



## Anstalt und Körperschaft — zwei Staatsmodelle

**BERNHARD RUETZ**

*Man sollte dort, wo das körperschaftliche Staatsverständnis noch lebendig ist, keine Abkehr davon erzwingen. Bemerkungen zur Einbürgerungsfrage*

Im Juli dieses Jahres hat das Bundesgericht entschieden, dass Urnenabstimmungen über Einbürgerungen rechtswidrig seien, weil sie gegen die verfassungsmässigen Ansprüche der Gesuchsteller auf rechtliches Gehör (Artikel 29 Abs. 2, BV) und auf Nicht-Diskriminierung (Art. 8 Abs. 2, BV) verstossen würden. Ein solcher Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot sei die Abstimmung der Gemeinde Emmen vom März 2000 gewesen, bei welcher sämtliche Gesuche von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien durch die Stimmbürger abgelehnt wurden.

Wie das Bundesgericht in seiner Urteilsbegründung schreibt, bestand in der Schweiz traditionell weder ein Recht auf Einbürgerung noch eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen negative Entscheide, woraus gefolgert wurde, dass die Entscheidung über den Antrag auf Einbürgerung (Naturalisation) in der Regel im freien Ermessen der zuständigen Stellen liege (vgl. Giacometti, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 106). Eine solche Auffassung lasse sich nach heutiger Anschauung nicht mehr vertreten. Obschon es keinen Anspruch auf Einbürgerung gebe, sei das Prozedere an das Recht gebunden. Dies beinhalte namentlich die Berücksichtigung der einschlägigen Verfahrensbestimmungen, des Persönlichkeitsrechts sowie der Nicht-Diskriminierung der Bewerber.

Mit seinen Urteilen in Sachen Bürgerrechtserwerbung hat das Bundesgericht inmitten der Revision des Bürgerrechtsgesetzes eine politische Stellung bezogen, welche in Ausmass und Diktion bislang einmalig ist. Die Auslegung, dass die Einbürgerung ein Akt der Rechtsanwendung sei, der nach gesetzlichen Bedingungen ablaufe, der begründet werden müsse und der beim Verdacht auf Diskriminierung beim Bundesgericht angefochten werden dürfe, greift tief in den Kantons- und Gemeindeföderalismus und in die Volksrechte ein. Konkret werden Urnenabstimmungen über Einbürgerungen für verfassungswidrig erklärt und die Rechtmässigkeit von Entscheiden im Rahmen von Gemeindeversammlungen auf Grund des Schutzes der Privatsphäre der Gesuchsteller sowie der Begründungspflicht zumindest erheblich in Zweifel gezogen. Neue Beschwerden werden gleichsam provoziert und damit auch die Stellung des Bundesgerichts als Verfassungsgericht weiter aufgewertet.

Allerdings befinden sich die Bundesrichter mit ihrer Haltung zur Einbürgerungsfrage keineswegs allein auf weiter Flur. Die Urteile bewegen sich in die Richtung, welche der Bundesrat, die Mehrheit der Parteien, der Verbände und der Medien im Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes eingeschlagen haben; nämlich die erleichterte Einbürgerung für Ausländer der zweiten und dritten Generation, kürzere Aufenthaltsdauer, raschere Bearbeitungsfristen, tiefere, nicht prohibitive Gebühren sowie die Einführung eines Beschwerderechts bei Verdacht auf Diskriminierung. Angesichts dieser breiten Allianz für ein neues Bürgerrechtsgesetz erstaunt es, dass die jüngsten Urteile des Bundesgerichts dennoch in der Bevölkerung auf erbitterte Kritik gestossen sind. Im Vorfeld der eidgenössischen Wahlen kann aus diesem emotional beladenen Thema politisches Kapital geschlagen werden, zumal der begründete Verdacht besteht, dass die Volksmehrheit einer erleichterten Einbürgerung zumindest skeptisch gegenübersteht. Diese Skepsis hat ihren Ursprung nicht einfach in einer unreflektierten Fremdenfeindlichkeit. Sie hängt mit dem historisch verankerten eidgenössischen Staatsverständnis zusammen. Die bisherige Debatte über das Einbürgerungsproblem dreht sich im Wesentlichen um das Spannungsverhältnis zwischen Rechtsstaat und Demokratie, respektive um die Frage, ob und in welcher Form das Volk über Einbürgerungen entgegen rechtsstaatlicher Prinzipien wie Gewaltenteilung, Rechtsbindung und Rechtsgleichheit entscheiden darf. Die in Politik und Medien tonangebende Mitte-Links-Koalition hat dazu eine klare Meinung. Sie sieht in den Urnenabstimmungen über Einbürgerungen und letztlich auch in den Abstimmungen an Gemeindeversammlungen eine verfassungswidrige Praxis und möchte das Einbürgerungsverfahren gewählten Behörden zuweisen und die Kriterien der Bürgerrechtserwerbung möglichst vereinheitlichen. Aus dieser Perspektive sind Einbürgerungen eine individuell-konkrete Rechtsanwendung, ein reiner Verwaltungsakt, bei welchem der Einzelne nach sachlicher Prüfung seines Gesuchs in das zentralstaatliche Gemeinwesen aufgenommen wird oder bei begründeter Ablehnung zumindest dagegen rekurrieren kann. Die erleichterte Einbürgerung soll in den nächsten Jahrzehnten den vergleichsweise hohen Ausländeranteil in der Schweiz „abbauen“ und damit auch den Umverteilungsparteien neue Stimmenreservoirs erschliessen.

Ein solches Verständnis der Bürgerrechtserwerbung — und damit gelangt man zum eigentlichen Kern des Einbürgerungsproblems — entspringt einem obrigkeitsstaatlich-bürokratischen Denken, wie es sich in den meisten europäischen Ländern seit dem 13. Jahrhundert herausgebildet hat und in den romanischen Ländern Italien, Spanien, Portugal und Frankreich gar bis weit in die Römische Kaiserzeit zurückreicht. Der Staat wird als eine Anstalt begriffen, welche durch einen zentralistischen Befehls- und Machtapparat gesichert und von Funktionären im Auftrag des Volks als Anstaltsnutzer verwaltet wird. Die Einbürgerung verliert ihren politischen Gehalt und wird zu einem administrativen Verfahren in den Händen von Beamten und Richtern, welche je nach Ermessen zwangsintegrieren — heutzutage beispielsweise mit der Begründung der Nicht-Diskriminierung — oder zwangssegregieren können, um nationale Märkte oder Kultur zu schützen.

Dieser Auffassung des Staats als einer Anstalt steht der körperschaftliche, germanisch-angelsächsische Staatstypus als eines geistig-sittlichen Organismus gegenüber. Der Staat ist aus dieser Sicht die Verkörperung des Volkes und setzt sich aus einer Fülle konkurrierender, autonomer Gebietskörperschaften mit wirtschaftlich unabhängigen und wehrfähigen Bürgern zusammen. Die Grenzen sind eigentumsbestimmt und unterscheiden nicht zwischen In- und Ausländern, da es kein eigentliches staatliches Gewalt- und Steuermonopol gibt. Zu den Staaten mit einer ausgeprägt körperschaftlichen Tradition, mit kommunaler Selbstverwaltung und Gemeinschaftsethik zählen die Schweiz, die skandinavischen sowie die angelsächsisch geprägten Länder. Diese Staaten wuchsen im Laufe der Jahrhunderte von unten, von einer genossenschaftlichen Selbstverwaltung empor, und sie vermochten sich im 19. und 20. Jahrhundert dem freiheitsfeindlichen Kollektivismus stärker zu widersetzen, als zentralistische Obrigkeitsstaaten wie Frankreich, Deutschland, Italien oder das zaristische Russland.

In einem körperschaftlich verfassten Staat ist die Einbürgerung ein eminent politischer Akt, nämlich die Zuwahl in die freie

Volksgemeinde. Als Preis ihrer Eigenständigkeit und Unabhängigkeit von bürokratisch-militärischem Zentralismus erfordern körperschaftlich verfasste Gemeinwesen eine Übereinstimmung in geistig-sittlichen Grundfragen, Rechtsanschauungen und in gewisser Hinsicht auch in den materiellen Verhältnissen. Die Entscheide, ob und wer in den kommunalen Verband aufgenommen wird, sind daher aus dieser Sicht rein politischer Natur und werden von der jeweiligen Bürgerschaft in einer Abstimmung gefällt, die weder einer Begründungspflicht noch einem Beschwerderecht unterliegt. In der Schweiz hat sich im historischen Rückblick das konkurrierende, durch den Bund noch wenig beschnittene System unterschiedlicher Bestimmungen über Einwanderung und Bürgerrechtserwerb in Gemeinden und Kantonen als sehr vorteilhaft erwiesen und zu einer qualifizierten Immigration geführt, welche zum wirtschaftlichen Erfolg und zum hohen Wohlstand des Landes wesentlich beigetragen haben. Auch das Ansehen als Asylant ist dabei international gestärkt worden. Im Vergleich dazu hat die staatlich erzwungene Integration, wie sie seit 1945 vor allem auch in unseren Nachbarstaaten praktiziert wird, hauptsächlich den Wohlfahrts- und Umverteilungsstaat aufgebläht, aber keine massgeblichen wirtschaftlichen und kulturellen Impulse verliehen.

Die Schweiz verdankt ihre Existenz als erfolgreicher Kleinstaat einer machtskeptischen Verweigerung der Herrschaft, einer genossenschaftlichen Selbstverwaltung, einer kommunalen Gemeinschaftsethik sowie einer flexiblen Bündnispolitik. Diese tief eingewurzelten Traditionen vermochten sich bis ins 20. Jahrhundert zu halten. Die entscheidende Zäsur erfolgte nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Schweiz in den Sog wohlfahrtsstaatlicher Umverteilung und Regulierung geriet und das körperschaftliche Staatsverständnis und seine Institutionen immer mehr ausgehöhlt wurden. In den Anfängen des Wohlfahrtsstaats war die politisch-soziale Landschaft der Schweiz noch weitgehend ländlich-kleinstädtisch verfasst mit einer schmalen international vernetzten Elite. Mit dem sukzessiven Ausbau staatlicher Existenzsicherung und Vorsorge wurden individuelle Lebensgestaltung, Mobilität und der Massenkonsum zwar vorübergehend beträchtlich erhöht, aber zulasten einer immer dichteren Regulierung und Harmonisierung und damit auch der Produktivität. Der Wohlfahrtsstaat ist, weil er immer wieder neue Begehrlichkeiten befriedigen muss, nachhaltig gar nicht praktikierbar. Die Folgen beginnen wir jetzt zu spüren, auch in der Einbürgerungsfrage.

Einfache politische Rezepte gibt es nicht und es nützt wenig, für die Bewahrung von Volksrechten und für Lokalautonomie zu plädieren, wenn die politische Kultur, die sittlichen und materiellen Grundlagen allmählich erodieren. Immerhin sollte man dort, wo das körperschaftliche Staatsverständnis noch lebendig ist, keine Abkehr davon erzwingen. Der geordnete Rückzug aus einer verfehlten Wohlfahrtsstaatspolitik der letzten Jahrzehnte schafft hingegen möglicherweise neuen Raum für die Entfaltung einer freiheitlichen Zivilgesellschaft, in welcher auch die Einbürgerungsfrage auf ihren Wesensgehalt zurückgeführt wird: die frei gewählte Zugehörigkeit zu einer, vom Willen zur Selbstverwaltung getragenen Gemeinschaft.

September 2003

