die Individuen in ein enges Verhältnis zum Staat, dessen neue Staatsangehörigkeit sie erwerben. Aus diesem Verhältnis ergeben sich wechselseitige Rechte und Pflichten für das Individuum und den Staat, so dass dem Betroffenen zwingend eine Mitsprache bei der Einbürgerung gewährt werden muss.¹⁰⁰ Dennoch gilt ein Ablehnungsrecht nicht absolut. Es kann eingeschränkt werden, wenn eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist, die Einschränkung dem öffentlichen Interesse dient und verhältnismäßig ist. Den Betroffenen steht also grundsätzlich die Möglichkeit offen, die neue Staatsangehörigkeit abzulehnen.¹⁰¹ Extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen zeichnen sich hingegen gerade dadurch aus, dass sie ohne die Zustimmung der Individuen kraft Gesetzes vollzogen werden und daher den Betroffenen kein Ablehnungsrecht gewähren. Unter diesem Gesichtspunkt sind extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen völkerrechtswidrig und verstoßen gegen die Menschenrechte der betroffenen Individuen.

3. Interessen des Vorgängerstaates

Im Unterschied zum Einzubürgernden ist die Zustimmung des Vorgängerstaates für den Erwerb einer neuen Staatsangehörig-

keit seines Staatsbürgers nicht unbedingt erforderlich.¹⁰² Sind extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen rechtsmissbräuchlich, dann hat der Vorgängerstaat das Recht, sich diesen zu widersetzen.¹⁰³ Rechtsmissbrauch liegt dann vor, wenn eine enge tatsächliche Beziehung (*genuine link*) zwischen dem Staat und der betroffenen Person fehlt.¹⁰⁴ Die Verleihung der Staatsangehörigkeit oder die Inanspruchnahme einer Person als Staatsangehöriger ist völkerrechtlich nur dann anerkannt, wenn durch die Einbürgerung einer Person der effektiven Staatsangehörigkeit Ausdruck verliehen wird, die auf objektiv feststellbaren Beziehungen wie Wohnsitz beruht.¹⁰⁵ In der Staatenpraxis ist die Wohnsitzvoraussetzung wohl das wichtigste Kriterium für die Verleihung der Staatsangehörigkeit.¹⁰⁶ In diesem Kontext lässt sich das sogenannte Nottebohm-Urteil erwähnen.¹⁰⁷ In diesem Urteil entschied der Internationale Gerichtshof, dass Einbürgerungen nicht beliebig geschehen dürfen. Dabei wurde eine Einbürgerung von Liechtenstein für nichtig erklärt mit der Begründung, dass eine Staatsangehörigkeit „eine echte Verbundenheit von Existenz, Interessen und Empfindungen“ als Grundlage haben muss.¹⁰⁸ Auch wenn es umstritten ist, wie dieser „genuine link“ ausgestaltet sein muss, ist es dennoch im Allgemeinen anerkannt, dass in Bezug auf extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen eine feststellbare Beziehung zum einbürgernden Staat durch den Wohnsitz gegebenen sein muss.¹⁰⁹ *Paul Weis* hat dementsprechend ausgeführt, dass extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen infolge Fehlens des

⁹⁷ Peters (Fn. 18), S. 692.

⁹⁸ Ebd.

⁹⁹ Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn. 2), S. 49.

¹⁰⁰ Peters (Fn. 18), S. 692.

¹⁰¹ Peters (Fn. 93), S. 27f.

¹⁰² Peters (Fn. 93), S. 12.

¹⁰³ Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn. 2), S. 45.

¹⁰⁴ Peters (Fn. 93), S. 689.

¹⁰⁵ Ipsen (Fn. 15), S. 329.

¹⁰⁶ Venedig-Kommission (Fn. 85), Art. III.8.a.

¹⁰⁷ Nottebohm-Urteil (Fn. 4), 23.

¹⁰⁸ Mathias Bös, Ethnisierung des Rechts?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 45 (1993), S. 619-643 (S. 624).

¹⁰⁹ Peters (Fn. 18), S. 690.

Wohnsitzes auf dem fraglichen Staatsgebiet völkerrechtswidrig sind.¹¹⁰

4. *De-facto-Kollektiveinbürgerungen als Spezialfall*

Im Falle von extraterritorialen Kollektiveinbürgerungen durch Russland, Ungarn oder Rumänien handelt es sich um Einbürgerungen einer größeren Anzahl im Ausland lebender Personen, die mit individuellen Anträgen in einem vereinfachten Einbürgerungsverfahren die russische Staatsangehörigkeit erworben haben. Diese Einbürgerungen können nicht mit *Ex-lege*-Kollektiveinbürgerungen gleichgesetzt werden, da sie auf dem Willen der Betroffenen beruhen. Solche Einbürgerungen sind per se nicht völkerrechtswidrig.¹¹¹

Aus völkerrechtlicher Sicht muss die Anzahl der Einbürgerungen in die Beurteilung miteinbezogen werden.¹¹² Werden viele Personen durch das vereinfachte Verfahren eingebürgert, so greift dies stärker in die Souveränität des Staates ein, denn diesem wird eines seiner konstitutiven Elemente, das Staatsvolk, weggenommen. Die Interessen des Staates überwiegen in einem solchen Falle gegenüber denjenigen des Individuums, auch wenn die Zustimmung des Individuums vorliegt. Diese werden sodann zu einer zwischenstaatlichen Angelegenheit.¹¹³ Weil aber eine ganze Personengruppe eingebürgert wird, muss eine solche Konstellation einer extraterritorialen Kollektiveinbürgerung gleichgestellt werden. Es handelt sich dann um *de facto* extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen, die gegen das Völkerrecht verstoßen.¹¹⁴

5. *Kollektive Einbürgerungen im Falle von Gebietsveränderungen*

In Ausnahmefällen können Kollektiveinbürgerungen gerechtfertigt sein.¹¹⁵ Eine solche Ausnahmesituation kann bei Gebietsveränderungen vorliegen, insbesondere bei Staatensukzessionen.¹¹⁶ Die Wirkungen einer Staatensukzession auf die Staatsbürger des Vorgänger- und Nachgängerstaates sind umstritten. Die auch vorliegend zur Diskussion stehende Dismembration der Sowjetunion und von Jugoslawien veranlasste zwar neue Bemühungen, die Wirkungen der Staatensukzessionen auf die Staatsangehörigkeit völkerrechtlich zu regeln; zu einem völkerrechtlichen Vertrag ist es trotz allem nicht gekommen.¹¹⁷ Für mittel- und osteuropäische Staaten, die von den Gebietsveränderungen betroffen sind, stellen Kollektiveinbürgerungen politische Instrumente dar, um Grenzveränderungen ihres Gebietes zu korrigieren. Dies ist der Fall für Ungarn, dessen Territorium nach dem ersten Weltkrieg verkleinert wurde, aber auch für Russland, das den Anspruch erhebt, Nachfolger der ehemaligen UdSSR zu sein und deshalb russische Pässe an Bewohner ehemaliger sowjetischer Republiken verteilt.

Bei Gebietsveränderungen erhält nach traditioneller Auffassung das Staatsvolk die Staatsangehörigkeit des neuen Staates. Die neue Staatsangehörigkeit erstreckt sich auf die neuen Bewohner, ohne Rücksicht auf den Willen der Betroffenen zu nehmen. Im Regelfall findet also ein Übergang der Staatsangehörigkeit des Nachfolgestaates auf die betroffene Bevölkerung statt.¹¹⁸ Abgesehen von vertragsrechtlichen Regelungen erfolgt der Staatsangehörigkeitswechsel allerdings nicht automatisch.¹¹⁹ Oftmals

¹¹⁰ Weis (Fn. 19), S. 112.

¹¹¹ Peters (Fn. 18), S. 698.

¹¹² Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC), Report on State Succession and Its Impact on the Nationality, ILC Yearbook 1999, Bd. II (2), S. 24.

¹¹³ Weis (Fn. 19), S. 113.

¹¹⁴ Peters (Fn. 18), S. 699.

¹¹⁵ Peters (Fn. 93), S. 28.

¹¹⁶ Peters (Fn. 93), S. 694.

¹¹⁷ Ebd.

¹¹⁸ Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn. 2), S. 64.

¹¹⁹ Venedig-Kommission, Draft Report, Consequences of State Succession for Nationality vom 26. August 1996, CDL-NAT (1996)005e-revl-restr, Nr. 70f.

gewähren die Staaten, die von der Gebietsveränderung betroffen sind, den Bewohnern ein Recht auf Option (aufgrund nationalen Rechts oder Vertrages).¹²⁰ Ein Recht auf Option lässt sich aus dem Menschenrecht auf Wechsel einer Staatsangehörigkeit oder aus dem Selbstbestimmungsrecht ableiten.¹²¹ Ein völkergewohnheitsrechtliches Recht auf Option wird heute jedoch (noch) nicht anerkannt.¹²² Eine Pflicht des Staates besteht also nicht. Gerade Georgien hat den Bewohnern von Abchasien und Südossetien ein Optionsrecht gewährt, mit dem sie die Staatsbürgerschaft von Georgien ablehnen konnten. Fraglich ist allerdings, inwiefern die drei-beziehungsweise sechsmonatige Frist für die Ausübung des Optionsrechtes als angemessen erscheint.¹²³

VI. Anwendung der Prinzipien auf die Einbürgerungspraxis der mittel- und osteuropäischen Staaten

Die Einbürgerungen in Abchasien und Südossetien beruhen also auf individuellen Gesuchen, die eine bestimmte Personengruppe betreffen. Dadurch, dass es sich eben um eine große Anzahl an Einbürgerungen handelt, greift dies verstärkt in die Personalhoheit Georgiens ein, so dass diese

Situation mit (*de facto*) extraterritorialen Kollektiveinbürgerungen gleichgesetzt werden können.¹²⁴ Denn auch wenn die Einbürgerung ein individuelles Gesuch der Betroffenen voraussetzt, ist es fraglich, ob sich die Zustimmung zur Einbürgerung tatsächlich als Ausdruck einer freien Willensäußerung interpretieren lässt. Es bleibt festzustellen, dass die russische Staatsbürgerschaft den Bewohnern von Abchasien und Südossetien massive Vorteile verschafft. Sie erleichtert den Eingebürgerten die Einreise nach Russland, garantiert ihnen eine russische Pension und Zugang zu medizinischer Versorgung und bietet ihnen Ausbildungsmöglichkeiten an.¹²⁵ Die aus politischen Motiven verfolgte „Passportization“ Russlands knüpft in diesen Gebieten demnach derart viele Vorteile an den Besitz der russischen Staatsbürgerschaft, dass es fraglich ist, inwiefern mit dem Besitz der russischen Staatsbürgerschaft nicht bereits Druck auf die Betroffenen ausübt. Es ist daher fraglich, ob die Betroffenen die russische Staatsbürgerschaft tatsächlich aus freiem Willen heraus beantragten. Die unverhältnismäßigen Vorteile, die sich an den Besitz der russischen Staatsbürgerschaft knüpfen, setzen somit ein Fragezeichen hinter den vermeintlich freien Willen der Antragstellenden und somit auch hinter die rechtliche Zulässigkeit der Einbürgerung.¹²⁶

Die völkerrechtliche Zulässigkeit ist allerdings auch deshalb zweifelhaft, weil bei den Betroffenen zumeist jede faktische Bindung zum russischen Staat fehlt. Diese leben nicht auf russischem Territorium. Art. 14 des russischen Staatsangehörigkeitsgesetzes nennt die ehemalige sowjetische Staatsbürgerschaft oder die Staatenlosigkeit als Kriterium, um russische Pässe zu erwerben. Die sowjetische Staatsbürger-

¹²⁰ Die Venedig Kommission, Explanatory Report on the Declaration on the Consequences of State Succession, 13.-14. September 1996, CDL-NAT(1996)008rev, Nr. 13, definiert das Recht auf Option folgendermassen: "(...) the right of persons affected by territorial changes to choose, by making a declaration, between either the nationality of the successor State and that of the predecessor State or between nationalities of several states (*option of nationality*). It is used in a broad sense, covering both the positive choice or a certain nationality and the refusal of a nationality and the refusal of a nationality acquired *ex lege*." Siehe zum Optionsrecht Josef Kunz, Die völkerrechtliche Option, 1925.

¹²¹ Menschenrechtsausschuss, Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen UN-Dok. A/HRC/13/34 (2009), Nr. 51; Badinter-Kommission, Gutachten Nr. 2 vom 11. Jan. 1992, in: EJIL 3 (1992), S. 183f., Abschnitt 4 (ii).

¹²² Peters (Fn. 18), S. 697.

¹²³ Siehe für eine vertiefte Darstellung des Optionsrechts Peters (Fn. 18), S. 696ff.

¹²⁴ Peters (Fn. 18), S. 704.

¹²⁵ OSZE, Human Rights Assessment Mission of the Office for Democratic Institutions and Human Rights, Human Rights in the War-Affected Areas Following the Conflict in Georgia, 27. November 2008, S. 67.

¹²⁶ Peters (Fn. 18), S. 702.

schaft ist indes keine ausreichende faktische Bindung.¹²⁷ Russland ist Nachfolgestaat der UdSSR und als solcher nicht mit dieser identisch. Auch die territoriale Kontrolle, die Russland über die beiden Gebiete ausübt, reicht nicht aus. Im Gegensatz dazu könnte aufgeführt werden, dass gerade deswegen russische Einbürgerungen in diesen Gebieten rechtsmissbräuchlich sind.¹²⁸ Russische Einbürgerungen in Abchasien und Südossetien sind somit völkerrechtswidrig.

Das ungarische und rumänische Gesetz ermöglichen extraterritoriale Einbürgerungen aufgrund der Ethnie und der biologischen Herkunft. Es ist fraglich, ob diese Einbürgerungen mit dem Völkerrecht vereinbar sind. Beide Gesetze bezwecken die Einbürgerungen von ehemaligen Staatsbürgern, die als Folge von Grenzverschiebungen die ursprüngliche Staatsangehörigkeit verloren haben. Im Gegensatz zur russischen „Passportization“ ist diejenige von Rumänien und Ungarn insofern begrenzt, da sie nur ehemalige rumänische oder ungarische Staatsbürger betrifft.¹²⁹ Auch hier reicht eine ehemalige Staatsbürgerschaft nicht aus, um eine genügende faktische Bindung zu bejahen. Auch hier sind die extraterritorialen Kollektiveinbürgerungen völkerrechtswidrig.

Im Falle des Kosovos lässt sich im Speziellen festhalten, dass bis heute nicht alle Staaten den Kosovo anerkannt haben. Dies wirft die rechtliche Frage auf, inwiefern die Anerkennung beziehungsweise Nichtanerkennung Konsequenzen für die Staatsangehörigen dieser Gebiete hat. Die Praxis ist dabei nicht einheitlich.¹³⁰ Das schweizerische Bundesgericht klassifiziert Personen, die im Kosovo geboren wurden und in der Schweiz leben, als Serben.¹³¹ Andere Staa-

ten, die den Kosovo nicht anerkannt haben, erlauben ihnen dennoch die Einreise in ihr Land mit kosovarischen Pässen. Nicht zuletzt zeigt das Beispiel des Kosovo, dass völkerrechtliche Regeln in Bezug auf Fragen der Staatsbürgerschaft nicht anerkannter Staaten fehlen.¹³²

VII. Schlussfolgerung

Werden im Falle extraterritorialer Kollektiveinbürgerungen die oben erwähnten völker- und menschenrechtlichen Prinzipien außer Acht gelassen, liegen die rechtlichen Konsequenzen darin, dass die Staatsangehörigkeit völkerrechtswidrig ist. Die nach wie vor zentrale Bedeutung des Staates im Völkerrecht lässt es jedoch nicht zu, dass in Bezug auf die Frage der Staatsangehörigkeit zu große rechtliche Unsicherheiten bestehen. Entsprechend geht das Völkerrecht von der Vermutung aus, dass die Gewährung einer neuen Staatsangehörigkeit an eine Person durch einen Staat völkerrechtlich rechters ist. Diese Vermutung kann nur in Ausnahmefällen widerlegt werden. *Extraterritoriale Kollektiveinbürgerungen stellen ganz klar einen solchen Ausnahmefall dar und sind völkerrechtswidrig.* Dies führt dazu, dass der Vorgängerstaat und Drittstaaten nicht verpflichtet sind, die neue Staatsangehörigkeit zu anerkennen. Sie sind vielmehr sogar verpflichtet, die neue Staatsangehörigkeit *nicht* anzuerkennen.

¹²⁷ Ebd.

¹²⁸ Peters (Fn. 18), S. 704.

¹²⁹ Peters (Fn. 18), S. 707.

¹³⁰ Peters (Fn. 93), S. 21.

¹³¹ Schweizerisches Bundesgericht, D-7561/2008, Urteil vom 15. April 2010, E. 6.; C-4828/2010, Urteil vom 7. März 2011, E. 2.1.

¹³² Peters (Fn. 93), S. 21.