

3 Wie man die österreichische Staatsbürgerschaft verliert: Verzicht und Entzug

Politische Debatten ebenso wie die sozialwissenschaftliche Forschung zum Thema Migration und Staatsbürgerschaft haben sich auf deren Erwerb durch Einbürgerung konzentriert. Bis vor Kurzem gab es viel weniger Aufmerksamkeit für die Kehrseite des Erwerbs – den Verlust der Staatsbürgerschaft. Das hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten geändert, seit immer mehr Staaten den Entzug der Staatsbürgerschaft als Mittel im Kampf gegen Terrorismus einsetzen. Das ist jedoch keineswegs der häufigste Grund, warum Menschen ihre Staatsbürgerschaft verlieren. Im ersten Abschnitt dieses Kapitels besprechen wir den Unterschied zwischen freiwilligem Verzicht und unfreiwilliger Aberkennung aus historischer und demokratischer Perspektive. Der zweite und dritte Abschnitt behandeln die österreichische Rechtsentwicklung und aktuelle Rechtslage zu diesen beiden Arten des Verlustes der Staatsbürgerschaft. Abschnitt 4 beleuchtet eine Episode, die ein erhellendes Schlaglicht auf die ansonsten schwer verständliche Intoleranz gegenüber Doppelstaatsbürgerschaften in Österreich wirft: die automatische Aberkennung der Staatsbürgerschaft für eingebürgerte Türk*innen, die verdächtigt werden, die türkische Staatsbürgerschaft wieder angenommen zu haben. Das Kapitel schließt wiederum mit einer Reihe von Reformoptionen und -vorschlägen.

3.1 *Freiwilliger und unfreiwilliger Verlust*

Wir haben im Einleitungskapitel zu diesem Band argumentiert, dass Staatsbürgerschaft aus zwei Gründen eine stabile Beziehung zwischen Staaten und Individuen herstellen muss: Ein häufiger und rascher Wechsel von Staatsbürgerschaften würde erstens deren wechselseitige Anerkennung zwischen den Staaten und zweitens die Kontinuität des Staatsvolks infrage stellen, von dem in Demokratien die Staatsgewalt ausgeht. Daher ist Staatsbürgerschaft

grundsätzlich als lebenslanger Status konzipiert, der mit der Geburt erworben und erst mit dem Tod verloren wird. Mehr noch als der Erwerb einer (heute oft zusätzlichen) Staatsbürgerschaft nach der Geburt ist daher der Verlust einer bestehenden Staatsangehörigkeit die Ausnahme von der Regel.

Staatsbürgerschaft kann auf zweierlei Weise verloren werden: durch freiwilligen Verzicht oder durch unfreiwilligen Entzug. Diese im Grunde klare Unterscheidung wird jedoch manchmal durch rechtliche Regeln und deren politische Interpretationen verwischt. Manche Staaten betrachten zum Beispiel die Auswanderung und dauerhafte Niederlassung in einem anderen Land, den Erwerb einer fremden Staatsbürgerschaft oder den Eintritt in den Militärdienst eines anderen Staats als freiwillige Handlungen, mit denen Staatsbürger*innen selbst ihre Bindungen an das Herkunftsland zerschneiden und die daher einer Selbstausbürgerung (Expatriierung) gleichkommen. Diese Doktrin, die etwa in den USA lange präsent war (Weil 2012), ist jedoch nicht schlüssig, weil der Verlust in solchen Fällen eben nicht eine zwangsläufige Konsequenz ist, sondern erst durch besondere staatliche Regeln bewirkt wird, die in anderen Staaten nicht in gleicher Weise angewendet werden. Wir sollten daher nur dann vom Verzicht auf Staatsbürgerschaft sprechen, wenn dieser durch eine explizite Willenserklärung der Betroffenen ausgelöst wird.

Wie ist das aber, wenn ein Staat den Verzicht auf die bisherige Staatsbürgerschaft als Bedingung für die Einbürgerung vorschreibt (wie Österreich das in den meisten Fällen tut)? Ist der Verlust dann nicht auch erzwungen? Wenn die Einbürgerung selbst nicht automatisch ist oder unter Zwang erfolgt, dann bleibt auch der verlangte Verzicht ein freiwilliger, selbst wenn das der „Preis“ ist, der vom Aufnahmestaat für die Einbürgerung gefordert wird. Auch wenn das Ergebnis dasselbe ist, macht es daher einen Unterschied, ob der Aufnahmestaat die Rücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaft verlangt oder ob der Herkunftsstaat diese entzieht, wenn eine fremde Staatsangehörigkeit erworben wird. Im ersten Fall handelt es sich um Verzicht als Bedingung für den freiwilligen Erwerb, im zweiten Fall um Entzug. Da der Verlust der Staatsbürgerschaft in

die alleinige Zuständigkeit des Herkunftsstaats fällt, muss dieser ihn bei der Bedingung des Verzichts *ermöglichen*, während er ihn im Fall des Entzugs *erzwingt*.

Ebenso wie beim Erwerb der Staatsbürgerschaft ist es auch beim Verlust wichtig, verschiedene materielle Gründe, Bedingungen und Verfahrensprinzipien zu unterscheiden. Beim Verzicht gibt es nur einen ursächlichen Grund: die freie Willensentscheidung von Personen, ihre Staatsbürgerschaft aufzugeben. Manche Staaten leugnen diese Freiheit grundsätzlich und betrachten Staatsbürgerschaft als eine lebenslange Loyalitätspflicht, die von Individuen nicht aufgekündigt werden kann. Eine solche „perpetual allegiance“ (ewige Treuepflicht) ist ein untrügliches Kennzeichen, dass Staatsbürgerschaft primär als Untertanenstatus aufgefasst wird, und war in Europa als Rechtsdoktrin noch bis ins frühe 20. Jahrhundert weit verbreitet (Spiro 2016). Jene Staaten, die – im Einklang mit dem Menschenrecht auf Wechsel der Staatsangehörigkeit⁶⁴ – den Verzicht grundsätzlich erlauben, formulieren aber in der Regel Bedingungen. Dazu gehören zum Beispiel: der vorherige Besitz oder Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit, die Ableistung eines verpflichtenden Militärdienstes, die Abzahlung von privaten oder öffentlichen (Steuer-)Schulden oder die dauerhafte Auswanderung und Niederlassung in einem anderen Staat. Internationales Recht verpflichtet Staaten nur dazu, die erste dieser Bedingungen in ihren Gesetzen zu verankern. Eine freiwillige Entscheidung für Staatenlosigkeit wird daher als Option ausgeschlossen.

Bei den Verfahrensprinzipien können wir zwischen Verzicht per Erklärung und per Entlassung unterscheiden. Im ersten Fall tritt der Verlust der Staatsbürgerschaft dann ein, wenn eine Person, die die materiellen Bedingungen erfüllt hat, eine Verzichtserklärung abgegeben hat. Im zweiten Fall liegt die Letztentscheidung bei den Behörden, die eine Erlaubnis im Einzelfall erteilen müssen, wobei ihr Ermessenspielraum durch Gesetze und Verordnungen mehr oder weniger stark eingeschränkt werden kann.

⁶⁴ Art 15 Abs 2 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

Die Regeln für den Entzug der Staatsbürgerschaft sind meist viel detaillierter als jene für den Verzicht. Das liegt daran, dass es eine Vielzahl von materiellen Gründen für die Aberkennung der Staatsbürgerschaft gibt. Wir können sie grob in folgende Kategorien unterteilen: Gefährdung der öffentlichen Ordnung, Sanktion für Nichterfüllung staatsbürgerlicher Pflichten, unrechtmäßiger Erwerb der Staatsbürgerschaft, Erstreckung des Entzugs und Verlust von echten Bindungen (Bauböck/Paskalev 2015).

Autokratische Regime haben das Instrument der Zwangsausbürgerung aus Gründen der Staatssicherheit häufig verwendet, um politischen Gegner*innen im Exil die Möglichkeit der legalen Rückkehr zu verweigern. In ihrem Buch über die Elemente totalitärer Herrschaft beschreibt Hannah Arendt die Ausbürgerung unerwünschter Minderheiten als letzten Schritt zur Vorbereitung ethnischer Säuberungen (Arendt 1986, 578–580).

Auch im austrofaschistischen Österreich wurden Ausbürgerungen aus politischen Gründen durchgeführt. Ab 1933 wurde ausgebürgert, wer im Ausland „Österreich feindliche Handlungen“ setzte, unterstützte oder förderte oder sich zu solchen Zwecken ins Ausland oder generell ohne Ausreisegenehmigung ins Deutsche Reich begab.⁶⁵ Unmittelbarer Anlass für die Ausbürgerungs-Verordnung auf (rechtswidriger) Basis des Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes von 1917 war die Flucht zahlreicher österreichischer Nationalsozialist*innen nach dem Verbot der NSDAP in Österreich im Jahr 1933. Aber nicht nur Nationalsozialist*innen, auch Kommunist*innen und Sozialdemokrat*innen wurde aus politischen Gründen die österreichische Staatsbürgerschaft entzogen. Zwischen 1933 und 1938 verloren so ca. 10.400 Personen ihre österreichische Staatsbürgerschaft und damit ihre Rückkehrmöglichkeit nach Österreich; mitunter wurde auch ihr Vermögen im Land beschlagnahmt. Nach dem Ende der NS-Herrschaft wurden die Ausbürgerungen nicht

⁶⁵ Verordnung der Bundesregierung vom 16. August 1933, womit das Bundesgesetz vom 30. Juli 1925, B. G. Bl. Nr. 285, über den Erwerb und den Verlust der Landes- und Bundesbürgerschaft abgeändert wird, BGBl 369/1933.

generell kraft Gesetzes aufgehoben, sondern nur im Einzelfall auf individuellen Antrag (Reiter 2006, 175f; Reiter-Zatloukal 2012, 80). Demgegenüber war der Wiedererwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch ehemalige „illegale“ und im Austrofaschismus ausgebürgerte Nationalsozialist*innen vergleichsweise einfach und schnell möglich. „Illegale“ Nazis waren zwar bei der Wiedererrichtung der Republik 1945 noch vom automatischen Wiedererwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft per Gesetz ausgeklammert worden, erhielten diese allerdings schon zwei Jahre später rückwirkend zugeschrieben. Ausgebürgerte Nationalsozialist*innen konnten die österreichische Staatsbürgerschaft bis Ende 1958 durch „einfache Erklärung“ wiedererlangen (Stiller 2021).

Die österreichischen Regelungen zur Ausbürgerung waren jenen des nationalsozialistischen Deutschland nachempfunden, die ebenfalls 1933 nur wenige Monate zuvor eingeführt worden waren. Darüber hinaus widerrief Deutschland auch alle Einbürgerungen, die seit 1918 erfolgt waren, wenn diese „nach völkisch-nationalen Grundsätzen“ als „nicht erwünscht“ galten, was vor allem auf die sogenannten „Ostjuden“ abzielte. Ab 1941 erfolgten zudem kollektive Massenausbürgerungen von Juden und Jüdinnen, die aus Deutschland geflüchtet oder in Vernichtungslager im „Generalgouvernement“ in Polen deportiert worden waren. Auf diese Weise wurden mehr als 240.000 Personen ausgebürgert (Burger/Wendelin 2004, 267–306; Reiter-Zatloukal 2012, 79–80).

Historisch gesehen war es allerdings die Norm, dass nicht nur autokratische Herrscher, sondern auch Republiken über sehr weitgehende Möglichkeiten verfügten, Bürger*innen ins Exil zu verbannen. Im antiken Athen wurden in Volksversammlungen die Namen von Bürgern auf Tonscherben geschrieben, die bei ausreichender Stimmzahl ins zeitweilige Exil geschickt wurden, woraus sich der Begriff des Ostrazismus oder Scherbengerichts ableitet. In der römischen Republik konnten verurteilte Patrizier sich durch freiwilliges Exil der Strafe für viele Vergehen entziehen (Gibney 2020, 279–283). Die Entwicklung des internationalen Rechts und Staatensystems hat den Staaten das Instrument der Verbannung weitgehend aus der Hand genommen – nicht zuletzt deshalb, weil es keine Territorien

mehr gibt, in die Menschen verbannt oder in denen Strafkolonien errichtet werden können, ohne die Souveränitätsrechte anderer Staaten zu verletzen (Gibney 2020, 292–295). Dazu kommt, dass Staaten verpflichtet sind, ihre eigenen Staatsbürger*innen zurückzunehmen, wenn sie aus anderen Staaten wegen Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder anderer Vergehen ausgewiesen werden. Der Entzug der Staatsbürgerschaft eröffnet jedoch ein Schlupfloch, durch welches Staaten sich dieser Pflichten entziehen und sich ihrer unliebsamen Bürger*innen entledigen bzw. diesen die Rückkehr verweigern können. Diese Möglichkeit wurde seit der Jahrtausendwende von zahlreichen Staaten genutzt. Dabei kommt ihnen – wie schon im Einleitungskapitel erwähnt – in paradoxer Weise die zunehmende Liberalisierung von Doppelstaatsbürgerschaften zugute, weil diese die Ausbürgerung mit dem internationalen Gebot zur Vermeidung von Staatenlosigkeit vereinbar macht.

Im Zusammenhang mit dem „Krieg gegen den Terror“ seit 2001 hat die Zwangsausbürgerung auch in demokratischen Staaten wieder stark an Bedeutung gewonnen. In den vergangenen Jahren haben 13 der 28 Mitgliedstaaten der EU (darunter auch Österreich) ihre Staatsbürgerschaftsgesetze geändert, um Ausbürgerungen aus Sicherheitsgründen zu erleichtern (Lepoutre 2020, 8). Der Entzug der Staatsbürgerschaft für Verbrechen, die sich unmittelbar gegen den Staat und seine Grundlagen richten, scheint intuitiv eine angemessene Sanktion zu sein (Lavi 2010). Dabei gilt es jedoch zu bedenken, dass die Staatsbürgerschaft kein Instrument des Strafrechts ist, sondern darüber entscheidet, welcher Staat für welche Person verantwortlich ist. Wenn Terrorverdächtigen die Staatsbürgerschaft entzogen wird, so dient das dazu, ihre Ausweisung zu ermöglichen oder ihre Rückkehr zu verhindern. Da solche Ausbürgerungen in der Regel nur bei mehrfachen Staatsbürger*innen zulässig sind, kann es zu einer Art Wettlauf der Staaten untereinander um den Entzug der Staatsbürgerschaft kommen (Macklin 2018). Statt die Person nach einem fairen Gerichtsverfahren angemessen zu bestrafen, schiebt der ausbürgernde Staat einem anderen Land die Verantwortung zu. In jenen Krisenregionen, auf deren Gebiet die Verbrechen verübt werden, mangelt es oft an Ressourcen und funktionierenden staat-

lichen Strukturen, um die Durchführung ordentlicher Verfahren nach rechtstaatlichen Standards garantieren zu können. Im schlimmsten Fall kommt es zu Freilassungen. Ausbürgerungen, betrieben im Kampf gegen den Terrorismus, tragen daher letztlich zu mehr Unsicherheit als Sicherheit bei und bedeuten eine Gefahr für die Durchsetzung der Menschenrechte.

Unrechtmäßiger Erwerb der Staatsbürgerschaft, v. a. durch falsche Angaben bei der Einbürgerung, aber auch bei der Registrierung aufgrund des Abstammungs- oder Geburtslandprinzips, gilt im internationalen Recht als ausreichender Grund für den Entzug, selbst wenn dieser zu Staatenlosigkeit führt.⁶⁶ Dies wurde auch vom Europäischen Gerichtshof im bereits erwähnten Fall Rottmann im Jahr 2010 bestätigt (siehe Abschnitt 1.3).

Der Verlust der Staatsbürgerschaft tritt im Fall eines unrechtmäßigen Erwerbs oft rückwirkend ein und wird als Annullierung konstruiert, d. h. als behördliche Feststellung, dass ein rechtmäßiger Erwerb überhaupt nie stattgefunden hat. Problematisch ist dies vor allem dann, wenn die Behörden über viele Jahre die Staatsbürgerschaft als rechtmäßige behandelt und die Betroffenen entsprechende Rechte ausgeübt haben (siehe Abschnitt 3.3). Dazu kommt, dass in vielen Fällen eine solche unrechtmäßige Einbürgerung ja auch die Grundlage für den Erwerb der Staatsbürgerschaft durch (Ehe-)Partner*innen oder Kinder bildet, die nicht am Betrug beteiligt waren.

Diese Folgeprobleme können mit drei Änderungen vermieden werden: 1) die Konstruktion der rechtlichen Annullierung wird aufgegeben und der Verlust durch Entzug findet erst ab jenem Zeitpunkt statt, an dem der Betrug behördlich festgestellt wird; 2) eine Verjährungsfrist wird eingeführt, nach der auch eine zu Unrecht erworbene Staatsbürgerschaft nicht mehr aberkannt werden kann; 3) die Autonomie abgeleiteter Staatsbürgerschaften von Familienmitgliedern wird anerkannt, sodass diese vom Entzug jener der „Ankerperson“ (d. h. jener Person, von der die Rechte oder der Status

⁶⁶ Art 7 Europäisches Übereinkommen über Staatsangehörigkeit.

anderer Familienmitglieder abhängen) nicht mehr betroffen sind. Eine auffällige Schlagseite im Staatsbürgerschaftsrecht der meisten Staaten zeigt sich in der Annahme, dass unrechtmäßige Einbürgerungen immer durch die Antragsteller*innen verschuldet sind, obwohl sie genauso aufgrund von Irrtümern oder Bestechlichkeit der Behörden entstehen können.

Infokasten 1: Aberkennung von *Bona-fide*-Staatsbürgerschaften

Zwei aktuelle Beispiele in Großbritannien und Indien zeigen, wie dramatischen Folgen es haben kann, wenn Personen, die guten Glaubens sind, seit Jahrzehnten Staatsbürger*innen zu sein, diesen Status und die damit einhergehenden Rechte aberkannt werden.

Der Windrush Skandal: Nach der Entlassung der meisten britischen Kolonien in die Unabhängigkeit gewährte der *British Nationality Act* von 1948 den in den Kolonien Geborenen als Untertanen der Krone weiterhin das Recht, sich in Großbritannien niederzulassen. Erst in den 1960er und 1970er-Jahren wurden ihre Einwanderungsrechte sukzessive eingeschränkt. Die frühen afro-karibischen Immigrant*innen aus den ehemals britischen Kolonien wurden nach dem Schiff „Empire Windrush“, das die ersten von ihnen nach Großbritannien brachte, auch die „Windrush Generation“ genannt. Ihre Daueraufenthaltsbewilligungen im Vereinigten Königreich wurden bis zum Jahr 1973 automatisch erneuert und noch im Jahr 1999 bestätigte ein Gesetz, dass jene, die vor diesem Jahr schon in Großbritannien gelebt hatten, vor Abschiebungen geschützt waren.

Im Jahr 2012 änderte sich dies, als die damalige Innenministerin Theresa May ein „feindseliges Umfeld“ („hostile environment“) für Immigrant*innen ohne Aufenthaltsbewilligungen schaffen wollte, um diese dazu zu bewegen, sich „selbst zu deportieren“. Ab 2013 wurden zahlreiche Fälle bekannt, in denen Immigrant*innen der Windrush Generation in Schubhaft genommen oder tatsächlich abgeschoben wurden, obwohl sie im Glauben gelebt hatten, als ehemalige britische Untertanen automatisch britische Staatsbürger*innen zu sein. Dies betrifft auch die in Großbritannien geborenen Kinder, da der *British Nationality Act* des Jahres 1981 das unbedingte *ius soli* abschaffte und die britische

Staatsbürgerschaft per Geburt seit 1983 vom Status der Eltern abhängt. Der Windrush Skandal führte im April 2018 zum Rücktritt von Amber Rudd, die als Nachfolgerin Theresa Mays in diesem Amt die Politik der Abschiebedrohungen fortgesetzt hatte.

Quelle: Wray 2018

Das indische Staatsbürgerschaftsregister: Der Plan der Regierung Narendra Modis, ein indisches Staatsbürgerschaftsregister zu erstellen, wurde im Gliedstaat Assam, der an Bangladesch grenzt, dazu verwendet, undokumentierte Migrant*innen zu identifizieren, um deren Abschiebung zu ermöglichen. Am 31. August 2019 war die Zählung in Assam abgeschlossen. 1,9 der 33 Millionen Einwohner*innen wurden zu Nicht-Staatsbürger*innen erklärt, weil sie die von der Regierung verlangten Dokumente nicht vorlegen konnten. Eine beträchtliche Zahl von ihnen hatte bisher im Glauben gelebt, indische Staatsbürger*innen zu sein, und wurde von den Behörden als solche behandelt. Viele waren auch als Wähler*innen registriert, obwohl sie ihre indische Staatsbürgerschaft nicht dokumentieren konnten (Sadiq 2009). Anders als von der Regierungspartei BJP erwartet, stellten Hindus die Mehrheit der so als Fremde Identifizierten. Im Dezember 2019 verabschiedete das Parlament in Delhi daraufhin eine Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes, die Angehörigen religiöser Minderheiten aus Nachbarstaaten erleichterten Zugang zur indischen Staatsbürgerschaft gewährt. Damit können Hindus aus Bangladesch die indische Staatsbürgerschaft bekommen, nicht jedoch Muslime. Die BJP will nun das nationale Bürgerregister in ganz Indien fertigstellen. Es ist zu befürchten, dass eine große Zahl von Muslimen dadurch staatenlos gemacht wird (Jayal 2019; Saikia 2019).

Quelle: GLOBALCIT 2020b

Das gerade erwähnte Risiko, dass der Verlust der Staatsbürgerschaft einer Ankerperson automatisch auf deren nahe Familienangehörige erstreckt wird, gibt es nicht nur dann, wenn die Einbürgerung nicht rechtmäßig war. In manchen Staaten führt sogar der freiwillige Verzicht auf die Staatsbürgerschaft automatisch zum (dann nicht mehr freiwilligen) Verlust bei Ehegatt*innen und minderjährigen Kindern

oder Adoptivkindern.⁶⁷ Wenn diese über längere Zeit die Staatsbürgerschaft besessen und benutzt haben, dann stellt ein abgeleiteter Entzug das Prinzip infrage, dass Staatsbürgerschaft ein Verhältnis zwischen freien und gleichen Individuen und dem Staat ist, das nicht durch familiäre Abhängigkeiten bedingt sein und beendet werden kann. Dies schließt nicht die bevorzugte Einbürgerung von Familienangehörigen aus, sehr wohl aber eine Aberkennung des Status, welche die Eigeninteressen und Autonomie dieser Staatsbürger*innen nicht berücksichtigt.

Zahlenmäßig viel bedeutsamer als alle bisher genannten Verlustgründe ist der Entzug der Staatsbürgerschaft bei Niederlassung im Ausland und Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit. Diese beiden Entzugsgründe bilden die Kehrseite der Norm, dass Staatsbürgerschaft auf echten Bindungen beruhen soll. Interessant ist, dass für manche Staaten – darunter auch Österreich – die Einbürgerung im Ausland ein ausreichender Grund für den Entzug der Staatsbürgerschaft ist, während bei anderen die langfristige Abwesenheit zum Verlust der Staatsbürgerschaft führt. In den Niederlanden ist das nach zehn Jahren Aufenthalt in einem Land außerhalb der EU der Fall, in Irland gilt diese Regel nur für Eingebürgerte, die sieben Jahre abwesend sind, wobei der Verlust verhindert werden kann, wenn die Betroffenen sich regelmäßig mit den staatlichen Behörden in Verbindung setzen oder die Verlängerung ihrer Pässe beantragen. Um zu verhindern, dass die Aberkennung der Staatsbürgerschaft nach langem Auslandsaufenthalt zu Staatenlosigkeit führt, ist der Besitz einer anderen Staatsbürgerschaft auch in diesen Fällen Voraussetzung für den Entzug. Wie wir im Kapitel 4 zeigen werden, geht jedoch der internationale Trend in eine andere Richtung. Immer mehr Staaten interpretieren weder die Annahme einer anderen

⁶⁷ Eine Untersuchung aus dem Jahr 2014 findet in der Europäischen Union 15 Mitgliedstaaten, in denen der Verlust der Staatsbürgerschaft eines Elternteils sich auf die minderjährigen Kinder erstreckt. In sieben von diesen gilt das unter bestimmten Bedingungen auch für den Fall eines freiwilligen Verzichts durch den Vater oder die Mutter (de Groot/Vink 2014).

Staatsangehörigkeit noch die dauerhafte Niederlassung im Ausland als Verlust von echten Bindungen.

Wie beim freiwilligen Verzicht sind auch beim unfreiwilligen Entzug Verfahrensprinzipien von größter Bedeutung. Wenn die Aberkennung der Staatsbürgerschaft automatisch (*ex lege*) erfolgt, sobald bestimmte Voraussetzungen vorliegen, dann ist der Handlungsspielraum und Rechtsschutz für die Betroffenen erheblich eingeschränkt. Paradoxerweise ist also beim Entzug der Staatsbürgerschaft behördliches Ermessen ein wichtiger Vorteil für die Betroffenen, weil ihre persönlichen Umstände abgewogen werden müssen und sie auch leichter Rechtsmittel gegen die Ausbürgerung ergreifen können (de Groot/Vink 2014).

In den folgenden zwei Abschnitten gehen wir auf die wichtigsten Regeln für den Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft durch Verzicht, Entziehung oder Annullierung ein.

3.2 Verzicht auf die österreichische Staatsbürgerschaft

Auf die österreichische Staatsbürgerschaft kann durch eine einfache schriftliche Erklärung verzichtet werden. Unabdingbare Voraussetzung für den Verzicht ist allerdings der Besitz mindestens einer weiteren Staatsbürgerschaft. Damit soll, wie erwähnt, die Entstehung von Staatenlosigkeit verhindert werden, wie es auch das internationale Abkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit vorsieht, dem Österreich 1974 beigetreten ist.⁶⁸ Darüber hinaus soll der freiwillige Verzicht einer Person auf die österreichische Staatsbürgerschaft ihre Strafverfolgung in Österreich nicht erschweren. Daher ist ein Verzicht nur möglich, wenn kein inländisches Strafverfahren mit einer möglichen Haftstrafe von mehr als sechs Monaten anhängig ist oder eine solche Strafe angetreten werden muss. Außerdem soll verhindert werden, dass sich jemand durch den Verzicht auf die österreichische Staatsbürgerschaft der Wehrpflicht oder dem Zivildienst entzieht. Daher können auch Männer, solange sie zivildienst- oder grundwehrdienstpflichtig sind, sowie generell Ange-

⁶⁸ Art 7 Abs 1 Übereinkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit.

hörige des Bundesheers nicht auf die österreichische Staatsbürgerschaft verzichten. Die beiden letztgenannten Voraussetzungen für einen Verzicht entfallen allerdings, wenn jemand seit mindestens fünf Jahren (bis 1983: seit mindestens zehn Jahren) nicht mehr in Österreich lebt. In diesem Fall wird vom Gesetzgeber also der Verlust der Bindung an Österreich, der auch die Möglichkeit eines Verzichts auf die Staatsbürgerschaft begründet, höher gewichtet als das Ziel der Strafverfolgung oder die Ableistung des Zivil- oder Grundwehrdienstes in Österreich.

Die österreichischen Regeln für den Verzicht auf die Staatsbürgerschaft erfüllen zwei Grundbedingungen des internationalen Rechts, die auch von allen anderen EU-Staaten beachtet werden: Um das Menschenrecht auf Wechsel der Staatsbürgerschaft zu gewährleisten, muss der Verzicht auf die Staatsbürgerschaft erstens grundsätzlich möglich sein. Um Staatenlosigkeit zu vermeiden, darf zweitens der freiwillige Verzicht nicht erlaubt werden, wenn die Person keine andere Staatsbürgerschaft besitzt. Die erste dieser Forderungen wird allerdings von einer erheblichen Zahl außereuropäischer Staaten nicht erfüllt, die an der Doktrin ewiger Treuepflichten festhalten. Dazu zählen die meisten arabischen Staaten, der Iran, einige autoritär regierte Staaten in Afrika und Asien, aber auch sechs lateinamerikanische Demokratien. Die zweite Bedingung für den Verzicht wird auch in der EU nicht immer strikt eingehalten, weil einige Staaten die freiwillige Ausbürgerung schon aufgrund einer Zusicherung eines späteren Erwerbs einer anderen Staatsbürgerschaft erlauben, und damit zumindest vorübergehend Staatenlosigkeit in Kauf nehmen. Wie wir im Kapitel 4 sehen werden, ist Österreich in dieser Hinsicht inkonsequent: Es verlangt beim Verzicht auf die österreichische Staatsbürgerschaft den Nachweis des Besitzes einer anderen, erwartet jedoch von jenen, die sich einbürgern wollen, dass sie ihre bisherige Staatsbürgerschaft zurücklegen, noch bevor die österreichische endgültig verliehen wird.

Größere Unterschiede gibt es international und auch innerhalb Europas bei den Bedingungen für den Verzicht. Vier EU-Mitgliedstaaten (Kroatien, Dänemark, Schweden und die Slowakei) unterscheiden zwischen einem Anspruch auf Ausbürgerung bei

Geburt und/oder langjährigem Aufenthalt im Ausland und einer Ermessensentscheidung der Behörden über die Entlassung aus der Staatsbürgerschaft bei Wohnsitz im Inland. Wie oben dargestellt, ist die österreichische Regelung am ehesten mit dieser Staatengruppe vergleichbar, allerdings bewirkt ein fünfjähriger Auslandsaufenthalt keinen Rechtsanspruch, sondern lediglich das Wegfallen anderer Bedingungen für den Verzicht. Acht der EU-Mitgliedsländer (Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Slowenien, Spanien und Ungarn) verlangen in der Regel einen dauerhaften Aufenthalt im Ausland als Voraussetzung für die Rücklegung der Staatsbürgerschaft, was nach internationalem Recht zulässig ist, wohl auch um zu verhindern, dass im Inland niedergelassene Staatsbürger*innen sich auf diese Weise ihren Staatsbürgerpflichten entziehen oder sich unter den diplomatischen Schutz eines anderen Staates stellen. Die restlichen 15 Staaten haben keine solchen Bedenken und erlauben den Verzicht auch ohne die Bedingung eines festen Wohnsitzes im Ausland.

3.3 Entzug der österreichischen Staatsbürgerschaft

Der behördliche Entzug der österreichischen Staatsbürgerschaft droht Personen, die freiwillig in den Militärdienst eines anderen Staates treten oder auf eine andere Art im „Dienst“ eines anderen Staates stehen und dabei, nach den Worten des Gesetzes, „die Interessen oder das Ansehen Österreichs erheblich schädigen“⁶⁹, also beispielsweise Geheimdienst- oder Spionagetätigkeit zum Nachteil Österreichs betreiben. 2015 wurde diesen beiden Verlustgründen ein weiterer hinzugefügt: Seitdem soll auch die freiwillige Teilnahme an Kampfhandlungen für eine „organisierte bewaffnete Gruppe“ im Rahmen eines bewaffneten Konflikts im Ausland den Entzug der österreichischen Staatsbürgerschaft nach sich ziehen. Damit wurde auf die Entstehung des sogenannten Islamischen Staats reagiert und darauf, dass sich diesem zunehmend auch Österreicher*innen angeschlossen hatten. Mit der Regelung sollten nun

⁶⁹ §§ 32 und 33 StbG.

auch Kämpfer*innen in nicht staatlichen, paramilitärischen Milizen erfasst werden. 2021 wurden diese Verlustgründe erneut deutlich ausgeweitet. Als Reaktion auf den Terroranschlag in Wien vom 2. November 2020 wurden als Teil eines „Anti-Terror-Pakets“ weitere Entzugsmöglichkeiten geschaffen.⁷⁰

In all diesen Fällen erfolgt der Verlust der Staatsbürgerschaft nicht automatisch, sondern als Folge eines behördlichen Verfahrens. Der Entzug bei Tätigkeiten im (Militär-)Dienst eines anderen Staats kann dabei – anders als beim freiwilligen Verzicht – auch Staatenlosigkeit nach sich ziehen. Dieses Recht hat sich Österreich durch entsprechende Erklärungen vorbehalten, als es 1972 das oben erwähnte Abkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit und 1998 das Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit unterzeichnete (letzteres enthält ebenfalls eine Reihe von Bestimmungen, die den Entzug der Staatsbürgerschaft durch die Staaten einschränken und dadurch die Entstehung von Staatenlosigkeit verhindern sollen). Diese Ausnahme ließ sich aber nicht auf die neue Entzugsregel für Kämpfer*innen nicht staatlicher Milizen ausweiten. Daher ist in diesen Fällen eine Ausbürgerung nur möglich, wenn die betroffene Person neben der österreichischen noch eine weitere Staatsbürgerschaft besitzt und daher nicht staatenlos werden würde.

⁷⁰ Die österreichische Staatsbürgerschaft kann damit nun auch bei einer rechtskräftigen Verurteilung im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten entzogen werden. Im Konkreten sollen terroristische Straftaten selbst, die Beteiligung an terroristischen Vereinigungen und die Ausbildung zu terroristischen Taten sowie deren Finanzierung, die Aufforderung zum Terrorismus und dessen Gutheißung sowie Reisen zu terroristischen Zwecken bei einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe den Entzug ermöglichen, wenn die betroffene Person dadurch nicht staatenlos wird. Diese neuen Möglichkeiten des Entzugs der Staatsbürgerschaft sind damit sehr weitreichend; die Aufforderung zu terroristischen Taten beispielsweise sieht eine Höchststrafe von lediglich zwei Jahren Haft vor. Betroffen sein können sowohl Österreicher*innen, die die österreichische Staatsbürgerschaft automatisch bei Geburt erworben haben, als auch eingebürgerte Österreicher*innen (BGBl I 162/2021).

Dass in anderen Fällen des Entzugs der österreichischen Staatsbürgerschaft (z. B. Täuschung bei der Einbürgerung, [Militär-]Dienst für einen fremden Staat) die Entstehung von Staatenlosigkeit angenommen wird, stellt ein menschenrechtliches Problem dar. Selbst wenn die österreichischen Regelungen durch die Ausnahmen im Übereinkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit und im Europäischen Übereinkommen über Staatsangehörigkeit rechtlich gedeckt sind, so verletzen sie doch das allgemeine Menschenrecht auf Staatsbürgerschaft.⁷¹

Zum Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft kann es auch kommen, wenn diese beispielsweise durch Vorlage gefälschter oder manipulierter Dokumente, durch falsche Angaben im Verfahren oder Verschweigen relevanter Informationen erworben wurde. In einem solchen Fall wird das bereits mit einer Einbürgerung abgeschlossene Verfahren wiederaufgenommen und rückwirkend korrigiert. Aus rechtlicher Perspektive handelt es sich dabei also nicht um einen Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft, sondern – wie im Abschnitt 3.1 erörtert – um die Feststellung, dass diese eigentlich nie erworben worden war. Eine Verjährungsfrist für Täuschungen im Einbürgerungsverfahren und die Erschleichung der Staatsbürgerschaft gibt es in Österreich nicht; eine solche nachträgliche Korrektur einer Einbürgerung kann also auch noch viele Jahre später erfolgen. Die rückwirkende Annullierung kann damit weitreichende Folgen nicht nur für die unmittelbar Betroffenen, sondern auch für deren Angehörige nach sich ziehen; beispielsweise, wenn Rechte in Anspruch genommen oder Berufe ausgeübt wurden, die nur Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft offenstehen, oder wenn im Nachhinein festgestellt wird, dass die Kinder Betroffener bei ihrer Geburt nun doch nicht die österreichische Staatsbürgerschaft ihrer Eltern erworben haben. Und schließlich kann auch in einem solchen Fall des rückwirkenden Verlusts der Staatsbürgerschaft Staatenlosigkeit eintreten, wenn beispielsweise Antragsteller*innen im Zuge ihres Einbürgerungsverfahrens ihre bisherige Staatsbürgerschaft zurückgelegt hatten und nach dem

⁷¹ Art 15 Abs 1 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

rückwirkenden „Entzug“ der österreichischen plötzlich ohne Staatsbürgerschaft dastehen.

Eine Grenze zieht hier lediglich das Europarecht. Der EuGH hat in dem oben bereits erwähnten Urteil im Fall Rottmann festgehalten, dass die Staaten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einzuhalten haben, wenn der Verlust oder Entzug der Staatsbürgerschaft Personen staatenlos macht. Die Behörden müssen in einem solchen Verfahren die Schwere des Verstoßes gegenüber den Konsequenzen des Entzugs abwägen. Dabei sind der Verlust von Rechten, die verstrichene Zeit zwischen der Einbürgerung und dem Entzug und die Möglichkeit einer rechtmäßigen Wiedereinbürgerung zu berücksichtigen. Im Fall Janko Rottmann kam der EuGH zu dem Schluss, dass das Verschweigen anhängiger Finanzstrafverfahren bei der Einbürgerung ein ausreichend schweres Delikt war, um die Aberkennung der deutschen Staatsbürgerschaft und damit gleichzeitig auch der Unionsbürgerschaft zu rechtfertigen.

Wie erwähnt, müssen für eine Einbürgerung in Österreich bisherige Staatsbürgerschaften zurückgelegt werden. In der Regel hat dabei die Rücklegung zu erfolgen, bevor die österreichische Staatsbürgerschaft erworben wird. Wenn Herkunftsstaaten den Verzicht ihrer Staatsbürgerschaft aber nicht akzeptieren, bevor eine andere Staatsbürgerschaft nicht tatsächlich erworben wurde, kann zuerst die österreichische Staatsbürgerschaft verliehen werden und der Verzicht der bisherigen erst im Anschluss erfolgen. In diesem Fall wird die österreichische Staatsbürgerschaft sozusagen vorbehaltlich der späteren Rücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaft verliehen. Dafür haben die Betroffenen zwei Jahre Zeit; behalten sie jedoch ihre bisherigen Staatsbürgerschaften, so ist die österreichische wieder zu entziehen. Dieser Entzug ist bis zu sechs Jahre nach Einbürgerung möglich, ein späterer Verlust ist aus diesem Grund nicht zulässig.

Der schließlich letzte und hinsichtlich der Zahl der Betroffenen bei Weitem wichtigste Grund, der zum Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft führen kann, ist die Annahme einer anderen Staatsbürgerschaft. Österreich pocht also auf Exklusivität nicht nur beim Neuerwerb der Staatsbürgerschaft, sondern auch, wenn man

diese bereits besitzt. Die österreichische Staatsbürgerschaft geht dabei laut Gesetz automatisch (*ex lege*) verloren, wenn ein Österreicher oder eine Österreicherin willentlich eine andere Staatsbürgerschaft annimmt. Der Verlust erstreckt sich dabei auch auf Kinder unter 14 Jahren, wenn nicht der andere Elternteil die österreichische Staatsbürgerschaft behält. Als Ausnahme von dieser allgemeinen Verlustregel kann in bestimmten Fällen allerdings um die Beibehaltung der Staatsbürgerschaft angesucht werden; die Entstehung von Doppelstaatsbürgerschaften wird dann explizit hingenommen.⁷²

Auch in diesem Fall des unfreiwilligen Verlusts der österreichischen Staatsbürgerschaft handelt es sich aus österreichischer Perspektive allerdings nicht um einen Entzug, da der Verlust nicht als Folge eines behördlichen Verfahrens eintritt, sondern automatisch mit dem freiwilligen Erwerb einer anderen Staatsbürgerschaft. Das eigentliche behördliche Verfahren, ein sogenanntes Feststellungsverfahren, stellt dann zu einem späteren Zeitpunkt lediglich fest, dass der Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft bereits eingetreten ist; zwischen dem tatsächlichen Verlust und der behördlichen Feststellung können dabei mitunter Jahre oder gar Jahrzehnte liegen (Peyrl 2017a, 504–510; Thienel 1990, 296–309).

Diese rechtliche Konstruktion bringt mehrere Probleme und Unsicherheiten mit sich. Der Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft und dessen genauer Zeitpunkt hängen vom rechtmäßigen Erwerb der anderen Staatsbürgerschaft ab. Es ist also das Recht eines anderen Staates und dessen rechtskonformer Vollzug und nicht das österreichische Recht, welches bestimmt, ob und wann die österreichische Staatsbürgerschaft verloren gegangen ist. Verfahrensfehler, Behördenmängel oder Verfahren, die rückwirkend wieder aufgenommen werden (wie wir das oben im Fall der Täuschung für Österreich skizziert haben), können hier zu rechtlicher Unsicherheit führen. Zudem geht die österreichische Staatsbürgerschaft nur dann verloren, wenn die andere Staatsbürgerschaft freiwillig erworben wurde; automatische Einbürgerungen, beispielsweise durch Heirat,

⁷² Wir gehen im folgenden Kapitel 4 ausführlich auf die Möglichkeiten der Entstehung von Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften ein.

Zwangseinbürgerungen oder Einbürgerungen ohne Wissen und Zustimmung der betroffenen Personen führen hingegen nicht zum Verlust. Damit ist für den Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft nicht nur ausschlaggebend, ob jemand eine weitere Staatsbürgerschaft (nach den Gesetzen des anderen Staats) rechtmäßig erworben hat, sondern auch, unter welchen Bedingungen und Umständen der Erwerb stattgefunden hat.

Infokasten 2: Der lange Weg zur Wiederherstellung der Staatsbürgerschaft für NS-Opfer

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs 1945 regelte das Staatsbürgerschafts-Überleitungsgesetz⁷³ die Frage, wer als Staatsbürger*in der wiedererrichteten Republik gelten sollte. Per Gesetz Österreicher*innen waren jene, die am 13. März 1938 die österreichische Staatsbürgerschaft besessen hatten, und all jene, die sie in der Zeit danach durch Geburt oder Ehe erworben hätten, wäre das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz durchgehend in Geltung gewesen. Auf dieser Grundlage ging man auch davon aus, dass Österreicher*innen, (zumeist Jüdinnen und Juden), die während des Nazi-Regimes aus Österreich geflohen waren und eine andere Staatsbürgerschaft erworben hatten, dadurch die österreichische verloren hatten. Denn der automatische Verlust der österreichischen beim Erwerb einer anderen Staatsbürgerschaft existierte bereits im Staatsbürgerschaftsgesetz 1925. Diese Frage ist insbesondere für die Nachkommen der geflohenen Holocaustüberlebenden relevant, da von ihr möglicherweise abhängt, ob diese bei ihrer Geburt die österreichische Staatsbürgerschaft von ihren Eltern erworben hatten. Erst im Jahr 2001 hielt der Verwaltungsgerichtshof in einem Erkenntnis fest, dass bei Personen, die sich vor der nationalsozialistischen Verfolgung durch Flucht in Sicherheit gebracht hatten, nicht von einem „freiwilligen Verlassen Österreichs“ und damit auch nicht von einem „freiwillig hergestellten Naheverhältnis zu einem fremden Staat“ gesprochen werden könne.⁷⁴ Die Staatsbürgerschaft sei damit nicht freiwillig erworben worden und die österreichische bei der Einbürgerung daher auch nicht verloren gegangen (Kolonovits 2004, 79–85). Erst 2019

⁷³ Überleitung in die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschafts-Überleitungsgesetz – St-ÜG), StGBI 59/1945.

⁷⁴ VwGH 30.01.2001, 2000/01/0202.

wurde schließlich eine gesetzliche Regelung für den erleichterten Erwerb der Staatsbürgerschaft für Nachkommen von Überlebenden des Holocausts beschlossen (Stiller 2021); Regelungen für einen Wiedererwerb durch die Verfolgten selbst bestanden eingeschränkt seit 1945, die schwer zu erfüllenden Voraussetzungen hierfür wurden allerdings erst 1993 gestrichen (Kolonovits 2004, 76–196).

Seit dem Rottmann-Urteil des EuGH im Jahr 2010 und dem weiterführenden Tjebbes-Urteil 2019⁷⁵ ist zudem eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, wenn der Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft auch den Verlust der Unionsbürgerschaft nach sich zieht. Die Behörde hat dann – selbst bei einem solchen automatischen Verlust kraft Gesetzes, wie der EuGH im Fall Tjebbes explizit festhielt – zu prüfen, ob der Verlust der Unionsbürgerschaft und der mit ihr verbundenen europäischen Rechte im konkret vorliegenden Fall verhältnismäßig ist (de Groot 2019). Eine solche Verhältnismäßigkeitsprüfung ist daher bei jedem Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft, mit dem auch der Verlust der Unionsbürgerschaft einhergeht – sei es durch Entzug oder im Fall der Einbürgerung in einem Drittstaat –, durch die Behörde durchzuführen.⁷⁶

3.4 Die Affäre um das angebliche türkische Wahlregister

Dass all diese Fragen nicht nur in der grauen Theorie Probleme aufwerfen können, beweist eine ganze Reihe von Fällen, die 2017 und 2018 die österreichischen Staatsbürgerschaftsbehörden und Gerichte beschäftigten. Dabei ging es um einen angeblichen Auszug aus einem türkischen Wahlregister, der Parteien und Behörden zu-

⁷⁵ EuGH 12.03.2019, C-221/17.

⁷⁶ Der österreichische Verwaltungsgerichtshof hat daher nur wenige Monate nach dem Urteil des EuGH, das einen Fall in den Niederlanden betraf, einen österreichischen Bescheid über den Verlust der Staatsbürgerschaft wegen des Fehlens der Verhältnismäßigkeitsprüfung aufgehoben (VwGH 30.09.2019, 2018/01/0477).

gespielt worden war und insgesamt rund 100.000 Namen von Österreicher*innen enthielt, die bei Wahlen in der Türkei wahlberechtigt waren. Deswegen wurde davon ausgegangen, dass sie neben der österreichischen auch die türkische Staatsbürgerschaft besitzen müssten. Der Vorwurf, der mit der Veröffentlichung dieser Liste verbunden war, bestand darin, dass viele der angeführten Personen von Geburt an türkische Staatsbürger*innen gewesen waren, im Zuge ihrer Einbürgerung in Österreich die türkische Staatsbürgerschaft zwar zurückgelegt, diese später aber wieder angenommen hätten. Mit dieser Wiedereinbürgerung in der Türkei hätten sie automatisch die österreichische Staatsbürgerschaft verloren.

Die österreichischen Behörden mussten daraufhin prüfen, ob die angeführten Personen tatsächlich die türkische Staatsbürgerschaft besaßen und ob sie diese wissentlich und willentlich durch Einbürgerung erworben hatten – zu einem Zeitpunkt, als sie bereits Österreicher*innen gewesen waren. Viele der Betroffenen argumentierten, dass sie um die türkische Staatsbürgerschaft überhaupt nicht angesucht hatten und auch nicht wussten, dass sie diese besitzen würden; sie sahen sich plötzlich vor der grotesken Situation, beweisen zu müssen, dass sie nie Einbürgerungsanträge gestellt hatten – eine logische Unmöglichkeit, solange dies nicht von den türkischen Behörden bestätigt wird.

Diese wiederum zeigten sich wenig kooperativ und verweigerten in vielen Fällen die Auskunft gegenüber den österreichischen Behörden und auch gegenüber den Betroffenen selbst. Auch wenn in der türkischen Rechtsordnung eine antragslose Einbürgerung oder gar eine Einbürgerung gegen den Willen der Betroffenen nicht vorgesehen ist, kann ein solches Vorgehen dennoch nicht ausgeschlossen werden. Die Türkei hat den Weg der Rechtsstaatlichkeit in den letzten Jahren schrittweise verlassen und gerade im Zusammenhang mit der Organisation von Wahlen stehen immer wieder massive Manipulationsvorwürfe im Raum. Wenn das der Hintergrund der ominösen Listen war, dann hätten die Betroffenen die österreichische Staatsbürgerschaft auch nicht verloren.

Trotz dieser kafkaesken Ausgangslage führten die österreichischen Behörden mehrere Tausend solcher Verfahren durch und stell-

ten dabei in zahlreichen Fällen fest, dass Personen durch den angeblichen Erwerb der türkischen Staatsbürgerschaft die österreichische verloren hatten. Alleine in Wien hatte die Behörde begonnen, mehr als 18.000 Fälle zu überprüfen; zur Durchführung dieser Verfahren waren zusätzlich zwanzig Mitarbeiter*innen aufgenommen worden. In 397 Fällen stellte der Wiener Magistrat erstinstanzlich den Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft fest (Krutzler/Sterkl/Wallisch 2018). Der Zeitraum des Verlustes konnte dabei nicht festgemacht werden; zum Teil wurden Bescheide ausgestellt, wonach der oder die Betroffene die österreichische Staatsbürgerschaft zu einem unbekanntem Zeitpunkt innerhalb der letzten 21 Jahre verloren habe. Sollten die Personen aber tatsächlich nicht oder nicht mehr die türkische Staatsbürgerschaft besitzen, dann wurden sie durch die Entscheidung der österreichischen Behörden staatenlos. All das unterstreicht die Rechtsunsicherheit und die menschenrechtliche Problematik, die mit dieser Regelung notwendigerweise einhergehen. Letztendlich stoppte der österreichische Verfassungsgerichtshof das Vorgehen der Staatsbürgerschaftsbehörden. Er hielt in einem Erkenntnis fest, dass der angebliche Auszug aus dem türkischen Wahlregister aufgrund seiner mangelnden Authentizität und ungeklärten Herkunft kein taugliches Beweismittel darstellen könne und der Nachweis einer tatsächlichen Einbürgerung von der Behörde erbracht werden müsse (und nicht umgekehrt den Betroffenen die negative Beweislast aufgebürdet werden könne).⁷⁷ Die Behörden kündigten daraufhin an, die noch offenen Verfahren einzustellen und die schon rechtskräftig negativ entschiedenen Verfahren zu überprüfen. In Wien beispielsweise hatten zu diesem Zeitpunkt bereits 34 Bescheide Rechtskraft erlangt, die betroffenen Personen also bereits die österreichische Staatsbürgerschaft verloren. In den anderen Bundesländern waren die Zahlen ähnlich hoch. Über das rechtskonforme Vorgehen mit bereits abgeschlossenen Verfahren herrschte zunächst Uneinigkeit zwischen den Behörden der Bundesländer (Der Standard 2018).

⁷⁷ VfGH, 11.12.2018, E 3717/2018 = VfSlg 20.299/2018.

Im Frühjahr 2021 wurde bekannt, dass der Wiener Magistrat einige hundert dieser Fälle erneut aufgerollt und Feststellungsverfahren zur Überprüfung der österreichischen Staatsbürgerschaft eröffnet hatte (Ichner 2021). Diesmal berief sich die Behörde auf eine Onlineabfrage im türkischen Wahlregister, die sie selbst über eine offizielle Homepage der türkischen Wahlkommission bereits im Juni 2018 im zeitlichen Umfeld der türkischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen durchgeführt hatte. Da in diesen Fällen die Informationen unmittelbar von der türkischen Behörde stammten und ihre Authentizität gesichert schien, bestätigte der VwGH 2020 die Zulässigkeit der Abfragen als Beweismittel in den Verfahren und bis August 2021 wurde erneut in 24 Fällen die österreichische Staatsbürgerschaft erstinstanzlich für verlustig erklärt (wien.orf.at 2021).⁷⁸ Dennoch ist nicht auszuschließen, dass auch in diesen Fällen erneut auch der Verfassungsgerichtshof angerufen wird. So sind insbesondere die Fragen offen, wie mögliche Fehleinträge im türkischen Auslandswahlregister ausgeschlossen werden können und ob der Wiedererwerb der türkischen Staatsbürgerschaft auch tatsächlich auf Betreiben der betroffenen Personen erfolgte.

Anders ging der Fall von Peter Handke aus: Das Amt der Kärntner Landesregierung leitete im November 2019 ein Verfahren zur Überprüfung der Staatsbürgerschaft des österreichischen Schriftstellers und Literaturnobelpreisträgers ein. Die Behörde wurde aktiv, nachdem bekannt geworden war, dass Handke 1999 im Besitz eines jugoslawischen Reisepasses war, in dem seine Staatsangehörigkeit als jugoslawisch angegeben wurde (Džankić 2020). Im April 2021 wurde dieses Verfahren allerdings eingestellt; laut Auskunft der Behörde konnte kein Hinweis darauf gefunden werden, dass Handke die serbische Staatsbürgerschaft aufgrund eines Antrages erhalten habe. Die österreichische Staatsbürgerschaft sei daher in diesem Fall nicht verloren gegangen (Fritzl 2021). Diese Begründung lässt außer Acht, dass das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz den automatischen Verlust der Staatsbürgerschaft vorschreibt, wenn auf-

⁷⁸ VwGH, 12.03.2020, Ra 2019/01/0484.

grund eines Antrags oder auch nur aufgrund der „ausdrücklichen Zustimmung“ eine andere Staatsangehörigkeit erworben wurde.⁷⁹ Jedenfalls aber wurde Handke, im Gegensatz zu den angeblich wiederingebürgerten Personen im türkischen Wahlregister, geglaubt, dass er die fremde Staatsbürgerschaft ohne sein Zutun erworben hatte.

Um solche rechtlichen Unwegsamkeiten zu verhindern, gibt es internationale und bilaterale Übereinkommen über den Austausch von Informationen.⁸⁰ Diese sehen vor, dass die Staaten einander gegenseitig informieren, wenn Staatsbürger*innen des einen Staates die Staatsbürgerschaft des anderen Staates erwerben. Mehr und mehr Staaten haben allerdings keinerlei Problem mit der Entstehung von Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften, weshalb diese Staaten auch kein Interesse mehr an einem solchen Informationsaustausch haben. Die Türkei ist beispielsweise bereits 2010 aus einem Übereinkommen zum Austausch von Informationen ausgetreten.⁸¹

⁷⁹ § 27 Abs 1 StbG.

⁸⁰ Art 24 Europäisches Abkommen über Staatsangehörigkeit beispielsweise bietet einen rechtlichen Rahmen, aber keine Verpflichtung zum Informationsaustausch; im Übereinkommen (Nr. 8) über den Austausch von Einbürgerungsmitteln der Internationalen Kommission für das Zivilstandswesen, Paris 1964, verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten zur gegenseitigen Information. Bilaterale Übereinkommen bestehen zwischen Österreich und Deutschland sowie Österreich und Dänemark (Vereinbarung zwischen der Bundesregierung der Republik Österreich und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über den Austausch von Mitteilungen in Staatsangehörigkeitssachen, BGBl 45/1959 idF BGBl III 170/2008; Vereinbarung zwischen der Österreichischen Bundesregierung und der Königlich Dänischen Regierung über den Austausch von Einbürgerungsmitteln, BGBl 40/1964).

⁸¹ Selbst als das erwähnte Übereinkommen 1964 in Kraft trat, schlossen sich lediglich zehn Staaten der Vereinbarung an, aktuell hat das Übereinkommen nur mehr sieben Unterzeichnerstaaten (CIEC 2020).

3.5 *Schlussfolgerungen und Reformoptionen*

Die politische und mediale Aufmerksamkeit ist in Österreich und international meist auf die Einbürgerung von Immigrant*innen gerichtet. Wie dieses Kapitel gezeigt hat, ist aber Ausbürgerung als Kehrseite ebenso wichtig, wenn es um die Grundprinzipien demokratischer Staatsbürgerschaft und die Gewährleistung von Menschenrechten geht.

Die Unterscheidung zwischen Entzug der Staatsbürgerschaft und Verzicht auf diese macht deutlich, dass es hier um einen potenziellen Konflikt zwischen staatlicher Souveränität und individueller Autonomie geht. Unbeschränkte staatliche Souveränität in der Bestimmung der eigenen Staatsbürger*innen würde bedeuten, dass diesen die freiwillige Rücklegung der Staatsbürgerschaft verweigert werden kann, während der Staat sie ihnen im eigenen Ermessen entziehen kann. Unbeschränkte Souveränität des Individuums hingegen würde bedeuten, dass Menschen ihre Staatsbürgerschaft frei wählen und jederzeit aufgeben können. Bei der Staatsbürgerschaft handelt es sich aber um ein auf Dauer gestelltes *Verhältnis* zwischen Staat und Individuum, das dem Staat Verantwortung für dieses zuweist und von anderen Staaten anerkannt werden muss, um auch im Kontext von internationaler Mobilität und Migration wirksamen Schutz von Rechten zu bieten. Um diese Funktion zu erfüllen, sollte für den Verlust der Staatsbürgerschaft ebenso wie für ihren Erwerb ein Kriterium der echten Bindungen zwischen Individuum und Staat das erste Leitprinzip für gesetzliche Regelungen sein. Unfreiwilliger Verlust sollte nur dann möglich sein, wenn keine solchen Bindungen bestehen, und freiwilliger Verzicht sollte nur dann erlaubt werden, wenn solche Bindungen zu einem anderen Staat bestehen.

Das Verhältnis zwischen Staat und Individuum ist jedoch asymmetrisch. Einerseits ist die Ausbürgerung eine der äußersten Sanktionen, die ein Staat einsetzen kann, weil sie Menschen des staatlichen Schutzes ihrer Grundrechte beraubt. Nicht umsonst wurde Verbannung in der Antike oft mit einem Todesurteil verglichen. Andererseits fügt der freiwillige Verzicht eines Einzelnen auf die

Staatsbürgerschaft dem Staat kaum nennenswerten Schaden zu. Daraus ergibt sich als zweite Leitlinie das Gebot der strikten Vermeidung von Staatenlosigkeit und von staatlicher Willkür beim Entzug der Staatsbürgerschaft.

Drittens ist in Demokratien nicht der Staat souverän, sondern das Staatsvolk, und Letzteres besteht aus freien Bürger*innen. Um deren individuelle Freiheit zu gewährleisten, muss es ein Recht auf den Austritt aus dem politischen Gemeinwesen geben. „Immerwährende Treuepflicht“, die den Verzicht auf Staatsbürgerschaft ausschließt, verwandelt die Bürger*innen in Untertanen eines autoritären Regimes.

Auch die Regeln für den Entzug der Staatsbürgerschaft werfen die grundsätzliche Frage auf, wer in diesem Verhältnis der Souverän ist: der Staat oder seine Bürger*innen. Der US Supreme Court hat aus dem Prinzip der Volkssouveränität die Schlussfolgerung abgeleitet, dass die Exekutive grundsätzlich nicht ermächtigt ist, die amerikanische Staatsbürgerschaft zu entziehen (Weil 2012). In einem demokratischen Staat ist daher nicht nur die Möglichkeit auf freiwilligen Verzicht auf die Staatsbürgerschaft, sondern als vierte Leitlinie auch der generelle Schutz vor unfreiwilliger Ausbürgerung eine wichtige Garantie gegen staatliche Willkür.

Diese funktionalen, menschenrechtlichen und demokratischen Leitprinzipien ergeben zusammen eine klare normative Orientierung für gesetzliche Regelungen zum Verlust der Staatsbürgerschaft. Wir wollen im Folgenden Schritte auf dem Weg zu Reformen des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes in diese Richtung skizzieren. Dabei präsentieren wir ein Menü von Vorschlägen, beginnend mit jenen, die einfacher zu realisieren scheinen, und nähern uns schrittweise den anspruchsvolleren Änderungsvorschlägen.

(1) **Transparenz:** Die Vollziehung der Regeln zum Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft durch Verzicht, Entzug oder automatische Aberkennung findet derzeit in einem Graubereich statt. Amtliche Statistiken gibt es nicht. Anders als bei Einbürgerungen, die von der Statistik Austria detailliert dokumentiert

werden,⁸² gibt es hierfür (ebenso wenig wie für die Genehmigung von Doppelstaatsbürgerschaften) keinen rechtlichen Auftrag an die staatliche Statistikbehörde. Eine stärkere behördliche Begründungs- und Berichtspflicht sollte analog zur Einbürgerungsstatistik die Häufigkeit des freiwilligen und unfreiwilligen Verlustes der österreichischen Staatsbürgerschaft für unterschiedliche Personenkategorien und dessen Rechtsgrundlagen erfassen. Zusätzlich wäre zu erheben, seit wann die betroffenen Personen die österreichische Staatsbürgerschaft besaßen.

(2) **Staatenlosigkeit:** Das Prinzip der Vermeidung von Staatenlosigkeit sollte in allen Fällen des Verzichts, Entzugs und automatischen Verlusts angewendet werden. Auch bei freiwilligem Militärdienst oder anderen Diensten für einen fremden Staat, welche die Interessen und das Ansehen der Republik schädigen, sollte die Staatsbürgerschaft nur dann entzogen werden können, wenn die Betroffenen nachweislich eine andere Staatsangehörigkeit besitzen.

(3) **Eigenständige Staatsbürgerschaft von Familienangehörigen:** Das Prinzip der eigenständigen Staatsbürgerschaft von Familienmitgliedern, auch wenn sie diese aufgrund eines Familienverhältnisses zu einer Ankerperson erworben haben, muss gewährleistet werden. Wenn einer solchen Ankerperson die Staatsbürgerschaft aberkannt wird, darf das niemals automatisch zum Verlust für deren (Ehe-)Partner*innen oder Kinder führen. Wenn diese die österreichische Staatsbürgerschaft schon mehrere Jahre besessen haben, sollten sich weder ein freiwilliger Verzicht noch der unfreiwillige Verlust der Staatsbürgerschaft auf diese Angehörigen auswirken.

(4) **Einzelfallprüfung:** Der automatische Verlust der Staatsbürgerschaft (insbesondere im Fall des freiwilligen Erwerbs einer ande-

⁸² Verordnung des Bundesministers für Inneres, mit der eine Statistik über Einbürgerungen angeordnet wird, BGBl II 32/2000.

ren Staatsangehörigkeit) und die nachträgliche Aberkennung der Staatsbürgerschaft, wenn diese nicht rechtskonform erworben wurde (insbesondere bei falschen Angaben im Einbürgerungsverfahren), sollten abgeschafft werden. Stattdessen sollte der unfreiwillige Verlust in jedem Fall nur aufgrund einer behördlichen Entscheidung im Einzelfall möglich sein. Eine solche Regelung erlaubt es, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, wie sie vom EuGH im Fall des Entzugs der Unionsbürgerschaft gefordert wurde. Entscheidungen über den Entzug können auch besser angefochten werden und stärken damit das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit.

(5) **Rückwirkende Aberkennung:** Die Aberkennung der Staatsbürgerschaft sollte grundsätzlich immer *ex nunc* und nicht *ex tunc* erfolgen, d. h. ab dem Zeitpunkt der Entscheidung und nicht rückwirkend gelten. Damit lässt sich vermeiden, dass Handlungen in der Ausübung von Staatsbürgerrechten, die auch Dritte betreffen können, im Nachhinein illegalisiert werden.

(6) **Falsche Angaben:** Der Entzug der Staatsbürgerschaft aufgrund falscher Angaben bei der Einbürgerung sollte nur bei nachweislich betrügerischer Absicht und insbesondere dem Verschweigen schwerer krimineller Straftaten möglich sein und zudem nach einer Frist von sechs Jahren nicht mehr erfolgen können. Eine solche Bestimmung würde an die Frist anknüpfen, nach der die österreichische Staatsbürgerschaft beibehalten werden kann, obwohl eine fremde nicht zurückgelegt wurde.

(7) **Sicherheitsgründe:** Statt ihre Staatsbürgerschaft zu verlieren, sollten österreichische Staatsbürger*innen, die terroristische Straftaten begehen, sich vor einem österreichischen oder internationalen Gericht verantworten müssen.

(8) **Einbürgerung im Ausland:** Der freiwillige Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit sollte nicht mehr zum Verlust der österreichischen führen. Dieser Reformvorschlag wird im folgenden Kapitel 4 ausführlich begründet.

Infokasten 3: Wichtige Änderungen im österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz seit 1980

Erwerb bei Geburt

1983	Einführung des Erwerbs über die Mutter für Kinder verheirateter Eltern	BGBl 170/1983
2013	Einführung des Erwerbs über den Vater für Kinder unverheirateter Eltern	BGBl I 136/2013

Erwerb durch Einbürgerung

1998	<p>Einführung von Deutschkenntnissen als Voraussetzung („unter Bedacht- nahme auf die Lebensumstände“) und Verschärfung des Unbescholtenheits- kriteriums</p> <p>Reform der verkürzten Einbürge- rungsfrist, beispielhafte Gründe und Änderung der Aufenthaltsdauer: Min- derjährigkeit, Asylstatus, EWR-Staats- bürgerschaft (jeweils 4 Jahre), Geburt in Österreich, „nachhaltiger persönlicher oder berufliche Integration“ oder be- sondere Leistungen im Bereich Wissen- schaft, Wirtschaft, Kunst oder Sport (jeweils 6 Jahre)</p> <p>Einführung eines Rechtsanspruchs auf Einbürgerung nach 15 Jahren bei Erfül- lung aller Voraussetzungen und „nach- haltiger persönlicher und beruflicher Integration“</p>	BGBl I 124/1998
------	--	-----------------

2006	<p>Erhöhung des Aufenthaltskriteriums: Mindestens 5 Jahre Niederlassung innerhalb der notwendigen 10 Jahre Aufenthalt</p> <p>Verschärfung der Einkommens- und Unbescholtenheitskriterien, Streichung der Ausnahmen vom Mindesteinkommen bei unverschuldeter finanzieller Notlage, Einführung des Wissenstests, Festlegung der notwendigen Deutschkenntnisse auf Niveau A2</p> <p>Erhöhung der Einbürgerungsgebühren</p> <p>Verlängerung der Einbürgerungsfrist für anerkannte Flüchtlinge, EWR-Bürger*innen und Ehepartner*innen von Österreicher*innen auf 6 Jahre</p>	BGBl I 37/2006
2009	Erhöhung des Einkommenskriteriums	BGBl I 122/2009
2011	Erhöhung der Deutschkenntnisse auf Niveau B1 und des Unbescholtenheitskriteriums	BGBl I 38/2011
2013	<p>Wiedereinführung einer Ausnahme vom Mindesteinkommen für Menschen mit Behinderung oder schwerer, chronischer Krankheit</p> <p>Neuregelung der Berechnung des Mindesteinkommens: Durchrechnungszeitraum von 36 Monaten innerhalb der letzten 6 Jahre</p> <p>Einführung einer verkürzten Einbürgerungsfrist von 6 Jahren bei höheren Deutschkenntnissen (B2), ehrenamtlichem Engagement mit „integrationsrelevantem Mehrwert“, Beruf im Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich oder einer Funktion in einem Interessensverband</p>	BGBl I 115/2013

2018	Streichung der verkürzten Einbürgerungsfrist von 6 Jahren für anerkannte Flüchtlinge	BGBl I 56/2018
2018	Erhöhung der Bundesgebühren für eine Einbürgerung	BGBl I 62/2018
2019	Erweiterung der Restitution der Staatsbürgerschaft für Holocaustopfer auf deren Nachfahren	BGBl I 96/2019

Verlust

1998	Einführung der Beibehaltungsmöglichkeit bei Annahme einer weiteren Staatsangehörigkeit für Österreicher*innen bei einem „besonders berücksichtigungswürdigen Grund“ im Privat- und Familienleben	BGBl I 124/1998
2006	Einführung der Beibehaltungsmöglichkeit bei Annahme einer weiteren Staatsangehörigkeit bei Minderjährigen, wenn es dem Kindeswohl entspricht	BGBl I 37/2006
2014	Einführung der Entzugsmöglichkeit bei Teilnahme an Kämpfen paramilitärischer Milizen	BGBl I 104/2014
2021	Einführung der Entzugsmöglichkeit bei Verurteilung im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten	BGBl I 162/2021