



Illustration Greser & Lenz

Da zwei oder mehr Staatsangehörigkeiten zu rechtlichen und politischen Schwierigkeiten führen können, verpflichteten sich mehrere Staaten im Jahr 1963 vertraglich zur Verringerung der Mehrstaatigkeit. Volljährige Staatsangehörige, die freiwillig eine andere Staatsangehörigkeit erwerben, sollten ihre vorherige Staatsangehörigkeit verlieren. Vor allem aus integrationspolitischen Gründen wurde das Verbot der Mehrstaatigkeit in den Folgejahren in vielen westeuropäischen Staaten immer weiter ausgehöhlt. Im Dezember 2001 kündigte Deutschland das Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit – eines der wenigen multilateralen Verträge, welche die Bundesrepublik in ihrer Geschichte jemals gekündigt hat. Heute leben in Deutschland mehr als 4,3 Millionen Personen, die neben ihrer deutschen mindestens eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen. Für diese Menschen, aber auch für den deutschen Staat ist die doppelte Staatsangehörigkeit mit nicht unerheblichen Nachteilen verbunden.

In jüngster Zeit haben vor allem zwei Ereignisse diese Nachteile ins Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt. Die von dem amerikanischen Präsidenten Trump am 27. Januar 2017 unterzeichnete Verfügung zum „Schutz der Nation gegen die Einreise von Terroristen“, die Staatsangehörige der mehrheitlich islamischen Länder Iran, des Iraks, Sudan, Syrien, Somalia, Libyen und des Jemens mit einem generellen Einreiseverbot belegte, betraf zunächst auch mehr als 130.000 deutsche Staatsangehörige, die neben der deutschen die Staatsangehörigkeit eines dieser Länder besitzen.

Das generelle Einreiseverbot für Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit wurde zwar auf politische Intervention hin nach nur wenigen Tagen wieder zurückgenommen. Zwingend war dies jedoch nicht. Völkerrechtlich steht es der amerikanischen Regierung frei, ob sie Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit zum Beispiel als Deutsche oder Iraner behandelt.

Bürde des Doppelpasses

Mehrfache Staatsangehörigkeit als Damoklesschwert: Jedes Land kann Doppelstaatler auf seinem Gebiet als nur eigene Landsleute behandeln.

Von Stefan Talmon

Insbesondere gibt es keine völkerrechtliche Regel, die es der Regierung vorschreibt, ihren Entscheidungen oder der Anwendung ihres Recht ausschließlich die Staatsangehörigkeit des Staates zugrunde zu legen, in dessen Gebiet ein Doppelstaater seinen gewöhnlichen oder hauptsächlichlichen Aufenthalt hat oder mit dem dieser den Umständen nach tatsächlich am meisten verbunden ist. Die entsprechende Bestimmung des Übereinkommens über gewisse Fragen beim Konflikt von Staatsangehörigkeitsgesetzen von 1930 ist für die Vereinigten Staaten als Nichtvertragspartei nicht bindend und hat sich auch völkerrechtlich nicht durchgesetzt. So stellen viele Staaten heute bei der Anwendung ihres Rechts auf Doppelstaater nicht auf die effektive Staatsangehörigkeit, sondern darauf ab, mit welchem Pass eine Person eingereist ist oder unter welcher Staatsangehörigkeit sie ihren Visumantrag gestellt hat.

Dass es den Staaten freisteht, welche Staatsangehörigkeit sie als maßgeblich ansehen, zeigt sich vor allem in Ausnahmesituationen. So rechtfertigte das Deutsche Reich 1916 die Behandlung eines Amerikaners, der auch die britische Staatsbürgerschaft besaß, als Feindstaatsangehöriger mit „dem allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts, wonach ein Feindstaatsangehöriger, der zugleich auch die Staatsangehörigkeit eines neutralen Staats besitzt, als Feindstaatsangehöriger behandelt werden

darf und keine Rücksicht auf seine neutrale Staatsangehörigkeit genommen werden muss“. Die Vereinigten Staaten verfahren während des Zweiten Weltkriegs ebenso und internierten auch Japaner mit neutraler Staatsangehörigkeit. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 führte die Regierung das „Nationale Sicherheit Einreise-Ausreise Registrierungssystem“ ein, das Angehörige von 25 zumeist islamischen und arabischen Staaten, die sich in den Vereinigten Staaten aufhielten, einer verschärften Meldepflicht unterwarf. Dieses System, das erst in den letzten Tagen der Obama-Präsidentschaft aufgehoben wurde, galt ausdrücklich für „alle Ausländer, die Bürger oder Staatsangehörige eines der aufgelisteten Länder sind, ungeachtet einer doppelten Staatsangehörigkeit“. Auch Deutsche waren betroffen. Vor diesem Hintergrund dürften Reisen von Deutschen mit doppelter Staatsangehörigkeit nach Amerika auf nicht absehbare Zeit unter dem Damoklesschwert der doppelten Staatsangehörigkeit stehen.

Das zweite Ereignis, das die Nachteile der doppelten Staatsangehörigkeit jüngst zutage treten ließ, ist der Fall des Journalisten der Obama-Präsidentschaft, der neben der deutschen auch die türkische Staatsbürgerschaft besitzt, wurde am 14. Februar 2017 in Istanbul wegen des Verdachts der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung in Polizeigewahrsam genommen. Später wies Bundeskanzlerin Merkel in ei-

nem Gespräch mit dem türkischen Ministerpräsidenten darauf hin, „wie wichtig es sei, dass Herr Yücel durch die deutsche Botschaft umfassend konsularisch betreut werden kann“. Schon diese Formulierung zeigt, dass es sich hier lediglich um einen politischen Wunsch handelte, denn ein völkerrechtlicher Rechtsanspruch auf Ausübung des konsularischen Schutzes besteht im Fall Yücel nicht.

Nach Artikel 36 Abs. 1(b) des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen von 1963 sind die Konsuln eines Staates zwar grundsätzlich berechtigt, ihre Staatsangehörigen während der Haft aufzusuchen, mit ihnen zu sprechen und zu korrespondieren, sich für angemessene Haftbedingungen einzusetzen sowie für ihre Vertretung in rechtlicher Hinsicht zu sorgen. Dies gilt jedoch nicht für Doppelstaater. In Fällen von doppelter Staatsangehörigkeit hat jeder der beiden Heimatstaaten völkerrechtlich das Recht, diese Personen auf seinem Staatsgebiet ausschließlich als seine eigenen Staatsangehörigen zu behandeln. Da die Türkei Deutsch-Türken nur als Türken und nicht als Deutsche sieht, kann sie sich gegen jegliche Form konsularischer Einmischung durch Deutschland verhalten. Auch nach einer Haftentlassung nutzt Yücel der deutsche Pass in der Türkei wenig. Ausreisen kann er als Türke nur mit einem gültigen türkischen Reisepass. Ist dieser abgelaufen oder wird dieser von den Behörden eingezogen,

sitzt er trotz deutscher Staatsangehörigkeit in der Türkei fest.

Auch dem diplomatischen Schutz Yücel durch Deutschland sind im vorliegenden Fall enge Grenzen gesetzt. Grundsätzlich kann ein Staat durch diplomatische Mittel oder Klage vor einem internationalen Gericht die Verantwortlichkeit eines anderen Staates für völkerrechtswidrige Handlungen gegenüber seinen Staatsangehörigen geltend machen. Ursprünglich war der diplomatische Schutz gegenüber einem anderen Staat, dem eine Person ebenfalls angehört, gänzlich ausgeschlossen. Noch im Jahr 2003 argumentierten die Vereinigten Staaten im Fall von amerikanisch-mexikanischen Doppelstaatern vor dem Internationalen Gerichtshof, dass Mexiko diesen keinen diplomatischen Schutz gegenüber den Vereinigten Staaten gewähren könne. Die UN-Völkerrechtskommission stellte jedoch zwei Jahre später in einem nicht bindenden Entwurf fest, dass bei Doppelstaatern diplomatischer Schutz gegen den anderen Heimatstaat ausnahmsweise dann zulässig sein soll, wenn die Staatsangehörigkeit des einen Staates die Staatsangehörigkeit des anderen Staates zum Zeitpunkt des Völkerrechtsverstoßes „überwiegt“.

Diese Ausnahme ist jedoch eng auszulegen. Deutschland trüge hier die Beweislast für das Überwiegen seiner Staatsangehörigkeit. Im Hinblick darauf, dass Deniz Yücel seit Mai 2015 in Istanbul gelebt und gearbeitet hat, wäre dies schwierig; insbesondere, da er mangels offizieller Akkreditierung dort formal nicht als ausländischer Journalist tätig war. Vor diesem Hintergrund müssen sich Deutsch-Türken, die im derzeitigen politischen Klima in die Türkei reisen, im Klaren darüber sein, dass sie in der Türkei keine Deutschen sind und gegen heftige Maßnahmen ihres anderen Heimatlandes nur sehr begrenzt geschützt werden können.

Professor Dr. Stefan Talmon ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Straßburg muss handeln

Die Türkei vor Gericht

In Straßburg warten Tausende von Beschwerden türkischer Staatsangehöriger auf eine Entscheidung. Sie beklagen nach dem Militärputsch Folter, Freiheitsentziehung und Entlassung und warten auf eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Bisher hat der Gerichtshof einige Beschwerden wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen türkischen Rechtsweges zurückgewiesen. Er hat sich offenbar noch nicht mit der Frage befasst, ob es noch einen effektiven Rechtsweg in der Türkei gegen Maßnahmen nach der Notstandserklärung gemäß Artikel 15 der Menschenrechtskonvention gibt. Diese Norm erlaubt eine Abweichung von der Konvention im Notstand, aber nur, soweit es die Lage unbedingt erfordert. Eine Abweichung vom Folterverbot ist ausdrücklich ausgeschlossen. Zwei Verfassungsrichter sind in einem merkwürdigen Verfahren von der Mehrheit dieses Gerichts abgesetzt worden. Wenn in einem Staat ein Zustand eingetreten ist, in dem die Konventionsrechte, die auch im Notstand beachtet werden müssen, generell nicht mehr wirksam sind, so liegt eine sogenannte Verwaltungspraxis („administrative practice“) vor. Hier bedarf es keiner Erschöpfung des Rechtsweges, weil dieser nicht wirksam ist. Die Berichte über die Zustände in der Türkei beunruhigen, insbesondere der Bericht der Venedig-Kommission des Europarates über die Verhaftungen und Entlassungen, die auch im Notstand überprüft werden müssen.

Was könnte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte tun? Er sollte einige Pilotverfahren zu Folter, unverhältnismäßiger Freiheitsentziehung und kursorisch begründeten Entlassungen von Richtern und Beamten zustellen und schnell mündlich verhandeln. Ob das zur Veränderung der Lage führt, ist nicht sicher. Aber das kann nicht entscheidend sein. Die Europäische Konvention für Menschenrechte ist 1950 unterzeichnet worden, um Entwicklungen wie die in Deutschland 1933 möglichst zu verhindern. Die Türkei hat die Menschenrechtskonvention 1954 ratifiziert. Offenbar ist jetzt von der Türkei ein Verfahren eingeführt worden, in dem ein Ausschuss von Regierungsbeamten Beschwerden prüfen soll. Man kann nicht annehmen, dass das zu einer Veränderung der Lage führt. Die offenbar von der Türkei dargelegte Möglichkeit, eine Entscheidung der Kommission vor Gericht anzufechten, würde nicht dazu führen, dass die Beschwerdeführer bei Einlegung ihrer Beschwerde einen Rechtsweg zur Verfügung hätten. Wenn man sich vergegenwärtigt, dass nach dem Militärputsch in Griechenland 1968 eine Staatenbeschwerde von Dänemark, Norwegen, Schweden und den Niederlanden eingeleitet wurde und dieselben Staaten sowie Frankreich 1982 nach dem Militärputsch in der Türkei ebenso reagierten, fragt man sich, ob die glückliche Überwindung des Militärputsches 2016 ein ausreichender Grund dafür ist, die gegenwärtige Lage nicht ebenso ernst zu nehmen. Die Venedig-Kommission schildert Vorgänge wie die Massenverhaftungen, die typisch sind für Entwicklungen nach putschartigen Entwicklungen. Es gehört zur Verantwortung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, jetzt tätig zu werden.

Professor Dr. h. c. Jochen Frewein war 1981 bis 1993 Vizepräsident der Europäischen Kommission für Menschenrechte und mit Beweiserhebungen in der Türkei befasst.

Die Tücken der Chancengleichheit

Der vom Bundesverfassungsgericht wieder ins Spiel gebrachte Ausschluss von Parteien wie der NPD von der Parteienfinanzierung ist schwierig / Von Julian Krüper

Es war ein unscheinbarer Satz, den Gerichtspräsident Andreas Voßkuhle bei der Verkündung des NPD-Urteils sprach und der seither, mehr als das Urteil selbst, die politische Diskussion bestimmt: Der verfassungsändernde Gesetzgeber könne, wenn er denn wolle, mit anderen Mitteln als dem Verbot gegen Parteien aktiv werden, die verfassungsfeindlich seien, aber mangels politischer Bedeutung nicht verboten werden könnten.

Die Idee dazu ist nicht neu. Bislang hielt man sie verbreitet für unvereinbar mit dem Parteienprivileg. Das soll sich aus Artikel 21 Absatz 2 GG ergeben und besagen, dass eine Partei entweder verboten ist oder nicht. Ist sie es nicht, so darf sie deswegen nicht anders als andere Parteien behandelt werden. Ob sich das zwingend aus dem Grundgesetz ergibt, konnte man stets bezweifeln. Denn anders als der Konvent von Herrenchiessee hat sich das Grundgesetz gerade gegen die Aufnahme einer solchen Regelung entschieden. In den Bundesländern sieht man nun, nach der Niederlage in Karlsruhe, an diesem Punkt die Gelegenheit, wenigstens symbolisch siegreich aus der Auseinandersetzung mit der NPD hervorzugehen. Das Land Niedersachsen hat daher dem Bundesrat zwei Gesetzentwürfe vorgelegt. Offenbar besteht höchste Eile, denn es handelt sich – keine vier Wochen nach dem Karlsruher Urteilspruch – schon um den zweiten Versuch des Landes. Einen ersten hatte das Land Anfang Februar wieder zurückgezogen.

Die Regierung des Landes Niedersachsen schlägt vor, dem Artikel 21 Absatz 3 GG einen neuen, zweiten Satz hinzuzufügen: „Parteien, die Bestrebungen gegen die

freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland verfolgen, können auf Grund eines Gesetzes von der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien ausgeschlossen werden.“ Die Verfassungsänderung allein wird nicht ausreichen, sondern bedarf der Konkretisierung im einfachen Gesetz. Die ist aber rechtlich und rechtspolitisch komplexer, als der Vorschlag aus Hannover suggeriert. Vier Fragen stellen sich, die der Vorschlag nicht oder nur im Ansatz beantwortet: Wer soll entscheiden? Wie lange soll die Entscheidung gelten? Welche Wirkungen soll die Entscheidung haben? Und vor allem: Zieht die Verfassung dem Ausschuss einer Partei von der Parteienfinanzierung trotz Verfassungsänderung äußere Grenzen?

Der vorliegende Entwurf beantwortet die Frage nach dem Entscheidungsträger nur implizit. Paragraph 18 Absatz 1 ParteienG soll einen Satz 3 erhalten, der in Anlehnung an den neuen Artikel 21 Absatz 3 Satz 2 GG feststellt, dass die verfassungsfeindlichen Parteien von der Parteienfinanzierung ausgeschlossen seien. Wer diese Feststellung trifft, sagt der Entwurf nicht. Das kann nur bedeuten, dass der Bundestagspräsident in seiner Funktion als Parteienfinanzierungsbehörde die Entscheidung treffen soll. Gegen diese Entscheidung soll sodann ein verkürzter Rechtsweg zum Bundesverwaltungsgericht gegeben sein, das erst- und letztinstanzlich entscheidet. Gegen seine Entscheidung stünde dann wiederum die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht offen.

Dass der Entwurf die Entscheidung nicht unmittelbar in Karlsruhe ansiedelt,

ist richtig, weil es sich bei ihr, noch mehr als es im Verfassungsrecht ohnehin stets der Fall ist, um eine politische Entscheidung handelt, die verfassungsrechtlich nicht so stark determiniert ist, wie es scheinen mag. Das Gericht neben dem Parteienverbot mit einem weiteren tatsächlichen Verfahren zu befassen, liegt, gerade wegen des hohen politischen Symbolwerts eines Ausschlusses von der Parteienfinanzierung, nicht nahe.

Ob die Entscheidung aber nun gerade beim Bundestagspräsidenten als mittelverwaltender Behörde richtig aufgehoben ist, erscheint nicht weniger fraglich. Wenn auch das Gericht und der Bundestagspräsident in der Sache das Gleiche prüfen würden, so ist der Bundestagspräsident nicht nur Behörde, sondern in Person des konkreten Amtsträgers auch Präsident des Verfassungsorgans Bundestag. Der ist wiederum durch Parteien geprägt, die miteinander um Anteile an der staatlichen Parteienfinanzierung konkurrieren. Die Gefahr der politischen Instrumentalisierung einer Ausschlussentscheidung liegt auf der Hand. Dabei muss gar nicht böse Absicht im Spiel sein. Aber: Darüber, was man politisch und verfassungsrechtlich wollen und sagen darf und was nicht, kann man politisch höchst unterschiedlicher Meinung sein. Der Bundestagspräsident, gefangen zwischen der Rolle als Verwaltungsorgan und parteipolitisch durchformter Präsidialrolle, sollte mit dieser Frage daher nicht belastet werden, um die Neutralität einer Ausschlussentscheidung schon gegen den Schein der Befangenheit abzusichern.

Als hinreichend politische, nicht aber parteipolitische Instanz rückt daher der Bundespräsident in den Blick. Dieser könn-

te, in Erweiterung seiner „Reservfunktion“, auf Antrag eines Verfassungsorgans oder des Bundestagspräsidenten, über den Ausschluss einer Partei von der Parteienfinanzierung entscheiden. Der besondere symbolische Stellenwert und Ausnahmecharakter einer solchen Entscheidung würde dadurch deutlich und die Entscheidung über die Teilnahme an der Parteienfinanzierung von der Verwaltung getrennt. Gegen eine Ausschlussentscheidung des Bundespräsidenten könnte dann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden, was den Konflikt als politischen und verfassungsrechtlichen Konflikt erkennbar werden ließe und in bewährte prozessuale Bahnen lenkte.

Eine weitere, vom niedersächsischen Entwurf nicht adressierte Frage betrifft die Dauer der Entscheidungswirkung. Parteien sind dynamische soziale Gebilde, die sich aus Personen, Ressourcen und idealen Elementen zusammensetzen, die einem permanenten Wandel unterliegen. Damit wird notwendig, über die Dauer des Ausschlusses von der Parteienfinanzierung eine verhältnismäßige gesetzliche Entscheidung zu treffen. Trifft man diese nicht, ist sie bei der Festsetzung der Parteienfinanzierung jährlich durch den Bundestagspräsidenten erneut zu treffen. Das ist zwar denkbar und wäre auch parteischonend, aber weder unter verfassungspolitischen noch unter Rechtsschutzgesichtspunkten besonders elegant.

Unabhängig davon, durch wen die Entscheidung zu treffen wäre, bedarf es eigener Verfahrensregeln und Entscheidungsmaßstäbe. Denn dass der Bundes- oder der Bundestagspräsident in regelmäßigen Abständen Prüfungen durchführt, deren Auf-

wand an den des jüngsten Karlsruher Verbotverfahrens heranreicht, ist kaum anzunehmen. Wie groß aber muss der Aufwand sein? Welche Beweismaßstäbe sollen gelten? Welche materiellen Maßstäbe sollen gelten? Wer die gerichtliche Logik des Ausnahmeverfahrens Parteiverbot zur exekutiven Logik eines Regelverfahrens umbauen möchte, muss deswegen einen größeren Regelungsaufwand betreiben.

Schließlich sollte der Gesetzgeber mindestens klarstellen, ob der Ausschluss einer Partei von der Parteienfinanzierung weitere Folgen hat. Denn Leistungen der öffentlichen Hand an Parteien umfassen mehr als die staatliche Parteienfinanzierung. Es geht damit also um die Frage, ob eine verfassungsfeindliche Partei von allen öffentlichen Leistungen ausgeschlossen werden kann und wer darüber entscheidet. Konkret: Kann also eine Partei, die von der Parteienfinanzierung ausgeschlossen wird, auch der Zugang zu gemeindlichen Stadthallen versperrt werden? Lässt sich die Nutzung der öffentlichen Straßen für Plakatierungen und Werbestände straßenrechtlich unterbinden? Kann einer verfassungsfeindlichen Partei Wahlwerbung im Rundfunk verweigert oder die Teilnahme an Fernseh- und Rundfunksendungen versagt werden? Wie steht es um die Berücksichtigung der Partei bei Werbung oder redaktionellen Formaten privater Medienternehmen?

Das führt zur letzten Frage. Eine Änderung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Parteienfinanzierung würde aus dem bisherigen harmonischen Zweiklang verfassungstreuer und verfassungswidriger Parteien einen dissonanten Dreiklang machen: verfassungswidrig – verfassungs-

feindlich – verfassungstreu. Das hat das Bundesverfassungsgericht im Grundsatz schon abgelehnt. Unklar ist aber, inwiefern verfassungsfeindliche Parteien ungleich behandelt werden können. Der Gesetzgeber muss sich nämlich fragen, ob es aus Gründen der Verhältnismäßigkeit einen Abstand zwischen den Rechtswirkungen eines echten Parteiverbots und Maßnahmen unterhalb der Verbotsschwelle geben muss.

Im Kern geht es darum, ob mit der geplanten Novellierung der Anspruch auf Chancengleichheit für verfassungsfeindliche Parteien gänzlich abgeschafft wäre. Bedeutsam ist es weniger für die ins Auge gefasste Verfassungsänderung, die kaum an der Hürde des Artikel 79 Absatz 3 GG straucheln wird, wie der Gesetzentwurf aus Niedersachsen zu Recht feststellt. Sie ist aber wichtig für die einfach-gesetzliche Ausgestaltung der Ausschlussregeln. Ob diese Ausgestaltungsentcheidungen aller verfassungsrechtlichen Beschränkungen durch die Chancengleichheit ledig wären, ist bis dato nicht beantwortet. Dass jegliche, auf verhältnismäßige Gleichbehandlung zielenden verfassungsrechtlichen Anforderungen durch den neuen Artikel 21 Absatz 3 Satz 2 GG dispensiert würden, möchte man kaum annehmen.

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber im NPD-Urteil im Umgang mit verfassungsfeindlichen Parteien eine Richtung gewiesen. Finden muss der Gesetzgeber diesen Weg allerdings selbst. Er ist viel steiniger, als es scheint. Man muss ihn nicht beschreiten.

Professor Dr. Julian Krüper lehrt Öffentliches Recht und Verfassungstheorie an der Ruhr-Universität Bochum.