

Strapaziertes Völkerrecht

Zweifelhafte Position des Bundesrates zur Einbürgerungsinitiative

Von Hellen Keller und Markus Lanter*

Die Einbürgerungsinitiative der SVP verstösst laut Bundesrat gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz. Er empfiehlt deshalb, das Begehren abzulehnen. Die Autoren des folgenden Beitrags sind dagegen der Auffassung, dass die Initiative zwar zu verfassungsrechtlichen Widersprüchen, aber nicht zu klaren völkerrechtlichen Konflikten führen würde.

Die Einbürgerungsinitiative der SVP, die diese Woche in der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates behandelt wird, will in der Verfassung verankern, dass die Stimmberechtigten der Gemeinden das für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständige Organ bestimmen. Das Volk soll - auch an der Urne - wieder Einbürgerungsentscheide treffen können, ohne dass eine gerichtliche Überprüfung möglich wäre. Diese Praxis war vom Bundesgericht im Juli 2003 in zwei Entscheiden für verfassungswidrig erklärt worden. Der Bundesrat kommt in seiner Botschaft zum Schluss, eine Rückkehr zur alten Praxis sei nicht angezeigt. Dabei widmet er einen erheblichen Teil seiner Argumentation dem Völkerrecht. Die Initiative stehe im Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Uno-Pakt II) und zur Uno-Anti-Rassismuskonvention.

Kein klarer völkerrechtlicher Konflikt

Die vom Bundesrat hervorgehobenen Konflikte mit dem Völkerrecht betreffen - jedenfalls soweit die EMRK und der Uno-Pakt II angesprochen sind - nicht den eigentlichen Einbürgerungsentscheid. Die Abkommen gewähren kein Recht auf Einbürgerung, und das Diskriminierungsverbot bezieht sich jeweils nur auf Rechte, die in den Übereinkommen verankert sind. Ein Beschwerdeführer kann sich deshalb nicht mit Berufung auf diese Verträge gegen einen negativen Einbürgerungsentscheid wehren. Von einem klaren Konflikt zwischen der Volksinitiative und der EMRK - wie er im Falle der Verwahrungsinitiative vorliegt - kann mithin nicht gesprochen werden.

Anders fällt die Beurteilung bei der Uno-Anti-Rassismuskonvention aus. Aus dieser lassen sich tatsächlich Ansprüche auf ein Rechtsmittel gegen diskriminierende Einbürgerungsentscheide ableiten. Die Konvention beschränkt allerdings die Hoheit der Vertragsstaaten auf dem Gebiet der Einbürgerungen grundsätzlich nicht. Nationale Regelungen dürfen aber Angehörige eines bestimmten Staates nicht diskriminieren.

In der bundesrätlichen Botschaft sind die verfassungsrechtlichen Vorgaben für einen rechtsstaatlich korrekten

Einbürgerungsentscheid zu kurz gekommen. Unerwähnt geblieben ist, dass die Bundesverfassung die von den Initianten angestrebte Rückkehr zur Praxis vor den Bundesgerichtsentscheiden von 2003 nicht zulässt. Eine Volksinitiative hat die Änderung oder Ergänzung der Verfassung zum Ziel. Abstimmungen über Initiativen, die der geltenden Verfassung widersprechen, müssen deshalb zulässig sein; sie sind in unserem politischen System ausdrücklich vorgesehen. Dadurch kann es aber zu Widersprüchen innerhalb der Verfassung kommen.

Vernachlässigtes Verfassungsrecht

Wird eine Volksinitiative eingereicht, muss nicht vermutet werden, die Initianten wollten sich über fundamentale Grundsätze der geltenden Verfassung hinwegsetzen. Vielmehr ist davon auszugehen, die innere Geschlossenheit der Verfassung solle bewahrt werden. Deshalb sind Bundesrat und Parlament dazu verpflichtet, auf Widersprüche zur geltenden Verfassung hinzuweisen. Nur so kann im Falle der Annahme einer Initiative auch davon ausgegangen werden, dass damit verbundene Abstriche bei anderen Verfassungsgrundsätzen beabsichtigt waren. Ziel der Verfassungsgebung muss es sein, die Widerspruchslosigkeit der Verfassung als Ganzes zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund ist darauf hinzuweisen, dass der Ausschluss einer subsidiären Verfassungsbeschwerde bei Einbürgerungsentscheiden dem System der Bundesverfassung widerspricht: Die Schweiz ist ein Rechtsstaat - auch wenn staatliche Organe politische Entscheide fällen, haben sie sich an rechtliche Schranken zu halten. Dies kommt auch in der Verfassungsbestimmung deutlich zum Ausdruck, die verlangt, dass die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen. Das Diskriminierungsverbot ist eines der grundlegenden Rechte, auf denen eine demokratische Gesellschaft basiert. Der Staat ist verpflichtet, diese Grundrechte bei all seinen Tätigkeiten zu wahren. Dabei richten sich die Grundrechte nicht nur an Behörden, sondern an alle, die staatliche Aufgaben wahrnehmen. Die Verleihung des Bürgerrechts stellt zweifellos eine staatliche Aufgabe dar. - Würde die Initiative «für demokratische Einbürgerungen» angenommen, könnten möglicherweise Probleme mit völkerrechtlichen Verträgen entstehen. Eindeutig ist, dass durch die Annahme der Einbürgerungsinitiative zahlreiche innere Widersprüche in der Bundesverfassung entstehen würden. Diese zu lösen, wäre wohl schwieriger, als den Initiativtext völkerrechtskonform auszulegen. Die drei genannten völkerrechtlichen Verträge sind als Minimalstandard konzipiert. Damit wollen sie nur einen kleinsten gemeinsamen Nenner von Grundrechten international schützen. Die rechtsstaatlichen Standards unserer Verfassung gehen im Fall der Einbürgerung über diese Minimalstandards hinaus. Deshalb sollten die Stimmberechtigten im Vorfeld einer Volksinitiative auch ein klares Bild davon erhalten, in welchem Verhältnis das Volksbegehren zum geltenden Verfassungsrecht steht.

* Hellen Keller ist ordentliche Professorin für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Zürich. Markus Lanter ist

wissenschaftlicher Mitarbeiter am dortigen rechtswissenschaftlichen Institut.