

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Sabine Riedel

Doppelte Staatsbürgerschaften als Konfliktpotential

Nationale Divergenzen unter
europäischer Flagge

S 24
Oktober 2012
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Einführung**
- 9 **Konflikte um Staatsbürgerschaften zwischen EU-Mitgliedstaaten**
- 9 Slowakei/Ungarn:
Minderheiten auf dem Weg zur Mehrheit
- 14 Ungarn/Rumänien:
Die ambivalente Rolle einer »Schutzmacht«
- 18 Italien/Österreich:
Mit dem Doppelpass in Richtung Sezession?
- 22 **Konflikte um Staatsbürgerschaften an den EU-Außengrenzen**
- 22 Rumänien/Republik Moldau:
Auf der Suche nach Arbeitskräften
- 25 Bulgarien/Republik Makedonien/Türkei:
Geopolitische Interessen
- 29 Westbalkan: Doppelte Staatsbürgerschaften
verfestigen labile Staatlichkeit
- 33 **Lösungsansätze**
- 36 **Abkürzungen**

*Prof. Dr. habil. Sabine Riedel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin
der Forschungsgruppe Globale Fragen*

Doppelte Staatsbürgerschaften als Konfliktpotential. Nationale Divergenzen unter europäischer Flagge

Derzeit wird unter Experten die Frage erörtert, ob die Mehrstaatigkeit, also der Besitz zweier oder mehrerer Staatsangehörigkeiten, nicht längst gängige Praxis des Völkerrechts ist und Einwände gegen eine zweite Staatsbürgerschaft somit überhaupt noch ins Gewicht fallen. Doch schon ein kurzer Blick in die Runde der EU-Mitgliedstaaten zeigt, dass nur knapp die Hälfte den Besitz mehrerer Pässe erlaubt. Zudem lässt sich die Bedeutung dieses Themas daran ablesen, dass trotz voranschreitender Integration der Justiz- und Innenpolitik die Kompetenzen zur Vergabe der Staatsbürgerschaft und deren gesetzliche Grundlagen immer noch allein in den Händen der Nationalstaaten liegen. Diesen ist offenbar bewusst, dass hinter jeder zweiten Staatsbürgerschaft die Gesetzgebung eines anderen souveränen Staates steht, in die man sich im Zweifelsfall nicht einmischen kann. Treten über Fragen der Mehrstaatigkeit bilaterale Spannungen auf, ist selbst auf EU-Ebene der Handlungsspielraum, um diese zu schlichten, äußerst begrenzt, so dass sich ein zwischenstaatliches Konfliktpotential aufbauen und längerfristig sogar verstetigen kann.

Eine solche Entwicklung lässt sich derzeit am Beispiel der EU-Mitglieder Ungarn, Slowakei und Rumänien beobachten, deren Auseinandersetzungen um doppelte Staatsbürgerschaften sich überdies erst nach ihrem Beitritt zur Union zugespitzt haben. Dies wirft gleich mehrere Fragen auf: Weshalb haben europäische Staaten ohne vorherige Konsultation mit ihren Nachbarn Staatsbürgerschaften an Bevölkerungsgruppen in angrenzenden Ländern vergeben? Sie provozierten damit, dass betroffene Doppelstaatler, zum Beispiel die ungarischsprachigen Bürger der Slowakei, unverschuldet in Loyalitätskonflikte mit ihrem Heimatland gerieten. Denn Bratislava wehrte sich gegen die Vergabe von ungarischen Pässen an seine Minderheit und drohte mit dem Entzug des slowakischen Passes. Worin liegt das Motiv einer Außenpolitik, die wie im Falle Ungarns im Nachbarland lebende Minderheiten zu Staatsbürgern erklärt, wenn doch die Einwohner beiderseits der Grenze Unionsbürger sind? Schließlich: Warum sind diese absehbaren Spannungen nicht schon während des EU-Beitrittsprozesses zur Sprache gekommen?

Im Nachhinein betrachtet erwiesen sich die im Zuge der EU-Osterweiterung vom Europäischen Rat aufgestellten »Kopenhagener Kriterien« (1993) zur »Achtung und zum Schutz von Minderheiten« als so allgemein formuliert, dass sie unterschiedliche Interpretationen zuließen. Budapest fordert seit 1989 von den Regierungen der Slowakei und Rumänien, dass sie den Minderheitenschutz erhöhen und zum Beispiel ein eigenes ungarisches Schulwesen aufbauen. Die Nachbarländer verweisen dagegen auf bestehende Rechte der Minoritäten, verlangen von diesen aber, dass sie als gleichberechtigte Staatsbürger die Landessprache lernen. Diesen integrativen Faktor blendet Ungarn aus. Die Regierung in Budapest legt den Akzent stattdessen auf eine von ihr behauptete virtuelle Einheit der ungarischen Nation über die Landesgrenzen hinweg und vergibt ungarische Pässe. Dieses Beispiel hat Schule gemacht: Auch Rumänien und Bulgarien bieten mehreren Millionen Angehörigen »ihrer« ethnischen Minderheiten im Ausland die Einbürgerung an, ohne dass die Angesprochenen ihren Wohnsitz aufgeben müssten. Das derzeitige Beitrittsland Kroatien verfolgt dieselbe Politik gegenüber Bosnien-Herzegowina.

Dementsprechend hat das Thema doppelte Staatsbürgerschaft den EU-Rahmen längst durchbrochen. Es tangiert inzwischen die Außenbeziehungen der Gemeinschaft zur Republik Moldau, zur Ukraine und zu den Ländern des westlichen Balkans, mit denen die Union über Assoziierungsverträge und Beitrittsperspektiven verhandelt. Das Bewusstsein dafür ist allerdings noch nicht überall vorhanden. So bemängelte zum Beispiel der Fortschrittsbericht 2005 zu Bosnien-Herzegowina die unterentwickelte Staatsbildung dieses Balkanlands, die potentielle Wirkung des kroatischen Staatsangehörigkeitsgesetzes kam darin aber nicht zur Sprache. Dabei ist es offensichtlich, dass jene bosnischen Staatsbürger, die einen zweiten, kroatischen Pass besitzen, nach dem EU-Beitritt Kroatiens als Unionsbürger durch die Reise- und Niederlassungsfreiheit privilegiert sein werden. Auf diese Weise führt die Mehrstaatigkeit in den Nachbarländern der EU einen Zustand rechtlicher Ungleichheit herbei und verstärkt dort Tendenzen einer gesellschaftlichen Desintegration. Eine solche Entwicklung kann nicht im Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten sein.

Alternative Lösungen liegen auf der Hand: Zum einen bieten die Verhandlungen mit den assoziierten Staaten und der »neue Ansatz« der EU-Kommission in den Bereichen Grundrechte, Justiz und innere An-

gelegenheiten die Möglichkeit, Streitigkeiten über Staatsbürgerschaften aus dem Weg zu räumen und die genannten negativen Wirkungen zu vermeiden. Darüber hinaus sollten die betreffenden EU-Mitglieder mit der Frage konfrontiert werden, ob Staatsangehörigkeitsgesetze, die tendenziell Staatsgrenzen in Zweifel ziehen bzw. ignorieren oder sich auf Rechtsverhältnisse aus der NS-Zeit beziehen, nicht dem Geist der Europäischen Integration zuwiderlaufen. Schließlich könnte den »Bozener Empfehlungen« (2008) des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE, Knut Vollebaek, mehr Beachtung geschenkt werden: Darin werden die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, keine zweite Staatsbürgerschaft auf ethnischer Grundlage an Minderheiten im Ausland zu vergeben und solchen Organisationen die Unterstützung zu verweigern, die die territoriale Integrität von Staaten in Frage stellen.

Einführung

In einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland wird das Für und Wider der doppelten Staatsbürgerschaft fast ausschließlich als innenpolitisches Thema behandelt. Denn die Aufnahme in den Kreis gleichberechtigter Bürger spielt für die Integration von Zuwanderern eine wichtige Rolle. Die Frage, die derzeit kontrovers diskutiert wird, betrifft den Zeitpunkt und die Voraussetzungen für die Verleihung der Staatsbürgerschaft. Soll die Vergabe ganz am Anfang eines längeren Integrationsprozesses stehen oder wäre es besser, die Bedingungen für die Einbürgerung konkreter zu formulieren, etwa die Bereitschaft zur gesellschaftlichen Integration oder eine positive Haltung zum Grundgesetz und der darin festgelegten politischen Ordnung? Vor allem aber: Was soll mit der alten Staatsbürgerschaft geschehen? Kann vom Antragsteller erwartet werden, dass er aus Loyalitätsgründen seinen alten Pass abgibt? Warum sollte man Anstoß an einer doppelten Staatsbürgerschaft nehmen? Schließlich können Einwanderer auch Brücken bauen zwischen unterschiedlichen Staaten und Kulturen.

Diese Fragen machen deutlich, dass die Vergabe von Staatsbürgerschaften nicht zuletzt auch ein außen- und sicherheitspolitisches Thema ist, insbesondere für die Europäische Union. Mit der vorliegenden Studie soll auf diese Relevanz aufmerksam gemacht und gezeigt werden, wie die doppelte Staatsbürgerschaft zu einem Instrument der Außenpolitik werden kann, bei dessen Einsatz die Integration und das Wohl der einzelnen Bürger gänzlich außer Acht geraten können. Ausgangspunkt der vorliegenden Analyse sollen daher jene Konflikte um doppelte Staatsbürgerschaften sein, die EU-Mitgliedstaaten derzeit untereinander austragen. Erläuterungen zu den unterschiedlichen politischen und historischen Hintergründen sollen helfen, tieferliegende Ursachen für die aktuellen Spannungen in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu erfassen und auf dieser Grundlage mögliche Lösungswege aufzuzeigen.

Weil an aktuellen Konflikten um doppelte Staatsbürgerschaften insbesondere die neuen EU-Mitgliedstaaten beteiligt sind, wird im ersten Teil dieser Studie untersucht, ob Vorboten dieser Auseinandersetzungen nicht schon während des Beitrittsprozesses hätten erkannt werden können. Schließlich hat sich die Heran-

führung dieser Länder an die politischen und wirtschaftlichen Standards der EU über mehr als ein Jahrzehnt hingezogen. Die neuen EU-Mitglieder Ungarn, Slowakei und Rumänien streiten sich jedoch über das Thema doppelte Staatsbürgerschaft nicht aufgrund einer erhöhten Zuwanderung, sondern im Zusammenhang mit dem Status und den Rechten nationaler Minderheiten. Vor diesem Hintergrund gewinnen die sogenannten »Kopenhagener Kriterien« aus dem Jahre 1993 an Bedeutung (vgl. Übersicht 1). Darin heißt es, dass neben Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auch die Achtung und der Schutz von Minderheiten eine wichtige Voraussetzung für den EU-Beitritt seien.

Übersicht 1

Die Beitrittskriterien des Europäischen Rats von Kopenhagen (1993)

»Der Europäische Rat hat heute beschlossen, daß die assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden können [...]

Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat

- ▶ eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben;
- ▶ sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.
- ▶ Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, daß die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.«

Anm.: Die Aufzählungszeichen wurden der Übersichtlichkeit halber in den Originaltext eingefügt.

Quelle: Europäischer Rat Kopenhagen, 21.–22. Juni 1993, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, SN 180/1/93, S. 13, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf> (eingesehen am 27.9.2012).

Wie sich heute herausstellt, war diese Formulierung so allgemein, dass jede Konfliktpartei daraus ihre jeweils eigene Interpretation der Vorgabe ableiten kann.

Die Anforderungen hinsichtlich des Minderheitenschutzes sind deshalb in so unbestimmte Worte gefasst, weil es unter den EU-Mitgliedstaaten hierzu ganz unterschiedliche Ansätze gibt. Während zum Beispiel Frankreich auf eine individualrechtliche Antidiskriminierungspolitik setzt, halten andere Länder wie Belgien Maßnahmen der positiven Diskriminierung wie etwa den Doppelpass für ein geeignetes Instrument. Deshalb konnte sich der Europäische Rat in Kopenhagen auf keine gemeinsame Position in der Frage verständigen, welche konkreten Schutzmaßnahmen für die Minderheiten der Beitrittskandidaten zu fordern seien. Obwohl es also keine EU-weite Norm zum Minderheitenschutz gibt, wurden auf bilateraler Ebene bereits verschiedene Ansätze verfolgt, um nationale Spannungen zu entschärfen. So gilt die autonome italienische Provinz Südtirol mit ihrem Autonomiestatut bis heute als ein Vorbild, auf das einige Staaten Mittelost- und Südosteuropas auch tatsächlich zurückgreifen. Deshalb ist es besonders interessant, einen Blick dorthin zu werfen und zu untersuchen, wie die Südtiroler derzeit das Thema doppelte Staatsbürgerschaft diskutieren. Im zweiten Teil der Analyse werden dann Streitfälle um doppelte Staatsbürgerschaften beleuchtet, die nicht mehr in den Bereich der EU-Innenpolitik fallen, sondern Probleme für die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) aufwerfen. Denn auf dieses Politikfeld schlagen sich derzeit zunehmend Spannungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten Rumänien bzw. Bulgarien und deren jeweiligen Nachbarländern außerhalb der Gemeinschaft nieder, Spannungen, die Brüssel und andere EU-Mitgliedstaaten nur über die intergouvernementale Zusammenarbeit beeinflussen können. Größere Gestaltungsspielräume bestanden dagegen noch in der Phase der EU-Beitrittsverhandlungen, wo über Grenzkontrollen und Visavorschriften gesprochen wurde. Eine Rückschau auf bisherige Erfahrungen und deren Auswertung sind wichtig, um zukünftige Konfliktpotentiale rechtzeitig erkennen und ihnen entgegensteuern zu können. Dies gilt für Kroatien, das schon zum Juli 2013 der EU beitreten soll, insbesondere jedoch für die Länder des westlichen Balkan wie zum Beispiel die Republik Makedonien.

Als denkbare Handlungsebenen, auf denen die Lösung schwelender Konflikte um die Vergabe von Staatsbürgerschaften gesucht werden kann, bieten sich neben der EU vor allem auch der Europarat an

sowie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) mit ihrem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten. Zum einen gehört der Menschen- und Minderheitenschutz zu den Hauptaufgabenfeldern des Europarats seit seiner Gründung im Jahre 1949. Zum anderen hat sich auch die OSZE seit Anfang der neunziger Jahre der Konfliktprävention verschrieben. Heute zeigt sich, dass diese beiden Kooperationsforen im Zuge der verschiedenen EU-Erweiterungsrunden zu Unrecht in den Hintergrund getreten sind. Denn sie gewinnen in dem Augenblick wieder an Bedeutung, in dem die EU-Mitgliedstaaten offenbar nicht mehr aus eigener Kraft ihre zwischenstaatlichen Konflikte lösen können.

Konflikte um Staatsbürgerschaften zwischen EU-Mitgliedstaaten

Zwischen europäischen Staaten traten über Jahrzehnte hinweg kaum nennenswerte Spannungen wegen doppelter Staatsbürgerschaften auf. Dies ist auf das bis heute gültige »Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit« zurückzuführen, das die Gründerstaaten des Europarats im Jahre 1963 auf den Weg gebracht haben. Darin vereinbarten sie, bei Einbürgerungen den Verzicht auf die alte Staatsangehörigkeit zu verlangen, damit die Ableistung der Wehrdienstpflicht auf einen Staat begrenzt bleibt. Minderjährige wurde die Möglichkeit gegeben, bei Volljährigkeit ihre alte Staatsbürgerschaft wiederaufleben zu lassen.¹ Diese Regel bezieht sich auf Jugendliche aus solchen Staaten, die den Kindern ausländischer Eltern schon mit der Geburt die Staatsbürgerschaft verleihen (*ius soli*). Diese Personen können sich als Erwachsene noch alternativ für die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern entscheiden. Im Jahre 1997 einigten sich die Mitgliedstaaten des Europarats auf einen weiteren Vertrag, nämlich das »Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit« (1997). Darin fixierten sie zwei Grundprinzipien: Um Staatenlosigkeit zu vermeiden und Diskriminierungen bei Einbürgerungsverfahren effektiv entgegenzuwirken, wird empfohlen, Kindern und Ehegatten den Besitz eines Doppelpasses zu gestatten. Dennoch können die Vertragsparteien nach wie vor frei entscheiden, ob sie ihren Bürgern den Besitz mehrerer Pässe erlauben oder bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft die Aufgabe der alten Nationszugehörigkeit verlangen.²

Gleichwohl hat das Thema Mehrstaatigkeit seit den Osterweiterungen der Europäischen Union in den Jahren 2004 und 2007 allmählich ein Konfliktpotential entfaltet. An dieser Entwicklung sind vor allem die neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien, Rumänien, die

Slowakei und Ungarn beteiligt, die dem Übereinkommen des Europarats aus dem Jahre 1997 beigetreten sind, die doppelte Staatsbürgerschaft aber eigentlich generell befürworten (vgl. Übersicht 2, S. 10). Dies wirft verschiedene Fragen auf, nicht nur nach der Verbindlichkeit dieser neuen Generation von Europaratsabkommen, sondern auch nach dem Beitrittsprozess der EU. Waren diese Konfliktpotentiale damals noch nicht absehbar? Hat man den politischen Stellenwert der Übereinkommen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft unterschätzt oder hoffte Brüssel, dass sich die nationalen Spannungen mit dem EU-Beitritt der osteuropäischen Kandidatenstaaten und der Einführung einer gemeinsamen Unionsbürgerschaft von selbst auflösen würden? Die Antworten hierauf dürften sowohl für die angestrebte Vertiefung der EU wie auch für den Erweiterungsprozess von Bedeutung sein.

Slowakei/Ungarn: Minderheiten auf dem Weg zur Mehrheit

Die derzeitigen Unstimmigkeiten zwischen den beiden EU-Mitgliedstaaten Ungarn und Slowakei wegen Fragen der doppelten Staatsbürgerschaft haben einen komplexen historischen Hintergrund. Sie reichen zurück in die Zeit des 18. und 19. Jahrhunderts, in der die Vorfahren beider Bevölkerungen im Habsburgerreich zusammenlebten. Die Erschütterung des Kaisertums Österreich nach den Niederlagen im Italienischen (1859) und Deutschen Krieg (1866) führten im Jahre 1867 zur Konstituierung der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn, in deren Folge die slowakischsprachige Bevölkerung unter die Herrschaft der ungarischen Reichshälfte geriet. Während jedoch Wien seinen Sprachminderheiten in den österreichischen Landesteilen mehr und mehr Partizipationsrechte einräumte, wollte Budapest von einer politischen Teilhabe seiner mehrheitlich nicht-ungarischsprachigen Bevölkerung nichts wissen und setzte stattdessen auf eine autoritäre Assimilationspolitik. Dies war der Grund dafür, dass sich die Slowaken beim Auseinanderfallen der Donaumonarchie nach dem Ersten Weltkrieg im Jahre 1919 nicht dem neuen

¹ Vgl. Artikel 1.3. in: Europarat, *Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern*, (SEV-Nr. 043) Straßburg, 6.5.1963, in Kraft getreten am 28.3.1968, <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=GER&NT=043>>.

² Vgl. Kapitel V, Artikel 14 und 15 in Europarat, *Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit*, Straßburg, (SEV-Nr. 166) 6.11.1997, in Kraft getreten am 1.3.2000, <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=GER&NT=166>>.

Übersicht 2

Übereinkommen des Europarats zur Mehrstaatigkeit

EU-Mitglied (Neumitglieder nach der Osterweiterung sind hervorgehoben)	Mehrstaatigkeit in der nationalen Gesetzgebung erlaubt		Übereinkommen des Europarats in Kraft getreten (in Klammern = eingeschränkt gültig)	
	prinzipiell ja	nein (Ausnahmen möglich)	zur Vermeidung der Mehrstaatigkeit von 1963	über die Staatsangehörig- keit von 1997, erlaubt Mehrstaatigkeit
Belgien	ja		(1991)	–
Bulgarien	ja (ab 2012)		–	2006
Dänemark		nein	1972	2002
Deutschland		nein	1969–2001	2005
Estland		nein	–	–
Finnland	ja		–	2008
Frankreich	ja		(1968)	–
Griechenland		nein	–	–
Großbritannien /UK	ja		1971	–
Irland	ja		1973	–
Italien	ja		(1968)	–
Lettland		nein	–	–
Litauen		nein	–	–
Luxemburg		nein	(1971)	–
Malta		nein	–	–
Niederlande		nein	1985	2001
Österreich		nein	1975	2000
Polen		nein	–	–
Portugal	ja		–	2002
Rumänien	ja		–	2005
Schweden	ja		(2002)	2001
Slowakei	ja		–	2000
Slowenien		nein	–	–
Spanien		nein	1987	–
Tschechien		nein	–	2004
Ungarn	ja		–	2002
Zypern	ja		–	–

Quelle: Eigene Zusammenstellung, vgl. zu Unterschriften und Ratifikationsstand zu beiden Verträgen Fn. 2 und 3.

ungarischen Nationalstaat anschlossen, sondern mit anderen Slawen zusammen die Tschechoslowakei gründeten.

Die neue tschechoslowakische Republik wurde in den Pariser Vorortverträgen (1919) jedoch als Nationalstaat einer politischen Willensnation gegründet, der alle Bürger unabhängig von ihrer sprachlichen, religiösen oder kulturellen Orientierung gleichstellte.³ Zudem wurde ein Minderheitenschutz auf individualrechtlicher Grundlage bzw. als Diskriminierungsverbot formuliert, der vor dem Völkerbund einklagbar war. Die mangelnde Umsetzung dieser Verfassungsgrundsätze nutzte das deutsche NS-Regime 1938 als Vorwand zur militärischen Besetzung zunächst des Sudetenlands, ab 1939 auch der übrigen tschechischen Gebiete. Entsprechend der nationalsozialistischen Ideologie zerschlugen die deutschen Machthaber die Tschechoslowakei nach »völkischen« Kriterien. Das NS-Regime löste die deutschsprachigen Gebiete heraus, richtete in den verbliebenen tschechischen Landesteilen das »Reichsprotektorat Böhmen und Mähren« ein und trennte es von der Slowakei, die wiederum Siedlungsgebiete der ungarischsprachigen Minderheit an Ungarn abtreten musste (Erster Wiener Schiedsspruch). Zwar wurde diese ethnische (Neu-)Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg rückgängig gemacht, der Geist der politischen Willensnation aber, der die Tschechoslowakei nach 1919 geprägt hatte, lebte nicht wieder auf: Schon die Verfassung aus dem Jahre 1948 definierte »Tschechen und Slowaken [als] zwei Brudernationen [und als] Mitglieder der großen Familie des Slawentums«, das auf eine tausendjährige gemeinsame Geschichte und Kultur mit christlichen Wurzeln zurückblicken könne.⁴

Die Angehörigen der Sprachminderheiten hatten anfangs kein Wahlrecht und wurden erst mit der neuen sozialistischen Verfassung von 1960 als tschechoslowakische Staatsangehörige rechtlich gleichgestellt (Art. 20). Dabei erhielten sie zusätzlich den Status als »Bürger ungarischer, ukrainischer und

polnischer Nationalität« mit dem Recht auf den Gebrauch ihrer Muttersprachen (Art. 25).⁵ Damit übernahm die Tschechoslowakei die Terminologie der sowjetischen Gesetzgebung, die neben der allgemeinen Staatsangehörigkeit auch die rechtlich folgenreichen Kategorien einer ethnischen *Nations-* und *Nationalitäten-Zugehörigkeit* eingeführt hatte.⁶ Doch zwischen den beiden *Nationen* und den übrigen *Nationalitäten* gab es politisch relevante Unterschiede: Tschechen und Slowaken galten als Gründungsnationen der ČSSR. Seit der Verfassung von 1968 wurden sie als »eigenständige souveräne Völker« bezeichnet und erhielten ein Recht auf Selbstbestimmung, das auch die Möglichkeit einschloss, aus der gemeinsamen Föderation auszutreten (Art. 1).⁷ Den *Nationalitäten* dagegen wurde dieses Privileg nicht zuteil. Was ihnen indes zugeschrieben wurde, waren Kollektivrechte im Rahmen des Minderheitenschutzes, wie zum Beispiel ein eigenes Bildungswesen.

Nach der politischen Wende im Jahre 1990 übernahmen Tschechen und Slowaken diese bundesstaatliche Konstruktion, bis sie im Jahre 1992 einvernehmlich von ihrem Sezessionsrecht Gebrauch machten und am 1. Januar 1993 die Tschechoslowakei auflösten. Vertreter der rund 520 000 ungarischsprachigen Slowaken (Volkszählung 2001) votierten entweder gegen die Teilung des Landes, weil sie eine Verschlechterung ihres Status als Nationalität befürchteten, oder sie nahmen die Gelegenheit der Staatsreform wahr, um Forderungen nach einer Territorialautonomie anzumelden.⁸ Um eine Erweiterung des kollektivrechtlichen Minoritätenschutzes aus sozialistischer Zeit zu verhindern, verfolgte die slowakische Regierung eine Sprachenpolitik, die auf eine Stärkung der slowakischen Amtssprache in den Siedlungsgebieten der Minderheiten hinwirkte. Für Konflikte sorgte dieser Kurs deshalb, weil er vorgab, die slowakische Bürgernation zu stärken, jedoch die Widersprüche zur neuen Verfassung (1992) nicht ausräumte. Denn diese

3 Vertrag zwischen den alliierten und assoziierten Hauptmächten und der Cechoslowakei, unterzeichnet zu Saint-Germain-en-Laye am 10. September 1919, <www.verfassungen.net/cssr/minderheitenschutzvertrag19.htm>; Verfassungsurkunde der tschechoslowakischen Republik vom 29. Februar 1920 (Sammlung der Gesetze Nr. 121/1920), <www.verfassungen.net/cssr/verf20-i.htm> (eingesehen jeweils am 10.10.2012).

4 Verfassungsgesetz vom 9. Mai 1948 die Verfassung der Tschechoslowakischen Republik betreffend, Deklaration, <www.verfassungen.net/cssr/verf48-i.htm> (eingesehen am 10.10.2012).

5 Verfassungsgesetz betreffend die Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik vom 11. Juli 1960, <www.verfassungen.net/cssr/verf60-i.htm> (eingesehen am 10.10.2012).

6 Vgl. russ. *graždanstvo*, tschech. *občanství*, slow. *občianstvo* für »Staatsbürgerschaft« und dagegen russ. *narodnost*, tschech. *národnost* und slow. *národnosť* für »Nationalität«.

7 Verfassungsgesetz über die tschechoslowakische Föderation vom 27. Oktober 1968, <www.verfassungen.net/cssr/verf60-i.htm> (eingesehen am 10.10.2012).

8 Rüdiger Kipke, »Das Politische System der Slowakei«, in: Wolfgang Ismayr (Hg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 317–356, insb. S. 347.

definierte das »slowakische Volk« nach wie vor als Teil der slawischen Abstammungsgemeinschaft, »im Sinne des geistigen Erbes von Kyrillios und Methodios und des historischen Vermächtnisses des Großmährischen Reiches«.⁹

Kaum hatte sich diese innerstaatliche Konfliktlage einigermaßen beruhigt, nicht zuletzt weil Ministerpräsident Mikuláš Dzurinda (1998–2006) die Partei der Ungarischen Koalition (Strana mad'arskej koalície, SMK) an der Regierung beteiligte, erhielt das Thema nationale Minderheiten ab 2001 neuen Auftrieb. Grund war ein Kurswechsel der ungarischen Außenpolitik. Die Regierung unter Ministerpräsident Viktor Orbán hatte ein Status- bzw. Vergünstigungsgesetz für sogenannte Auslandsungarn beschlossen, das Staatsbürgern der Nachbarländer mit einer ungarischen Identität, insbesondere in der Slowakei, Rumänien und Serbien, das Recht einräumte, einen sogenannten Ungarnpass zu beantragen, der ihnen wiederum einen kostenlosen Zugang zum ungarischen Sozial- und Bildungssystem verschaffte, sofern sie nach Ungarn umsiedeln.¹⁰ Dabei ging Budapest von rund 2,8 Millionen »Auslandsungarn« aus, der Weltverband der Ungarn (MVSz) sogar von fünf Millionen. Dieser kritisierte jedoch das neue Gesetz, weil es die jenseits der Grenze lebenden Angehörigen der Sprachminderheit zu Ungarn zweiter Klasse mache, und forderte anstelle des Ungarnausweises die doppelte Staatsbürgerschaft.¹¹ Daran anknüpfend initiierte Orbán, inzwischen Oppositionschef, ein Referendum über die Einführung der vollen Staatsbürgerschaft für »Auslandsungarn«, das am 5. Dezember 2004 abgehalten wurde. Zwar stimmten von den circa 10 Millionen Wahlberechtigten rund 53 Prozent der Wähler mit ja, wegen der unzureichenden Wahlbeteiligung von 37,5 Prozent galt die Abstimmung aber als gescheitert,

weshalb dieses Vorhaben zunächst nicht realisiert werden konnte.

Erst der erneute Wahlsieg Viktor Orbáns bei den Parlamentswahlen im April 2010 ebnete den Weg zu einer entsprechenden Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, das schon am 26. Mai 2010 und damit noch vor der eigentlichen Regierungsbildung durchs Parlament gebracht wurde. Danach hat heute jeder Ausländer, der ungarische Vorfahren und ungarische Sprachkenntnisse vorweisen kann, ein Anrecht auf die Staatsbürgerschaft, ohne selbst in Ungarn wohnen zu müssen. Solange er im Ausland bleibt, darf er allerdings weder an Wahlen in Ungarn teilnehmen noch dessen soziale und öffentliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen.¹² Trotz dieser geringfügigen und möglicherweise vorläufigen Einschränkungen können zumindest aus der Sicht Budapests zukünftig alle Auslandsungarn in den Genuss einer doppelten Staatsbürgerschaft kommen.

Während die Nachbarländer Rumänien, Kroatien, Serbien und Österreich daran kaum Anstoß nahmen, wertete die Slowakei dieses Gesetz als Einmischung in ihre innerstaatlichen Angelegenheiten und verabschiedete am 17. Juli 2010 eine eigene Gesetzesnovelle. Danach verliert in Zukunft jeder Slowake, der eine zweite ausländische Staatsangehörigkeit wie zum Beispiel die ungarische annimmt, automatisch seinen slowakischen Pass.¹³ Bisherige Doppelstaatler haben dagegen nichts zu befürchten. Diese scharfe Reaktion Bratislavas betrachteten nicht nur die ungarische Regierung und der Weltverband der Ungarn als unangemessen. Auch kooperative Vertreter der ungarischen Minderheit verteidigten das bisherige Konzept der doppelten Staatsbürgerschaft, so etwa die erst 2010 gegründete Partei der ungarischsprachigen Slowaken Most-Híd, die sich ihrem slowakisch-ungarischen Namen zufolge als Brücke zwischen den Sprachgruppen versteht.¹⁴ Die neue Regierung unter

⁹ *Verfassung der Slowakischen Republik vom 1. September 1992*, <www.verfassungen.eu/sk/index.htm> (eingesehen am 28.6.2012), vgl. weiterführend Sabine Riedel, »Die Slavia im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und nationaler Selbstbestimmung«, in: Irina Podtergera (Hg.), *Schnittpunkt Slavistik. Ost und West im wissenschaftlichen Dialog. Festgabe für Helmut Keipert zum 70. Geburtstag, Teil 2: Einflussforschung*, Bonn: Bonn University Press, 2012, S. 211–233.

¹⁰ Vgl. hierzu die Vizepräsidentin des Regierungsbüros für ungarische Minderheiten im Ausland, Kinga Gál, »Staatsangehörigkeit in Ungarn heute«, in: *Osteuropa*, 52 (2002) 6, S. 743–751.

¹¹ Herbert Küpper, »Die Volksabstimmung über die doppelte Staatsbürgerschaft für Auslandsungarn vor dem Verfassungsgericht«, in: *Europa Ethnica*, 61 (2004) 3–4, S. 82–96, insb. S. 94.

¹² Siehe die englische Fassung der Ergänzung des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1993, *Amendment of Act LV of 1993 on Hungarian Citizenship*, 26.5.2010, bzw. die deutsche Übersetzung: *Änderung des Gesetzes Nr. LV aus dem Jahre 1993 über die ungarische Staatsbürgerschaft*, <www.allampolgarsag.gov.hu/images/nemet.pdf> (eingesehen am 12.10.2012).

¹³ Siehe die englische Fassung der Ergänzung des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1993, *Extensive Amendment to the Act on Slovak State Citizenship*, 17.7.2010 <<http://ebookbrowse.com/memorandum-extensive-amendment-to-the-act-on-slovak-state-citizenship-pdf-d125350441>> (eingesehen am 12.10.2012).

¹⁴ Siehe die mehrsprachige Homepage der Partei unter <www.most-hid.sk/de>.

Ministerpräsident Róbert Fico hat mittlerweile eine Revision des umstrittenen Gesetzes angekündigt, verteidigt allerdings das völkerrechtliche Prinzip, dem zufolge der Antragsteller einen Wohnsitz im Land der beantragten Staatsangehörigkeit nachweisen muss.¹⁵ Damit ist ein weiterer Rechtsstreit über mögliche Ausnahmeregeln vorprogrammiert, die je nach Auslegung eine Vergabe der Staatsbürgerschaft dennoch gestatten. Vertreter der ungarischen Minderheit in der Slowakei berufen sich hierbei auf sogenannte »genuine Verbindungen«, die neben dem Wohnsitz auch »familiäre oder kulturelle Bindungen oder auch religiöse Nähe« sein könnten.¹⁶

Deshalb ist es von Bedeutung zu ergründen, ob die Ängste vor einer Instrumentalisierung des Doppelpasses durch Budapest berechtigt sind oder nur der Phantasie der Slowakischen Nationalpartei (Slovenská Národná Stranka, SNS) entspringen, die eine nationalistische Agenda verfolgt. Die SNS polemisiert gegen die großzügigen Minderheitenrechte der slowakischen Staatsbürger ungarischer Muttersprache, die 9,7 Prozent der Gesamtbevölkerung der Slowakei ausmachen, und warnt vor den politischen Konsequenzen der entstandenen Parallelgesellschaften. Denn die ungarischsprachigen Slowaken unterhalten in ihren Siedlungsgebieten im Süden des Landes ein eigenes Erziehungs- und Bildungssystem mit zahlreichen Kindergärten, etwa 580 rein ungarischen und circa 200 zweisprachigen Schulen, der János-Selye-Universität in Komárno und einem Forschungszentrum zur europäischen Ethnologie, das sich vor allem mit der ungarischen Minderheit in der Slowakei beschäftigt.¹⁷

Während die nationalistisch orientierte SMS diese Minderheitenrechte beschneiden möchte, sind die Ungarnverbände seit Jahren mit ihrer Situation un-

zufrieden: So nahm die Partei der ungarischen Koalition (MKP), die bis zu den Parlamentswahlen 2010 stärkste Partei der ungarischsprachigen Minderheit war, Anstoß am Sprachengesetz, das schon in seiner Fassung von 1995 das Slowakische für das gesamte Staatsterritorium als Amtssprache festlegte.¹⁸ Nach der Gesetzesnovelle von 2009 müssen nun Landkarten und Straßenschilder im Siedlungsgebiet der Minderheit zweisprachig sein, das heißt auch auf Slowakisch. Zudem haben die Lehrmaterialien und Schulbücher der Sprachminderheiten zukünftig zumindest im pädagogischen Teil die slowakische Amtssprache zu berücksichtigen.¹⁹

In dieser Situation wandte sich die MKP an die ungarische Regierung, die sich daraufhin beim EU-Parlament, beim Europarat und bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beschwerte. Sie wirft der Slowakei vor, mit der Gesetzesnovelle Minderheitenrechte zu verletzen.²⁰ Der damalige und heutige slowakische Außenminister Miroslav Lajčák wies die Kritik zurück, indem er auf den unangetasteten Status der Minderheitensprachen verwies und Budapest entgegenhielt: »Dass neben einer ungarischen Aufschrift auch eine slowakische sein muss, darin sehe ich absolut keine Diskriminierung der Minderheit.«²¹ Daraufhin bemühte sich der OSZE-Kommissar für nationale Minderheiten, Knut Vollebaek, um eine einvernehmliche Lösung. Er bestätigte, dass die Rechte der ungarischsprachigen Bevölkerung durch das Sprachengesetz nicht beeinträchtigt werden, und schlug den Slowaken vor,

18 Ministerstvo Kultúry Slovenskej Republiky, *An Act of Parliament Dated November 15, 1995, on the State Language of the Slovak Republic*, <<http://www.culture.gov.sk/vdoc/462/an-act-of-parliament-on-the-state-language-of-the-slovak-republic-1ab.html>> (eingesehen am 16.10.2012).

19 Vgl. § 3a und § 4.3 der Gesetzesnovelle von 2009, in: *Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o štátnom jazyku Slovenskej republiky*, 357/2009, 1.9.2009, siehe die engl. Fassung *Act of the National Council of Slovak Republic on the State Language of the Slovak Republic*, zu finden unter <<http://www.pitt.edu/~votruba/ssttopics/lawsonlanguageinslovakia.html>> (eingesehen am 25.10.2012).

20 »Ungarn: Slowakisches Gesetz verstößt gegen EU-Vorschriften«, in: *EurActiv.com* (online), 17.12.2009, Update 29.1.2010, <www.euractiv.com/de/erweiterung/ungarn-slowakisches-gesetz-verstt-gegen-eu-vorschriften/article-188441>.

21 Christoph Thanei: »Streit Slowakei – Ungarn: »Wir hatten keine Wahl«, in: *Die Presse.com* (online), Wien, 26.8.2009, <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/504209/Streit-Slowakei-Ungarn_Wir-hatten-keine-Wahl> (eingesehen am 11.10.2012).

15 »Positive Zeichen aus Bratislava: Fico will Staatsbürgerschaftsrecht ändern«, in: *Hungarian Voice – Ungarn News Blog* (online), 24.3.2012, <<http://hungarianvoice.wordpress.com/2012/03/24/positive-zeichen-aus-bratislava-fico-will-staatsburgerschaftsrecht-andern>> (eingesehen am 11.10.2012).

16 Küpper, »Die Volksabstimmung über die doppelte Staatsbürgerschaft« [wie Fn. 11], insb. S. 92.

17 Vgl. *Third Report on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Slovak Republic*, Bratislava, Mai 2009, <www.foreign.gov.sk/en/foreign_policy/human_rights-national_minorities_and_protection_of_national_minorities> (eingesehen am 16.10.2012); vgl. Mahulena Hofmann, *Minderheitenschutz im östlichen Europa. Slowakei*, Forschungsprojekt des Instituts für Ostrecht der Universität zu Köln, Stand 2005, S. 10f. und S. 32, <www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/> (eingesehen am 11.10.2012).

mit präzisen Formulierungen die ungarischen Vorbehalte auszuräumen.²² So kam unter Vollebaeks Vermittlung die »Gemeinsame Vereinbarung von Szécsény« (10. September 2009) zustande. Doch lehnte das ungarische Außenministerium bisher alle weiteren Neufassungen des slowakischen Sprachgesetzes²³ mit dem Argument ab, sie entsprächen nicht der getroffenen Übereinkunft.²⁴ Es bleibt abzuwarten, ob die jüngsten Besuche Vollebaeks in Ungarn und der Slowakei zwischen dem 8. und 11. Oktober 2012 eine Lösung der bestehenden Spannungen um den Status der jeweiligen Amtssprachen und Staatsangehörigkeiten bringen wird.

Ungarn/Rumänien: Die ambivalente Rolle einer »Schutzmacht«

Mag die Kritik an einzelnen Regelungen des slowakischen Sprachgesetzes auch berechtigt sein, inhaltlich lässt sich wenig am Konzept der Mehrsprachigkeit aussetzen. Im Gegenteil, Kenntnisse der offiziellen Amtssprache sind wichtig für eine erfolgreiche Integration der Minderheiten in die jeweilige Mehrheitsgesellschaft. Ungarnverbände, die diese Notwendigkeit nicht einsehen und sich stattdessen ausschließlich darauf konzentrieren, dass »ihre« Minderheit die Muttersprache erlernt, setzen offenbar andere politische Prioritäten. Sie streben nicht nur nach einer stärkeren sprachlichen Ausdifferenzierung, sondern längerfristig auch nach einer Territorialautonomie. Erst dann sind nach Auffassung des Weltverbands der Ungarn zentrale Kollektivrechte für nationale Minderheiten im Allgemeinen und für die »Auslandsungarn« in den Nachbarländern Ungarns im Besonderen verwirklicht.²⁵ Solche Forderungen stützen sich auf ein

Verständnis der nationalen Minderheit als einer exklusiven Kultur- und Sprachgemeinschaft, die aus ihrem kulturellen Anderssein das Recht auf nationale Selbstbestimmung ableitet.

Ähnlich wie in der (Tschecho-)Slowakei sind auch in Rumänien Bevölkerungsgruppen dadurch zu *nationalen* Minderheiten geworden, dass sich der rumänische Nationalstaat nach seiner Proklamation im Jahre 1862 eine romanischsprachige Identität gab, deren deutlichster Ausdruck eine neu geschaffene rumänische Standardsprache sein sollte. Als mit dem Friedensvertrag von Trianon (1920) ungarische Siedlungsgebiete Siebenbürgens an Rumänien fielen, erbte das damalige Königreich die seit Jahrzehnten bestehenden Spannungen zwischen den dortigen Sprachgruppen. Wenn bis dahin die rumänischsprachige Landbevölkerung einer ungarischen Assimilationspolitik ausgesetzt war, so sahen sich nun rund 1,9 Millionen Angehörige der ungarischen Minderheit mit Diskriminierungen konfrontiert. Bereits in den letzten Kriegsjahren verließen etwa 200 000 Ungarn ihre Heimat oder wurden von dort vertrieben. Das Konzept einer rumänischen Bürgernation, die der politische Preis für die Verdoppelung des rumänischen Staatsterritoriums gewesen war, wurde von den damals regierenden Eliten kaum beachtet. Wie schon im Fall der Tschechoslowakei nahm das NS-Regime diesen Umstand zu Beginn des Zweiten Weltkriegs zum Anlass, um eine Grenzrevision zu rechtfertigen, die ganz im Einklang mit dem nationalsozialistischen Plan einer »völkischen« Neuordnung Europas stand: Nach dem Zweiten Wiener Schiedsspruch (1940) musste Rumänien Nord-Siebenbürgen an Ungarn übergeben, so dass circa eine Million Rumänen wieder von Budapest regiert wurden. Dabei fielen mehrere Tausend Juden und Regimegegner den faschistischen Rassegesetzen Ungarns zum Opfer, die Miklós Horthy und sein Nachfolger Ferenc Szalási zu verantworten hatten.

Anders als in der Tschechoslowakei gewährte bereits die rumänische Verfassung von 1948 den Nationalitäten Minderheitenrechte. Die darauffolgende Verfassung von 1952 sah für die ungarischsprachigen Bewohner Siebenbürgens sogar eine »Autonome Ungarische Region« vor. Mit dem Machtantritt Nicolae Ceaușescu wurde dieses Versprechen jedoch zurückgenommen und Rumänien fortan als ein unteilbarer

²² High Commissioner on National Minorities, »OSCE Minorities Commissioner Discusses Amendments to Slovakia's Language Law«, *Press Release*, 22.7.2009, <www.osce.org/hcnm/51194>.

²³ Vgl. die Neufassungen vom 16.12.2009 und vom 2.2.2011 unter Ministerstvo Kultúry Slovenskej Republiky, <http://www.szmps.sk/szmps/jog/2010/0113_nyelvtorveny/vegrehajitasi_rendelet.pdf> und <<http://www.culture.gov.sk/legdoc/73/>>.

²⁴ Ministry of Foreign Affairs, *The Foreign Ministry's Standpoint on the Statement of the OSCE Minority High Commissioner Regarding the Slovak State Language Law*, 1.4.2010, <www.mfa.gov.hu/kum/en/bal/actualities/spokesman_statements/Vollebaek_eng_100104.htm> (eingesehen am 11.10.2012).

²⁵ *Vorschlag des Weltverbandes der Ungarn: Ergänzungen zu dem Entwurf einer Verfassung für Europa. Individuelle und kollektive*

Rechte der Minderheiten, Budapest, 14.7.2003, aktualisierte Fassung vom 14.10.2011, <www.mvsz.hu/sajtoszolgalat/20111014_onrendelkezes_n.html> (eingesehen am 23.10.2012).

Staat definiert (Verfassung von 1965).²⁶ Der neue Staats- und Parteichef ließ die pseudowissenschaftliche These einer dakorömischen Abstammung der heutigen Rumänen verbreiten und wies den Minderheiten im Land den Status von »mitwohnenden Nationalitäten« zu, denen das Regime aber doch kulturelle Rechte wie zum Beispiel muttersprachlichen Unterricht zubilligte. Erst nach dem Ende des Kalten Krieges erhielt Rumänien die Chance, sich auf das aus den 1920er Jahren stammende Konzept einer rumänischen Willensnation zu besinnen, das im Interesse der rechtlichen Gleichstellung Diskriminierungen verbietet. So spricht die Verfassung von 1991 von der Einheit des rumänischen Volkes und Gleichheit aller Bürger (Art. 4) und erwähnt ausdrücklich den individualrechtlichen Schutz von Angehörigen »nationaler Minderheiten«, der jedoch »im Einklang [stehen müsse] mit den Prinzipien der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung gegenüber den anderen rumänischen Bürgern« (Art. 6).²⁷

Viele Vertreter der ungarischsprachigen Minderheit – 2011 gehörten ihr etwa 1,24 Millionen Menschen an – waren von diesem individualrechtlichen Ansatz des Minderheitenschutzes im neuen demokratischen Rechtsstaat nicht sonderlich begeistert.²⁸ Sie wünschten sich wie die ungarische Minorität in der Slowakei einen Ausbau der Kollektivrechte der sozialistischen Ära. Hierfür erhielten sie von Anfang an Unterstützung aus Ungarn, das sich schon Ende 1989 in der Rolle einer Schutzmacht sah und aufgerufen fühlte, einen Beitrag zum Sturz des diktatorischen Ceaușescu-Regimes zu leisten. Nachdem sich die rumänische Armee auf die Seite der Aufständischen von Temeswar (rum. Timișoara, ung. Temesvár) im Siedlungsgebiet der Minderheit geschlagen hatte, kooperierte Budapest mit dem Militär und versorgte es mit Lebensmitteln und Medikamenten. Doch schon kurz nach dem Sturz Ceaușescus und seines Machtapparats präsentierte der damalige ungarische

Außenminister Gyula Horn seinem rumänischen Kollegen Sergiu Celac eine Wunschliste mit weitreichenden Minderheitenrechten, darunter »ein weitgefasstes Selbstbestimmungsrecht für die in Rumänien lebende ungarische Minderheit, die Herausgabe einer gemeinsamen Erklärung über die Rechte der Nationalitäten, [und] die Wiederherstellung des ungarischen Schulnetzes«.²⁹

So kam es schon Anfang 1990 in Rumänien zu ethnischen Spannungen bezüglich der Frage, ob der ungarischsprachigen Minderheit zugemutet werden könne, ihren muttersprachlichen Unterricht unter dem Dach gemeinsamer rumänisch-ungarischer Schulen zu besuchen. Mit dem Rückenwind aus Budapest lehnte der Demokratische Verband der Ungarn Rumäniens (UDMR)³⁰ dieses mehrsprachige Modell ab und rief zum Boykott dieses Schultyps auf. In Târgu Mureș (dt. Neumarkt) wurden rumänischsprachige Schüler in Flugblättern aufgefordert, das zweisprachige Gymnasium Balyai Farkas zu verlassen.³¹ Die rumänische Regierung antwortete im Jahre 1990 mit einem Erlass, dem zufolge die Minderheiten ungeachtet ihres Rechts auf muttersprachlichen Unterricht Rumänisch lernen müssen,³² das in Artikel 13 der Verfassung als offizielle Amtssprache des Landes festgelegt wurde. In der Folge bemühte sich der Ungarnverband um eine Änderung dieser Gesetzeslage, indem seine Abgeordneten im rumänischen Parlament auf eine Verfassungsreform hinarbeiteten. Der Verband forderte nun, die ungarische Nationalität zum konstitutiven Bestandteil einer »multiethnischen« rumänischen Nation zu machen.³³ Damit erteilte der UDMR dem Konzept einer rumänischen Willensnation eine Absage, das von gleichberechtigten Bürgern ungeachtet ihrer ethnischen und sprachlichen Differenzen ausgeht.

²⁹ Zitiert nach Wolfgang Zellner/Pál Dunay, *Ungarns Außenpolitik 1990–1997. Zwischen Westintegration, Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik*, Baden-Baden 1998, S. 244, Quelle dort: Gyula Horn, *Freiheit, die ich meine*, Hamburg 1991, S. 358–359.

³⁰ UDMR, rum. Uniunea Democrată Maghiară din România, und ung. Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ), siehe die auch englischsprachige Website der Organisation <www.dahr.ro>.

³¹ Othmar Kolar, *Rumänien und seine nationalen Minderheiten 1918 bis heute*, Wien 1997, S. 450.

³² Erich Kendi, *Minderheitenschutz in Rumänien. Die rechtliche Normierung des Schutzes der ethnischen Minderheiten in Rumänien*, München 1992, S. 145.

³³ Günter Klein, »Rumäniens Minderheitenpolitik im Kontext internationaler Beziehungen und der Empfehlungen des Europarates«; in: *Südosteuropa*, 45 (1996) 11–12, S. 815–839, insb. S. 822.

²⁶ Sabine Riedel, »Siebenbürgen/Rumänien: Der ungarisch-rumänische Identitätskonflikt«, in: dies., *Die Erfindung der Balkanvölker. Identitätspolitik zwischen Konflikt und Integration*, Wiesbaden 2005, S. 213–230, insb. S. 218.

²⁷ *Die Verfassung Rumäniens. Titel 1: Allgemeine Prinzipien*, 21.11.1991, <www.verfassungen.eu/ro/index.htm> (eingesehen am 11.10.2012).

²⁸ Zahlen des Zensus von 2002, siehe »Population by Ethnic Groups, Religion and Areas«, in: România, Institutul Național de Statistică [INS, Nationales Statistisches Institut], *Census of Population and Dwellings. Socio-economic Structure*, 18.–27.3.2002, <www.insse.ro/cms/files/RPL2002INS/vol5/tables/t20.pdf> (eingesehen am 11.10.2012).

Und er weckte Ängste der Mehrheitsbevölkerung vor einer weiteren sprachlich-kulturellen Ausdifferenzierung, die in einer Sezession enden könnte.

War eine solche Entwicklung noch vor rund zwanzig Jahren eher eine spekulative Projektion in die Zukunft, ist sie mittlerweile zu einem Gegenstand der aktuellen politischen Diskussion in Rumänien geworden. Angestoßen und gefördert wurde sie durch eine ungarische Außenpolitik, die das 1989 geforderte »weitgefaste Selbstbestimmungsrecht« nunmehr als Recht auf eine Territorialautonomie Siebenbürgens interpretiert. Im März 2011 debattierte das rumänische Parlament über die »Erklärung ungarischer Offizieller über die territoriale Autonomie auf ethnischer Grundlage«. Auf eine gemeinsame Protestnote an die Adresse Budapests konnten sich die Abgeordneten indes nicht einigen.³⁴ Erst als Victor Orbán mitteilen ließ, die Zeit, »dass sich die ungarische Regierung bei der verwaltungsmäßigen Neueinteilung in Rumänien einmischte«, sei noch nicht gekommen, zeigte der rumänische Präsident Traian Băsescu die rote Karte.³⁵

Die Aufregung über den Vorschlag, Siebenbürgen einen Autonomiestatus einzuräumen, war nicht zuletzt deswegen so groß, weil die ungarische Regierung mit der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes zum 1. Januar 2011 auch den »Auslandsungarn« in Rumänien die ungarische Staatsbürgerschaft in Aussicht stellte. Im Gegensatz allerdings zu den Slowaken erhoben die Rumänen keine offiziellen Einwände gegen den Doppelpass für ihre Minderheit. Möglicherweise befürchtet Bukarest das Veto Ungarns gegen einen baldigen Beitritt Rumäniens zum Schengenraum. Doch für den Fall, dass es noch eine längere Übergangsphase benötigt, um die Beitrittsvoraussetzungen zu erfüllen, wird es sich mit einem steigenden Problem konfrontiert sehen. Denn bei der Zahl von 150 000 »Auslandsungarn«, die im Jahre 2011 schon von ihrem neuen Recht Gebrauch machten, dürfte es kaum bleiben. Vielmehr werden zunehmend mehr Angehörige der Minderheit die ungarische Staatsbürgerschaft

34 »Abgeordnete nahmen die Protesterklärung nicht an. Nachklang auf Ereignisse am Nationalfeiertag der Ungarn«, in: *Allgemeine Deutsche Zeitung* (Rumänien), 31.3.2011, <www.adz.ro/artikel/artikel/abgeordnete-nahmen-die-protesterklaerung-nicht-an/> (eingesehen am 4.7.2012).

35 »Die Zeit, dass Budapest entscheidet, kommt nie. Äußerungen des Premiers Orbán haben die PDL verstimmt«, in: *Allgemeine Deutsche Zeitung* (Rumänien), 27.7.2011, <www.adz.ro/artikel/artikel/die-zeit-dass-budapest-entscheidet-kommt-nie/> (eingesehen am 4.7.2012).

beantragen, um sich uneingeschränkt in den benachbarten Schengenstaaten bewegen zu können.³⁶

Wie stark diese beiden Themenkomplexe, die Autonomie Siebenbürgens und der ungarische Doppelpass, inhaltlich miteinander verwoben sind, zeigt ein Blick auf die Person des evangelischen Pfarrers László Tökés, der in vorderster Reihe den Widerstand gegen das Ceaușescu-Regime organisiert hat. Tökés war 1989 Mitbegründer des UDMR und dessen Ehrenvorsitzender. Anfang 2012 aber kündigte er seine Mitarbeit unter dem Vorwurf auf, der Verband verletze die »nationalen Interessen« der ungarischen Minderheit und unterstütze den Autonomieplan für Siebenbürgen nur mangelhaft.³⁷ In der Tat verfolgt der UDMR, der seit 1998 an verschiedenen Regierungskoalitionen beteiligt ist,³⁸ eine im Vergleich zu Tökés gemäßigte Minderheitenpolitik. Um seinem Projekt mehr Nachdruck zu verleihen, gründete Tökés im Jahre 2010 eine eigene Ungarische Volkspartei in Siebenbürgen (PPMA),³⁹ die neuerdings einen »Plan zur wirtschaftlichen Selbstbestimmung Siebenbürgens« (Miko-Imre-Plan) aufgestellt hat und publik macht.⁴⁰ Doch gelang es der PPMA bei den jüngsten Kommunalwahlen (10. Juni 2012) nicht, dem UDMR auch nur einen der insgesamt 203 Bürgermeisterposten abspenstig zu machen. Offenbar lässt sich eine Territorialautonomie auf dem Wege demokratischer Wahlen kaum durchsetzen. Dies erscheint auch deshalb unrealistisch, weil die ungarischsprachige Minderheit nur in 2 von 9 Kreisen Siebenbürgens einen Bevölkerungsanteil von über 50 Prozent stellt, in Harghita (ca. 85 Prozent) und

36 »Wahlrecht für Auslandsungarn. Ungarische Minderheit mehrheitlich hinter Fidesz«, in: *Budapester Zeitung*, 30.1.2012, <www.budapester.hu/2012/01/wahlrecht-fur-auslandsungarn/> (eingesehen am 4.7.2012).

37 »Laszlo Tokes: Fordern Autonomie, einschließlich begrenzte Selbstbestimmung, für die verlorenen Gebiete«, in: *punkto.ro* (online), 24.7.2011, <www.archive.punkto.ro/printpage.php?artid=2612> (eingesehen am 4.7.2012).

38 Anneli Ute Gabanyi »Das politische System Rumäniens«, in: Wolfgang Ismayr (Hg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3. Aufl., Wiesbaden, 2010, S. 627–675, insb. S. 645.

39 Partidul Popular al Maghiarilor din Ardeal (PPMA), ung. Érdelyi Magyar Néppárt; vgl. »Laszlo Tokes: Selbstbestimmung der Ungarn aus dem Karpatenraum eine Frage der europäischen Sicherheit«, in: *punkto.ro* (online), 11.12.2011, <www.archive.punkto.ro/printpage.php?artid=3294> (eingesehen am 4.7.2012).

40 »Laszlo Tokes feilt an Plan für wirtschaftliche Selbstbestimmung Siebenbürgens«, in: *punkto.ro* (online), 7.1.2012, <www.archive.punkto.ro/printpage.php?artid=3456> (eingesehen am 4.7.2012).

Kasten 1**Interview mit dem ungarischen Schriftsteller György Dalos**

Frage: »Der Friedensnobelpreisträger Elie Wiesel hat heftig gegen neue rechte Tendenzen in Ungarn protestiert und einen hohen Orden des Landes zurückgegeben. Der politisch geförderte Kult um den Reichsverweser und Hitler-Satelliten Miklós Horthy und um den Blut-und-Boden-Dichter József Nyirö ist ihm zu viel geworden.«

Antwort: »Die Reaktion ist mehr als verständlich. Wiesel kommt aus Siebenbürgen, so wie auch der Schriftsteller und Politiker József Nyirö, und man weiß, dass Siebenbürgen 1940 mithilfe von Hitlerdeutschland an Ungarn zurückgegeben wurde. Dort wurden Zigtausende Juden direkt nach Auschwitz deportiert, unter anderem Elie Wiesel mit seiner ganzen Familie. Allein aus Wiesels Heimatstadt Sighet wurde ein Dutzend Menschen dieses Namens in Konzentrationslager gebracht. Ich verstehe seine Vorbehalte gegenüber dem Schriftsteller József Nyirö, der ein Nazi und Mitarbeiter des Diktators Ferenc Szálasi war.«

Quelle: Paul Jandl, »Resignieren gehört zum Dasein eines Ungarn dazu.« Der Schriftsteller und Historiker György Dalos über die rechte Gefahr, den wachsenden Hass und die Sehnsucht nach neuen Werten in der ungarischen Gesellschaft«, in: *Welt Online*, 2.7.2012.

in Covasna (ca. 75 Prozent), beides Kreise mit rund 500 000 Einwohnern.

Das schwache Abschneiden der Tökés-Partei könnte auch mit deren Nähe zum FIDESZ zusammenhängen, der in Ungarn regierenden Partei. Zum einen ist Tökés seit dem EU-Beitritt Rumäniens (2007) Abgeordneter des Europaparlaments, wo er im Jahre 2009 auf Vorschlag Ungarns zum stellvertretenden Parlamentspräsidenten gewählt wurde. Zum anderen sah die ungarische Tageszeitung *Népszabadság* im Frühjahr 2012 in ihm einen möglichen Kandidaten für die Nachfolge des zurückgetretenen ungarischen Staatspräsidenten Pál Schmitt, weil er, Tökés, »wie kein Zweiter« die »Einheit der Nation« repräsentiere.⁴¹ Auch auf rumänischem Boden demonstriert die ungarische

⁴¹ »Ungarn: Bischof Tökés auf der Shortlist der Präsidentschaftskandidaten«, in: *punkto.ro* (online), 5.4.2012, <www.archive.punkto.ro/printpage.php?artid=3919> (eingesehen am 4.7.2012).

FIDESZ-Regierung ihre Solidarität mit Tökés, so zum Beispiel im diesjährigen Kommunalwahlkampf. Aufsehen erregte im Mai 2012 der Besuch des ungarischen Parlamentspräsidenten László Kövér in Siebenbürgen. Kövér nahm dort an einer Veranstaltung zum Gedenken an József Nyirö teil, eines Schriftstellers und Politikers, der als Mitarbeiter des ungarischen Diktators Ferenc Szálasi an der Seite Hitlerdeutschlands stand und somit eine Mitverantwortung für die Verbrechen des damaligen Regimes trug (siehe Kasten 1).

Erklärungsbedürftig ist vor allem, warum Ungarn als EU-Mitglied historische Friedensverträge zumindest symbolisch in Frage stellt. So nutze László Kövér im Jahr 2011 den Gedenktag des Friedensvertrags von Trianon (4. Juni), um sein Konzept einer »Neuerrichtung« des ungarischen Staates zu propagieren (siehe Kasten 2). Grundlage hierfür ist Artikel D der neuen Verfassung von 2011, wo von der »einheitlichen ungarischen Nation« im ethnischen Sinne und der »Wah-

Kasten 2**Ansprachen zum »Tag der nationalen Zusammengehörigkeit« am 4. Juni 2011 anlässlich des Jahrestags des Friedensvertrags von Trianon (4. Juni 1920)**

László Kövér, Parlamentspräsident, Budapest:

»Am heutigen Tag betrauern wir nicht nur unsere in Trianon erfolgte Zerstückelung, sondern feiern unser Überleben, den Neuanfang und den Zusammenhalt der Ungarn. [...] Es gibt keine inner- und außerungarischen Angelegenheiten, sondern nur ungarische Angelegenheiten. In diesem Sinne müssen wir unsere geistigen, seelischen und materiellen Ressourcen konzentrieren und den ungarischen Staat neu errichten.«

Zsolt Németh, Staatssekretär im Außenministerium, Budapest:

»Vor einem Jahr haben viele nicht geglaubt, dass dies gelingen könnte. Am heutigen Tag gibt es aber bereits mehrere Tausend, die den gesetzlichen Weg zum Erwerb oder Wiedererwerb der ungarischen Staatsangehörigkeit beschritten haben. [...] Ein neuer Wind weht im Karpaten-Becken [Rumäniens], der Wind des Zusammenhalts und des gemeinsamen Aufstiegs [...]. Dies ist eine Leistung, auf die wir stolz sein können und eine Basis, auf die wir bauen können.«

Quelle: Jan Mainka, »Kein starkes Europa ohne starke Nationen«, in: *Budapester Zeitung*, 10.6.2011, <www.budapester.hu/2011/06/tag-der-nationalen-zusammengehorigkeit-2-offizieller-trianon-gedenktag/> (eingesehen am 11.10.2012).

«...des Ungarntums» im Ausland die Rede ist, für das »individuelle und kollektive Rechte« geltend gemacht werden.⁴² Vor diesem politischen Hintergrund erscheint die Schutzmachrolle Ungarns und seine Politik der doppelten Staatsbürgerschaft für »Auslandsungarn« als Teil einer revanchistischen Politik, die mehr auf die Verklärung der nationalen Vergangenheit setzt als auf eine gemeinsame europäische Zukunft.

Italien/Österreich: Mit dem Doppelpass in Richtung Sezession?

Da das Konzept einer Autonomie für Siebenbürgen in Rumänien bislang kaum auf Resonanz gestoßen ist, sind dessen Befürworter um eine größere Öffentlichkeit bemüht. So fand im September 2011 eine Konferenz in Bukarest über das Autonomiestatut Südtirols statt, wobei Vertreter dieser italienischen Provinz das für ihren Lebensbereich gefundene Arrangement als Erfolgsmodell vorstellten. Es stehe »beispielhaft [...] für eine Region, in der die Mehrheit der Bevölkerung als Muttersprache nicht die Landessprache spricht, in der sich seit der Autonomie ethnische Spannungen abgebaut haben, in der heute die Wirtschaft floriert. Muss Rumänien das nicht auch wollen?«⁴³ So lautete die Frage zu Beginn eines Berichts über die Veranstaltung. Genau genommen lässt sich Siebenbürgen nicht einfach mit Südtirol vergleichen, weil die ungarische Minderheit lediglich in den beiden Kreisen Harghita und Covasna die Mehrheit der Bevölkerung stellt. Dennoch lohnt sich ein Blick auf die Erfahrung dieser Region, die zum EWG-Gründungsmitglied Italien gehört. Nach dem EU-Beitritt Österreichs schloss sie sich mit dessen Bundesland Tirol zur Euroregion Tirol-Südtirol-Trentino zusammen. Konnte im Hinblick auf diesen Sonderfall im Rahmen der Europäischen Integration ein Einvernehmen über Themen wie doppelte Staatsbürgerschaft und Territorialautonomie für Minderheiten erzielt werden, von dem die neuen EU-Mitgliedstaaten heute lernen könnten?

⁴² Grundgesetz Ungarns vom 25. April 2011 verabschiedet durch die Nationalversammlung am 18. April 2011, <www.verfassungen.eu/hu/verf11-i.htm> (eingesehen am 28.6.2012).

⁴³ Malwina Gebhardt, »Mit gutem Beispiel voran. Vorstellung der Südtirol-Autonomie in Bukarest«, in: *Allgemeine Deutsche Zeitung* (Rumänien), 21.9.2011, <www.adz.ro/meinung-und-bericht/artikel-meinung-und-bericht/artikel/mit-gutem-beispiel-voran/> (eingesehen am 4.10.2012).

Vergleichbar ist zunächst der historische Kontext, in dem die ungarisch- bzw. deutschsprachige Bevölkerung in eine Minderheitenposition geriet. Mit der Auflösung der vielsprachigen Habsburgermonarchie entstand neben Ungarn auch die Republik Österreich im Geiste einer Willensnation, die ihren verbliebenen sprachlichen Minderheiten Rechtsgleichheit zusicherte. Dieselben Rechte hatten die Pariser Vorortverträge 1919/20 den deutschsprachigen Minderheiten in den neu entstandenen Staaten Tschechoslowakei, Rumänien und Ungarn zugestanden. Doch sollte sich die Lage der deutschsprachigen Bevölkerung Südtirols, das Italien als Siegermacht für sich reklamiert hatte, sehr bald verschlechtern: Die Machtergreifung Benito Mussolinis im Jahre 1922 machte nicht nur sämtliche Hoffnungen auf demokratische Partizipationsrechte zunichte. Mussolinis faschistisches Regime verfolgte eine Assimilationspolitik, welche die deutschsprachig geprägte Kultur dieser Region existentiell bedrohte. Auf den Sturz des Diktators im Jahre 1943 folgte eine zweijährige deutsche Besatzung unter NS-Herrschaft, durch die Südtirol von Italien getrennt wurde. So erhielt das Land erst nach Wiederherstellung der Vorkriegsgrenzen im Jahre 1948 ein Autonomiestatut als Region Trentino-Tiroler Etschland.

Wie der Name schon sagt (in der Provinz Trento wird fast ausschließlich Italienisch gesprochen), war die Region auf Wunsch Italiens weitgehend nach dem historischen Tirol des 19. Jahrhunderts zugeschnitten worden, dessen nördlich des Alpenhauptkamms liegende Teile das österreichische Bundesland Tirol bildeten. Durch die Einbeziehung des Trentino befand sich keine der beiden großen Sprachgruppen in einer Mehrheitsposition. Von Seiten Roms war dies eine Voraussetzung für die Gewährung von Autonomierechten. Doch diese Konstruktion erregte innerhalb der deutschsprachigen Südtiroler heftigen Widerstand und führte abermals zu Forderungen nach Sezession. Diese verstummten erst, als 1972 unter internationaler Vermittlung ein zweites Autonomiestatut vereinbart wurde. Dieses bildet bis heute die Grundlage der Südtiroler Selbstverwaltung für circa 500 000 Einwohner. Das Statut übertrug die Autonomierechte der Region unter dem neuen Namen Trentino-Südtirol (it. Trentino-Alto Adige) auf die beiden Provinzen Trentino und Südtirol, die jeweils eigene Landtage unterhalten, und schuf somit wieder klare Mehrheitsverhältnisse: Während das Trentino im Wesentlichen

italienischsprachig geblieben ist, sind etwa zwei Drittel der Südtiroler deutschsprachig.⁴⁴

Die Umsetzung der Autonomierechte zog sich über zwei Jahrzehnte hin und endete erst im Jahre 1992, als Österreich vor der UNO eine offizielle »Streitbeilegungserklärung« abgab. Nach Ansicht des damaligen österreichischen Außenministers Alois Mock waren damit aber längst nicht alle Unstimmigkeiten beseitigt und bestand die Gefahr, dass »mit der Dynamik der Entwicklung neue Probleme hinzutreten« könnten.⁴⁵ Diese Einschätzung entsprach ganz den Interessen der Südtiroler Landesregierung, die seit jener Zeit von der Südtiroler Volkspartei (SVP) vertreten wird. In ihrem Programm aus dem Jahre 1993 stellte die SVP klar, dass sie auch in Zukunft auf einen weiteren Ausbau der Selbstverwaltung Südtirols hinarbeiten werde. Ihr Konzept einer »dynamischen Autonomie« steuerte auf eine »Beschränkung und Abschaffung der Eingriffsmöglichkeiten des [italienischen] Zentralstaates« zu sowie auf die »Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge in allen Kompetenzbereichen«.⁴⁶ Damit signalisierte die SVP ihren Wählern, dass sie zwar offiziell dem Zweiten Autonomiestatut zustimmt, ihr eigentliches Ziel, die volle staatliche Souveränität Südtirols, jedoch nicht aus den Augen verloren hat.

An dieser Sowohl-als-auch-Position hält die SVP bis heute fest, hat aber seit Beginn des Jahres 2012 dafür eine neue Terminologie gefunden. Sie spricht nunmehr vom »Weg zur Vollautonomie«, in dessen Verlauf möglichst »alle gesetzgeberischen und verwaltungstechnischen Kompetenzen nach Südtirol zu holen« seien bis auf die Außen- und Verteidigungspolitik.⁴⁷

Für diesen Kurs suchen die SVP und die Südtiroler Landesregierung die Unterstützung Österreichs. So sprach sich der Landtag im März 2012 zum Beispiel dafür aus, dass Wien den Südtirolern die österreichische Staatsbürgerschaft verleiht. Bislang jedoch betrachtet die österreichische Regierung den Doppelpass als »nicht sinnvoll«,⁴⁸ weil die von der Bozener Landesregierung eingeforderte Rolle als »Schutzmacht« (vgl. engl. *kin-state*) der Südtiroler zu Spannungen mit Italien führen würde. Schon im Jahre 2009 hatte die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) im Abstand von zwei Monaten zwei Entschließungsanträge ins österreichische Parlament eingebracht. Zum einen sollte die »Schutzmachtfunktion Österreichs für die Südtiroler deutscher und ladinischer Muttersprache« in der Verfassung verankert werden,⁴⁹ zum anderen forcierte die FPÖ die »Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an Altösterreicher mit einer fremden Staatsangehörigkeit«, womit vor allem die Südtiroler gemeint waren (siehe Kasten 3, S. 20).⁵⁰ Doch auch der jüngste Versuch von Seiten des Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ), einer Abspaltung der FPÖ, die »Schutzmachtfunktion für Südtirol in die österreichische Verfassung« zu integrieren, blieb ohne Erfolg.⁵¹

Während immer deutlicher wird, dass Österreich gegenwärtig kein Interesse an einer doppelten Staatsbürgerschaft für die deutschsprachige Minderheit Südtirols hat (vgl. Kasten 4, S. 20), ist im Südtiroler Landtag eine Radikalisierung zu beobachten. Denn in Sachen Autonomie haben die 18 Abgeordneten der SVP-Fraktion von zwei Parteien mit insgesamt 7 Abgeordneten Konkurrenz bekommen. Zum einen sind dies »Die Freiheitlichen« (FH), die sich Anfang der

44 Südtiroler Landesregierung (Hg.), *Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Das neue Autonomiestatut*, 14., ergänzte Aufl., Bozen, Dezember 2009.

45 Presseamt der Südtiroler Landesregierung, »Chronologie der Paket-Durchführung von 1972 bis 1992« und »Chronologie seit 1993«, in: *Pariser Vertrag Gruber Degasperi* (online), <www.provincia.bz.it/pariservertrag/autonomie/chronologie_1972_92.asp> und <www.provincia.bz.it/pariservertrag/autonomie/chronologie_1993_bisheute.asp> (eingesehen jeweils am 8.7.2012).

46 Südtiroler Volkspartei, *Das neue Programm der Südtiroler Volkspartei. Beschlossen von der Landesversammlung am 8. Mai 1993*, S. 1 und 4, <www.svp.eu/de/politik/grundsatzprogramm/> (eingesehen am 8.7.2012).

47 Südtiroler Volkspartei, *1972 – 1992 – 2012: Auf dem Weg zur Vollautonomie*, 30.5.2012, <www.svp.eu/de/presse/mitteilungen/20120530%7C7673.html>; dies., *SVP stellt Bundespräsident Konzept zur Vollautonomie vor*, 19.6.2012, <www.svp.eu/de/presse/mitteilungen/20120619%7C7752.html> (eingesehen jeweils am 8.7.2012).

48 Südtiroler Volkspartei, *Forum Heimat weiterhin für Doppelstaatsbürgerschaft*, <www.svp.eu/all/printa.asp?id=7088> (eingesehen am 5.7.2012).

49 Parlament der Republik Österreich, *Die Verankerung der Schutzmachtfunktion Österreichs für die Südtiroler deutscher und ladinischer Muttersprache*, Entschließungsantrag 346/A(E), 21.1.2009, <www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_00346/index.shtml> (eingesehen am 5.7.2012).

50 Parlament der Republik Österreich, *Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an Altösterreicher mit einer fremden Staatsangehörigkeit, die vor den Pariser Vorortverträgen auf dem Gebiet Südtirols und Trentino samt Cortina D'Ampezzo gelebt haben, sowie an deren Nachfahren*, Entschließungsantrag 532/A(E), 12.3.2009, <www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_00532/index.shtml> (eingesehen am 5.10.2012).

51 Parlament der Republik Österreich, *Integrierung der Schutzmachtfunktion für Südtirol in die österreichische Verfassung*, Entschließungsantrag 2015/A(E), 27.6.2012, <www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_02015/index.shtml> (eingesehen am 5.7.2012).

Kasten 3

Pro-Argumente zur doppelten Staatsbürgerschaft für Südtiroler

»[...] Laut Medienberichten habe [der österreichische Außenminister] Spindelegger die zweite österreichische Staatsbürgerschaft für Südtiroler als ›nicht sinnvoll‹ bezeichnet und gesagt, ›man könne Staatsbürgerschaften nicht wie Briefmarken sammeln‹. ›Diese Aussagen des Herrn Vizekanzlers haben uns sehr getroffen und sie sind für all jene, die in ihrem Herzen eine starke Verbundenheit zum Vaterland und zur Schutzmacht Österreich verspüren, wie ein Schlag ins Gesicht. Wir vom Forum Heimat [der Südtiroler Volkspartei] stehen voll und ganz hinter dem Wunsch der Südtiroler nach einer österreichischen Staatsbürgerschaft. Dabei geht es uns nicht um materielle Vorteile oder etwa Sonderrechte, sondern um ein starkes Zeichen der Verbundenheit zum Vaterland. Unter der Trennung Südtirols von Österreich haben die Südtiroler sehr gelitten. Die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft für Südtiroler wäre die einmalige Möglichkeit, aufgerissene Wunden zu heilen und würde gar einigen Südtirolern enorm viel bedeuten. Wir bitten daher alle Verantwortungsträger in Österreich, sich dem Herzensanliegen vieler Südtiroler nicht zu verschließen.«

Quelle: Südtiroler Volkspartei, *Forum Heimat weiterhin für Doppelstaatsbürgerschaft*, <www.svp.eu/all/printa.asp?id=7088> (eingesehen am 16.7.2012).

Entschließungsantrag [von FPÖ-Abgeordneten im österreichischen Parlament] vom 12.3.2009: »Der Nationalrat wolle beschließen: ›Die Bundesregierung wird aufgefordert, dem Nationalrat eine Regierungsvorlage vorzulegen, die vorsieht Altösterreichern mit einer fremden Staatsangehörigkeit, die vor den Pariser Vorortverträgen auf dem Gebiet Südtirols und Trentino samt Cortina D'Ampezzo gelebt haben, sowie deren Nachfahren auf Antrag die österreichische Staatsbürgerschaft zu verleihen.«

Quelle: Parlament der Republik Österreich, *Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an Altösterreicher* [wie Fn. 50].

90er Jahre von der SVP abgespalten haben und eng mit der österreichischen FPÖ vor allem im Bundesland Tirol zusammenarbeiten. Ihre fünf Volksvertreter setzen die Landesregierung politisch unter Druck und

Kasten 4

Michael Spindelegger, österreichischer Außenminister, Argumente gegen die doppelte Staatsbürgerschaft

Frage: »Weshalb wollen Sie nicht, dass die Einwohner Südtirols nach über 90 Jahren endlich die Möglichkeit erhalten, die Staatsbürgerschaft ihres Herkunftslandes, mit welchem sie so vieles verbindet, zu erlangen?«

Antwort: »Nach bestehender Rechtslage ist es für Südtiroler nicht möglich, die österreichische Staatsbürgerschaft zu erwerben, gleichzeitig die italienische zu behalten und nie in Österreich ortsansässig gewesen zu sein. Unser Staatsbürgerschaftsrecht beruht nämlich seit jeher auf dem Grundsatz der Vermeidung von Doppelstaatsbürgerschaften. Um nun die Möglichkeit einer Doppelstaatsbürgerschaft für Südtiroler ohne Niederlassungserfordernis und bei Beibehaltung der italienischen Staatsangehörigkeit zu eröffnen, wäre daher ein grundlegender Systemwandel des österreichischen Staatsbürgerrechts erforderlich. Ein solcher Systemwandel könnte zudem aller Voraussicht nach nicht nur auf die Südtiroler beschränkt werden. Dieser Paradigmenwechsel würde eine Reihe von rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten mit sich bringen und wird daher von unseren zuständigen Behörden in vielerlei Hinsicht als problematisch eingeschätzt.«

Quelle: »Antwort von Michael Spindelegger« [auf eine Anfrage zur doppelten Staatsbürgerschaft für Südtiroler], in: *meinparlament.at. Im Dialog mit der Politik* (online), 29.11.2011, <www.meinparlament.at/show_ticket_list.php?tag=Staatsb%C3%BCrgerschaft#> (eingesehen am 18.7.2012).

werfen ihr vor, mit dem Begriff »Vollautonomie« von der eigentlichen Herausforderung abzulenken, nämlich dafür zu kämpfen dass »ein Freistaat Südtirol als unabhängiges Land im Herzen Europas Zukunft hat«. ⁵² Nach Ansicht der Generalsekretärin und Landtagsabgeordneten Ulli Mair würde die Vollautonomie den Verbleib bei Italien bedeuten. Die deutschsprachige Minderheit solle sich aber auf ihr Selbstbestimmungsrecht berufen und eine Volksabstimmung über eine staatliche Unabhängigkeit fordern. »Erst dann werden weitere Schritte zur Landeseinheit

52 »FH: Freistaat gründen statt Vollautonomie erkaufen«, *Südtirol News* (online), 1.10.2011, <www.suedtirolnews.it/d/artikel/2011/10/01/fh-freistaat-gruenden-statt-vollautonomie-erkaufen.html> (eingesehen am 11.10.2012).

möglich«,⁵³ womit Mair entweder die Vereinigung mit dem österreichischen Nord- und Ost-Tirol oder/und den Beitritt zu Österreich anspricht. Dementsprechend treten die Freiheitlichen im Rahmen ihrer engen Zusammenarbeit mit dem Bundesland Tirol dafür ein, dass die Südtiroler eine zweite, österreichische Staatsbürgerschaft erwerben können.

Für diese politischen Ziele werben auch die beiden Abgeordneten der Süd-Tiroler Freiheit (STF) – Freies Bündnis für Tirol, einer erst 2007 gegründeten Partei, in deren Programm sich ebenfalls der Ruf nach einer Volksabstimmung findet. Seit Herbst 2012 werben sie offenbar im Windschatten entsprechender Initiativen der Katalanen und Schotten für ein »Selbstbestimmungsreferendum 2013«. Durch diesen Schritt soll Südtirol von Italien unabhängig und die historische Einheit Tirols wiederhergestellt werden.⁵⁴ Die geforderte »Vergabe der österreichischen Staatsbürgerschaft an die Südtiroler« habe einen »identitätsstiftenden Charakter« und werde der Absicherung der angeblich gefährdeten Autonomierechte der Südtiroler dienen.⁵⁵ Im Unterschied allerdings zu den Freiheitlichen ist die STF stärker auf europäischer Ebene vernetzt und der im Europaparlament vertretenen Europäischen Freien Allianz (EFA) beigetreten.⁵⁶

Trotz ihrer proeuropäischen Ausrichtung zeichnen sich die Publikationen der STF indes durch ein überwiegend negatives Italienbild aus. Die Partei schürt Ängste vor einer »Italienisierung« Südtirols und kritisiert zum Beispiel die gelebte Mehrsprachigkeit auf Verkehrsschildern. Dabei spielt ihr die derzeitige Schuldenkrise in die Hände. Auf landesweit aufgehängten Plakaten stehen Slogans wie »Auch du zahlst mit Italien drauf!«⁵⁷ Die Süd-Tiroler Freiheit

macht Stimmung gegen die Pläne der italienischen Regierung von Mario Monti, die zur Sanierung des Staatshaushalts eine Reduktion der Steuerautonomie von 90 auf 60 Prozent anstrebt. Ein Konflikt um die Autonomierechte ist vorprogrammiert, in den auch Österreich in seiner Rolle als Schutzmacht hineingezogen werden wird. Zu erwarten ist auch, dass die Diskussion über die doppelte Staatsbürgerschaft in Südtirol an Intensität zunehmen und für Spannungen mit Italien sorgen wird. Mit diesem aktuellen Zwischenstand erweist sich das Südtiroler Autonomiemodell derzeit nicht als das konfliktlösende Vorbild, für das es sich in den neuen EU-Mitgliedstaaten aus gibt.

⁵³ Die Freiheitlichen, *Selbstbestimmung ist der Weg – Freistaat Südtirol das Ziel!*, 29.8.2011, <www.die-freiheitlichen.com/index.php/unsere-arbeit/pressemitteilungen/4145-selbstbestimmung-ist-der-weg-freistaat-suedtirol-das-ziel> (eingesehen am 8.7.2012).

⁵⁴ Süd-Tiroler Freiheit (STF) – Freies Bündnis für Tirol, *Programmatische Grundzüge*, <www.suedtiroler-freiheit.com/content/view/15/28/> (eingesehen am 8.7.2012).

⁵⁵ »STF: Fortschritte für doppelte Staatsbürgerschaft«, *Südtirol News* (online), 30.1.2012, <www.suedtirolnews.it/d/artikel/2012/01/30/stf-fortschritte-fuer-doppelte-staatsbuergerschaft.html> (eingesehen am 5.7.2012).

⁵⁶ Sabine Riedel, *Regionaler Nationalismus. Aktuelle Gefahren für die Europäische Integration*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2006 (SWP-Studie 5/2006).

⁵⁷ Süd-Tiroler Freiheit, *Neue Plakataktion der Jungen Süd-Tiroler Freiheit: »Auch Du zahlst mit Italien drauf!«*, 5.3.2012, <www.suedtiroler-freiheit.com/content/view/3303/1/> (eingesehen am 8.7.2012).

Konflikte um Staatsbürgerschaften an den EU-Außengrenzen

Mit dem EU-Beitritt der Staaten Mittelost- und Südosteuropas im Jahre 2004 und 2007 sind nicht nur ungelöste Minderheitenkonflikte in die Europäische Union hineingetragen worden. Es hat sich damit auch das Verhältnis der EU zu ihren östlichen Nachbarn geändert, das nun ganz wesentlich von den neuen Mitgliedstaaten bestimmt wird. Denn die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird zwar auf zwischenstaatlicher Ebene koordiniert, die Union kann sich mit diesem Instrument jedoch nicht in die außenpolitisch relevanten Staatsangehörigkeitsgesetze ihrer Mitglieder einmischen. Dies stellte die EU-Kommission in einer Anfrage des Europaparlaments im August 2010 klar, die sich auf die neue Rechtslage in der Slowakei bezog. Bratislava hatte auf die Vergabe von Ungarnpässen an seine ungarischsprachige Minderheit mit der Drohung reagiert, Antragstellern die slowakische Staatsbürgerschaft zu entziehen. Die für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft zuständige EU-Kommissarin Viviane Reding antwortete: »Nach den Gesetzen der Europäischen Union unterstehen die Bedingungen für den Verlust oder den Erwerb einer Staatsbürgerschaft der EU-Mitgliedstaaten ausschließlich der nationalen Gesetzgebung der einzelnen EU-Mitglieder.« Deshalb habe die Kommission keine Befugnisse, um in den ungarisch-slowakischen Streitfall oder ähnlich gelagerte Auseinandersetzungen zu intervenieren.⁵⁸

Da Bulgarien und Rumänien erst im Jahre 2007 der EU beigetreten sind, lässt sich anhand der jährlich erschienenen Fortschrittsberichte nachzeichnen, inwieweit im Vorfeld der Aufnahme mögliche Konflikte um Staatsbürgerschaften an den EU-Außengrenzen ausgeräumt oder zukünftige Problemlagen antizipiert werden konnten. Diese Erfahrungen sind für die aktuellen Beitrittsprozesse relevant, zum einen für Kroatien, das voraussichtlich schon zum 1. Juli 2013 als 28. Mitglied in die EU aufgenommen werden soll, aber vor allem für die Staaten des Westlichen Balkan. Montenegro, die ehemalige jugoslawische Republik Makedonien und Serbien gelten offiziell bereits als

⁵⁸ Europäisches Parlament, »Answer given by Mrs Reding on behalf of the Commission«, in: *Parliamentary Questions*, 25.8.2010, Dok. P-5848/2010, <www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2010-5848&language=DE> (eingesehen am 9.7.2012).

Kandidatenländer, mit denen Beitrittspartnerschaften abgeschlossen und zum Teil bereits Verhandlungen über eine Integration in die EU aufgenommen wurden. Zudem hat Brüssel auch Albanien, Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo eine EU-Mitgliedschaft in Aussicht gestellt, so dass deren Staatsangehörigkeitsgesetze ebenfalls an Bedeutung gewinnen.⁵⁹

Rumänien/Republik Moldau: Auf der Suche nach Arbeitskräften

Im Gegensatz zur Slowakei hat sich Rumänien mit einer ungarischen Außenpolitik arrangiert, die fremden Staatsbürgern mit einer ungarischen Identität seit 2001 die Inanspruchnahme von Sozialleistungen in Ungarn und seit 2011 sogar die ungarische Staatsbürgerschaft anbietet. Hierfür gibt es verschiedene Erklärungen. Eine ist zum Beispiel, dass Rumänien an einem baldigen Beitritt zum Schengenraum interessiert ist, der durch ein ungarisches Veto möglicherweise auf unbestimmte Zeit versperrt bliebe. Ein anderer Grund für die Zurückhaltung Bukarests liegt darin, dass die rumänische Außenpolitik einen ganz ähnlichen Kurs verfolgt. Auch Rumänien akzeptiert die doppelte Staatsbürgerschaft und setzt dieses Instrument bevorzugt für die im Ausland lebenden Rumänen ein, vor allem in der benachbarten Republik Moldau.

Genau genommen hat Rumänien schon im Jahre 1991 einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen, als es nach der Wende sein neues Staatsangehörigkeitsgesetz verabschiedete. Artikel 8 bis 11 legen darin die Bedingungen fest, unter denen sich Ausländer um den rumänischen Pass bemühen können. Abgesehen davon, dass Antragsteller mit einem Privatvermögen ab einer Million Euro, international bekannte Persönlichkeiten sowie Unionsbürger begünstigt werden (vgl. Art. 8.2 a, b und d), erhalten auch diejenigen einen bevorzugten Zugang zur rumänischen Staatsbürgerschaft, deren Vorfahren bis in die

⁵⁹ Europäische Kommission, *EU-Erweiterung – wie geht es weiter?*, 11.10.2012, <http://ec.europa.eu/news/external_relations/121011_de.htm> (eingesehen am 18.10.2012).

dritte Generation hinein einmal einen rumänischen Pass besessen haben (Art. 10 und 11).⁶⁰ Doch im Gegensatz zum erstgenannten Personenkreis entfällt für sie die Voraussetzung, über einen festen Wohnsitz in Rumänien verfügen zu müssen. Darin liegt die eigentlich Parallele zum ungarischen Fall, dass nämlich Angehörige der kulturell bzw. sprachlich verwandten Minderheiten im benachbarten Ausland zu Staatsbürgern des EU-»Mutterlands« werden und somit innerhalb der Union uneingeschränkte Reisefreiheit genießen.

Eigentlich wäre das spezielle Verhältnis Bukarests zur Republik Moldau, das sich aus dem rumänischen Staatsangehörigkeitsgesetz ergibt, ein wichtiges Thema im Beitrittsprozess gewesen, weil es in dessen Verlauf auch um die Sicherung der Außengrenzen und die Übernahme des Schengener Übereinkommens ging. Aber keiner der EU-Fortschrittsberichte in Sachen Rumänien hat das Problem der doppelten Staatsbürgerschaft aufgegriffen. Im Jahre 2001 wurde lediglich positiv hervorgehoben, dass Staatsbürger der Republik Moldau bei ihrer Einreise nach Rumänien zukünftig einen Reisepass vorlegen müssten.⁶¹ Von einer Visumpflicht war dabei noch nicht die Rede. Erst 2004 wurde bemängelt, dass »im Bereich der Visumpolitik [...] die Moldau inzwischen das einzige Land auf der Negativliste der EU [ist], für das Rumänien noch nicht die Visumpflicht eingeführt hat.«⁶² Dies änderte sich schließlich zum 1. Januar 2007, als Rumänien und Bulgarien als vorerst letzte Kandidaten der EU beitraten. Seit diesem Tag müssen also Moldauer, die in einen EU-Mitgliedstaat, so auch nach Rumänien, einreisen wollen, zuvor ein Visum beantragen. Umgekehrt gilt dies jedoch nicht. In einem Dokument der EU-Kommission heißt es erläuternd: »In der Republik Moldau sind EU-Bürger seit dem 1. Januar 2007 von der Visumpflicht befreit«⁶³ und damit auch die Rumänen.

60 Siehe die aktualisierte Fassung des Staatsbürgerschaftsgesetzes »Act No. 21/1991 on Romanian citizenship«, in: *Official Journal of Romania*, Part I, No. 576, 13.8.2010. Vgl. die ursprüngliche Fassung »Romanian Citizenship Act No. 21/1991«, in: *Official Journal of Romania*, Part I, No. 98, 6.3.2000.

61 Europäische Kommission, *Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt*, SEK(2001) 1753, Brüssel, 13.11.2001, S. 97.

62 Europäische Kommission, *2004 – Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt*, SEK(2004) 1200, Brüssel, 6.10.2004, S. 141.

63 »Kommissionsmitglied Malmström stellt Aktionsplan zur Abschaffung der Visumpflicht für die Republik Moldau vor«, *Europa Press Releases Rapid*, IP/11/59, Brüssel, 24.1.2011,

An dieser asymmetrischen Visumsregelung sollte sich erst im April 2009 etwas ändern, als die Republik Moldau kurzfristig die Visumpflicht für Rumänen wieder einführt und somit zumindest für fünf Monate gleiche Einreisebestimmungen zwischen beiden Nachbarländern bestanden.⁶⁴ Was war geschehen? Nachdem die Kommunistische Partei der Republik Moldau (PCRM)⁶⁵ bei den Parlamentswahlen am 5. April 2009 mit Vladimir Varonin ihre Führungsposition verteidigt hatte, verdichteten sich Hinweise auf Wahlmanipulationen. Daraufhin stürmten Demonstranten das Parlamentsgebäude und forderten den Anschluss der Moldau an Rumänien. Die Regierung in Chişinău machte Bukarest für die Proteste verantwortlich und bestrafte Rumänien mit dem Entzug der Visumsfreiheit. Diese gesetzliche Verordnung wurde erst nach den Neuwahlen vom 29. September 2009 wiederaufgehoben, weil eine Koalition die Regierungsgeschäfte übernahm, die eine EU-Mitgliedschaft anstrebt und daher an einem freundschaftlichen Verhältnis zu Rumänien interessiert ist.⁶⁶

Die Vorgängerregierungen haben allerdings gesetzliche Fakten geschaffen, die die beidseitigen Beziehungen bis heute belasten. So beschloss das moldauische Parlament am 7. Dezember 2007, das Staatsangehörigkeitsgesetz zu reformieren und das bis dahin geltende Recht auf eine doppelte Staatsangehörigkeit einzuschränken: Betroffen waren Personen, die ein öffentliches Amt bekleiden oder ein Abgeordnetenmandat innehaben.⁶⁷ Diese müssen, wenn sie die rumänische Staatsbürgerschaft beantragen oder erhalten, ihr Amt bzw. Mandat niederlegen. Diese Gesetzesänderung hatte zwar vor dem moldauischen Verfassungsgericht Bestand, nicht jedoch vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der die

<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/59&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>> (eingesehen am 10.7.2012).

64 »Rumänen dürfen wieder ohne Visum nach Moldawien reisen«, in: *Rianovosti* (online), 18.9.2009, <<http://de.rian.ru/world/20090918/123157755.html>> (eingesehen am 10.7.2012).

65 Partidul Comuniştilor din Republica Moldova.

66 »Gemeinsame Regierungssitzung: Rumänien und Moldawien unterzeichnen Abkommen zur Förderung der europäischen Integration des Nachbarlandes«, in: *punkto.ro* (online), 4.3.2012, <www.archive.punkto.ro/printpage.php?artid=3758> (eingesehen am 9.7.2012).

67 Viorelia Gasca, »Moldova: Dual Citizens Cannot Be Excluded from Public Offices. A Summary of Recent Court Decisions Concerning Moldovan-Romanian Dual Citizenship«, *European University Institute, Robert Schuman Centre, European Union Democracy Observatory on Citizenship (EUDO)*, 5.7.2010, siehe unter <<http://eudo-citizenship.eu>>.

Bestimmungen in einem Urteil aus dem Jahre 2010 als eine Verletzung des Diskriminierungsverbots ansah, das in internationalen Verträgen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert wurde.⁶⁸ Um also den direkten Einfluss Bukarests auf die Moldauer rumänischer Identität zu unterbinden, müsste das moldauische Parlament ganz auf die doppelte Staatsbürgerschaft verzichten, was unter der jetzigen politischen Konstellation kaum vorstellbar ist.

Befürworter der Politik der doppelten Staatsbürgerschaft auf Seiten Rumäniens geben zu bedenken, dass sich das Land mit der Vergabe von Pässen an Ausländer für die Zuwanderung attraktiv mache und so den steigenden Fachkräftemangel kompensiere.⁶⁹ Schon während des Kalten Krieges musste Rumänien eine kontinuierliche Abwanderung von Angehörigen der Minderheiten hinnehmen, doch seit Beginn der Systemtransformation ist die Zahl der Auswanderer auf über zwei Millionen gestiegen – das ist etwa ein Zehntel der Gesamtbevölkerung. In einem der letzten EU-Fortschrittsberichte (2004) war die Rede von 1,2 Millionen rumänischen Bürgern, die schon zu diesem Zeitpunkt ein Visum und somit die Ausreise beantragt hatten.⁷⁰ Sie alle dürften nach dem EU-Beitritt ihr Land verlassen haben, zumal im Zuge der Wirtschaftsreformen zwischen 2008 und 2010 etwa 845 000 oder jeder fünfte Arbeitnehmer seine Arbeit verloren hat.

Dass die Politik der doppelten Staatsbürgerschaft gegenüber der Republik Moldau tatsächlich ein Weg sein kann, den Verlust qualifizierter Fachkräfte aufzufangen, zeigt die stetig wachsende Zahl an Antragstellern für einen rumänischen Pass: Den Behörden zufolge wurden zwischen 1991 und 2001 insgesamt 102 000 Moldauer und Ukrainer naturalisiert. Danach sank die jährliche Einbürgerungsrate um 40 Prozent

auf jährlich 3000 bis 5000 bewilligte Anträge.⁷¹ Offenbar wollte Bukarest mit dieser niedrig gehaltenen Zahl die Bedenken der EU-Mitgliedstaaten im Vorfeld seines Beitritts zur Gemeinschaft zerstreuen. Denn zwei Wochen nach ebendiesem Beitritt startete Staatspräsident Traian Băsescu eine Offensive. Anlässlich seines Besuchs in der moldauischen Hauptstadt Chişinău erklärte er in einer Rede am 17. Januar 2007: »Unserer Erkenntnis zufolge gibt es realistisch gesprochen ungefähr 700 000 bis 800 000 Anträge auf eine rumänische Staatsbürgerschaft.«⁷² Zwei Jahre später ermahnte Băsescu das rumänische Parlament, möglichst bald jene bürokratischen Hürden zu beseitigen, aufgrund deren nur 30 000 Einbürgerungsanträge pro Jahr bearbeitet werden konnten. Nur so »würden die »Rumänen der Republik Moldau schnell ihre rumänische Staatsbürgerschaft zurückbekommen und nicht aus moralischer, sondern aus rechtlicher Sicht Mitglieder der europäischen Familie werden.«⁷³ Dieses anvisierte Ziel konnte die rumänische Verwaltung offenbar nicht erreichen. Eine Untersuchung der Soros Foundation in Rumänien kam zu dem Ergebnis, dass in der Periode zwischen 1991 und dem 15. August 2011 über 226 000 Moldauer die rumänische Staatsangehörigkeit erhalten haben.⁷⁴

Doch wen meint Staatspräsident Băsescu, wenn er von den »Rumänen in der Republik Moldau« spricht? Bei der letzten Volkszählung im Jahre 2004 wurden die 3,4 Millionen moldauischen Staatsbürger nach ihrer ethnischen Identität (mold. *naționalităț*, dtsh. Nationalität) gefragt. Darauf antworteten rund 2,6 Millionen mit »moldauisch« (mold. *moldoveni*), 282 406 mit »ukrainisch« (mold. *ucraineni*), 201 219 mit »russisch« (mold. *ruși*) und 73 276 mit »rumänisch« (mold. *româ-*

68 European Court of Human Rights, *Case of Tănase v. Moldova*, Application no. 7/08, Straßburg, 27.4.2010, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-98428>> (eingesehen am 19.10.2012).

69 István Horváth, »Rumänien«, in: Hamburgisches Welt-Wirtschaftsinstitut (HWWI) (Hg.), *Focus Migration. Länderprofil 9*, September 2007, S. 1, <http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx_wilpubdb/LP_09_Rumaenien.pdf>.

70 Europäische Kommission, *2004 – Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Rumäniens* [wie Fn. 62], S. 138; vgl. ebenso: »Rumänien schrumpft: Einwohnerzahl um mehr als 2,6 Millionen Bürger zurückgegangen«, in: *Punkt.ro* (online), 3.2.2012, <www.archive.punkt.ro/printpage.php?artid=3603> (eingesehen am 5.7.2012).

71 Vgl. die Zahlen in Constantin Iordachi, »Romanian Citizenship Offer to Moldovans: Exaggerated Fears in the European Union«, European University Institute, Robert Schuman Centre, EUDO, *Press Release*, 12.5.2009, <<http://eudo-citizenship.eu/news/citizenship-news/86-pressrelease#UHBAYn6yDDY>> (eingesehen am 11.10.2012).

72 Zitiert nach Ryan Kennedy, »Moldova: An EU Invasion Waiting to Happen«, in: *Radio Free Europe/Radio Liberty* (online), 1.2.2007, <www.rferl.org/content/article/1074448.html>.

73 Zitiert nach »Romania Offers Citizenship to Moldovans«, in: *EurActiv.com* (online), 15.4.2009, Update 8.5.2012, <www.euractiv.com/justice/romania-offers-citizenship-moldovans/article-181271> (eingesehen am 11.10.2012).

74 »Nearly Quarter of Million of Moldovans Have Acquired Romanian Citizenship over Independence Years«, in: *Moldova's News*, 24.4.2012, <www.allmoldova.com/en/moldova-news/1249053096.html> (eingesehen am 12.7.2012).

ni).⁷⁵ Er kann also nur einen Teil der 2,6 Millionen Staatsbürger mit einer moldauischen Identität gemeint haben. Denn in den Augen der rumänischen Regierung sprechen die Moldauer einen rumänischen Dialekt, auch wenn diese ihre Amtssprache als Moldauisch bezeichnen. Vor diesem kulturpolitischen Hintergrund erschließt sich die eigentliche Dimension des rumänisch-moldauischen Konflikts. Bis zu den Wahlen im Sommer 2009 fürchtete die moldauische Regierung wegen der rumänischen Politik der doppelten Staatsbürgerschaft um ihre staatliche Souveränität und setzte sich dagegen zur Wehr.⁷⁶

Nach Einschätzung der Soros Foundation in Rumänien haben ethnisch-kulturelle Kriterien bei der Vergabe der rumänischen Staatsangehörigkeit keine Rolle gespielt, die Kritik der Moldauer sei übertrieben.⁷⁷ Gibt es demzufolge zwischen dem ungarischen und dem rumänischen Staatsangehörigkeitsgesetz einen Unterschied bei der Anwendung des *ius sanguinis*, weil Bukarest bei der Bestimmung seiner »Auslandsrumänen« auf den Nachweis von Sprachkenntnissen verzichtet und lediglich den ehemaligen Besitz eines rumänischen Passes voraussetzt? Diesen Unterschied gibt es in der Tat, er lässt jedoch die rumänische Außenpolitik in keinem guten Licht erscheinen. Denn im Gegensatz zu Ungarn, das die Rolle als Anwalt seiner »Auslandsungarn« auf seine Vergangenheit als Teil der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn stützt, beschränkt sich Rumäniens Gemeinsamkeit mit dem Nachbarland auf eine kurze Periode von rund zwanzig Jahren. Die Pariser Vorortverträge von 1919/20 hatten die kurz zuvor gegründete Republik Moldau (damals noch ohne Transnistrien) nach ihrer Herauslösung aus Russland Bukarest zugesprochen. Zwar musste Rumänien dieses Gebiet nach dem Molotow-Ribbentrop-Pakt ab 1940 wieder der Sowjetunion überlassen; während des Zweiten Weltkriegs wurde es aber vom deutschen NS-Regime dazu ermutigt, die Moldau zurückzuerobern und weitere Gebiete der Ukraine und Trans-

nistriens (das Land jenseits des Dnjestr, rum. *Nistru*) zu okkupieren. Dort verfolgte Bukarest eine rassistische und insbesondere antislawische Vertreibungs- und Vernichtungspolitik, der Hunderttausende zum Opfer fielen. Die übrige romanischsprachige Bevölkerung wurde als Rumänen deklariert.⁷⁸

Berücksichtigt man diesen historischen Kontext, lässt sich leicht erkennen, dass die genannten Artikel 10 und 11 des Staatsangehörigkeitsgesetzes, die die Wiedererteilung einer verlorenen rumänischen Staatsangehörigkeit vorsehen, nicht nur eine ethnisch-kulturelle, sondern auch eine nationalistische Färbung besitzen. Schließlich beziehen sie sich auf rechtliche Verhältnisse während der Okkupation fremder Territorien. Damit wird das *ius sanguinis* für einen Personenkreis angewendet, der nicht aus Rumänien ausgewandert ist, sondern unter einem diktatorischen bis faschistoiden Regime zu Rumänen im ethnischen Sinne wurde. Deshalb dient Bukarests Politik der doppelten Staatsbürgerschaft nicht dazu, vergangenes Unrecht an den Nachkommen der einstigen Opfer nichtrumänischer Identität in der Moldau und der Ukraine wiedergutzumachen. Im Gegenteil, sie lässt alte Rechtstraditionen wiederaufleben und verfolgt die sprachlich-ethnische Ausdifferenzierung der Bevölkerung in den Nachbarländern.

Bulgarien/Republik Makedonien/Türkei: Geopolitische Interessen

Die Politik der doppelten Staatsbürgerschaft Bulgariens gegenüber der ehemaligen jugoslawischen Republik Makedonien (FYROM) lässt sich in weiten Teilen mit der Rumäniens vergleichen. Ihren neuen demokratischen Verfassungen zufolge wollen sich beide Staaten zwar als Willensnationen verstanden wissen. Nach Artikel 6 der bulgarischen Verfassung vom 13. Juli 1991 zum Beispiel sind alle Bürger vor dem Gesetz gleich und dürfen auf Grund von »Rasse, nationaler und sozialer Herkunft, ethnischer Identität, Geschlecht, [und] Religion« weder bevorzugt noch benachteiligt werden.⁷⁹ Doch setzte die bulgarische Außenpolitik wie die Rumäniens schon Anfang der neunziger Jahre andere Akzente: Während des Zerfalls

⁷⁵ Vgl. »Population Census 2004. Population by Nationalities and Localities, in Territorial Aspect«, in: National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova, *Statistica Moldovei*, <www.statistica.md/pageview.php?l=en&idc=295&id=2234> (eingesehen am 20.2.2012).

⁷⁶ Gasca, »Moldova: Dual Citizens Cannot Be Excluded from Public Offices« [wie Fn. 67].

⁷⁷ Valentina Dimulescu/Andrei Avram, *All Quiet on the Eastern Frontier. The Romanian Policy of Regaining Citizenship Compared to other EU Case Studies*, Bukarest: Romanian Center for European Policies, Soros Foundation Romania, Juli 2011 (Policy Memo, Nr. 22), S. 5, <www.crpe.ro/eng/library/files/crpe_policy_memo_22.pdf>.

⁷⁸ Sabine Riedel, »Republik Moldau: Der rumänisch-moldauisch-russische Identitätskonflikt«, in: dies., *Die Erfindung der Balkanvölker* [wie Fn. 26], S. 195–212, insbes., S. 199.

⁷⁹ National Assembly of the Republic of Bulgaria, *Constitution*, 13.7.1991, letzte Änderung 6.2.2007, <www.parliament.bg/en/const/> (eingesehen am 12.7.2012).

Jugoslawiens hat die bulgarische Regierung dessen Teilrepublik Makedonien als erster Staat anerkannt. In Sofia herrschte jedoch die Auffassung, dass die rund 1,4 Millionen slawischsprachigen Einwohner zur bulgarischen Nation gehören und eine politische (Wieder-)Vereinigung nur eine Frage der Zeit sei. Dieser Kurs entsprach ganz und gar dem des 1989 zurückgetretenen Staats- und Parteichefs Todor Živkov, unter dessen Ägide das Politbüro der Kommunistischen Partei im Jahr 1985 entschieden hatte, dass die bulgarische Nation eine slawische Abstammungsgemeinschaft sei.⁸⁰ Infolge dieses Beschlusses hatten sich nicht nur die interethnischen Spannungen zwischen der bulgarisch- und türkischsprachigen Bevölkerung zugespitzt, sondern auch das Verhältnis zu Belgrad und Skopje im ehemaligen Jugoslawien verschlechtert.

Die von Bulgarien Anfang 1992 erklärte politische Anerkennung nahmen die Makedonier gern entgegen, schließlich wurde ihre neue staatliche Existenz von den anderen Nachbarländern in Frage gestellt, so zum Beispiel bis heute von Griechenland. Von der »brüderlichen« Umarmung seitens der Bulgaren waren sie allerdings nicht sonderlich begeistert, denn schon bald entbrannte zwischen Skopje und Sofia ein Streit über die offiziellen Amtssprachen. Ähnlich wie Rumänien das Moldauische zu einem rumänischen Dialekt herabstuft, bezeichnet die bulgarische Regierung die makedonische Schriftsprache als eine Variante des Bulgarischen. Im gesamten Beitrittsprozess zur EU spielte diese nationalistische Nuance der bulgarischen Außenpolitik überhaupt keine Rolle. Ebenso wenig ließ sich den Fortschrittsberichten entnehmen, dass die EU-Kommission dieser nationalen Vereinnahmung der Makedonier als möglichem Problem der zukünftigen Grenzsicherung irgendwelche Relevanz beigemessen hätte. Kurz vor Bulgariens Beitritt mahnte sie lediglich: »Bulgaria still has to terminate the visa-free agreements with Serbia and Montenegro and FYROM.«⁸¹

⁸⁰ Sabine Riedel, »Der türkisch-bulgarisch-pomakische Identitätskonflikt«, in: dies., *Die Erfindung der Balkanvölker* [wie Fn. 26], S. 177–194, insbes. S. 181.

⁸¹ European Commission, *2004 Regular Report on Bulgaria's Progress towards Accession*, SEC(2004) 1199, Brüssel, 6.10.2004, S. 120; in der deutschen Übersetzung hat sich zudem noch ein Fehler eingeschlichen, dort heißt es im Gegenteil: »Die Abkommen mit Serbien und Montenegro sowie der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien über die Abschaffung der Visumpflicht müssen noch fertig gestellt werden«, in: Europäische Kommission, *2004 – Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt*, SEK(2004) 1199, Brüssel, 6.10.2004, S. 136.

Jene Staatsbürger der Republik Makedonien, die ihre bulgarischen Wurzeln entdeckt haben und ihrem jungen Staat den Rücken kehren wollen, können sich seit 1992 an die Staatliche Agentur für die Bulgaren im Ausland (DABČ) wenden.⁸² Dieser Weg wurde nach dem EU-Beitritt Bulgariens am 1. Januar 2007 allein schon deshalb attraktiv, weil sich mit der neuen, bulgarischen Staatsbürgerschaft die Visavorschriften für die makedonischen Staatsbürger umgehen ließen. Normalerweise würde ein Antrag auf Verleihung eines bulgarischen Passes etwa zwei Jahre dauern, weil die Urkunde vom Staatspräsidenten unterschrieben werden muss. Die genannte Agentur DABČ, die unmittelbar der bulgarischen Regierung untersteht, prüft dagegen nur die eingereichten Dokumente zum Nachweis einer bulgarischen Abstammung. Bedenkt man die außenpolitische Position Sofias, wonach die slawischsprachigen Makedonier alle ethnische Bulgaren seien, haben die Antragsteller sehr gute Chancen. Schließlich decken sich ihre Interessen mit den »strategischen Zielen« der Agentur, zu denen unter anderem der »Schutz des bulgarischen ethnokulturellen Raums« gehört.⁸³

Dieser »bulgarische ethnokulturelle Raum« hat sich im Windschatten der rumänischen Doppelpass-Offensive ebenfalls in Richtung Moldau und Ukraine erweitert. Seit Mitte 2010 bietet Bulgarien auch Ukrainern und Moldauern seine Staatsbürgerschaft an. Nach Meinung des damaligen Ministers für die Bulgaren im Ausland, Božidar Dimitrov, leben in beiden Ländern angeblich 300 000 bzw. 250 000 Personen mit einer bulgarischen Identität.⁸⁴ Das Überraschende dabei ist, dass sich nach der letzten Volkszählung (2004) lediglich 65 662 Moldauer zu einer bulgarischen Identität (mold. *bulgari*) bekannt haben. Der Minister schloss jedoch die 147 500 turksprachigen Gagauzen (mold. *găgăuzi*) in seine Rechnung mit ein.⁸⁵ Dabei macht sich der Geschichtspräsident Dimitrov historische Details zunutze: Danach besiedelten turkstämmige Reiter-völker bereits im ersten Jahrtausend n. Chr., das heißt

⁸² Bulg. *Daržavna agencija za bälgarite v čužbina*, <www.aba.government.bg/> (eingesehen am 11.7.2012).

⁸³ *Daržavna agencija za bälgarite v čužbina*, *Strategičeski celi* [Staatliche Agentur für die Bulgaren im Ausland, *Strategische Ziele*], <www.aba.government.bg/?show=12> (eingesehen am 12.7.2012).

⁸⁴ »Božidar Dimitrov na lov za »novi« bälgari [Božidar Dimitrov auf Jagd nach »neuen« Bulgaren]«, in: *Deutsche Welle*, 4.10.2010, <www.dw-world.de/dw/article/0,,6074528,00.html> (eingesehen am 11.7.2012).

⁸⁵ Vgl. »Population Census 2004. Population by Nationalities and Localities« [wie Fn. 75].

Jahrhunderte vor den Osmanen, die Balkanhalbinsel und gründeten das erste bulgarische Königreich. Die Existenz dieser turksprachigen Protobulgaren wird also in die Geschichtsmythologie der bulgarischen Nationsbildung eingebunden und zur Legitimation dafür herangezogen, auch den Gagauzen in der Moldau einen bulgarischen Pass anzubieten.

Dimitrovs Berechnungen zufolge beläuft sich die Zahl der »Auslandsbulgaren« auf rund 4 Millionen, während Bulgarien selbst nur 7,4 Millionen Einwohner hat (2011). Dabei unterschied er zwischen solchen Exilanten, die seit der Systemtransformation das Land verlassen haben (ca. 1,5 Millionen) und den geschätzten 2,5 Millionen, die als ethnische Minderheit ohne bulgarische Staatsbürgerschaft in den Nachbarstaaten leben.⁸⁶ Letztere gilt es nach dem Willen der Regierung in Sofia enger an den bulgarischen Staat zu binden, indem ihnen die Staatsbürgerschaft angetragen wird. Um dieses Vorhaben gesetzlich abzusichern, schlug Dimitrov dem bulgarischen Parlament vor, die Einbürgerungsvoraussetzungen zu ändern und nach dem Vorbild Rumäniens solche Ausländer und deren Nachkommen zu bevorzugen, die bis 1944 im Besitz der bulgarischen Staatsbürgerschaft waren und diese danach verloren haben.⁸⁷ Eine derartige Klausel legitimiert jedoch nachträglich implizit die bulgarische Okkupation Nordgriechenlands und der heutigen Republik Makedonien während beider Weltkriege und spielt jenen Nationalisten in die Hände, die heute wieder von einem »Großbulgarien« träumen.

Wenige Monate nach seiner Gesetzesinitiative musste Dimitrov zwar von seinen Ämtern zurücktreten, nachdem seine Mitarbeit bei der Staatssicherheit unter dem alten Regime bekannt geworden war. Sein Reformprojekt aber wurde fortgesetzt und ausführlich im bulgarischen Parlament diskutiert. Hatte das alte Staatsangehörigkeitsgesetz aus dem Jahre 1998 die doppelte Staatsbürgerschaft nur in Ausnahmefällen geduldet, vor allem aber für gewählte

Volksvertreter ausgeschlossen,⁸⁸ so ist der Besitz zweier Pässe nach dem jüngsten Beschluss vom 20. Juni 2012 grundsätzlich erlaubt, sofern der andere von einem EU-Staat ausgestellt ist.⁸⁹ Antragstellern mit »bulgarischen Wurzeln« wird darüber hinaus die Einbürgerung dann gestattet, wenn sie einen Sprachtest bestehen. Bei der Lektüre der Neuregelung stößt man zwar auf keine offene nationalistische Rhetorik, doch von der Sache her ändert sich nichts an dem politischen Kurs, den der zurückgetretene Minister eingeschlagen hat. Der Leiter der Agentur DABČ, Rosen Ivanov, wies in einem Zeitungsinterview Anfang 2012 darauf hin, dass nach Schätzungen der Behörde zwischen 1,4 und 4,8 Millionen Bulgaren im Ausland leben, die von den neuen Bestimmungen Gebrauch machen könnten und sich dafür lediglich direkt an die DABČ wenden müssten.⁹⁰

Die diesjährige Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes geht aber auch auf die Initiative von Juristen der P[olitischen] P[artei] Das andere Bulgarien zurück.⁹¹ Diese wurde Anfang 2009 von zurückgekehrten Exil-Bulgaren gegründet, die den Kontakt zwischen Auswanderern mit ihrer Heimat intensivieren und ihnen politische Mitsprache verschaffen wollen.⁹² Sie plädieren für ein Stimm- und Wahlrecht aller im Ausland lebenden Bulgaren, unabhängig von ihrem konkreten Wohnort, das sie über elektronische Medien wahrnehmen sollen. Sie argumentieren, dass sie auf diese Weise Bulgarien schneller an europäische und internationale Standards, zum Beispiel im sozialen

⁸⁸ Vgl. Artikel 65.1 des *Law for the Bulgarian Citizenship*, 18.11.1998, konsolidierte Fassung 20.12.2007, <www.unhcr.org/refworld/pdfid/49622ef32.pdf> (eingesehen am 11.10.2012).

⁸⁹ Republika Bălgarija, *Rešenijata Nakratko. Usăvăršenstvato se procedurite po polučavane na bălgarsko graždanstvo* [Republik Bulgarien, Die Entscheidung im Überblick. Die Schritte zur Erlangung der bulgarischen Staatsbürgerschaft sind verbessert worden], 20.6.2012, <www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?see=001&p=0228&n=3744&g=>> (eingesehen am 11.10.2012).

⁹⁰ »Rosen Ivanov, predsedatel na agencijata za bălgarite v čužbina: Puskame obrazovatelni sajt »rodina.bg.net« [Rosen Ivanov, Vorsitzender der Agentur für die Bulgaren im Ausland: Wir haben die Internetseite »rodina.bg.net« überarbeitet], in: *Monitor* (online), 26.1.2012, <www.monitor.bg/article?id=323703> (eingesehen am 11.10.2012).

⁹¹ Bulg. P[olitičeska] P[artija] Drugata Bălgarija, <www.drugatabulgaria.org/> (eingesehen am 12.7.2012).

⁹² »Bălgarite s dvojno graždanstvo – narodni predstaviteli [Die Bulgaren mit doppelter Staatsbürgerschaft als Volksvertreter], in: *actualno.com* (online), 10.1.2012, <http://bulgaria.actualno.com/news_374150.html> (eingesehen am 12.7.2012).

⁸⁶ »Intervju: Božidar Dimitrov, ministăr za bălgarite v čužbina. Bălgarite v Gărcija ca zadružni. Golemi sporove imatezi v SAŠT i Zapadnite pokrajnini [Interview: Božidar Dimitrov, Minister für die Bulgaren im Ausland. Die Bulgaren in Griechenland sind uns nahe. Großen Streit gibt es mit denen in den USA und in den westlichen Gebieten], in: *Bălgarski Novini* (online), Dossier [ohne Datum], <www.newsbg.eu/index.php?see=news&story=517> (eingesehen am 11.10.2012); Anm.: mit »westlichen Gebieten« meint Dimitrov Serbien.

⁸⁷ »Diaspora ministăr: 2 mln. bălgari ne sa graždanstvo [Diaspora-Minister: 2 Mio. Bulgaren sind keine Staatsbürger], in: *Bălgarski Novini* (online), [ohne Datum], <www.newsbg.eu/index.php?see=news&story=590> (eingesehen am 11.10.2012).

Bereich und im Gesundheitswesen, heranführen könnten. Gleichzeitig will die Partei darauf hinwirken, dass die jenseits der Grenzen lebenden Bulgaren in ihren jeweiligen Gastländern als Minderheit anerkannt werden, auch wenn sie deren Staatsbürgerschaft besitzen. Der Parteivorsitzende Božidar Tomalevski, selbst finnisch-bulgarischer Doppelstaatler, kehrte Ende der neunziger Jahre als internationaler Marketing-Consultant nach Bulgarien zurück. Das Wahlprogramm seiner Partei spricht vor allem die gut situierten Auslandsbulgaren an.

Es gab aber auch Kritik an der jüngsten Gesetzesreform, nämlich von ganz rechts, von der P[olitischen] P[artei] Ataka.⁹³ Ihr Vorsitzender Volen Siderov hatte bereits im Jahre 2007 einen Gesetzentwurf ins Parlament eingebracht, der ein Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft für in Bulgarien lebende Ausländer vorsah. Ausnahmen sollten nur für »ethnische« Bulgaren im benachbarten Ausland gelten, das heißt in der Republik Makedonien, in Serbien, Griechenland, Rumänien und der Moldau, sowie für die »bessarabischen krimtatarischen Bulgaren«. Diesen Vorschlag lehnte das Parlament jedoch ab.⁹⁴ Da nun nach der jüngsten Reform die doppelte Staatsbürgerschaft für EU-Bürger und »ethnische Bulgaren« im benachbarten Ausland akzeptiert wird, konzentriert sich Ataka auf eine Änderung des Wahlrechts. Diejenigen, die in Bulgarien mit einer zweiten Staatsbürgerschaft leben, sollen das Wahlrecht verlieren.⁹⁵ Dieser Vorschlag wendet sich gegen jenen Teil der türkischsprachigen Minderheit, die während der Assimilationskampagne Ende der achtziger Jahre in die Türkei ausgewandert waren, dort die türkische Staatsangehörigkeit erhielten, jedoch nach der Wende Anfang der neunziger Jahre wieder in ihre bulgarische Heimat zurückkehrten. Es handelt sich um bis zu 300 000 Menschen.

An der Position von Ataka ist in erster Linie zu kritisieren, dass sie unter den Bulgaren entlang ethnischer Identitäten ungleiche Rechtsverhältnisse schaffen will. Dies verstößt gegen Menschenrechte und schürt Unfrieden unter den verschiedenen Sprachgruppen des Landes. Die Bedenken gegenüber der doppelten Staatsbürgerschaft sind allerdings nachvollziehbar und werden auch von anderen politischen Kräften geteilt.⁹⁶ Denn im Falle Bulgariens hat der Besitz zweier Staatsangehörigkeiten weniger den Charakter einer Brücke, die zu den Nachbarstaaten geschlagen wird. Vielmehr erwächst hieraus zurzeit ein steigendes Konfliktpotential. In dem Maß nämlich, wie Bulgarien sich zum Anwalt der »ethnischen« Bulgaren in den Nachbarstaaten aufspielt, macht die Türkei ihre historischen Interessen in Südeuropa geltend. Nach dem Prinzip des *ius sanguinis*, also dem Prinzip der Abstammung, sind im Ausland geborene Kinder türkischer Staatsbürger, ob Vater oder Mutter, automatisch Türken im staatsrechtlichen Sinn. Nach der jüngsten Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes (2008) akzeptiert Ankara die doppelte Staatsbürgerschaft auch bei jungen Männern, die ihren Wehrdienst im Ausland absolviert haben.⁹⁷ Hinzu kommt das Wahlrecht für Auslandstürken. Auf diese Weise wächst die Zahl türkisch-bulgarischer Doppelstaatler in Bulgarien kontinuierlich und damit eine Bevölkerungsgruppe, die sich angesichts der besonderen historischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen immer weniger in die bulgarische Gesellschaft integriert und stattdessen in Richtung Ankara orientiert. Bei allen Wahlen in Bulgarien entscheidet sie sich überwiegend für die ethnisch orientierte Partei der türkischen Minderheit, die Bewegung für Rechte und Freiheiten (DPS).⁹⁸ Dies sind denkbar schlechte Voraussetzungen für die Entwicklung einer bulgarischen Willensnation und eine Kon-

93 Bulg. *P[olitičeska] P[artija] Ataka*, <www.ataka.bg/> (eingesehen am 12.7.2012).

94 »Parlamentät othvärli predložienieto za premahvane na dvojnoto graždanstvo [Das Parlament hat den Vorschlag zur Aufhebung der doppelten Staatsbürgerschaft abgelehnt]«, in: *Dnevnik*, 7.6.2007, <www.dnevnik.bg/bulgaria/2007/06/07/346820_parlamentut_othvrulri_predlojenieto_za_premahvane_na/> (eingesehen am 11.7.2012).

95 »Bälgarite s dvojno graždanstvo da ne mogat da glasuvat, predlagat ot »Ataka« [Die Bulgaren mit doppelter Staatsbürgerschaft sollten nicht wählen dürfen, schlägt »Ataka« vor]«, in: *Dnevnik*, 11.7.2012, <www.dnevnik.bg/bulgaria/2012/07/11/1863507_bulgarite_s_dvojno_grajdanstvo_da_ne_mogat_da_glasuvat/> (eingesehen am 11.7.2012).

96 Valeri Najdenov, »Krajno vreme e da otmenim dvojnoto graždanstvo [Es ist höchste Zeit, dass wir die doppelte Staatsbürgerschaft abschaffen]«, in: *24 časa* (online), 4.2.2011, <www.24chasa.bg/Article.asp?ArticleId=768214> (eingesehen am 13.7.2012).

97 Vgl. *Turkish Citizenship Law, Law No. 5901*, 29.5.2009, <www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a9d204d2.pdf>; Zeynep Kadirbeyoglu, *Country Report: Turkey*, Fiesole: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO, Dezember 2009 (rev. Mai 2010), <<http://eudo-citizenship.eu/people/country-experts/82-kadirbeyoglu-zeynep>> (eingesehen am 13.7.2012).

98 Bulg. *Dviženie na prava i svobodi*, <www.dps.bg/> (eingesehen am 13.7.2012).

solidierung des demokratischen Systems des südost-europäischen Landes.

Westbalkan: Doppelte Staatsbürgerschaften verfestigen labile Staatlichkeit

Bulgarien hat seine jüngste Reformpolitik zugunsten der doppelten Staatsbürgerschaft zwar als proeuropäisch deklariert. In der Balkanregion verschärfen sich durch die Doppelpass-Strategie Sofias und anderer Regierungen allerdings die nationalstaatlichen Rivalitäten um politischen und wirtschaftlichen Einfluss, was dem europäischen Gedanken im Grunde zuwiderläuft. Die Aussicht der 1,4 Millionen slawischsprachigen Makedonier auf einen bulgarischen Pass und damit auf den Status als Unionsbürger wird deren Verhältnis zur albanischsprachigen Minderheit eher belasten. Denn diese hat zurzeit noch keine Aussicht auf eine Eintrittskarte für den Kreis der EU-Mitgliedstaaten. Voraussetzung hierfür wäre im Gegenteil eine einvernehmliche Lösung der schwelenden interethnischen Konflikte und die Konsolidierung des makedonischen Staates. In einem Analysebericht der EU-Kommission aus dem Jahre 2005 heißt es hierzu: »Der Aufbau von Vertrauen zwischen den Volksgruppen bleibt eine Voraussetzung für nachhaltige Fortschritte.«⁹⁹

Damit hält Bulgarien als EU-Mitglied und unmittelbarer Nachbarstaat einen wichtigen Schlüssel zur Lösung der interethnischen Konflikte in der Republik Makedonien in der Hand: Wenn es auf seine ethnisch und expansiv ausgerichtete Nachbarschaftspolitik verzichten würde, hätte der makedonische Staat wesentlich bessere Überlebenschancen. Die Polarisierung zwischen den beiden großen Sprachgruppen würde dann von außen nicht mehr zusätzlich angefacht, so dass diese sich eher auf die gemeinsamen sozioökonomischen Herausforderungen besinnen und eine makedonische Willensnation konstituieren könnten. Doch derartige Überlegungen, die auf eine Konfliktlösung unter Einbindung der Nachbarstaaten wie Bulgarien hinauslaufen, kommen in den EU-Fortschrittsberichten zum EU-Kandidaten Makedonien nicht vor. Im Gegenteil, es wird nur protokollarisch festgehalten: »Die Beziehungen zu Bulgarien wurden in vielen Bereichen ausgebaut und haben sich seit

Beginn der 1990-er Jahre erheblich verbessert.«¹⁰⁰

Auch drei Jahre später stellt der offizielle Fortschrittsbericht 2008 fest: »Die Beziehungen zu Bulgarien sind weiterhin gut.«¹⁰¹

Angesichts der Hoffnungen auf einen baldigen EU-Beitritt verwundert es nicht, dass in der Republik Makedonien selbst kaum Kritik an der bulgarischen Außenpolitik geübt wird, schließlich will man neben Griechenland nicht noch ein zweites EU-Land gegen sich aufbringen und ein Veto riskieren. In Anbetracht der moderaten Zahl von circa 16 000 Antragstellern pro Jahr (2011) wird die Regierung in Skopje den Streitwert als zu gering erachten. Im Hinblick auf Albanien, wo ebenfalls über eine Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes nachgedacht wird, äußern sich die Makedonier dagegen weniger zurückhaltend. Eine »Gruppe von 60 Intellektuellen« aus Albanien hat den Vorschlag gemacht, den rund 6 Millionen »Auslandsalbanern« und somit auch den rund 600 000 makedonischen Staatsbürgern albanischer Identität einen albanischen Pass anzubieten. Der Rechtswissenschaftler der makedonischen Universität in Skopje, Osman Kadriu, warnte: »Wenn das geschieht, was ich nicht glaube, könnte das die Integration der Albaner in Mazedonien blockieren und erschweren.«¹⁰² Der albanische Ministerpräsident Sali Berisha scheint allerdings denselben Weg gehen zu wollen wie seine Amtskollegen in Bulgarien, Rumänien und Ungarn. Auch er denkt seit Anfang 2012 laut darüber nach, »Auslandsalbanern« wie auch Investoren den Zugang zur albanischen Staatsangehörigkeit zu erleichtern.¹⁰³

¹⁰⁰ Ebd., S. 35.

¹⁰¹ European Commission, *Commission Staff Working Document. The Former Yugoslav Republic of Macedonia: 2008 Progress Report*, SEC(2008) 2695, Brüssel, 5.11.2008, S. 23, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_progress_report_en.pdf> (eingesehen am 11.10.2012).

¹⁰² Zitiert nach: Sveto Toevski/Mirjana Dikic, »Albaner streiten um Staatsbürgerschaft«, in: *Deutsche Welle. Fokus Südosteuropa*, 11.8.2010, <www.dw-world.de/dw/article/0,,5891348,00.html>; vgl. weiterführend Ljubica Spaskovska, *Country Report: Macedonia*, Fiesole: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO, Februar 2010 (rev. Juni 2010), <<http://eudo-citizenship.eu/country-profiles/?country=Macedonia>> (eingesehen am 10.1.2012).

¹⁰³ Muhamet Brajshori, »Albania Considers Amending Citizenship Law«, in: *Setimes.com* (online), 24.2.2012, <http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/02/24/feature-03> (eingesehen am 13.7.2012).

⁹⁹ Europäische Kommission, *Analysebericht für die Stellungnahme zum Antrag der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf Beitritt zur EU*, SEK(2005) 1425, Brüssel, 9.11.2005, S. 32.

Einige albanische Wissenschaftler unterstützen diesen neuen Kurs Tiranas. Sie plädieren für eine freizügige Vergabe der albanischen Staatsangehörigkeit im Rahmen einer Doppelpass-Politik. Ihrer Meinung nach respektiere Albanien die bestehenden Grenzen und orientiere sich lediglich an dem Vorbild anderer Balkanstaaten wie »Kroatien, Rumänien, Bulgarien und Griechenland«. Mit einer steigenden Nachfrage nach albanischen Pässen sei erst dann zu rechnen, wenn Albanien die Visumfreiheit für den Schengenraum noch vor der Republik Makedonien oder dem Kosovo erhalte.¹⁰⁴ Ungeachtet dieser mahnenden Stimmen hob die EU die Visumpflicht Ende 2009 zunächst für Serbien, Montenegro und die Republik Makedonien auf und erst ein Jahr später für Albanien und Bosnien-Herzegowina, nicht aber für das Kosovo.

Kurz nach der Deklaration seiner staatlichen Unabhängigkeit hat sich Kosovo ein eigenes Staatsangehörigkeitsgesetz gegeben. Dabei konnten sich die Kosovo-Serben das Recht auf Beibehaltung ihrer serbischen Staatsangehörigkeit vorbehalten und somit die doppelte Staatsbürgerschaft sichern. Deshalb werden es die Kosovo-Albaner kaum ablehnen, wenn Tirana ihnen demnächst einen albanischen Pass anbietet. Die albanische Regierung dürfte aber vor allem daran interessiert sein, eine albanisch-makedonische Mehrstaatigkeit zu etablieren. Schließlich ist die Republik Makedonien EU-Beitrittskandidat, so dass Albanien sich durch die engere Verbindung zu den makedonischen »Auslandsalbanern« den Toren der EU nähern würde. Dass der Handel mit dem Doppelpass zu dem Zweck, dadurch die Unionsbürgerschaft zu erwerben, bereits in vollem Gange ist, zeigen jüngste Nachrichtenmeldungen: Danach beantragen nicht nur zahlreiche Kosovaren derzeit mit zweifelhaften Dokumenten in Sofia eine zweite Staatsbürgerschaft,¹⁰⁵ Vertreter bulgarischer Behörden, unter anderem der Staatlichen Agentur für die Bulgaren im Ausland (DABČ), sind – so heißt es – regelmäßig in der Republik Makedonien und auch im Kosovo unterwegs, um Angehörigen

der dortigen slawischsprachigen Bevölkerung den bulgarischen Pass anzubieten.¹⁰⁶

Die extensive Vergabe ausländischer Staatsbürgerschaften schwächt auf Dauer nicht nur die Staatlichkeit der neu gegründeten Republiken Moldau und Makedonien sowie des Kosovo. Auch Bosnien-Herzegowina könnte bald davon betroffen sein. Dies nämlich, weil durch den bevorstehenden EU-Beitritt Kroatiens nicht nur rund 4,3 Millionen Kroaten zu Unionsbürgern werden, sondern auch ein beträchtlicher Teil der geschätzten 660 000 Staatsbürger Bosnien-Herzegowinas mit einer kroatischen Identität, die 16 Prozent der bosnischen Gesamtbevölkerung ausmachen. Denn mit der Proklamation seiner staatlichen Unabhängigkeit am 15. Juni 1991 hat sich Kroatien nicht nur vom alten Jugoslawien losgesagt, sondern auch von dessen Leitidee einer politischen Willensnation. Die kroatische Nation wurde von der 1990 verabschiedeten Verfassung in kulturell-ethnischen Kategorien definiert und von ihrem Nationenstatus (vgl. serbokroat. *narod*) innerhalb der ehemaligen jugoslawischen Föderation abgeleitet: »Die Republik Kroatien [konstituiert sich] als Nationalstaat des kroatischen Volkes und als Staat der Angehörigen anderer Völker und Minderheiten.« Aus diesem Selbstverständnis heraus sieht sich Zagreb auch als Schutzmacht des »kroatischen Volkes« im Ausland: »Den Teilen des kroatischen Volkes in anderen Staaten wird von der Republik Kroatien besondere Sorgfalt und Schutz gewährleistet.«¹⁰⁷

Zu den »Auslandskroaten« zählen zum einen Emigranten und deren Nachkommen, so zum Beispiel die circa 600 000 Kroaten in Nordamerika und etwa 1,1 Millionen Gastarbeiter in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union,¹⁰⁸ zum anderen aber auch ehemalige jugoslawische Staatsbürger kroatischer Identität in den Nachbarrepubliken, wie etwa die in Bosnien-Herzegowina. Als Staatsbürger des politisch souveränen Kroatiens behielten sie außerhalb ihres

104 Vgl. Gëzim Krasniqi, *Country Report: Albania*, Fiesole: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO, Oktober 2010, S. 20, <<http://eudo-citizenship.eu/country-profiles/?country=Albania>>.

105 »Balgarski pasporti za Kosovo [Bulgarische Pässe für das Kosovo]«, in: *Deutsche Welle*, 17.5.2012, <www.dw.de/dw/article/0,,15955993,00.html>; »Kosovari iskat da stavat balgari, za da mogat da rabotjat v ES [Kosovaren wollen Bulgaren werden, damit sie in der EU arbeiten können]«, in: *Vesti.bg* (online), 15.5.2012, <www.vesti.bg/index.phtml?tid=40&oid=4806891> (eingesehen jeweils am 11.7.2012).

106 Linda Karadaku, »Gorani in Kosovo, Albania Offered Bulgarian Citizenship«, in: *Setimes.com* (online), 16.4.2012, <http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/04/16/feature-04> (eingesehen am 14.7.2012).

107 Vgl. Artikel 10 der *Verfassung der Republik Kroatien vom 21.12.1990*, <www.verfassungen.eu/hr/verf90-i.htm> (eingesehen am 15.7.2012).

108 Francesco Ragazzi/Igor Štiks, *Country Report: Croatia*, Fiesole: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO, November 2009 (rev. April 2010), S. 7, <eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Croatia.pdf> (eingesehen am 15.7.2012).

»Vaterlands« das Wahlrecht aus jugoslawischer Zeit.¹⁰⁹ Diese politische Praxis wurde mit dem Dayton-Abkommen von 1995 bestätigt, das nicht nur die Eigenständigkeit Bosnien-Herzegowinas garantierte, sondern allen bosnischen Staatsbürgern den Besitz einer zweiten Staatsangehörigkeit erlaubte, also auch den bosnischen Serben.¹¹⁰ Doch erst im Jahre 2005 schlossen Zagreb und Sarajewo ein entsprechendes Abkommen, das auf dem Prinzip der Beidseitigkeit beruht. Nach dieser Übereinkunft sollten erstmals rund 200 000 in Bosnien lebende Krajina-Serben, die Kroatien 1995 vertrieben hatte, die kroatische Staatsbürgerschaft bekommen. Umgekehrt sollten jene Bosnier, die im Bürgerkrieg 1992–95 nach Kroatien geflüchtet waren, die Staatsbürgerschaft von Bosnien-Herzegowina erhalten.¹¹¹

Beifürworter der doppelten Staatsbürgerschaft behaupten, dass dieses Abkommen eine Entschädigung für die Flüchtlinge des Bürgerkriegs biete oder zumindest eine Erleichterung für diese Menschen mit sich bringe. Doch lassen sie außer Acht, dass damit die Vertreibungspolitik ungesühnt bleibt und das Recht von 1,2 Millionen Flüchtlingen auf Rückkehr in ihre angestammte Heimat wertlos werden könnte. Nicht vorhergesehen wurde überdies, dass Kriegsverbrecher den Doppelpass als Schlupfloch missbrauchen, um sich der Strafverfolgung zu entziehen. Deshalb empfahl die EU-Kommission in ihrem Fortschrittsbericht 2010, dass Kroatien eine weitere Vereinbarung mit Bosnien-Herzegowina abschließen solle, der zufolge diesem Personenkreis eine der beiden Staatsangehörigkeiten entzogen werden kann.¹¹² Ansonsten wurde der Doppelpass für »Auslandskroaten« in keinem der EU-Fortschrittsberichte der EU-Kommission, weder in Berichten des EU-Parlaments noch im Bei-

trittsvertrag vom 7. November 2011 als ein Problem für die zukünftige Grenzsicherung thematisiert.¹¹³ Behandelt wurde lediglich die Einführung neuer Visumsregeln. Diese Dringlichkeit war erst in dem Augenblick nicht mehr gegeben, als die EU-Kommission mit den Staaten des Westbalkans für den 1. Januar 2010 (bzw. mit Bosnien-Herzegowina für den 1. Januar 2011) die Visumfreiheit vereinbarte.

Es bedarf keiner besonderen prognostischen Fähigkeiten, um die weitere Entwicklung Bosnien-Herzegowinas vor dem Hintergrund der Aufnahme Kroatiens in die EU vorherzusagen: Schon in den vergangenen 16 Jahren blieb dem Land ein erfolgreicher Staatsbildungsprozess fast zwingend verwehrt, weil den drei Volksgruppen sowie den beiden Entitäten, der Republika Srpska und der Föderation von Bosnien und Herzegowina, zu viel Eigenständigkeit auf Kosten des Gesamtstaats zugestanden worden war. Dies ist die teils offen und teils indirekt ausgesprochene Erkenntnis aller derzeit in Bosnien engagierten internationalen Akteure. In ihrem Fortschrittsbericht des Jahres 2005 teilte die EU-Kommission die Kritik am »übermäßige[n] Gewicht, das dem Status der ›Volksgruppen« Bosnien und Herzegowinas (Bosnier, Kroaten und Serben) im rechtlichen Rahmen Bosniens und Herzegowinas zukommt [...]«. Es wird auch als Hindernis dafür angesehen, dass alle Bürger Bosnien und Herzegowinas in den Genuss der individuellen Menschenrechte kommen können und dass Bosnien und Herzegowina sich zu einem Staat entwickeln kann, der nicht auf der ethnischen Zugehörigkeit basiert, sondern auf der Staatsangehörigkeit.«¹¹⁴

Ungeachtet dieser Erkenntnisse hat der Hohe Repräsentant für Bosnien-Herzegowina, Paddy Ashdown, der bosnischen Regierung eine Frist bis Anfang 2013 gesetzt, um das Abkommen mit Kroatien über die

109 Über eine Einschränkung dieses Wahlrechts für bosnische Kroaten diskutierten kroatische Parteien erstmals im Sommer 2010, weil es im Zuge der Inanspruchnahme dieses Rechts zu Unregelmäßigkeiten gekommen war, vgl. »Streit in Kroatien über Wahlrecht. Nationalisten werfen Regierung und SDP Verrat vor«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.05.2010.

110 Vgl. den Artikel 1 der bosnischen Verfassung, in: *Dayton Peace Accords. Annex 4: Constitution of Bosnia and Herzegovina*, <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/day14.asp>.

111 Stanko Smoljanovic, »Kroatien und Bosnien-Herzegowina legalisieren doppelte Staatsbürgerschaft«, in: *Deutsche Welle. Fokus Osteuropa*, 11.8.2005, <www.dw-world.de/dw/article/0,,1677127,00.html>.

112 European Commission, *Commission Staff Working Document, Croatia 2010 Progress Report*, SEK(2010) 1326, Brüssel, 9.10.2010, S. 16, und dies., *Commission Staff Working Document, Croatia 2011 Progress Report*, SEK(2011) 1200, Brüssel, 12.10.2011, S. 15.

113 Vgl. European Parliament, Delegation to the EU-Croatia Joint Parliamentary Committee, *Information Note on the Work of the EU-Croatia Joint Parliamentary Committee (2004-2009)*, 20.7.2009, <www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-hr/publications.html> (eingesehen am 7.8.2012); vgl. Rat der Europäischen Union, *Beitrittsvertrag: Vertrag über den Beitritt der Republik Kroatien*, 14409/11, Brüssel, 7.11.2011, S. 16.

114 Europäische Kommission, *Bosnien und Herzegowina. 2005 Fortschrittsbericht*, Brüssel, 9.11.2005, SEK(2005) 1422, S. 28, <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1422_final_progress_report_ba_de.pdf> (eingesehen am 11.10.2012).

doppelte Staatsbürgerschaft zu ratifizieren.¹¹⁵ Weil andernfalls etwa 800 000 bosnische Staatsbürger im Ausland ihren zweiten Pass verloren hätten, willigte Sarajevo schließlich Ende 2011 ein.¹¹⁶ Es bleibt allerdings die Frage, warum EU-Vertreter die Politik des Doppelpasses unterstützen, obwohl diese für die EU-Grenzsicherung große Probleme mit sich bringen wird und zudem Bosnien-Herzegowina als Gesamtstaat auch weiterhin schwächt. Denn sollte Kroatien an der Schutzmachtrolle für seine »Auslandskroaten« festhalten, wird es nach seinem EU-Beitritt einen Sog auf die bosnischen Kroaten ausüben. Hier schließt sich der Kreis zu Serbien, dessen Staatsbürger ungarischer Identität in der serbischen Provinz Vojvodina ebenso auf eine Unionsbürgerschaft mittels eines ungarischen Passes hoffen. Wird sich unter diesen Vorzeichen Belgrad mit der Vergabe serbischer Staatsangehörigkeiten an die Einwohner in Bosnien-Herzegowina oder im Kosovo zurückhalten oder dem allgemeinen Trend folgen? Eine friedliche und einvernehmliche Lösung der aktuellen Konflikte auf dem Balkan scheint derzeit von verschiedenen Seiten in noch weitere Ferne gerückt zu werden.

115 Anes Alic, »Half a Million May Lose Their BiH Citizenship«, *Setimes.com* (online), 26.6.2012, <www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/06/26/feature-03> (eingesehen am 15.7.2012).

116 Dejan Stjepanovic, »Bosnia and Herzegovina Ratifies Agreement on Dual Citizenship with Croatia«, in *EUDO Citizenship Observatory* (online), 31.10.2011, <<http://eudo-citizenship.eu/news/citizenship-news/519-bosnia-herzegovina-dual-citizenship-croatia>> (eingesehen am 9.7.2012).

Lösungsansätze

Als Hauptursache für die aktuell wachsenden Konfliktpotentiale rund um Fragen der doppelten Staatsbürgerschaft erweist sich ein Nationskonzept, das nicht von der jeweils gegebenen Willensnation als Gemeinschaft der Bürger ausgeht, sondern von einer mehr oder weniger geschlossenen Kulturgemeinschaft, die sich durch eine gemeinsame Sprache, Abstammung oder Religion als eine historisch zusammengeschweißte Schicksalsgemeinschaft versteht. Da jedoch keiner unserer heutigen modernen Nationalstaaten in Europa ethnisch bzw. sprachlich homogen ist, strahlen die Maßnahmen der Staaten, die sich ein kulturell definiertes Nationskonzept zu eigen machen, über die jeweiligen Landesgrenzen hinweg auf die Nachbarländer aus. Solche Staaten reklamieren auf bilateraler wie auf internationaler Ebene die Rolle einer Schutzmacht für die im benachbarten Ausland lebenden Angehörigen ihrer Kulturgemeinschaft, die in der Regel ausländische Staatsbürger sind. Diese Rolle verstetigt bzw. verrechtlicht sich mit der Vergabe einer zweiten Staatsbürgerschaft.

Im Zuge der großen Erweiterungsrunde der EU in Richtung Mittelost- und Südosteuropa wurde das dadurch aufkommende Konfliktpotential nicht erkannt. Offensichtlich ging Brüssel davon aus, dass der Beitritt selbst bereits eine disziplinierende Wirkung entfalten würde, weil die nationalstaatlichen Grenzen eher an Bedeutung verlieren. Die untersuchten Fallbeispiele zeigen jedoch gerade das Gegenteil, dass sich nämlich in den neuen Mitgliedstaaten trotz Beitritt und Einführung einer Unionsbürgerschaft die nationalen Interessengegensätze verschärft haben und beim Thema doppelte Staatsbürgerschaft weiterhin zuspitzen. Aus diesen Erfahrungen haben die EU-Institutionen bislang kaum Konsequenzen gezogen. Denn in den einschlägigen Dokumenten zum Stand der Beitrittsverhandlungen mit Ländern im Kandidatenstatus wie Kroatien und der Republik Makedonien kam die Doppelpass-Problematik nirgendwo zur Sprache. Dabei ruhen die Angebote einer solchen zweiten Staatsbürgerschaft auf dem Konzept einer virtuellen Abstammungs-, Sprach- und Kulturnation, das mitverantwortlich für den Zerfall und die Kriege auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien war. Deshalb sollte von Kroatien als zukünftigem EU-Mitglied verlangt

werden, dass es die bosnischen »Kroaten« endgültig in die bosnische Staatsbürgerschaft entlässt, statt sie wie bisher durch einen zweiten Pass zu privilegieren.

Über das ethnisch bzw. kulturell definierte Nationsmodell wird eine Schutzmachtrolle konstruiert und reklamiert, die bereits im 18. und 19. Jahrhundert ein Instrument der politischen Einflussnahme gewesen ist. Im Rahmen heutiger demokratischer Systeme und angesichts verschiedener europäischer Verträge, die alles in allem auf die europäische Integration ausgerichtet sind, stellt sich die Frage, welchen Zielen diese Schutzmachtfunktion heute noch dienen soll. Vertreter von Minderheitenorganisationen behaupten, dass der »Mutterstaat« (engl. *kin-state*) ein wichtiger Garant dafür sei, dass Minderheitenrechte auch jenseits der eigenen Grenzen eingehalten werden.¹¹⁷ Sie äußern damit Zweifel an der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats mit ihrem individualrechtlichen Ansatz der Antidiskriminierung. Stattdessen setzen sie nicht nur auf eine Stärkung des Einflusses und der Mitsprachekompetenzen von »Mutterstaaten«, sondern auch auf die Betonung von Kollektivrechten für nationale Minderheiten, wie sie in verschiedenen fakultativen Zusatzdokumenten des Europarats vereinbart worden sind. Um Fakten zu schaffen, fordern Minderheitenvertreter das Recht auf eine zweite Staatsbürgerschaft ihres »Mutterstaats«, und umgekehrt ermutigen Staaten, die sich in der Rolle einer Schutzmacht sehen, »ihre« Minderheit zur Annahme ihrer Staatsangehörigkeit.

Die Verfechter einer solchen Strategie lassen jedoch das damit verbundene Konfliktpotential außer Acht oder nehmen es in Kauf: Erstens waren die Kollektivrechte für nationale Minderheiten bereits in den alten sozialistischen Systemen verankert, wo sie die Funktion eines Blitzableiters hatten für Forderungen nach mehr Demokratie. Ein Festhalten an diesem Instrument der Kollektivrechte untergräbt das Bemühen insbesondere der neuen EU-Mitgliedstaaten, sich als Rechtsstaaten und Willensnationen zu konsolidieren. Denn demokratische Rechte sind im Prinzip ethnisch

¹¹⁷ Vgl. Peter Hilpold/Christoph Perathoner, *Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht (The »kin-state«)*, Bozen u.a. 2006.

nicht teilbar. Zweitens schafft die Vergabe von Staatsbürgerschaften auf der Basis des Kulturnationsmodells Unfrieden zwischen den Nationalstaaten, weil dies als Einmischung in die staatliche Souveränität empfunden werden kann. Dem Argument, sie diene dem Minderheitenschutz, ist entgegenzuhalten, dass dessen Überwachung nicht ins Belieben einzelner Staaten gestellt werden kann, sondern dem Europarat als einer supranationalen Institution in die Hände gelegt wurde. Damit sollte verhindert werden, dass sich die Fehler aus der Zwischenkriegszeit wiederholen und der Minderheitenschutz dazu missbraucht wird, um verdeckte Forderungen nach Grenzrevisionen zu lancieren.

Drittens kommen die betroffenen Angehörigen nationaler Minderheiten selbst in Bedrängnis, wenn sie in einer Situation spannungsgeladener bilateraler Beziehungen eine zweite Staatsbürgerschaft ihres »Mutterlands« annehmen. Sie riskieren damit häufig, die Staatsangehörigkeit ihres Heimatlands zu verlieren. Um solche Streitfälle zu vermeiden, schlagen die Befürworter von kollektiven Minderheitenrechten ein weiteres politisches Instrument aus vergangenen Jahrhunderten vor, nämlich die Einrichtung sogenannter Kondominien: »Im Rahmen eines Kondominiums üben zwei oder mehr Staaten souveräne Rechte über ein bestimmtes Territorium aus.«¹¹⁸ Damit möchte man das Recht auf Selbstbestimmung stützen, das nationale Minderheiten fordern, ihm jedoch gleichzeitig Grenzen setzen, um die Gefahr einer Sezession zu bannen. Demgegenüber zeigen Beispiele wie Bosnien-Herzegowina, dass sich ein Territorium auf Dauer weder politisch noch ökonomisch stabilisieren kann, solange zwei Staaten – in diesem Fall Kroatien und Serbien – vermittels ihrer Staatsbürgerschaften direkten Einfluss geltend machen können. Hier erweist sich das empfohlene »Institut des Kondominiums« geradezu als Hindernis für einen erfolgreichen Nationsbildungsprozess, zu dem untrennbar gehört, dass ein Staat sein Selbstbestimmungsrecht wahrnehmen kann.

Als konfliktmindernd erweist sich dagegen derjenige Ansatz des Europarats, der auf die soziale Konstruktion nationaler Minderheiten verzichtet und stattdessen verstärkt die Heimatländer selbst dazu in die Pflicht nimmt, ihre Staatsbürger vor Diskriminierungen aus ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder

¹¹⁸ Vgl. Peter Hilpold, »Neue Perspektiven der Selbstbestimmung? Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbständigung von Territorien in Europa«, in: *Europa Ethnica*, (2011) 1–2, S. 32–49, S. 46f.

religiösen Gründen zu schützen. Dieser individualrechtliche Ansatz sollte mit Nachdruck zur Überwindung aktueller Spannungen zwischen Staaten herangezogen und ein größeres Augenmerk auf dessen Umsetzung gelegt werden. Vor allem ein entscheidendes Argument spricht für dieses Vorgehen: In fast allen Konfliktfällen geht es den betreffenden Angehörigen nationaler Minderheiten darum, ihre – so empfundene – Stigmatisierung als Bürger zweiter Klasse ablegen zu können und als gleichberechtigte Bürger akzeptiert zu werden. Die Vergabe einer zweiten Staatsbürgerschaft durch das Ausland erhöht hingegen den Grad ihrer gesellschaftlichen Marginalisierung. Davon profitieren nicht zuletzt eine Reihe politischer Akteure, die sich auf diese Weise eine konstante Wählerklientel sichern können. Es verwundert nicht, dass diese Kräfte aus Eigennutz meist gegen den beschriebenen Ansatz votieren (siehe Kasten 5).

Kasten 5
Südtiroler Landtag stimmt für
doppelte Staatsbürgerschaft (9. März 2012)

»Der Südtiroler Landtag hat heute mit großer Mehrheit einen Beschlussantrag der Süd-Tiroler Freiheit angenommen, mit welchem sich dieser für die Vergabe von doppelten Staatsbürgerschaften ausspricht. Im Hinblick auf die bevorstehende Experten-Anhörung im österreichischen Parlament zur doppelten Staatsbürgerschaft sei diese Willensäußerung des Südtiroler Landtags ein wichtiges Signal an die österreichische Bundespolitik [...]

Der Beschlussantrag bezieht sich weiter auf die problematische »Bozner OSZE-Empfehlung« zum Umgang mit Minderheiten, welche eine Reihe von äußerst minderheitenfeindlichen Bestimmungen enthält: So sollen beispielsweise bilaterale Abkommen zum Minderheitenschutz nicht mehr auf ethnischer Basis erstellt werden, sondern nur mehr auf territorialer Ebene wirksam sein. [...]

Der Südtiroler Landtag hat sich durch den Beschlussantrag der Süd-Tiroler Freiheit gegen die OSZE-Empfehlungen in dieser Form ausgesprochen und dabei das Recht ethnischer Minderheiten auf eine doppelte Staatsbürgerschaft unterstrichen.«

Quelle: »STF [Süd-Tiroler Freiheit]: Landtag stimmt für doppelte Staatsbürgerschaft«, in: *Südtirol News*, 9.3.2012, <www.suedtirolnews.it/d/artikel/2012/03/09/stf-landtag-stimmt-fuer-doppelte-staatsbuergerschaft.html> (eingesehen am 16.7.2012)

Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HCNM) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Knut Vollebaek, hat im Jahre 2008 Weichen gestellt, um das aktuelle Konfliktpotential zu entschärfen. Im Juni 2008 stellte er in der italienischen Provinz Südtirol die »Bozener Empfehlungen zu Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen« der interessierten Öffentlichkeit vor (siehe Kasten 6). Darin werden alle Mitgliedstaaten der OSZE aufgefordert, Minderheitenfragen nicht politisch zu instrumentalisieren und damit die guten nachbarschaftlichen Beziehungen aufs Spiel zu setzen.

Der HCNM rät ihnen, auf die Annahme einer Schutzmachtrolle zu verzichten und die Unterstützung von Parteien im benachbarten Ausland einzustellen, die aus ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Motiven die politische Einheit des Landes untergraben. Hierzu gehört auch die massenhafte Vergabe von Staatsbürgerschaften. Diese Empfehlungen sollten zur Kenntnis genommen, intensiver diskutiert und breiter unterstützt werden.

Kasten 6

Die Bozener Empfehlungen der OSZE zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen (Juni 2008)

Empfehlung 10:

»Staaten sollten darauf verzichten, einseitige Schritte zu unternehmen, einschließlich von Unterstützungsleistungen an Ausländer auf der Basis ethnischer, kultureller, sprachlicher, religiöser oder historischer Beziehungen, die dazu dienen oder dienen sollen, die Prinzipien der territorialen Integrität zu verletzen. Staaten sollten weder direkte noch indirekte Unterstützung an ähnliche Initiativen nichtstaatlicher Akteure leisten.«

Begründung:

»Unterstützungsleistungen an bestimmte Gruppen im Ausland, die separatistische Tendenzen schüren könnten und eine schwächende und zersetzende Wirkung in den Staaten entfalten, in denen die Ausländer wohnen, verstoßen gegen die Prinzipien der Souveränität und freundschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten. Einseitige Schritte dieser Art können eine ausgewählte Finanzierung von ausländischen politischen Parteien umfassen, die auf ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Beziehungen beruhen, die Verteilung von Ausweisen, die die ethnische Herkunft bestätigen oder massenhaft eine Staatsbürgerschaft an Bürger anderer Staaten ausgeben [...]«

Quelle: OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Bolzano / Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note*, Den Haag, Juni 2008, S. 18 [eigene Übersetzung S.R.], <www.osce.org/hcnm/68722> (eingesehen am 16.7.2012).

Abkürzungen

DABC	Daržavna agencija za bálgarite v čužbina (Staatliche Agentur für die Bulgaren im Ausland)
DPS	Dviženie na prava i svobodi (Bewegung für Rechte und Freiheiten, Bulgarien)
EFA	Europäische Freie Allianz
EUDO	European Union Democracy Observatory
FIDESZ	Fiatal Demokraták Szövetsége (Bund junger Demokraten, Ungarn)
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU)
HCNM	High Commissioner on National Minorities (Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten)
HWWI	Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut
INS	Institutul Național de Statistică (Nationales Statistisches Institut, Rumänien)
MKP	Magyar Közösség Pártja (ungar., Partei der ungarischen Koalition, Slowakei)
MVSz	Weltverband der Ungarn
PCRM	Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (Kommunistische Partei der Republik Moldau)
PPMA	Partidul Popular al Maghiarilor din Ardeal (Ungarische Volkspartei in Siebenbürgen)
SMK	Strana mad'arskej koalície (slowak., Partei der Ungarischen Koalition, Slowakei)
SNS	Slovenská Národná Stranka (Slowakische Nationalpartei)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
UDMR	Uniunea Democrată Maghiară din România (Demokratischer Verband der Ungarn Rumäniens)

Literaturhinweise

Nicolai von Ondarza

Zwischen Integrationskern und Zerfaserung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration

SWP-Studie 20/2012, September 2012

<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S20_orz.pdf>

Kai-Olaf Lang

Populismus in den neuen Mitgliedsländern der EU. Potentiale, Akteure, Konsequenzen

SWP-Studie 16/2009, Mai 2009

<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S16_lng_ks.pdf>

Sabine Riedel

Nationalismus im EU-Parlament. Parteien, Standpunkte und Gegenstrategien vor den Europawahlen 2009

SWP-Studie 37/2008, Dezember 2008

<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S37_rds_ks.pdf>

Sabine Riedel

Regionaler Nationalismus. Aktuelle Gefahren für die Europäische Integration

SWP-Studie 5/2006, März 2006

<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2006_S05_rds_ks.pdf>