

## **Schweizer Bürgerrecht: Zur Praxis des Bundesgerichts**

*Auszug aus einem Referat von Walter Haller,  
emeritierter Professor für Staatsrecht, Verfassungsrecht  
und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich*

Das Bundesgericht (BGer) hat bewusst offengelassen, ob Einbürgerungen durch Gemeindeversammlungen weiterhin zulässig sind oder nicht. Dagegen befand es, dass Urnenabstimmungen in solchen Fragen nicht mit der Bundesverfassung (BV) in Einklang gebracht werden können.

Kritiker der beiden Entscheide werfen dem BGer ein mangelhaftes Demokratieverständnis vor. Sie gehen davon aus, dass die Einbürgerung nicht ein gewöhnlicher Verwaltungsakt sei, sondern ein Entscheid von grundlegender staatspolitischer Bedeutung, den das Volk völlig nach seinem Belieben, ohne jede rechtliche Bindung, treffen dürfe. Eine solche Freiheit besteht z.B. unbestrittenermassen dort, wo Behördenvertreter zu wählen sind. Bei den Nationalratswahlen steht es mir frei, auf einer Parteiliste alle Männer oder alle Frauen durchzustreichen und dafür Personen mit dem anderen Geschlecht zu kumulieren. Ich könnte sogar eine leere Liste nehmen und nur Mitglieder eines Vereins darauf setzen, dem ich selber angehöre. Ein Zürcher Regierungsrat sagte mir einmal, das Schönste am Regieren sei die Willkür. Gilt ungezügelter Freiheit auch für Entscheide über die Einbürgerung? Das BGer sagt Nein, und zwar mit einer m.E. zum Mindesten vertretbaren Argumentation. Es betont, dass der Einbürgerungsentscheid unmittelbar die Rechtsstellung der Einbürgerungswilligen betrifft und dabei Grundrechte tangiert, die im Verfahren der Urnenabstimmung gar

nicht gewahrt werden können. Immerhin geht es in solchen Fällen um Menschen, die schon während vielen Jahren in der Schweiz gelebt haben, oft fließend Mundart sprechen und mit ihrem Gesuch den Willen nach stärkerer Integration bekundet haben.

Ich lasse die wichtigsten Verfassungsnormen, die den Entscheiden des BGer zugrunde liegen, kurz Revue passieren:

*Art. 5 Abs. 1:*

„Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.“

Wenn Stimmbürger über Einbürgerungen entscheiden, handeln sie als Organ der Gemeinde und nehmen damit eine Staatsaufgabe wahr.

*Art. 8 Abs. 2:*

„Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.“

Mit dieser Norm wollte der Verfassungsgeber Angehörigen von Gruppen, die immer wieder ausgegrenzt worden sind oder werden, einen verstärkten Schutz geben.

Bei Einbürgerungen stellt sich folgendes Problem: Da ein Urnenentscheid nicht begründet werden muss und auch gar nicht begründet werden kann, ist eine Diskriminierung nicht strikte beweisbar. Immerhin ist

Ablehnung aller Gesuche von Bewerbern aus Ex-Jugoslawien bei gleichzeitiger Einbürgerung aller italienischen Gesuchsteller ein starkes Indiz dafür, dass die Herkunft dieser Personen für den negativen Entscheid massgebend war (im BGE ausführlich dargelegt, auch unter Hinweis auf die Abstimmungspropaganda vor der Urnenwahl, z. B. auf das Flugblatt eines „Komitees zum Erhalt der Schweizer Rasse“, das gegen die sog. „Jugos“ gerichtet war).

*Art. 9:*

„Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.“

Keine zusätzliche Bedeutung, da Diskriminierung i.S. von Art. 8 immer willkürlich ist.

*Art. 29 Abs. 2:*

„Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör. Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör.“

Aus diesem Anspruch ergibt sich nach ständiger Praxis des BGE eine Verpflichtung der entscheidenden Organe, ihre Verfügungen zu begründen. Voraussetzung auch dafür, dass man sich gegen rechtswidrige Verfügung mit Rechtsmitteln wehren kann! Eine Begründung ist jedoch bei Volksentscheiden, die an der Urne erfolgen, systembedingt nicht möglich, und eine nachträgliche Begründung durch eine Gemeindebehörde kann diesen Mangel nicht ausgleichen.

Das BGE hat im Fall betr. Stadt Zürich noch ein weiteres Argument angefügt, auf das ich aus

Zeitgründen nicht eingehe, nämlich das Grundrecht auf Schutz der Privat- und Geheimsphäre, das den Informationsansprüchen der Stimmberechtigten enge Grenzen setzt. Um nämlich einen vernünftigen, dem Einzelfall gerecht werdenden Entscheid zu fällen, sind Stimmbürger auf Informationen aus dem Privatbereich der Kandidaten angewiesen (z.B. über familiäre und finanzielle Verhältnisse, Leumund etc.).

In der Stadt Zürich kam übrigens ein rein praktisches Problem hinzu, weil dort jährlich über rund 450 Einbürgerungsgesuche zu entscheiden ist. Wenn man in den amtlichen Erläuterungen über jedes Gesuch eine Seite schreibt, ergibt das pro Jahr umfangmässig schon fast einen neuen Harry Potter-Band.