



06.086

Für demokratische Einbürgerungen. Volksinitiative

03.454 Für demokratische Einbürgerungen. Volksinitiative

ARGUMENTARIEN PRO

Argumentarium

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	1
2. Verfassungsrecht	2
2. 1. Bundesverfassung	2
2. 2. Die Intervention des Bundesgerichts	3
2. 3. Die Europäische Staatsangehörigkeits-Konvention	4
2. 4. Die Einzelinitiative Joder	4
3. Willensnation Schweiz	5
4. Nur eine Volksinitiative schafft Klarheit	7
4. 1. Wortlaut und Zielsetzung der SVP-Initiative	7
4. 2. Politischer Entscheid oder Verwaltungsverfügung	7
4. 3. Das Recht auf freie Willensbildung	8
4. 4. Demokratisches oder willkürliches Vorgehen	9
4. 5. Ausreichend informiert?	10
5. Absicht der Initiativ-Gegner: Masseneinbürgerungen	11
6. Unwahre Argumente der Gegner	13
6. 1. Volksentscheid oder Gerichtsentscheid	13
6. 2. Beschwerderecht: Entmachtung des Souveräns	13
7. Menschenrechte – Politische Rechte – Völkerrecht	14
7. 1. Bürgerrecht: Ein politisches Recht	14
7. 2. Der Einfluss des Völkerrechts	15

1. Ausgangslage

Bis Mitte 2003 waren die Zuständigkeiten bezüglich Bürgerrechtserteilung im ordentlichen Verfahren klar:

Bund und Kantone setzten die **Voraussetzungen** für die Bürgerrechtserteilung fest. Den **Entscheid** trafen die **Gemeinden**, wobei die Gemeinden in der Bestimmung des dafür zuständigen Organs frei waren. Ihr Entscheid war **endgültig**.

Mitte 2003 sprach das **Bundesgericht** überraschend ein **Verbot von Urnenabstimmungen** zu Einbürgerungsverfahren aus und setzte gegen negative Entscheide ein **Rekursrecht** fest – ohne dass für ein solches Urteil eine Verfassungsgrundlage bestanden hätte.

Dieser Bundesgerichtsentscheid durchbrach Gemeinde-Autonomie und Gewaltentrennung. Er setzte den Souverän als oberstes Organ in der direkten Demokratie ab.

Daraufhin beschloss eine Delegiertenversammlung der SVP am 13. September 2003 auf Älgi-Alp (OW) die Lancierung einer Volksinitiative, welche den Einbürgerungsentscheid als abschliessenden Entscheid der Wohngemeinde festlegen und ein Rekursrecht gegen ablehnende Entscheide ausschliessen sollte.

2. Verfassungsrecht

2. 1. Bundesverfassung

Die Bundesverfassung sagt zur Bürgerrechtserteilung folgendes:

Art. 37 **Bürgerrechte**

1. *Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt.*
2. *Niemand darf wegen seiner Bürgerrechte bevorzugt oder benachteiligt werden. Ausgenommen sind Vorschriften über die politischen Rechte in Bürgergemeinden und Korporationen sowie über die Beteiligung an deren Vermögen, es sei denn, die kantonale Gesetzgebung sehe etwas anderes vor.*

Art. 38 **Erwerb und Verlust der Bürgerrechte**

1. *Der Bund regelt Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung.*
2. *Er erlässt Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.*
3. *Er erleichtert die Einbürgerung staatenloser Kinder.*

Diese beiden Artikel sind aufgeführt im 2. Kapitel der Bundesverfassung **«Bürgerrecht und politische Rechte»** – nicht etwa im Kapitel **«Grundrechte»**.

Aus dieser Verfassungsgrundlage wurde die während Jahrzehnten gültige und bewährte **Praxis** abgeleitet, wonach der **Einbürgerungsentscheid in der Gemeinde** getroffen wird. Die Gemeinde war dabei bis zum Jahr 2003 frei in der Bestimmung des für den Entscheid zuständigen Organs. Entscheidungen von Gemeindeversammlungen sowie Urnenabstimmungen über Einbürgerungsbegehren waren gleichermaßen häufig wie die durch den Souverän beschlossene Delegation des Entscheids an ein Gemeindeparlament, an eine spezielle Einbürgerungsbehörde oder an die Gemeinde-Exekutive.

Unbestritten war, dass der Einbürgerungsentscheid **politischer Natur** war, so dass **kein Rekursrecht** zu dessen Anfechtung bestand.

2. 2. Die Intervention des Bundesgerichts

Am 9. Juli 2003 hat das Bundesgericht **Urnenabstimmungen** über Einbürgerungen **verboten**.

Seine Begründung: Wenn der Einbürgerungsentscheid an der Urne getroffen werde, dann erfolge er ohne Begründung. Damit sei die rechtliche Anfechtung eines negativen Entscheids mittels Rekurs nicht möglich. Ein Rekursrecht gegen negative Einbürgerungsentscheide sei indessen zwingend erforderlich. Ein Entscheid ohne Begründung habe **«willkürlichen Charakter»**.

Um dieser Forderung nach einer Rekursmöglichkeit Nachachtung zu verschaffen, wertete das Bundesgericht den Einbürgerungsentscheid – entgegen aller schweizerischen Tradition, entgegen aller in der Bundes- und in den Kantonsverfassungen festgehaltenen Grundsätze – faktisch kurzerhand ab zu einer blossen **«Verwaltungsverfügung»**, der jede politische Dimension abgehe.

Diese willkürliche, dem Souverän nie zum Entscheid unterbreitete **Abwertung des Einbürgerungsentscheids** durch das Bundesgericht hat in der ganzen Schweiz heillose **Verwirrung** angerichtet. Vor allem deshalb, weil das Bundesgericht sich zwar das Verbot eines bisher üblichen, stets als verfassungsmässig anerkannten Einbürgerungsverfahrens (Urnenabstimmung) anmassen konnte. Aufgrund der Gewaltentrennung in der Schweiz hat das Bundesgericht indessen sicher nicht das Recht, statt des von ihm verbotenen ein neues Verfahren verbindlich festzulegen.

Diese Kompetenz haben einzig die Eidgenössischen Räte bzw. die Stimmbürger als Souverän. Im **Ständerat** wurde diese Frage bereits durchberaten. In klarem Widerspruch zum Bundesgericht hielt der Ständerat daran fest, dass der Einbürgerungsentscheid ein **politischer Entscheid** ist, der **nicht durch Rekurs angefochten** werden könne.

So weiss heute schlicht niemand, wie die vom Bundesgericht – in der Bundesverfassung nirgends abgestützte – «Begründungspflicht» bei ablehnenden Einbürgerungsentscheiden z.B. an einer Gemeindeversammlung (welcher das Bundesgericht das Recht zur Bürgerrechtserteilung noch immer einräumt) zu erfüllen ist.

Spekulationen, Thesen und Gegenthesen schiessen ins Kraut. **Die Rechtssicherheit ist dahin**. Einzelne Gemeinden haben Bürgerrechtserteilungen generell sistiert. Einige dieser Gemeinden werden deshalb von Kantonsregierungen gerüffelt, andere lässt man gewähren. Insbesondere grosse Agglomerationsgemeinden und Städte nutzen das vom Bundesgericht mit seinem Willkür-Urteil verschuldete Rechts-Vakuum für eigentliche **Masseneinbürgerungs-Aktionen** aus. Die Empörung im vom Bundesgericht regelrecht an die Wand gespielten Souverän nimmt zu. Vor allem dort, wo sich Kantonsregierungen oder auch bloss

kantonale Funktionäre direkt in Einbürgerungsentscheide einmischen – die Rechte des Souveräns und die Regeln der direkten Demokratie mit Füssen tretend.

2. 3. Die Europäische Staatsangehörigkeits-Konvention

Am 6. November 1997 hat der **Europarat** das «*Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit*» beschlossen. In den Artikeln 3 und 4 dieses Übereinkommens werden «*Allgemeine Grundsätze zur Staatsangehörigkeit*» festgelegt. Diese beiden zentralen Artikel der Konvention haben den folgenden Wortlaut:

Artikel 3 – Zuständigkeit des Staates

1. *Jeder Staat bestimmt nach seinem eigenen Recht, wer seine Staatsangehörigen sind.*
2. *Dieses Recht ist von den anderen Staaten anzuerkennen, soweit es mit anwendbaren internationalen Übereinkommen, dem Völkergewohnheitsrecht und den mit Bezug auf die Staatsangehörigkeit allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen in Einklang steht.*

Artikel 4 – Grundsätze

Die Staatsangehörigkeitsvorschriften jedes Vertragsstaats müssen auf folgenden Grundsätzen beruhen:

- a) *Jeder hat das Recht auf eine Staatsangehörigkeit;*
- b) *Staatenlosigkeit ist zu vermeiden;*
- c) *niemandem darf die Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen werden;*
- d) *weder die Schliessung noch die Auflösung einer Ehe zwischen einem Staatsangehörigen eines Vertragsstaats und einem Ausländer noch die Änderung der Staatsangehörigkeit eines Ehegatten während der Ehe berührt ohne weiteres die Staatsangehörigkeit des anderen Ehegatten.*

Aus diesen beiden zentralen Artikeln wird klar, dass die Verleihung der Staatsangehörigkeit konsequent **staatlichem Recht** folgt. Das Übereinkommen umfasst insgesamt 32 Artikel. Weil das Abkommen in Artikel 11 verlangt, dass ein negativer Einbürgerungsentscheid eine schriftliche Begründung enthalten müsse, hat der **Bundesrat bisher darauf verzichtet**, der Schweizerischen Bundesversammlung die **Ratifizierung** dieses Abkommens zu beantragen.

Auch wenn die Schweiz den in diesem Übereinkommen fixierten fundamentalen Anforderungen ans Bürgerrecht entspricht, so ist es zweifellos **unzulässig, unter Umgehung des Souveräns Bestimmungen aus dieser von der Schweiz bisher nicht ratifizierten Konvention als in der Schweiz direkt anwendbar zu erklären**. Weder wurde dieses Europarats-Übereinkommen dem schweizerischen Parlament zur Ratifizierung vorgelegt noch via Staatsvertragsreferendum dem Volk zur Genehmigung unterbreitet. Als korrekt könnte allenfalls ein Verfahren bezeichnet werden, in dessen Rahmen dem Schweizervolk eine Vorlage zwecks Einführung des in der Konvention enthaltenen Beschwerderechts unterbreitet würde, über die der schweizerische Souverän danach in einer Volksabstimmung in aller Freiheit mit Ja oder Nein entscheiden könnte.

2. 4. Die Einzelinitiative Joder

Am 3. Oktober 2003 hat *Nationalrat Rudolf Joder (SVP, BE)*, seit 1989 Gemeindepräsident der Berner Vorortsgemeinde Belp, eine Parlamentarische Initiative eingereicht. Diese hat den folgenden Wortlaut:

«Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich folgende Parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein:

Die Bürgerrechtsgesetzgebung ist so zu revidieren, dass die Gemeinden und Kantone bei der Einbürgerung bezüglich zuständigem Organ und Verfahren autonom sind und über die Einbürgerung abschliessend entscheiden können.»

Die dafür als zuständig erklärte Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat zur Einzelinitiative bereits **in positivem Sinn** Stellung genommen. Sie empfiehlt dem Nationalrat, die Initiative zu unterstützen und die Kommission mit der Ausarbeitung der entsprechenden Gesetzgebung zu beauftragen. Der Nationalrat wird demnächst über diese Initiative entscheiden.

Damit liegt ein nationalrätlicher Vorentscheid vor, welcher das **Rekursrecht bei negativen Einbürgerungsentscheiden verneint**. Dieser Entscheid widerspricht dem vom Bundesgericht verlangten Rekursrecht gegen negative Einbürgerungsentscheide diametral.

Klar ist, dass diese Initiative nicht zuletzt deshalb eine vorläufige Unterstützung in der zuständigen Parlamentskommission fand, weil zum Zeitpunkt ihrer Vorberatung von Seiten der SVP die Lancierung einer Volksinitiative mit gleicher Zielsetzung bereits angekündigt war. Im Unterschied zur Parlamentarischen Initiative muss die Volksinitiative zwingend Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden. Die SVP strebt ihr Ziel, den Ausschluss des Souveräns von Einbürgerungsentscheiden zu unterbinden, sowohl auf parlamentarischem als auch auf dem Weg der Volksinitiative an.

3. Willensnation Schweiz

Die Schweiz bezeichnet sich – zu Recht – als Willensnation, geschaffen aus dem **Willen von Menschen unterschiedlicher Kultur und unterschiedlicher Sprache**, auf gemeinsam und demokratisch geschaffener Verfassungs- und Rechtsgrundlage eine staatliche Ordnung der direkten Demokratie zu schaffen und weiter zu entwickeln, wobei der föderalistische Staatsaufbau jedem Einzelnen, aber auch jeder sprachlichen und kulturellen Gruppe ein Maximum an Freiheit und Autonomie sichert: Dieses Bekenntnis der Eidgenossenschaft kommt in der geltenden Bundesverfassung vom 18. April 1999 zum Ausdruck.

Die Alternative zur Willensnation Schweiz wäre eine zufällig auf einem bestimmten Gebiet von Abzähl-Funktionären bestimmte, letztlich aber zufällig zusammengewürfelte, amorphe Masse von Menschen. Das ist die Schweiz gewiss nicht.

Im Rahmen einer «Willensnation» ist es zweifellos **fundamentales Recht** einer jeden Bürgerin und eines jeden Bürgers, danach zu fragen, ob jemand, der um Einbürgerung ersucht, die der Willensnation Schweiz zugrunde liegenden **Wertvorstellungen und deren Umsetzung in die Realität mitträgt** oder nicht – eine Frage, die immer **mit Ja oder mit Nein** beantwortet werden kann. So wie die Aufnahme einer Bewerberin oder eines Bewerbers ins Bürgerrecht beschlossen werden kann, so ist es auch das selbstverständliche demokratische Recht jedes Bürgers, solche Gesuchsteller, welche fundamentale Prinzipien der schweizerischen Staatsordnung nicht mittragen, nicht einzubürgern. Damit erachten sie diese als ungeeignet, an der Weiterentwicklung der hiesigen Rechtsordnung mitzuwirken.

Im demokratischen, liberalen, säkularisierten Staat wurde der Souverän – in der Schweiz als Gesamtheit der Bürgerschaft definiert – zur obersten rechtsetzenden Instanz im Staat erklärt. Es war der **Souverän**, der den **Rechtsstaat** schuf. Die Erarbeitung und laufende Weiterentwicklung des Rechts ist in jedem Fall das Resultat von Entscheidungen des Souveräns. Mit der Demokratie, in der Schweiz ausgestaltet als direkte Demokratie, schuf sich der Souverän jene Staatsform, mit welcher weltweit ein Maximum an Rechtsstaatlichkeit erzielt, bewahrt und weiterentwickelt werden konnte.

Es ist die Respektierung des Souveräns, welche den Rechtsstaat Schweiz entstehen liess und das friedliche Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Sprachen und Kulturen ermöglichte.

Jeder Versuch, diese Freiheit und Recht gewährleistende demokratische Staatsordnung, welche den Souverän als oberste Instanz respektiert, **umzustossen**, bedeutet eine **Gefährdung von Rechtsstaat und Freiheit** und öffnet unkontrollierbaren Tendenzen Tür und Tor.

Gewaltmonopol als Pfeiler der Willensnation Schweiz

*Die Überzeugung, dass in der Schweiz das **Gewaltmonopol beim Staat** liegen soll, wird von sämtlichen Gruppierungen, von sämtlichen Parteien, zweifellos auch von der überwältigenden Mehrheit der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger geteilt. Ein **Konsens**, der hierzulande persönliche Gelüste nach Rache (bis hin zur Blutrache) unterbindet und persönliche Revanche-Gewalt ausdrücklich verbietet. Damit gehört es aber auch zu den fundamentalen Rechten aller Bürger der Willensnation Schweiz, Einzelpersonen oder Angehörigen ganzer Volksgruppen, welche ganz selbstverständlich dem Prinzip der persönlichen Rache bei tatsächlich oder vermeintlich erlittenem Unrecht verhaftet sind, die Einbürgerung zu verweigern. Wer dies als «Willkür» diffamiert, hat entweder keine Ahnung von den Wesenszügen der Willensnation Schweiz – oder er will diese Willensnation bewusst zerstören.*

Damit ist klar: Es ist dem **Souverän unbenommen**, in aller Freiheit gegebenenfalls auch den Standpunkt zu vertreten, einzelnen oder einer Gruppe von Einwanderern, welche die fundamentalen Prinzipien der schweizerischen, demokratisch geschaffenen Rechtsordnung nicht mitzutragen bereit sind, das die **Mitsprache im demokratischen Rechtsstaat gewährleistende Bürgerrecht zu verweigern**. Wer etwa der Tradition von «Ehrenmorden» verhaftet ist, wer das «Recht auf körperliche Züchtigung» der eigenen Frau verfiucht, wer Steinigungen oder andere Scharia-Strafen befürwortet, darf vom hiesigen Souverän selbstverständlich vom Bürgerrecht ausgeschlossen werden.

Der Souverän ist dazu um so mehr berechtigt, als er in der von ihm geschaffenen Rechtsordnung auch die Grundlage dafür geschaffen hat, dass auch gegenüber Nicht-Staatsbürgern die **Grundbedürfnisse der materiellen Versorgung gesichert** und die **Menschenrechte vollumfänglich respektiert** werden.

Die Konstruktion, wonach die Bürgerrechtserteilung einer Verwaltungsverfügung gleichkomme, gegen welche Einsprachemöglichkeiten zu schaffen seien, erweist sich als dürftiger Versuch, die Legitimität des Souveräns zur Weiterentwicklung des Rechtsstaats zu untergraben.

4. Nur eine Volksinitiative schafft Klarheit

4. 1. Wortlaut und Zielsetzung der SVP-Initiative

Der vom verfassungsrechtlich nicht abgestützten Bundesgerichtsurteil ausgehenden Verunsicherung und Emotionen nährenden Blockierung ist rasch ein Ende zu setzen. Das Mittel dazu ist die **SVP-Volksinitiative «für demokratische Einbürgerungen»**. Diese Initiative hat den folgenden **Wortlaut**:

«Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 38, Abs. 4 BV (neu)

4. **Die Stimmberechtigten jeder Gemeinde legen in der Gemeindeordnung fest, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Der Entscheid dieses Organs über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist endgültig.»**

Diese Initiative bewirkt:

- Die **Gemeinden** werden als **abschliessend zuständig** für Einbürgerungsentscheide im ordentlichen Verfahren erklärt. Innerhalb der Gemeinde **bestimmt der Souverän das Organ**, das Einbürgerungen erteilt oder verweigert. Das kann die Gemeinde-Exekutive, eine gewählte Einbürgerungskommission, das Gemeindeparlament oder der Souverän selber in der Gemeindeversammlung oder an der Urne sein.
- Der vom als zuständig erklärten Gemeinde-Organ getroffene Entscheid über einen Einbürgerungsantrag ist **endgültig**. Ein **Rekurs** gegen einen negativen Entscheid ist **ausgeschlossen**. Der Einbürgerungsentscheid bleibt damit ein politischer Entscheid.
- **Masseneinbürgerungen durch Funktionäre** sind **verunmöglicht**. Die **Rechte des Souveräns** bei Einbürgerungsentscheiden bleiben **intakt**.
- Die **Verschleuderung des Bürgerrechts** aus Gründen der Statistik-Beschönigung wird **unterbunden**.

4. 2. Politischer Entscheid oder Verfügungsverfügung

Keine Instanz – weder das Bundesgericht noch die Bundesverwaltung, die Eidgenössischen Räte oder einzelne Kantonsregierungen – hat bisher je behauptet, es bestehe in der Schweiz ein «Rechtsanspruch auf Einbürgerung».

Somit ist unbestritten, dass über jedes Bürgerrechtsgesuch einzeln, aufgrund des konkreten Falles zu entscheiden ist. Ein Automatismus existiert nicht.

Die **Verfassung** unterstellt den Einbürgerungsentscheid im ordentlichen Verfahren klar der **Gemeindehoheit**. Aufgabe von Bund und Kantonen ist es, die Voraussetzungen zur Bürgerrechtserteilung festzulegen (Wohnsitzdauer, Fähigkeit zur Bestreitung des Lebensunterhalts, Leumund, Bereitschaft zur Integration, Kenntnis einer Landessprache usw). Erst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann in der Gemeinde über ein Gesuch entschieden werden. Der Entscheid bleibt aber ein **freier Ermessensentscheid**, getroffen vom dafür zuständigen Organ in der Gemeinde.

Ein politischer Ermessensentscheid kann immer und in jedem Fall **mit Ja oder mit Nein** beantwortet werden. Schon damit ist klar, dass jeder Versuch, den Einbürgerungsentscheid auf die Stufe einer blossen Verwaltungsverfügung zu degradieren, zum Scheitern verurteilt ist.

Denn im Rahmen von Verwaltungsverfügungen werden solche Regelungen getroffen und abgewickelt, welche auf eindeutigen Rechtsansprüchen beruhen. Politische Ermessensentscheide widersprechen dem Charakter von Verwaltungsverfügungen fundamental.

Konkretes Beispiel eines Verwaltungsaktes:

Wer das Schweizer Bürgerrecht besitzt, besitzt einen automatischen Rechtsanspruch auf einen Reisepass. Diesem Rechtsanspruch hat die Verwaltung widerspruchslos nachzukommen. Eine Diskussion oder Abstimmung darüber entfällt, weil der Rechtsanspruch ausgewiesen ist.

*Die **Ausstellung des Reisepasses** an einen Staatsbürger ist also ein zwingend abzuwickelnder **Verwaltungsakt**. Der **Entscheid über die Einbürgerung** eines Ausländers dagegen ist ein **politischer Entscheid**, der keinem Automatismus unterliegt, weil **kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung** existiert.*

Deshalb kann das Ersuchen um Aufnahme ins Bürgerrecht mit Ja oder mit Nein beantwortet werden, während dem Recht des Bürgers auf Ausstellung eines Reisepasses bedingungslos nachzukommen ist.

4. 3. Das Recht auf freie Willensbildung

In der **Bundesverfassung** wird in Art. 34, Abs. 2 klar festgelegt, wie der Staat das Recht auf politische Entscheidungsfreiheit zu garantieren hat. Wörtlich heisst es in der Verfassung:

«Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.»

Im Klartext: Keine Instanz, auch kein Gericht hat das Recht, für bestimmte politische Entscheide nur einzelne Formen der Entscheidfällung zuzulassen. Zu irgend einem politischen Entscheid die **Urnenabstimmung verbieten zu wollen**, ist **verfassungswidrige Funktiónärswillkür**. Es gibt nicht die geringste Verfassungsgrundlage für ein Verbot von Urnenabstimmungen bei Einbürgerungsentscheiden. Im Gegenteil:

Wer Urnenabstimmungen verbietet, verletzt den von der Verfassung garantierten Schutz der «unverfälschten Stimmabgabe».

Und ebenso klar gilt: Irgend eine **«Begründungspflicht»** für einen politischen Entscheid **gibt es nicht**. Weil der Souverän, wenn er seine Entscheide begründen müsste, nicht mehr der Souverän wäre.

Die verfassungsmässige Garantie auf «freie Willensbildung» wird klar verletzt, wenn vom Stimmbürger verlangt wird, er habe seinen in einer Abstimmung getroffenen politischen Entscheid zu begründen.

Wer verlangt oder anzuordnen versucht, Abstimmungsentscheide «rekursfähig» zu machen, verletzt die schweizerische Verfassungsordnung, wonach der **Souverän** die **oberste Instanz**

ist, deren **Mehrheitsentscheid unanfechtbar** ist. Wer Entscheide des Souveräns einer übergeordneten Rekursinstanz unterstellen will, verdrängt den Souverän aus seiner Stellung als oberste Instanz und unterstellt ihn einer ihm oktroyierten höheren Instanz.

Der Angriff auf den Souverän ist ein Angriff auf die direkte Demokratie und auf die Gewaltentrennung.

4. 4. Demokratisches oder willkürliches Vorgehen

Jeder Bürger, jede Behörde, jede Instanz besitzt im Rahmen der schweizerischen direkten Demokratie das selbstverständliche Recht, jederzeit eine Neuerung zur geltenden Verfassungs- und Gesetzesordnung vorzuschlagen.

In der **direkten Demokratie** wurden **Verfahren** geschaffen und beschlossen, wie dieses freie Vorschlagsrecht von jedem Einzelnen wirkungsvoll zur Geltung gebracht werden kann. Die Nutzung der für Änderungsbegehren geschaffenen demokratischen Instrumente (**parlamentarischer Vorstoss** einerseits, **Volksinitiative** andererseits) steht jedem Bürger, aber auch jeder Partei oder Vereinigung offen, um dem Parlament und/oder dem Souverän ein Anliegen zur Entscheidung zu unterbreiten.

Niemand hat indessen das Recht, eine neue, von ihm favorisierte Idee unter Umgehung des Souveräns, unter Umgehung des von der Bundesverfassung vorgesehenen Entscheidungsablaufs direkt in Kraft zu setzen.

Dies gilt auch für das **Bundesgericht**, das in der Schweiz nicht die Stellung eines Verfassungsgerichts besitzt. Es besitzt damit keine Kompetenz, in der Schweiz neue Entscheidungsverfahren unter Umgehung der demokratischen Ordnung direkt anzuordnen. Sein **Willkür-Urteil** zur Einbürgerungs-Frage ist ein Angriff auf die direkte Demokratie und auf den Souverän, die verfassungsmässig oberste Instanz in der direkten Demokratie.

Auch **alt Bundesrat Arnold Koller**, der «Vater der neuen Bundesverfassung» betrachtet (Sonntagszeitung vom 20. Juli 2003) die Einbürgerungs-Entscheide des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003 als unhaltbar: Die Art und Weise, wie das Bundesgericht seinen Entscheid auf die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999 abzustützen versuche, sei nicht akzeptabel.

«Verfassungsvater» Arnold Koller kritisiert Einbürgerungs-Urteil

Ständerat Carlo Schmid droht Bundesgericht mit Retourkutsche bei den nächsten Richterwahlen

VON ANDREAS WINDLINGER
UND ÖTHMAR VON MATT

BERN Dass die SVP aufschreien würde, war klar. Doch nun kritisieren auch immer mehr prominente CVP-Politiker das revolutionäre Bundesgerichts Urteil zur Einbürgerungspraxis: Alt-Bundesrat Arnold Koller, der «Vater» der neuen Bundesverfassung, hält das Urteil aus Lausanne für unklug. Ständerat Carlo Schmid droht den Bundesrichtern bereits eine Retourkutsche bei den nächsten Richterwahlen an.

«Juristisch kann ich mich zum Urteil nicht äussern, solange die Begründung noch nicht vorliegt. Doch politisch halte ich das Urteil für nicht glücklich», sagt Ex-CVP-Bundesrat Koller. Dass sich die Bundesrichter in ihrem Urteil zur Einbürgerungspraxis ausgerechnet auf «seiner» Verfassung berufen, macht Koller keine Freude. Einerseits, weil sich das Bundesgericht im Spannungsfeld zwischen Rechtsstaat und Demokratie dermassen stark zu Gunsten des Rechtsstaats entscheide, sagt Koller. Damit habe das Bundesgericht wahrscheinlich dem Projekt für ein Verfassungsgericht «einen Bärendienst erwiesen». Koller hatte in seiner Amtszeit engagiert, aber erfolglos dafür gekämpft, dass ein Verfassungsgericht überprüfen kann, ob Gesetze die Bundesverfassung verletzen. Andererseits, sagt Koller, habe das Gericht das Urteil ausgerechnet zu einem Zeitpunkt gefällt, da im Parlament über die

Revision des Einbürgerungsrechts verhandelt wird. Dies erwecke den Eindruck, «Lausanne» versuche Einfluss auf die Debatte in «Bern» zu nehmen.

Namentlich im Ständerat haben viele Ratsmitglieder überhaupt keine Freude am Lausanner Urteil. Die kleine Kammer hat im Juni den Plan von Bundesrätin

Ruth Metzler abgelehnt, wonach Ausländer künftig ablehnende Einbürgerungsurteile vor Gericht anfechten könnten. Das Urteil aus Lausanne liegt nun auf der Linie des Nationalrats, der in dieser Frage anders entschieden hat. Die Terminierung des Urteils sei «unanständig», ja «schlicht eine Provokation», ärgert sich der Innerhoder Ständerat Carlo Schmid. Beim Bundesgericht will man diesen Vorwurf nicht kommentieren.

Die Auseinandersetzung wird zur neuen Zerreissprobe für die CVP

Dass unter den Richtern auch zwei CVP-Leute waren und er somit auch Parteifreunde kritisiert, sei ihm egal, sagt Schmid. Er droht für die nächsten Bundesrichterwahlen mit Vergeltung. Im Dezember muss das Parlament zwei Bundesrichterstellen neu besetzen. Man

werde dann genau hinschauen, welche Kandidaten der Demokratie verpflichtet seien und welche nicht, kündigt Schmid an. «Das Urteil könnte im Ständerat eine Trotzreaktion hervorrufen», sagt auch Rolf Büttiker (FDP). Der Solothurner Ständerat ist «erstaunt, dass das Bundesgericht mit dem Entscheid mitten in die Debatte platzt, nachdem der Ständerat mit recht klarem Mehr das Beschwerderecht abgelehnt hat».

Damit kommt die Kritik am Bundesgerichts Urteil längst nicht mehr nur von der SVP. Diese will bereits im September neben der geplanten Asyl- auch eine Einbürgerungsinitiative lancieren und macht in den Kantonen Luzern und Schwyz Druck für Ständesinitiativen. Nach der scharfen Kritik von Inner- und Ostschweizer Parteipolitikern steht jetzt namentlich die schweizerische CVP vor einer neuen Zerreissprobe. Noch hält Generalsekretär Reto Nause an der bisherigen Position fest, wonach die Mittepartei das Bundesgerichts Urteil stützt und sich in der Parlamentsdebatte für das Beschwerderecht einsetzt. Er räumt indes auch ein, dass sich die Bundeshausfraktion bisher über das Urteil noch nicht habe unterhalten können. Nach den Ferien wird der bisherige CVP-Kurs parteiintern massiv unter Druck geraten. «Ich werde mich dafür einsetzen, dass wir wieder einigermaßen zum Status quo zurückkehren können», kündigt Ruedi Lustenberger, Nationalrat und Präsident der kantonalluzernerischen CVP, an.

Das Urteil und die Folgen

Gemeinden, die an der Urne über Einbürgerungen abstimmen, verstossen gegen die Bundesverfassung. Dies hat das Bundesgericht am 9. Juli in zwei wegweisenden Urteilen festgehalten. Eine Einbürgerung sei kein politischer Entscheid, sondern ein reiner Verwaltungsakt, hielt «Lausanne» fest. Auslöser für den Urteilspruch waren die Beschwerde gegen einen negativen Einbürgerungsentscheid in Emmen LU sowie der Streik um eine Initiative der Städtzürcher SVP. Luzern und andere Kantone haben umgehend auf das Urteil reagiert. Die Einbürgerung wird wieder in allen Gemeinden durch die Behörden vorgenommen. Nicht beantwortet hat das Bundesgericht die Frage, ob auch Einbürgerungsentscheide von Gemeindeversammlungen gegen die Verfassung verstossen.

«Ich halte das Urteil für politisch ungünstlich»:
Alt-Bundesrat Arnold Koller, CVP

FOTO: KEYSER



4. 5. Ausreichend informiert?

Die Forderung, Einbürgerungsentscheide müssten «rekursfähig» sein, wird auch damit begründet, dass der Bürger nicht «genügend informiert» sei, um einen Einbürgerungsentscheid «sachgerecht», unter korrekter Abwägung aller positiven und negativen Gesichtspunkte treffen zu können.

Auch dieser Einwand ist eine demokratiefeindliche, **willkürliche Funktionärs-Behauptung.**

Wie, wo und in welchem Ausmass sich ein Bürger orientiert und informiert, ist in einer echten Demokratie einzig und allein Sache dieses Bürgers selbst. Einen obrigkeitlichen «Informiertheits-Attest» muss sich kein Stimmbürger in der Schweiz gefallen lassen.

Sollte ein im Rahmen freier Meinungsbildung getroffener Mehrheitsentscheid neuerdings als willkürlich etikettiert werden, weil die Stimmbürger gemäss obrigkeitlicher Einschätzung «nicht genügend informiert» gewesen seien, dann kann in Zukunft jeder Entscheid und jede Wahl als willkürlich angefochten werden.

Jede Wahl kann als «willkürlich» empfunden werden

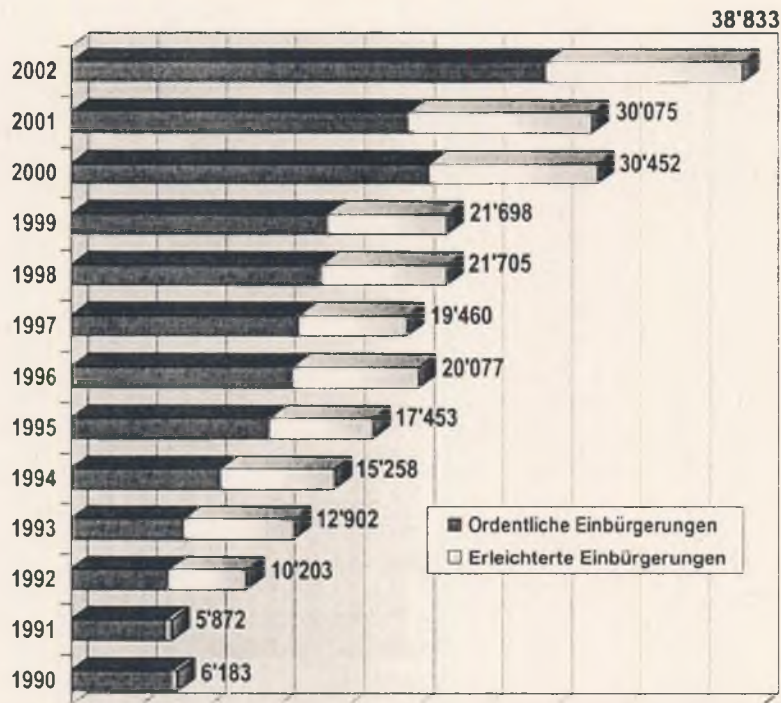
Wenn auf einer Nationalrats-Liste Kandidat Müller gewählt, Kandidat Huber aber nicht gewählt wird – dann kann zwecks Anfechtung der aus dem Entscheid des Souveräns resultierenden Kandidaten-Rangfolge immer irgendwie behauptet werden, der Wähler sei (z.B. wegen unterschiedlichem Propaganda-Einsatz der Kandidaten) «nicht ausreichend informiert» gewesen, weshalb die Wahl als «willkürlich» zu kassieren sei. Die demokratische Wahl würde zur Farce.

Und auch Versuche, einen bestimmten Teil von Resultaten aus Volksabstimmungen als «begründungspflichtig», andere aber als von selbst gültig zu erklären, enden in reiner Willkür. Diese Unterminierung des demokratisch getroffenen Mehrheitsentscheids würde die Demokratie selbst ad absurdum führen.

5. Absicht der Initiativ-Gegner: Masseneinbürgerungen

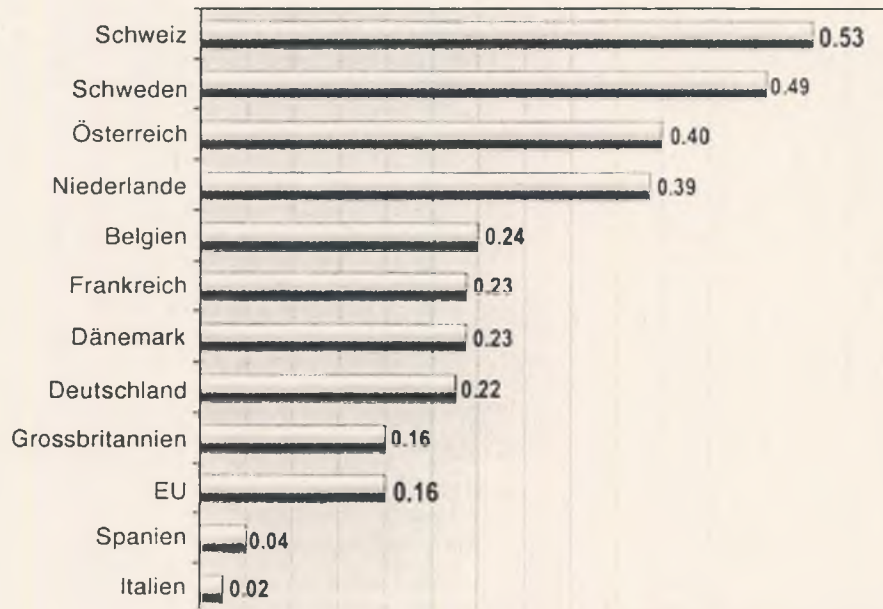
Oft wird behauptet, die **Schweiz** zeige sich bezüglich **Bürgerrechtserteilung besonders zurückhaltend**, ja knausrig und kleinlich. Diese Behauptung entbehrt jeder Grundlage; in Wahrheit ist die Schweiz im gesamteuropäischen Vergleich **Spitzenreiterin** bezüglich Einbürgerungen. Die Zahlen sind wie folgt:

Entwicklung der Einbürgerungen in der Schweiz (1990 – 2002)



(Grafik: PIKOM)

Prozentualer Anteil der Eingebürgerten an der Gesamtbevölkerung (2002)



(Grafik: PIKOM)

Kein anderes Land Europas bürgert – gemessen an seiner Gesamtbevölkerung – mehr Ausländer ein als die Schweiz. Wer anderes behauptet, verbreitet Unwahrheiten.

Zutreffend ist indessen, dass sich die Schweizer Behörden unter dem Druck linker Integrationsfunktionäre als besonders hilflos erwiesen haben bei der Bekämpfung des tausendfachen Asylmissbrauchs und bei der Bewältigung anderer Ausländerprobleme. Es sind offenbar diese Versager, die ihr Versagen mittels Masseneinbürgerungen wenigstens aus der Statistik verschwinden lassen möchten.

6. Unwahre Argumente der Gegner

6. 1. Volksentscheid oder Gerichtsentscheid

Die Initiativ-Gegner wollen den Einbürgerungsentscheid von einem politischen Entscheid zu einer reinen Verfügungsverfügung abwerten. Dies ist ein massiver Eingriff in die direktdemokratische Entscheidfindung in der Schweiz.

Wenn diese **Rückstufung des Einbürgerungsentscheids** auf die Stufe der **Verfügungsverfügung** durchgesetzt wird, der Souverän also vom Entscheid über die Bürgerrechtserteilung ausgeschlossen wird, dann **verliert der Souverän auch jede Mitbestimmung auf die Gesetzgebung** im Bereich Bürgerrecht. Weil Verfügungsverfügungen nie dem Referendum unterstellt werden, weil allein von der Exekutive bestimmte Verfügungsverfügungen nicht einmal dem Parlament zur Beschlussfassung zu unterbreiten sind.

Denn Verfügungsverfügungen betreffen immer bloss die **Anwendung** von Recht, nicht die **Schaffung** von Recht. Die Anwendung soll – unter Umgehung jeder schweizerischen Mitbestimmung – direkt auf internationale Konventionen abgestützt werden, die als in der Schweiz «direkt anwendbar» erklärt werden. Damit stünden sie über der Bundesverfassung, **dem Souverän wäre jede heutige und künftige Mitsprache verwehrt.**

6. 2. Beschwerderecht: Entmachtung des Souveräns

Ein Beschwerderecht gegen negative Einbürgerungsentscheide anzuordnen, dabei aber (mittels Direkt-Ableitung von einem Bundesgerichts-Urteil bzw. von einer internationalen Konvention) auf eine gesetzliche Grundlage für dieses Beschwerderecht zu verzichten, ist eine besonders **perfidie Strategie der Entmachtung des Souveräns**. Denn was nicht im Gesetz steht, kann auf demokratischem Weg (Referendum) nicht bekämpft werden.

Der Souverän soll also von der Regel-Festlegung in einer politisch äusserst heiklen Angelegenheit kurzerhand ausgeschaltet werden.

Wer «Recht» durchsetzen will, zu dessen Ausgestaltung er die Demokratie umgeht, der zerstört die demokratische Ordnung der Schweiz.

7. Menschenrechte – Politische Rechte – Völkerrecht

7.1. Bürgerrecht: Ein politisches Recht

Die Behauptung, die Verweigerung der Aufnahme ins Bürgerrecht verletze ein Menschenrecht des Bewerbers, trifft völlig ins Leere. Das Bürgerrecht ist ein **«politisches Recht»**; und über die Erteilung politischer Rechte entscheidet grundsätzlich jeder einzelne Staat aufgrund seiner nationalen Verfassung.

Keine internationale Konvention bezeichnet das Bürgerrecht als elementares, über dem Landesrecht und damit über der nationalen Verfassung stehendes Menschenrecht.

Wer ins Bürgerrecht aufgenommen wird und mündig ist, erhält das Stimm- und Wahlrecht.

Stimmrecht und Wahlrecht sind politische Rechte und bilden in der Schweiz das Fundament der direkten Demokratie.

In der direkten Demokratie entscheidet der Souverän über Sachfragen. Der Souverän (und nicht ein Richter) legt auch die Regeln der geltenden politischen Ordnung fest.

Während politische Rechte in jedem Staat der Welt den eigenen Staatsbürgern reserviert sind, stehen die Menschenrechte allen auf dem Staatsgebiet lebenden Menschen zu – Staatsbürgern wie Ausländern.

Die Menschenrechte sind in der Schweiz auch für Nicht-Staatsbürger vollumfänglich gewährleistet.

Das garantiert ausdrücklich die **Bundesverfassung** (Art. 8, Abs. 1):

«Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich».

Wer in der Schweiz – ob Bürger oder Ausländer – wohnt, genießt die folgenden Menschenrechte in völlig gleicher Form:

Rechtsgleichheit, Religionsfreiheit, Nicht-Diskriminierung, Gleichberechtigung, Gleichheit vor Gericht, Gleichheit im Strafverfahren, Recht auf Fürsorge, Recht auf Privatsphäre, Recht auf Ehe und Familie, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Meinungsfreiheit, Zugang zur Bildung, Gesundheits-Vorsorge und -Pfleger, Versammlungsfreiheit, Eigentumsfreiheit, Wirtschaftsfreiheit usw.

***Ob jemand Bürger ist oder nicht – bezüglich Menschenrechte gilt:
Von Diskriminierung keine Spur !***

Wer das Gegenteil behauptet, kennt weder den Unterschied zwischen Menschenrechten und Politischen Rechten, noch kennt er die internationalen Konventionen, die das Bürgerrecht ausnahmslos den politischen Rechten zuordnen, über welche jeder Staat autonom entscheiden kann.

Auch in der **Schweizerischen Bundesverfassung** (Art. 37 und 38) wird das **Bürgerrecht** im Kapitel **«Bürgerrecht und politische Rechte»**, nicht im Kapitel **«Grundrechte»** abgehandelt.

7. 2. Der Einfluss des Völkerrechts

Im Rahmen der Nachführung der am 18. April 1999 in Kraft gesetzten Bundesverfassung wurde folgender Artikel neu in die Verfassung aufgenommen (Art. 5, Abs. 4):

«Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.»

Die konkreten Auswirkungen dieses Artikels sind teilweise umstritten.

Unbestritten ist indessen, dass es keine völkerrechtliche Grundlage gibt, welche das Bürgerrecht und die Bürgerrechtserteilung den allgemeinen Menschenrechten zuordnet.

Das Völkerrecht hat – im Vergleich zu Verfassungs- und Landesrecht – Besonderheiten: **Das Völkerrecht ist nirgends verbindlich niedergelegt**. Es setzt sich zusammen aus Elementen, die von Diplomaten, von Funktionären der Staaten an internationalen Konferenzen vereinbart, aber auch laufend verändert werden. **Völkerrecht unterliegt stetigen Veränderungen**, die nicht zuletzt von der sich stetig verändernden **Machtverteilung** auf der Welt bestimmt werden.

Völkerrecht, auch als «zwingend» erklärtes Völkerrecht, ist nicht das Recht der Völker, es wurde geschaffen von Regierungen, Verwaltungskommissionen und Gelehrten. Es ist nicht das Ergebnis einer demokratischen, schon gar nicht einer direktdemokratischen Beschlussfassung.

Zwar ist die Schweiz als demokratischer Kleinstaat elementar an der Schaffung und Weiterentwicklung von Völkerrecht interessiert. Entsprechende Anstrengungen (man denke etwa an die Schaffung und Implementierung der **Genfer Konventionen** als kodifiziertes Kriegsvölkerrecht) werden von der Schweiz seit Jahrzehnten mit Nachdruck und Beharrlichkeit unterstützt. In diesem Sinne wurde der Verfassungs-Artikel mit dem Wortlaut *«Bund und Kantone beachten das Völkerrecht»* von der Schweizer Bevölkerung verstanden und akzeptiert.

Mehr als bloss fragwürdig aber ist es, Ideen, die von einzelnen Gruppen verfolgt werden, im Rahmen international durchaus umstrittener Zusammenhänge kurzerhand zu Völkerrecht zu erklären und damit über die Bundesverfassung zu stellen und als direkt anwendbar zu deklarieren – über die Köpfe des Souveräns hinweg. So wie das mit der auf dem willkürlichen Bundesgerichts-Urteil vom 9. Juli 2003 abgestützten Abwertung des Einbürgerungsentscheidens von einem politischen Entscheid zu einer reinen Verwaltungsverfügung durchgesetzt werden soll.

Wer solche Entmachtung des Souveräns subjektiv mit allen Verfassungen übergeordnetem **«elementarem Gerechtigkeitsempfinden»** begründet, vergisst eine wesentliche Erkenntnis:

*Das «elementare Gerechtigkeitsempfinden» in der Gesellschaft ist keineswegs das Resultat eines Naturereignisses. «Elementares Gerechtigkeitsempfinden» stellt sich ein als Ergebnis eines Generationen prägenden Ringens um Etablierung und Weiterentwicklung des Rechtsstaats. Es ist **Resultat einer politischen, vom Souverän gewollten und umgesetzten Entwicklung** auf der Grundlage von Rechtsprinzipien, die der Souverän im demokratischen Entscheidungsprozess selbst geschaffen und durchgesetzt hat.*

*Die **Bestreitung des Souveränitätsprinzips** ist ein **Angriff auf die Willensnation**, durch deren Willen Demokratie und Rechtsstaat geschaffen und langfristig gesichert worden sind auf der Grundlage gemeinsamer, in demokratischer Auseinandersetzung entwickelter und durchgesetzter Wertvorstellungen.*

*

Es ist nicht gut, wenn das **Bundesgericht** glaubt, es müsse sich immer mehr zu einem **Verfassungsgericht** aufwerten. Das entspricht nicht dem rechtsstaatlichen, demokratischen und föderalistischen Staatsdenken der Schweiz.

Die **Aufnahme von Ausländern ins Bürgerrecht** ist nicht einfach ein administratives Verfahren, das man den staatlichen Behörden und Richtern überlassen darf. Sie ist **Sache eines freien Volkes**, der Gemeinden und Kantone.

Wenn man die Einbürgerung einem **zentralistischen Staatsapparat** überlässt, droht die Gefahr von **willkürlichem Missbrauch**. Man wird den Eindruck nicht los, hinter dem Bundesgerichtsentscheid verberge sich eine listige Absicht: Wenn die staatliche Bürokratie das Bürgerrecht fast uneingeschränkt vergibt, kann sie damit den Ausländeranteil in der Schweiz automatisch «abbauen», wodurch sich die Zahl der Ausländer leicht manipulieren liesse. Auf diesem Weg erhoffen sich linke Umverteilungsparteien zusätzliches Stimmvolk, was wiederum nicht ohne belastenden Einfluss auf unsere Sozialeinrichtungen bliebe. Wenn der Einbürgerungsentscheid weiterhin dem Volk vorbehalten werden soll, hat das in erster Linie mit dem eidgenössischen Staatsverständnis zu tun, das in der genossenschaftlichen Selbstverwaltung der Gemeinden wurzelt.

Das Bundesgericht sollte sich hüten, dieses alterworbene und altbewährte Volksrecht zu untergraben oder gar abzuschaffen.