

Doppelbürgerrecht und Mitwirkung an ausländischen Staatsakten

Ein persönlicher Kommentierungsversuch

Es gibt Länder, die ihren Bürgern nicht erlauben, eine zweite Staatsangehörigkeit zu besitzen. **Die Schweiz** ist in dieser Beziehung grosszügig: Sie **gestattet Doppelbürgerschaften**. Das ist nationalkonservativen Kreisen ein Dorn im Auge. Ihre Bedenken richten sich gegen alles, was politischen Einflüssen des Auslandes die Haustüre öffnen könnte.

In der Tat vermag die Zugehörigkeit zu mehr als einem Staat zu **Loyalitätskonflikten** Anlass zu geben. Innerhalb von Westeuropa dürfte zwar derlei gegenwärtig kaum ernstlich zu befürchten sein. Doch es geht um eine Grundsatzfrage. Konkret aktualisiert ist sie derzeit bei Personen, die ein Zweitbürgerrecht in den USA besitzen. Von ihnen suchen nun manche, den amerikanischen Pass loszuwerden, um sich der Besteuerung durch die Vereinigten Staaten zu entziehen. Diese halten sich in ihrer Machtvollkommenheit nicht an das für Besteuerungen übliche Territorialprinzip, das heisst an die Besteuerung am Wohnsitz oder am Ort, wo Grundeigentum liegt.

Die einstweilen kaum konflikträchtigen Doppelbürgerschaften unter Westeuropäern würden die Frage nach ihrer Abschaffung nicht dringlich machen. Nun meldet sich aber ein unvorhergesehenes Problem mit schweizerisch-türkischen Doppelbürgern. Es ist jenes, das entstehen würde, wenn sie von der Türkei aufgerufen würden, über die vom dortigen Staatsoberhaupt angestrebte **Wiedereinführung der Todesstrafe** abzustimmen. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) schliesst diese aus. Auch die Bundesverfassung verbietet diese Strafe in Artikel 10 Absatz 1 Satz 2. Heisst das nun, dass eine in der Schweiz verbürgerte Person, die auch in einem fremden Staat stimmberechtigt ist, über ein solches Vorhaben in demselben aus der Schweiz heraus mitabstimmen darf? Oder darf sie vielleicht gerade wegen des hiesigen Verbots der Todesstrafe nicht mitabstimmen?

So lange die Schweiz **Ausländern die Vornahme politischer, ihr Vaterland betreffender Akte innerhalb der Schweiz nicht erlaubt**, konnte eine solche Frage nicht auftauchen. Ältere Leute erinnern sich noch an die Scharen von Italienern, die bei wichtigen Urnengängen, vorab Wahlen, zu deren Vornahme in die Heimat zurückreisten. Die hohe Zahl von Ausländern in unserer Bevölkerung hat schliesslich zum Systemwechsel geführt: Sie dürfen nun ihre Stimmen in den diplomatischen und konsularischen Vertretungen ihres Landes abgeben. Das trifft auch auf Doppelbürger zu.

Die Teilnahme an einem ausländischen Staatsakt, der einer grundlegenden Regel des schweizerischen Rechtes und einer internationalen Verpflichtung der Schweiz widerspricht, erscheint auf den ersten Blick nicht verboten, da sie ja nicht die Rechtsordnung in der Schweiz betrifft oder gar verändert. Die zweifache Rechtsgrundlage des Verbots der Todesstrafe in der Schweiz kann indessen der Auffassung rufen, dieses **Verbot gehöre zum "Ordre public" der Schweiz**. Darunter versteht man rechtliche Regeln, die so absolut fundamental sind, dass sie auch dann gelten, wenn sie nicht ausdrücklich ausformuliert sind.

In diese Richtung deutet insbesondere Satz 1 der genannten Verfassungsbestimmung. Er lautet **"Jeder Mensch hat das Recht auf Leben"**. Natürlich ist diese Bestimmung - eben wegen des Territorialprinzips - nur innerhalb der Schweizer Landesgrenzen direkt anwendbar. Wenn aber "jeder" Mensch aus schweizerischer Sicht das Recht auf Leben hat, so kann dieses

nicht schlicht entfallen, wenn er sich ausserhalb der Schweizer Grenzen befindet. Nach schweizerischer Rechtsauffassung geht es nicht an, durch Staatsakte, die auf schweizerischem Boden stattfinden, dieses Lebensrecht Menschen abzusprechen, die sich im Ausland befinden (es sei denn im Krieg, im Verteidigungsfall). Darum verlangt die Schweiz im Auslieferungsrecht - mit dem die Strafkompetenz eines anderen Staates anerkannt wird - von diesem Garantien, dass am Auszuliefernden keine Todesstrafe vollzogen wird. Der schweizerische verfassungsrechtliche Schutz des Lebens des Auszuliefernden endet nicht mit seiner Übergabe an die ausländischen Behörden.

Anhand dieser Bewertung des menschlichen Lebens in der Schweiz lässt sich sehr wohl begründen, dass ein ausländischer Staatsakt, der auf schweizerischem Gebiet durch Ausländer oder Doppelbürger vollzogen wird, um in jenem anderen Staat die Todesstrafe einzuführen, **in unerträglicher Weise gegen elementare Vorstellungen dessen verstiesse, was in der Schweiz zulässig ist**. Die Vornahme eines solchen fremden Staatsaktes hiesigenorts erscheint infolgedessen als mit dem "Ordre public" unvereinbar und unzulässig.

Als Land, das allen in seinem Machtbereich befindlichen Menschen das Recht auf Leben gewährleistet, dürfen wir uns auch befugt erachten, allen bei uns lebenden und diese Garantie geniessenden Leuten zu verbieten, hierzulande an Handlungen teilzunehmen, welche Menschen im Ausland dieses Recht auf Leben entziehen sollen. Das liegt im Sinne der Werte, die wir in unserem Land vertreten. Das würde in erster Linie heissen, dass wir in einem solchen Fall den Vertretungen des betreffend Staates bei uns die Befugnis entziehen könnten, an einer Abstimmung solcher Art mitzuwirken. Die Frage stellt sich, ob seinen hier lebenden Staatsangehörigen ebenfalls ein solches Verbot auferlegt werden könnte. **Bei Doppelbürgern** liesse sich dies am leichtesten bejahen. **Denn sie gelten in unserem Land als Schweizer, mit allen Konsequenzen**. Dass solche Verbote z.B. durch briefliche Stimmabgabe umgehbar wären, brauchte keinen Grund zu bilden, darauf zu verzichten. Der deutliche Signalcharakter solcher Verbote dürfte nämlich nicht zu unterschätzen sein.

Unter solchen Umständen wird ein Einzelfall einer derart problematischen Volksabstimmung nicht ohne weiteres einen zwingenden Grund zur Abschaffung von Doppelbürgerrechten bilden. Bei einer solchen Massnahme käme man ohnehin kaum darum herum, **bestehende Doppelbürgerschaften als wohlerworbenen Besitzstand weiterhin zu dulden**. Es gibt darunter auch einige historische Sonderfälle, die Rücksicht verdienen. So etwa das Schweizer Bürgerrecht der auch in Österreich und in Tschechien verbürgerten Fürsten Schwarzenberg. Ihr Zürcher Bürgerrecht besteht seit Jahrhunderten. Ein Inhaber desselben hat beim Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich (1938) auch vom Schweizer Pass Gebrauch gemacht, als er in unser Land emigrierte und sich in den Dienst des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz stellte.

Ein neuestens vorgebrachtes Argument gegen Doppelbürgerschaften lautet nun dahin, es verstosse gegen den **Grundsatz „one man, one vote“**, weil es erlaube, in zwei verschiedenen Staaten politische Rechte auszuüben. Wäre man dabei geblieben, dass politische Rechte nur in dem Land ausgeübt werden können, in dem der Doppelbürger Wohnsitz hat, verlöre dieses Argument viel Überzeugungskraft. Diese dürfte indessen ohnehin nicht überwältigend sein, da es eigentlich logisch ist - so im Privatrecht -, Stimmrechte in allen Körperschaften zu dulden, denen man angehört. Erst wo gewichtige übergeordnete Grundsätze wie das Recht auf Leben mit dieser Logik kollidieren, liegen die Dinge anders.

Ob, wann und wie die hier in Betracht gezogenen Verbote zu erlassen wären, wird hier nicht untersucht. Es ginge dabei um die Frage, ob zuerst eine gesetzliche Grundlage zu schaffen wäre oder ob in bestimmten Fällen eine aussenpolitische Verfügung des Bundesrates genügen würde.

Beizufügen ist an dieser Stelle schliesslich, dass die obigen Ausführungen dazu bestimmt sind, in einem aktuellen Fall zum Nachdenken und Ausdiskutieren anzuregen. Es sind Ausführungen eines Mitgliedes der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG), für die dieses Mitglied allein die Verantwortung trägt. Für die NHG liegt keine Verbindlichkeit vor. Verbindlich ist für die NHG allerdings, zu staatsbürgerlichen Überlegungen und Gesprächen zu animieren, was hiemit versucht wird.

7. Juni 2017

Roberto Bernhard

NHG Winterthur