

Markus Felber

Das Bundesgericht zwischen Recht und Macht Schwer abschätzbare Folgen der Einbürgerungsurteile

Die zwei Bundesgerichtsurteile zum Verfahren der Einbürgerung (NZZ 10.7.03) sind im Palais auf Mon Repos kritisch, wenn auch meist zustimmend gewürdigt worden. Geargwöhnt wird, dass die Konsequenzen der ziemlich rechtstechnisch begründeten und ineinander verzahnten beiden Entscheide erst in Jahren absehbar sein könnten.

[Rz 1] Wenige Monate vor den eidgenössischen Parlamentswahlen hat das Bundesgericht mit zwei mutigen und entsprechend aufsehenerregenden Grundsatzentscheiden zur Problematik der Einbürgerung Stellung bezogen. Zunächst wurde die von der SVP der Stadt Zürich eingereichte Volksinitiative «Einbürgerungen vors Volk!» für rechtswidrig und damit ungültig erklärt. Sodann warf das höchste Gericht den Stimmbürgern der Luzerner Vorortgemeinde Emmen eine Diskriminierung von Bürgerrechtsanwärtern aus dem früheren Jugoslawien vor, weil sie ihnen im März des Jahres 2000 den Schweizer Pass global verweigert hatten. Die beiden Urteile sind ineinander verzahnt: Der mit der Initiative in Zürich angesteuerte Volksentscheid über Einbürgerungsgesuche ist unzulässig, weil ein Urnenentscheid sich systembedingt nicht begründen lässt. Eine Begründung aber ist erforderlich, wenn die Verweigerung der Einbürgerung höchstrichterlich überprüft werden soll, wie das im Falle der Gemeinde Emmen nun erstmals geschehen ist.

Einen Schritt zu weit?

[Rz 2] Vielleicht ist diese Verzahnung der Grund dafür, dass sich das Bundesgericht auf ein recht weit, einige meinen zu weit gehendes Muskelspiel zwischen Rechtsstaat und Demokratie eingelassen hat. Mit Blick lediglich auf die Stadt Zürich hätte es genügt, die Initiative der SVP mit der Begründung abzuweisen, dass jedenfalls in grossen Städten über Einbürgerungen nicht an der Urne abgestimmt werden darf, weil des Stimmbürgers Bedürfnis nach Informationen über die Kandidaten mit deren Anspruch auf Diskretion kollidiert. Immerhin müssten zum Teil sehr persönliche Informationen etwa über Einkommen, Herkunft und Leumund gewissermassen flächendeckend an die Stimmbürger verteilt werden. Doch obwohl der Referent seine Erwägungen zunächst auf die Stadt Zürich fokussiert hatte, ging die urteilende I. Öffentlichrechtliche Abteilung einen gewagten Schritt weiter und erklärte Urnenabstimmungen über Einbürgerungen unabhängig von der Grösse des Gemeinwesens für unzulässig, weil sie nicht begründet werden können.

[Rz 3] Im Verlaufe der öffentlichen Beratung des Urteils am 9. Juli 2003 war betont worden, dass das Verbot der Einbürgerung per Volksentscheid nur für Urnenabstimmungen gilt. Dennoch wurde danach vielfach der Schluss gezogen, auch an Gemeindeversammlungen dürfe künftig nicht mehr direktdemokratisch über die Erteilung des Schweizer Passes befunden werden. Das war wohl darauf zurückzuführen, dass jedenfalls für kleine Gemeinden die Argumentation zur Urnenabstimmung sich weitgehend auf Abstimmungen mit offenem Handmehr übertragen lässt. In der schriftlichen Begründung des Urteils wird die Frage aber ausdrücklich offen gelassen.

Demokratie am längeren Hebel

[Rz 4] So oder anders hat der rechtstechnisch überzeugende Grundsatzentscheid nicht wenige Bürger des Landes am direktdemokratischen Nerv getroffen, und das Ende des Muskelspiels zwischen Rechtsstaat und Demokratie ist keineswegs abzusehen. In der für das Urteil verantwortlich zeichnenden Kammer des Bundesgerichts ist man sich durchaus bewusst, dass die Demokratie am längeren Hebel sitzt, wenn es zum finalen Kräftemessen kommen sollte: Denn würden Urnenabstimmungen über Einbürgerungen auf demokratisch korrektem Weg ausdrücklich für zulässig erklärt und ein Beschwerderecht gegen die Verweigerung des Schweizer Passes ausgeschlossen, müsste und würde der Richter in der helvetischen Rechtsordnung sich dem unterziehen. Allerdings wird im Bundesgericht die Hoffnung gehegt, das Fanal aus Lausanne könnte eine positive Entwicklung auslösen und neue Einsichten mehrheitsfähig werden lassen. Gedacht wird an indirekt demokratische Modelle mit vom Volk gewählten Einbürgerungsbehörden, deren Entscheide begründet werden müssen und auf Beschwerde hin richterlich überprüft werden könnten.

Die Tragweite des Willkürverbots

[Rz 5] Im Zusammenhang mit dem Urteil zu den Vorgängen in Emmen ist auch innerhalb des Palais auf Mon Repos mit Freude wie mit Stirnrunzeln zur Kenntnis genommen worden, dass das Bundesgericht überhaupt auf die staatsrechtliche Beschwerde eingetreten ist, mit der unter anderem Willkür geltend gemacht worden war. Die Rechtsprechung zur früheren Bundesverfassung, in der kein Anspruch auf Schutz vor staatlicher Willkür festgeschrieben war, leitete aus dem Gebot der Gleichbehandlung ein Verbot staatlicher Willkür ab. Dieses konnte indes für sich allein nicht mit staatsrechtlicher Beschwerde durchgesetzt werden. Vielmehr gestand das Bundesgericht die Legitimation zur Willkürklage nur zu, «wenn das Gesetzesrecht, dessen willkürliche Anwendung gerügt wird, dem Beschwerdeführer einen Rechtsanspruch einräumt oder den Schutz seiner Interessen bezweckt» (BGE 121 I 267 und BGE 120 Ia 110).

[Rz 6] Diese sehr restriktive Rechtsprechung ist innerhalb des Gerichts umstritten, doch hat das Gesamtgericht im Jahre 2000 mit Mehrheitsbeschluss entschieden, weiterhin nicht vorbehaltlos auf Willkürbeschwerden einzutreten, obwohl die inzwischen in Kraft getretene neue Bundesverfassung in ihrem Artikel 9 ausdrücklich einen Anspruch auf Schutz vor staatlicher Willkür gewährleistet (NZZ 7.4.00 und BGE 126 I 81). - Aufgrund dieses Gesamtgerichtsbeschlusses konnte die zuständige Kammer auf die Willkürbeschwerde aus Emmen nicht eintreten, weil es den abgewiesenen Ausländern an einem Rechtsanspruch auf Einbürgerung fehlt. Der parallele (Um-)Weg über das ebenfalls angerufene Diskriminierungsverbot in Artikel 8 der gleichen Bundesverfassung führte indes mit rechtlich sauberer Begründung zum angestrebten Ziel. Allerdings hat die Lösung einen Schönheitsfehler, weil die Verweigerung einer Einbürgerung künftig gerügt werden kann, wenn sie ethnisch-kulturell diskriminierend ist, nicht aber wenn sie allgemein willkürlich erfolgt. Werden wie in Emmen alle Italiener eingebürgert, alle Anwärter aus dem früheren Jugoslawien aber abgewiesen, können Letztere sich dagegen beim Bundesgericht beschweren. Wäre aber einer der Italiener, und sei es aus krass sachfremden Gründen, nicht eingebürgert worden, bliebe er der Willkür schutzlos ausgeliefert, weil von ethnischer Diskriminierung keine Rede sein könnte. Ebenso bliebe der Beschwerdeweg nach Lausanne versperrt, wenn in einer Gemeinde konsequent jedes Einbürgerungsgesuch oder beispielsweise unbesehen jedes zweite abgewiesen würde.

[Rz 7] Gegen Diskriminierung als spezielle Form der Willkür wird die I. Öffentlichrechtliche Abteilung also künftig einschreiten, doch muss sie auf Grund des erwähnten Beschlusses des gesamten Bundesgerichts gegenüber jeder anderen Form von Willkür die Augen verschliessen. Ein Ergebnis, das auch nicht ganz willkürfrei sein dürfte. Remedur könnte der Gesetzgeber schaffen, indem er das Tor zum Bundesgericht entweder ganz öffnet oder aber definitiv verschliesst. Andernfalls wird das Bundesgericht wohl früher oder später auf seine formaljuristische Strenge in der Behandlung reiner Willkürklagen zurückkommen müssen.

Urteile 1P.1/2003 und 1P.228/2002 vom 9.7.03 – BGE-Publikation.

Neue Zürcher Zeitung, 5. August 2003 (Nr. 178), S. 13

Weitere Informationen:

- Christoph Wehrli, Rekursrecht bei Einbürgerungen nicht neu, in: Jusletter 11. August 2003
- Gregor Rutz, Richterstaat contra Demokratie, in: Jusletter 11. August 2003
- Ulrich Zimmerli, Die vom Volk erlassene Verfassung gilt auch für den Souverän, in: Jusletter 28. Juli 2003
- Franz Zeller, Kein rechtsfreier Raum bei Einbürgerungen, in: Jusletter 28. Juli 2003
- Markus Felber, Zwei Machtworte zur Einbürgerung, in: Jusletter 14. Juli 2003
- Markus Felber, Einbürgerungsinitiative der SVP ungültig, in: Jusletter 14. Juli 2003
- Felix Uhlmann, Beschwerderecht bei Einbürgerungen, in: Jusletter 6. Mai 2002
- Markus Felber, Geklärte Zuständigkeiten, in: Jusletter 7. Mai 2001
- Markus Felber, Der Einbürgerungsstreit von Emmen, in: Jusletter 26. März 2001
- Jurius, Rechtsmittel gegen Nichteinbürgerungsentscheide des Volkes, in: Jusletter 9. Oktober 2000

Rechtsgebiet	Grundrechte
Erschienen in	Jusletter 11. August 2003
Zitiervorschlag	Markus Felber, Das Bundesgericht zwischen Recht und Macht, in: Jusletter 11. August 2003 [RZ]
Internetadresse	http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.asp?ArticleNr=2586