



06.086

**Für demokratische  
Einbürgerungen.  
Volksinitiative**

**Pour des naturalisations  
démocratiques.  
Initiative populaire**

*Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.06.07 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.06.07 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 26.09.07 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.10.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.10.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

03.454

**Parlamentarische Initiative  
Pfisterer Thomas.  
Bürgerrechtsgesetz. Änderung**

**Initiative parlementaire  
Pfisterer Thomas.  
Loi sur la nationalité. Modification**

*Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.12.03 (ERSTE PHASE - PREMIÈRE ÉTAPE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.05 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.06.07 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.06.07 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.10.07 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.10.07 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.12.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.12.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.12.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.12.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.12.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**Perrin Yvan (V, NE)**, pour la commission: Le débat que nous entamons aujourd'hui découle directement de la décision du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003, suite à l'affaire d'Emmen, où des candidats à la naturalisation avaient été recalés, sans motif autre que leur origine. L'instance suprême a estimé que ces personnes avaient fait l'objet d'un traitement discriminatoire, chose que les conventions internationales signées par la Suisse proscrivent. L'impossibilité de faire appel à une autorité de recours a également été contestée par les juges





de Mon-Repos. Le Tribunal fédéral rompait ainsi avec une tradition bien établie voulant que la naturalisation soit un acte politique et non administratif. De facto les naturalisations par les urnes devenaient impossibles. Cette décision a entraîné plusieurs conséquences. Certains cantons ont immédiatement pris acte et modifié leur façon de faire en matière de naturalisation, afin de répondre aux exigences fixées par le Tribunal fédéral. A notre niveau, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a élaboré un projet de modification de la loi sur la nationalité, prenant en compte les considérants de l'instance suprême. A l'inverse, soucieuse de conserver le caractère démocratique du processus de naturalisation, l'UDC lançait de son côté une initiative populaire dite "pour des naturalisations démocratiques", visant à revenir à la pratique antérieure. Quelques mots sur le projet de la commission du Conseil des Etats. Tenant compte de l'article 38 alinéa 2 de la Constitution fédérale, qui prévoit notamment que la Confédération "édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons", le projet prévoit que le droit cantonal régit la procédure aux niveaux cantonal et communal, la naturalisation par les urnes restant autorisée. Pour éviter l'arbitraire dénoncé par le Tribunal fédéral, une demande de naturalisation ne peut faire l'objet d'un refus populaire que si une demande motivée dans ce sens a été présentée.

En cas de rejet, le requérant débouté doit pouvoir s'adresser à une autorité de recours instituée dans les cantons. Ceux-ci ont au surplus pour mission de veiller à ce que les procédures de naturalisation n'empiètent pas sur la sphère privée des requérants et doivent donc définir quelles données personnelles ils jugent utiles de transmettre à l'autorité de décision.

Le texte a d'emblée suscité l'hostilité d'une partie de la commission, qui recommandait de ne pas entrer en matière. Pour ces opposants, le processus de naturalisation ne peut être que politique et non un mélange politico-administratif. Le fait de prévoir à la fois le vote du peuple et la nécessité de motiver un refus semble incompatible, dans la mesure où on ne vote que par oui ou par non. Les adversaires du projet estiment au surplus que le fait de ne prévoir une voie de recours qu'en cas de décision négative provoque une inégalité juridique entre les parties. Autre faiblesse relevée: la possibilité de restreindre l'accès aux données personnelles des requérants, élément pourtant nécessaire à la prise d'une décision en toute connaissance de cause.

L'autre aile de la commission n'a été guère plus enthousiaste et elle a estimé que la naturalisation est un processus purement administratif. De ce point de vue, la naturalisation par les urnes doit donc être interdite, alors qu'elle reste possible dans le projet qui nous est soumis. La solution hybride n'offre pas une protection absolue contre l'arbitraire, exigence pourtant imposée par le Tribunal fédéral. De plus, elle ne tranche pas clairement entre le caractère administratif ou politique de la naturalisation, puisqu'elle tente de concilier les deux: véritable quadrature du cercle!

Les modalités pratiques de naturalisation ont été envisagées. Le problème de la protection des données s'est notamment posé. Comment concilier la protection de la sphère privée avec la nécessité de motiver un refus en vue d'une votation populaire? Quelles données transmettre? à qui? et pour quel usage? Comment apprécier l'influence que pourrait avoir une enquête pénale menée à l'endroit d'un requérant réputé innocent tant et aussi longtemps que sa culpabilité n'a pas été établie par un tribunal?

Défenseur du projet, Monsieur le conseiller aux Etats Inderkum a apporté des éclaircissements quant aux questions en suspens. La formulation retenue permet aux cantons de continuer de procéder aux naturalisations par les urnes, mais ne les y oblige pas. Dans la mesure où un rejet ne peut être prononcé que lorsqu'un amendement dans ce sens a été déposé, l'amendement en question servirait de motivation à la décision, motivation qui pourrait être attaquée devant l'autorité compétente.

S'agissant des données personnelles, celles-ci dépendraient des destinataires, étant entendu qu'un cercle restreint – commission ad hoc par exemple – pourrait disposer d'un plus grand nombre d'éléments pour fonder sa décision.

Ces explications ont convaincu. Par 11 voix contre 8 et 3 abstentions, la commission a estimé que le projet comportait certaines faiblesses, mais qu'il convenait d'entrer en matière pour apporter les corrections nécessaires.

Dans la mesure où la situation actuelle n'est pas satisfaisante, la nécessité de combler par une loi les lacunes soulevées par le Tribunal fédéral a également été relevée. Le

AB 2007 N 731 / BO 2007 N 731

débat gauche/droite très marqué n'a néanmoins pas tenu ses promesses d'amélioration. Les nombreux amendements proposés ont pour la plupart été rejetés, de sorte que la version initiale du Conseil des Etats est sortie presque inchangée de la discussion par article. Dans ces conditions, les réserves exprimées initialement demeurèrent, ce qui entraîna le rejet du projet lors du vote sur l'ensemble, par 10 voix contre 9 et aucune abstention. Comme vous le constatez, ce résultat doit beaucoup à l'effectif réduit de la commission lors du





vote. Du point de vue pratique, cette décision revient à une non-entrée en matière. Comme vous le voyez dans le dépliant, nous avons aujourd'hui deux possibilités: suivre la commission et ne pas entrer en matière ou faire le choix inverse. Si tel est le cas, le projet sera renvoyé à la commission qui reprendra la discussion par article. J'en viens maintenant à l'initiative de l'UDC "pour des naturalisations démocratiques". Ayant réuni 100 038 signatures, les auteurs de l'initiative réclament que les collectivités publiques soient habilitées à décider à quel organe elles souhaitent confier le soin d'octroyer la citoyenneté et que la décision prise par cette instance ne soit pas susceptible de recours; en clair qu'elle ne puisse être remise en cause à un autre niveau. A l'appui de leur argumentation, les auteurs de l'initiative relèvent que durant des décennies la pratique antérieure n'a pas été contestée par le Tribunal fédéral. Cette affirmation a d'emblée été combattue, dans la mesure où l'instance suprême ne se prononce que lorsqu'elle est saisie, ce qui n'avait pas été le cas jusqu'ici.

De nombreuses questions ont également été examinées. On a tout d'abord évoqué l'éventuelle incompatibilité de l'initiative, eu égard à la Convention européenne des droits de l'homme, qui proscrit toute forme de discrimination. La question du caractère arbitraire d'une décision démocratique a également été soulevée. Plusieurs membres se sont inquiétés du caractère définitif des décisions prises, empêchant un requérant débouté de recourir à une autre instance. La nécessité de motiver un rejet existerait-elle? Compte tenu de cette disposition, serait-il encore possible d'interjeter recours en cas de violation formelle du droit?

Au vu des nombreuses questions soulevées, votre commission a sollicité l'avis de trois spécialistes: les professeurs Helen Keller, Andreas Auer et Giovanni Biaggini. La première estime que le fait de laisser le choix aux collectivités publiques de déterminer l'organe compétent pour l'octroi de la nationalité ne contrevient pas à la Constitution. Il n'en va pas de même concernant le caractère définitif de la décision, qui met à mal les articles 29 alinéa 2 relatif au droit d'être entendu et 29a qui traite de la garantie de l'accès au juge. S'agissant de la compatibilité de l'initiative avec la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 13 de la convention précise que "toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale". Le droit à la naturalisation n'y figurant pas, cette convention ne peut être prise en compte ici. Le même raisonnement vaut également pour la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, dans une certaine mesure seulement.

L'article 1 alinéa 3 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale prévoit qu'"aucune disposition de la présente convention ne peut être interprétée comme affectant de quelque manière que ce soit les dispositions législatives des Etats parties à la convention concernant la nationalité, la citoyenneté ou la naturalisation, à condition que ces dispositions ne soient pas discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière". C'est bien là que le problème se pose. Pour Andreas Auer, l'initiative est contraire aux droits de l'homme garantis par les conventions internationales. Elle revient par ailleurs à poser au peuple une question à laquelle il ne peut répondre sans violer la Constitution. Il estime néanmoins que l'initiative doit être soumise au peuple et en cas d'acceptation, il appartiendra à une instance supérieure – la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg ou l'ONU – d'en déterminer la non-conformité et d'en interdire l'application. D'une manière générale, ce spécialiste estime que le peuple reste souverain, mais qu'il n'est qu'un organe de l'Etat de droit et doit donc dans ces conditions se soumettre aux conventions internationales relatives au respect des droits de l'homme. Cet élément devrait rester en mémoire à l'avenir, dans la mesure où tout porte à croire que nous serons encore confrontés au cas de figure actuel.

Le professeur Biaggini a pour sa part présenté plusieurs exemples de textes légaux prévoyant des dispositions antagonistes, ainsi que diverses solutions permettant de résoudre les problèmes posés.

L'entrée en matière étant obligatoire, votre commission est passée à la discussion par article. Dans un premier temps, nous avons débattu de la validité de l'initiative, au regard notamment de la Constitution fédérale et de nos engagements internationaux. Le fait de soumettre au peuple une initiative que l'on sait inapplicable a été vivement critiqué. La recommandation de vote a ensuite été évoquée. Monsieur le conseiller fédéral Blocher a fait part de la position de notre exécutif, qui considère que la naturalisation est un acte relevant de l'application du droit et un acte politique. Dans la mesure où l'initiative sous-estime l'application du droit, le Conseil fédéral en recommande le rejet.

La décision de votre commission peut être résumée de la façon suivante: elle a décidé lors du vote sur l'ensemble de ne pas entrer en matière sur la solution du Conseil des Etats, par 10 voix contre 9 et aucune abstention; elle recommande de soutenir l'initiative de l'UDC, par 13 voix contre 12 – la plus petite majorité possible – après avoir déclaré l'initiative valable, par 16 voix contre 5 et 4 abstentions.

**Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Zur Ausgangslage: Als Folge der Ablehnung ihrer Einbürgerungsgesuche erhoben am 19. März 2002 in der Gemeinde Emmen fünf Gesuchsteller staatsrechtliche Beschwerde**



gegen den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Luzern, der die Verweigerung der Einbürgerungen durch die Gemeinde Emmen geschützt hatte. Hauptsächliches Argument der Kläger war dabei die Behauptung, dass die Ablehnung der Einbürgerungsgesuche einer Gruppe von Personen aus Ost- und Südosteuropa das in der Bundesverfassung enthaltene Diskriminierungsverbot verletzt habe. Zusätzlich wurde von den Klägern geltend gemacht, dass eine Begründung für die Ablehnung ihrer Gesuche nicht vorhanden sei. Am 9. Juli 2003 hat sich das Bundesgericht der Argumentation der Kläger angeschlossen und den Nichteinbürgerungsentscheid aufgehoben. Damit ist das in der Bundesverfassung enthaltene Diskriminierungsverbot höher gewichtet worden als das ebenfalls in der Verfassung – in Artikel 34 – verankerte Prinzip der freien Willensbildung des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin. Das Bundesgericht hat deutlich gemacht, dass eine Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches in jedem Fall rechtsgenügend begründet werden muss. Ist dies nicht der Fall, muss dagegen Beschwerde bei einer Gerichtsstanz erhoben werden können. Eine Begründungspflicht bei abgelehnten Einbürgerungsgesuchen führt dazu, dass die Justiz bei ungenügender oder nicht vorhandener Begründung der Ablehnung den Entscheid des Souveräns aufheben kann.

Politisch beantwortet und geregelt werden muss also die Frage, ob ein abgelehntes Einbürgerungsgesuch mit einer Beschwerde angefochten werden kann oder nicht. Ein Beschwerderecht setzt die Begründung einer Ablehnung voraus. Bildlich dargestellt geht es letztlich also darum, ob ein Einbürgerungsverfahren eher nach der Art eines Baubewilligungsverfahrens, also als Verwaltungsakt, oder eher wie die Wahl beispielsweise eines Gemeindepräsidenten, also als politischer Akt, ablaufen soll. Diese Frage bzw. diejenige nach der abschliessenden Entscheidkompetenz bei ordentlichen Einbürgerungen ist im Bundesrecht oder auf Verfassungsstufe zu regeln. Mit der eidgenössischen Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" der SVP einerseits und dem Vorschlag des Ständerates zur Änderung des Bürgerrechtsgesetzes andererseits liegen zwei Vorlagen auf

**AB 2007 N 732 / BO 2007 N 732**

dem Tisch, welche die Frage der Erteilung des Bürgerrechtes unterschiedlich regeln wollen.

Zur eidgenössischen Volksinitiative der SVP: Noch im Jahre 2000 ist der schweizerische Bundesrat in der Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses zum Schluss gekommen, dass die Einbürgerung durch das Volk traditionell ein politischer Akt und somit der Ausschluss des Beschwerderechtes legal sei. In seinem Bericht an den Uno-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom März 2000 hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass die Erteilung des Gemeindebürgerrechtes einen politischen Akt darstellt, der keiner rechtlichen Kontrolle zugänglich ist. Einbürgerungsgesuche können damit von der zuständigen Gemeindebehörde ohne Begründung abgewiesen werden. Im gleichen Bericht hat der Bundesrat zudem festgehalten, dass Volksabstimmungen über die Erteilung des Bürgerrechtes grundsätzlich keinen Verstoss gegen das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung darstellen. Der Entscheid über eine Einbürgerung liege im freien Ermessen der Bürgergemeindeversammlung.

Die vorliegende Volksinitiative will nun genau diesen Grundsatz in der Verfassung festlegen. Verlangt wird eine neue Verfassungsbestimmung, wonach den Gemeinden die Kompetenz zugewiesen wird, die Erteilung des Gemeindebürgerrechtes durch die Stimmberechtigten vorzusehen, und wonach Entscheide über Einbürgerungen endgültig sind, also nicht angefochten werden können. Im Kern verlangt diese Initiative die verfassungsmässige Zementierung der jahrzehntelangen Praxis, wie sie vor dem Emmener Urteil bestand. Die Einbürgerung soll also als rein politischer Akt bestehen bleiben.

Die Kommissionsmehrheit hat sich dafür ausgesprochen, dass die Erteilung des Schweizer Bürgerrechtes auch in Zukunft ein rein politischer Akt sein soll. Sie unterstützt also die Volksinitiative. Gleichzeitig hat sich die Kommissionsmehrheit gegen die Vorlage des Ständerates ausgesprochen. Das ist konsequent, schliessen sich doch beide Vorlagen gegenseitig aus.

Ein Teil der Kommissionsminderheit, die die Initiative ablehnt, will sie gleichzeitig für ungültig erklären. Man befürchtet Konflikte mit dem verfassungsmässigen Diskriminierungsverbot, Verstösse gegen internationale Abkommen und völkerrechtliche Bestimmungen. Weiter wird auch die Umsetzbarkeit der Initiative angezweifelt. Ein anderer Teil der Minderheit lehnt die Initiative aus materiellen Gründen ab. Man stellt sich auf den Standpunkt, dass eine Beschwerde gegen ein abgelehntes Einbürgerungsgesuch nicht ausgeschlossen werden darf. Es wird weiter angeführt, dass der Entscheid in den Gemeinden je nach Auslegung endgültig wäre. Weiter wird ein Durchgriff vom Bund direkt auf die Gemeinden und damit ein Bruch mit politischen Traditionen in unserer Verfassung befürchtet.

Mit 13 zu 12 Stimmen ersucht Sie die Kommission, den Beschluss zu fassen, die eidgenössische Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" Volk und Ständen zur Annahme zu empfehlen.

Zur Vorlage des Ständerates: Der Ständerat will im Kern die bundesrechtliche Rechtsprechung aus dem Jahr



2003 ins Bürgerrechtsgesetz überführen. Die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches soll nur noch dann möglich sein, wenn ein rechtsgenügend begründeter Antrag für die Ablehnung vorliegt. Gegen einen ablehnenden Entscheid muss bei einem kantonalen Gericht und gegebenenfalls beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden können. Die Detailberatung hat gezeigt, dass die Vorlage des Ständerates noch viele Fragen offenlässt und weitere Problemfelder erschliesst. Nach wie vor ungerichtet ist beispielsweise die Angleichung der heute sehr unterschiedlichen kantonalen Wohnsitzfristen. Zu bedenken ist auch, welche Weiterungen sich aus einer solchen Regelung im Bürgerrechtsgesetz bei Entscheiden über Konzessionen, Begnadigungen und dergleichen ergäben. Die kantonale Willkür bleibt bei der Vorlage des Ständerates weiterhin bestehen, z. B. bezüglich Verfahrensunterschieden, unterschiedlichen Prüfmethode, aber insbesondere auch bezüglich des Interpretationsspielraums bei der Beurteilung der Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse, die schweizerischen Lebensgewohnheiten, die Sitten und Gebräuche usw. Die Ausgestaltung all dessen bleibt in der Vorlage des Ständerates den Kantonen überlassen.

Die Kommissionmehrheit hat die Vorlage des Ständerates in der Gesamtabstimmung abgelehnt. Die Mehrheit setzt sich aus zwei Teilen mit entgegengesetzter Stossrichtung zusammen. Ein Teil lehnt die Vorlage ab, weil er die Verleihung oder Verweigerung des Bürgerrechtes als rein politischen, nicht begründungspflichtigen Akt betrachtet. Er will die Rechtslage wiederherstellen, wie sie vor dem Bundesgerichtsurteil von 2003 bestanden hat. Dieser Teil der Mehrheit befürwortet eine neue Verfassungsbestimmung, die eine Beschwerdemöglichkeit ausschliesst, wie dies die Volksinitiative der SVP entsprechend verlangt. Ein anderer Teil der Mehrheit betrachtet die Erteilung des Bürgerrechtes als reinen Verwaltungsakt und lehnt die Behandlung von Bürgerrechtsgesuchen an Gemeindeversammlungen und in Urnenabstimmungen daher grundsätzlich ab. Nur so könne ein hinreichender Schutz vor diskriminierenden Einbürgerungsentscheiden gewährleistet werden.

Die Kommissionminderheit folgt hingegen dem Ständerat und spricht sich für eine Lösung aus, welche den verschiedenartigen demokratischen Traditionen in diesem Land und zugleich den Erfordernissen des Rechtsstaates gerecht werden soll.

Mit 10 zu 9 Stimmen beantragt Ihnen Ihre Kommission, auf die Vorlage des Ständerates nicht einzutreten.

**Maurer Ueli (V, ZH):** Bei unserer Einbürgerungs-Initiative entscheiden Sie nicht über die Frage, wer in Zukunft eingebürgert werden soll – es ist etwas dieser Eindruck entstanden –, sondern mit der Initiative soll festgelegt werden, wer in Zukunft über Einbürgerungen zu entscheiden hat. Es stellt sich also die enorm wichtige Frage – hier stehen wir –, ob die Einbürgerung eine politische Angelegenheit oder ein Verwaltungsakt ist. Diese Frage steht nach dem Bundesgerichtsurteil im Vordergrund.

Wenn wir die Geschichte unserer Initiative ansehen, stellen wir fest, dass wir sie nach dem erwähnten Bundesgerichtsurteil eingereicht haben. Nach unserem Demokratieverständnis war die Einbürgerung immer ein politischer Entscheid. Das Bundesgericht hat dies nun infrage gestellt. In der Geschichte war es ein politischer Entscheid; es gibt zwei wesentliche Merkmale: Erstens ist es Tradition und war es immer so, dass letztlich die Gemeinde – also die kleinstmögliche politische Zelle – über die Einbürgerung entscheidet. Das hat seinen Grund, denn wenn die Gemeinde entscheiden muss, gibt man ihr auch diese politische Bedeutung: Entscheiden sollen diejenigen, welche die Personen kennen, die eingebürgert werden sollen. Damit kommt zum Ausdruck, dass es nicht um irgendeinen Verwaltungsakt geht, sondern um einen politischen Entscheid, weil die Bürger einer Gemeinde entscheiden, ob sie die Leute ins Bürgerrecht aufnehmen können bzw. wollen. Das ist eine der Richtlinien, die ganz klar darauf hindeuten, dass es immer ein politischer Entscheid war.

Ein zweiter Grund findet sich in der Bundesverfassung. Die Frage des Bürgerrechtes ist nicht unter den Grundrechten abgehandelt. Es geht also nicht darum, dass man sagen kann, die Einbürgerung sei ein Grundrecht unseres Staates, sondern die Einbürgerungsfrage ist ganz bewusst unter dem Bürgerrecht abgehandelt, also unter den politischen Rechten und nicht unter den Grundrechten. Diese zwei Indizien, die traditionell sind, sind klare Hinweise darauf, dass in der Geschichte die Einbürgerung immer ein politischer Entscheid war.

Das Bundesgericht hat diese Frage auf den Kopf gestellt. Es hat in seinem Entscheid ein Verbot der Urnenabstimmung festgelegt und damit festgelegt, dass der Entscheid der Einbürgerung begründet werden muss. Es hat damit auch die Beschwerdemöglichkeit geschaffen. Das Bundesgericht hat damit die Frage des politischen Entscheides auf den Kopf

AB 2007 N 733 / BO 2007 N 733

gestellt, und dies, obwohl der Bevölkerung bei der Revision der Bundesverfassung versichert wurde, dass mit der neuen Bundesverfassung materiell keine Änderung stattfinden würde. Sie erinnern sich auch, dass sich Herr alt Bundesrat Koller, eigentlich der Vater dieser Verfassungsrevision, über das Bundesgerichtsurteil erstaunt gezeigt hat; er hat zum Ausdruck gebracht, dass es eigentlich nicht die Absicht dieser Totalrevision war,





dass der gleiche Text nun anders interpretiert werden kann.

Aber wir haben jetzt diesen Entscheid des Bundesgerichtes, der aus dem politischen Entscheid des Volkes einen Verwaltungsentscheid gemacht hat. Deshalb ist aus unserer Sicht die Verfassung so festzuschreiben, dass der politische Entscheid auch in Zukunft garantiert werden kann. Ein politischer Entscheid des Souveräns, des Volkes, ist ja in unserem Land dadurch gekennzeichnet, dass er keine Begründung braucht und es dagegen keine Beschwerdemöglichkeit gibt. Ein politischer Entscheid ist ja beispielsweise unsere Wahl im Oktober dieses Jahres. Auch hier ist es ein politischer Entscheid. Es gibt keine Begründung. Wenn Sie nicht gewählt werden, muss niemand begründen, weshalb er Sie nicht gewählt hat. Sie haben keine Beschwerdemöglichkeit, wenn Sie nicht gewählt werden. Das ist das Merkmal eines politischen Entscheides.

Die Einbürgerung ist ein politischer Entscheid. Wir entscheiden, wen wir an der Weiterentwicklung unseres Rechtes teilhaben lassen wollen, wen wir nicht teilhaben lassen wollen. Damit ist das kein Verwaltungsakt. Das Bürgerrecht ist kein Grundrecht, sondern es gibt eine politische Willensäußerung, die negativ oder positiv sein kann. Diese Willensäußerung muss traditionellerweise nicht begründet werden.

Hier sehen Sie auch: Dieses Bundesgerichtsurteil stellt nicht nur in der Frage der Einbürgerung unsere Demokratie etwas auf den Kopf; vielmehr stellen wir, wenn wir dieser Linie des Bundesgerichtes folgen, ganz viele andere Entscheide auch infrage. Letztlich stellen wir die Souveränität des Volkes infrage. Aber der Souverän soll endgültig entscheiden und seinen Entscheid nicht begründen müssen. Das ist der Unterschied zwischen unserer Initiative und dem Bundesgerichtsurteil.

Zur parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas: Sie wird quasi als Gegenvorschlag zu unserer Initiative gehandelt. Herr Pfisterer will zwar mit seiner parlamentarischen Initiative das Verbot der Urnenabstimmung aufheben, aber mit der Initiative soll die Möglichkeit der Beschwerde geschaffen werden. Damit ist sie nicht auf der traditionellen Linie. Denn gegen einen Entscheid des Souveräns kann es per definitionem eigentlich keine Beschwerdemöglichkeit geben. Entweder entscheidet das Volk endgültig, und dann ist damit eine gewisse Willkür, wie immer bei politischen Entscheiden, in Kauf zu nehmen. Oder dann müssen wir die Beschwerdemöglichkeit gegen Volksentscheide fast generell einführen. Damit würden wir die direkte Demokratie und den Souverän infrage stellen.

Mit unserer Initiative soll festgehalten werden, wer entscheidet. Die Gemeinde soll bestimmen, wer über die Anträge auf das Bürgerrecht entscheidet. Dieser Entscheid soll endgültig sein.

Ich bitte Sie, bei Ihren Überlegungen nicht den "Anti-SVP-Reflex" spielen zu lassen, sondern den Respekt vor der Demokratie und den Respekt vor dem Souverän. Denn es gehört zu unserem Staatsverständnis, dass der Souverän, das Volk, abschliessend entscheiden kann, dass das Volk seinen Entscheid nicht begründen muss und dass es gegen Volksentscheide keine Beschwerdemöglichkeit gibt. Wir kehren mit unserer Initiative zur jahrhundertealten Tradition unseres Landes bei Einbürgerungen zurück. Es gebührt sich so, denn unser Staat ist auf dem Respekt vor dem Souverän, der abschliessend entscheidet, aufgebaut.

In diesem Sinne bitte ich Sie, unsere Initiative zu unterstützen.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Ich habe vorhin die Minderheiten übergangen. Wir holen dies nun nach. Herr Schelbert hat das Wort zur Begründung seines Minderheitsantrages zu 06.086.

**Schelbert** Louis (G, LU): Die Prüfung der Gültigkeit einer Initiative ist Aufgabe des Parlamentes. Die Vorprüfung durch die Bundeskanzlei ist nur formeller Art: Rubriken, Titel, Komitee, Rückzugsklausel usw. Es wäre meines Erachtens zu überlegen, ob und wie eine Initiative sinnvoll von vornherein materiell überprüft werden könnte. Es ist für Initiantinnen und Initianten sehr frustrierend, wenn ihre Unterschriftensammlung quasi für die Katz ist. Die SPK hat zusammen mit der Kommission für Rechtsfragen im Rahmen der Beratung dieser Volksinitiative ein Hearing mit Experten veranstaltet. Das Ergebnis hat uns leider nicht zufriedenstellen können. Im Namen der Grünen und einer Minderheit der Kommission beantrage ich Ihnen, die Initiative für ungültig zu erklären. Die Verfassung nennt drei Kriterien: Einheit der Form, Einheit der Materie und zwingendes Völkerrecht. Wir teilen die Auffassung, dass keines hier zutrifft. Zusätzlich aber gilt, dass eine Initiative durchführbar sein muss. Undurchführbare Aufgaben dürfen nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Das ist ungeschriebenes und trotzdem geltendes Recht. Aber genau das will man mit dieser Initiative.

Der Bundesrat äussert sich in der Botschaft unter Ziffer 1.2.3 kurz zur Durchführbarkeit, befasst sich aber nur mit dem ersten Satz. Das Problem liegt aber beim zweiten Satz, der lautet: "Der Entscheid dieses Organs ... ist endgültig." Damit soll mit der Initiative erreicht werden, dass es weder eine Rechtsweggarantie noch ein Diskriminierungsverbot gibt. Doch beides ist in der Verfassung enthalten und stützt sich auf internationales Recht – ich erinnere an das Rassismus-Übereinkommen, an den Pakt II und an die EMRK. Sie können das in der Botschaft unter Ziffer 1.2.4.1, 1.2.4.2 und 1.2.4.3 nachlesen. Dies ist zwar nicht zwingend, aber es



ist trotzdem verbindlich. Rechtsweggarantie und Diskriminierungsverbot gelten, und sie gehen der Initiative vor. Das heisst: Wird die Initiative angenommen, ist sie trotzdem nicht anwendbar. Der Fall liegt ähnlich wie bei der Verwehrens-Initiative. Den Fehler, sie nicht für ungültig erklärt zu haben, sollte das Parlament nicht wiederholen.

Natürlich ist die Frage der Gültigkeit sorgfältig zu prüfen, auch nach den allgemeinen Auslegungsgrundsätzen. Doch auch diese Prüfung führt uns zum selben Ergebnis:

1. Der Wortlaut der Initiative ist unmissverständlich. Sie besagt: "Der Entscheid .... ist endgültig." Das widerspricht – wie dargelegt – verbindlichem Recht.
2. Die Initianten erklärten bei der Anhörung vor der Kommission, mit der Initiative solle die Einbürgerung zu einem rein politischen Akt gemacht werden, die Rechtsweggarantie falle weg. Auch der Präsident der SVP hat sich vorher in diesem Sinn geäussert.
3. Auf dem Originalunterschriftenbogen steht dasselbe: Die Verfahrensgarantie wird bestritten. Damit zeigt sich: Der Wille der Initianten ist eindeutig; sie wollen diese Rechte nicht.
4. Die Auslegung einer Initiative muss ihrem Sinn und Zweck entsprechen. Folgt man dem Wortlaut der Initiative, widerspricht sie dem Recht. Wird sie rechtskonform ausgelegt, widerspricht die Auslegung dem Anliegen der Initiative. Ein Drittes sehen wir nicht, auch nicht nach der Anhörung von Experten in der Kommission.
5. Die Auslegung muss zu einem sinnvollen Ergebnis führen. Auch das ist nicht möglich; die Widersprüche liegen im Wortlaut der Initiative.
6. Die Auslegung muss mit dem übergeordneten Recht vereinbar sein. Der Widerspruch dazu ist ja der Ursprung des Problems.
7. Die Stimmberechtigten sollen ihren Willen frei und unverfälscht zum Ausdruck bringen können. Auch das ist im vorliegenden Fall nicht möglich. Es wäre nicht klar, ob ein Ja dem Wortlaut der Initiative gälte und somit das Recht beugen würde oder ob ein Ja gemeint ist, das Sinn und Zweck der Initiative widersprechen müsste.

AB 2007 N 734 / BO 2007 N 734

8. Schliesslich ist die Initiative als ausgearbeiteter Entwurf gestaltet. Wäre es eine allgemeine Anregung, gäbe es allenfalls etwas Spielraum. Auch das ist hier nicht der Fall.

Als Grüner und als Vertreter der Minderheit stelle ich deshalb noch einmal die Frage: Was passiert bei einer Annahme der Initiative? Unsere Antwort lautet: Die Initiative wäre nicht durchführbar. Der Text schliesst das Beschwerderecht aus, er verletzt damit zum einen verbindliche rechtsstaatliche Grundsätze. Zum anderen widersetzt sich die Initiative dem Diskriminierungsverbot; auch das ist widerrechtlich.

Fazit: Die Initianten waren zu wenig umsichtig. Der Gang "jenseits der Kante" muss ihnen bewusst gewesen sein. Wir können ihre Initiative nicht retten. Ich bitte Sie, sie für ungültig zu erklären.

**Roth-Bernasconi** Maria (S, GE): "La démocratie, ce sont des droits populaires, mais c'est aussi le respect des règles." On a pu lire cette phrase hier dans la "Tribune de Genève", qui a cité l'ancien conseiller aux Etats radical et professeur de droit de Genève, Gilles Petitpierre. Accepter l'initiative de l'UDC revient à nier différents principes de base de notre Etat de droit et à accepter de violer les droits fondamentaux. Or, le Parti socialiste défend la vision d'une société républicaine et j'espère là que les fondateurs de la Suisse moderne – le Parti radical-démocratique, pour ne pas le nommer – nous rejoignent.

La démocratie repose sur trois piliers: la souveraineté populaire, la garantie des droits individuels et le respect de l'Etat de droit. Un de ces piliers ne peut pas être considéré comme étant au-dessus des autres, la souveraineté populaire ne peut pas être placée au-dessus de l'Etat de droit et des droits fondamentaux. Le pouvoir décisionnel du peuple et des cantons émanant de la Constitution, il doit donc respecter le cadre qu'il s'est donné, les limites qu'il s'est fixées. Sinon le peuple risque de se transformer en despote et nous verrons émerger une dictature d'un nouveau genre.

Par cette initiative, l'UDC montre, une fois de plus, son vrai visage. Elle oppose l'Etat de droit à une espèce de "sur-démocratie" malsaine. Elle met en conflit la raison et les sentiments. Plus on rend difficile l'acquisition de la nationalité suisse, plus on répand au sein de la population le sentiment que les personnes étrangères sont très différentes de nous, qu'il faut leur mettre des contraintes élevées pour devenir "comme nous", les laver de leur péché originel d'étranger pour pouvoir les consacrer comme nos pairs. Cette xénophobie ouverte ou cachée fait partie d'un système qui s'attaque de plus en plus aux plus faibles.

Mesdames et Messieurs les membres du groupe UDC, vous avez commencé avec les requérants et requérantes d'asile, puis vous avez attaqué les premiers arrivants, les Ritals, puis les travailleurs et travailleuses immigrés, puis leurs enfants, puis leurs femmes. Vous continuez maintenant avec les Suisses récemment naturalisés. Cela nous rappelle une sombre période.



L'initiative de l'UDC propose d'inscrire dans la Constitution qu'en matière de naturalisation, la décision prise par l'organe désigné par la commune soit définitive.

Or, l'impossibilité de recourir auprès d'une instance supérieure viole un droit humain élémentaire: le droit d'être entendu et l'accès à la justice, droit protégé par notre Constitution et par plusieurs dispositions internationales. "Errare humanum est", et même le peuple peut se tromper. De ce fait, ne pas donner la possibilité à un citoyen ou à une citoyenne de recourir à la justice en cas d'erreur ou de violation du droit signifie instaurer un régime arbitraire et profondément injuste. Or, le principe qui veut que les lois inférieures respectent le droit supérieur, soit les lois cantonales, fédérales, la Constitution et le droit international, a été créé, comme je l'ai déjà dit, par les fondateurs de notre Etat de droit pour protéger ce système.

Le peuple et les cantons sont souverains pour édicter des lois générales et abstraites. En cela je vous le concède, le sujet de la naturalisation est politique. Mais il est politique par le cadre qu'il donne aux procédures de naturalisation et non dans la décision particulière d'accorder à Monsieur X ou à Madame Y la naturalisation. Il y a deux niveaux: le niveau politique de la loi générale et abstraite et le niveau administratif de la décision particulière. Or, la Constitution offre à toutes les personnes qui font l'objet de décisions administratives relevant de l'Etat des garanties constitutionnelles de procédure que nous nous devons de respecter.

En conclusion, j'ajoute que pour respecter notre Etat de droit, il faut que les décisions particulières soient prises soit par l'administration, soit par le juge ou tout autre organe capable de justifier ces décisions et contre lesquelles il est possible de recourir. Ce n'est pas le peuple qui doit juger un criminel ni autoriser la création d'une entreprise ou contrôler les excès de vitesse sur la route, mais c'est à lui de décider des règles selon lesquelles toutes ces décisions devront être prises.

Attelons-nous à ce travail et refusons avec force cette initiative dangereuse et démagogique.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Wir haben heute zwei ganz unterschiedliche Konzeptionen für die Erteilung des Bürgerrechtes vor uns. Bei der parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas geht es um die Qualifikation des Einbürgerungsaktes als gemischter Akt, als politischer, aber auch als individuell-konkreter Rechtsanwendungsakt. Vielfach wird beim zweiten Teil dieses Begriffs einfach von einem Administrativakt, von einem Verwaltungsakt, gesprochen; das tönt sehr bürokratisch. In Tat und Wahrheit geht es aber um die Verleihung oder Verweigerung politischer Rechte. Wenn wir annehmen, dass das z. B. an einer Gemeindeversammlung oder in einer Gemeindeexekutive geschieht, dann sehen wir, dass das durchaus vergleichbar ist mit dem Beschluss über eine Ortsplanung oder über einen Nutzungsplan. Dort gibt es zwar eine generelle Rechtsetzung, aber es ist auch ein politischer Akt mit erheblicher individueller Rechtswirkung. Für uns alle ist es selbstverständlich, dass ein Beschluss über eine Ortsplanung, über eine Nutzungsplanung, der die individuellen Eigentumsrechte betrifft, anfechtbar ist.

Der Sprecher der SVP-Fraktion hat vorhin behauptet, das Bundesgericht habe unsere demokratische Ordnung auf den Kopf gestellt, und er geht dabei von der Regelung der Erteilung des Bürgerrechtes und der politischen Rechte in der Verfassung aus. Nun hat er aber dabei das Diskriminierungsverbot vergessen, das ganz klar im Grundrechtskatalog der Bundesverfassung in Artikel 8 Absatz 2 enthalten ist. Der Grundrechtskatalog ist die Basis für die ganze restliche Verfassung. Er steht nicht zuletzt deshalb am Anfang der Verfassung. Der Grundrechtskatalog, insbesondere das Diskriminierungs- oder Willkürverbot, bildet den Hintergrund für die Verleihung des Bürgerrechtes und damit die Verleihung – oder Verweigerung – politischer Rechte. Herr Maurer, Sie stellen mit Ihrer Interpretation der Rechtsprechung die verfassungsmässige Kriterienhierarchie auf den Kopf.

Die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas zielt konkret auf die Revision und Ergänzung von Artikel 15 des Bürgerrechtsgesetzes. Dabei will Herr Pfisterer das kantonale Recht für die Regelung des Verfahrens im Kanton und in der Gemeinde als zuständig erklären. Er legt damit eine föderalistische Lösung fest, die den Artikeln 37 und 38 der Verfassung entspricht, die aber auch Artikel 50 Absatz 1 der Verfassung beachtet, nämlich die Gewährleistung der Gemeindeautonomie nach kantonalem und nicht nach Bundesverfassungsrecht. Die Gemeindeautonomie ist eine Regelung nach kantonalem Recht. Herr Pfisterer will offenlassen, ob die Stimmberechtigten in der Gemeinde an einer Gemeindeversammlung oder an der Urne über die Einbürgerung entscheiden können. Er verlangt aber vor allem, in Befolgung der verfassungsmässigen Rechts- und Zuständigkeitshierarchie, die Pflicht zur Begründung eines abgelehnten Entscheides, und er will Gerichtsbehörden in den Kantonen einsetzen, die ablehnende Entscheide beurteilen können. Dabei legt er auch fest, dass die Ablehnung eines Gesuches bloss kassiert, aber nicht reformiert werden kann. Es kann also nicht darum gehen, dass eine Gerichtsinstanz das Bürgerrecht erteilt, sie kann aber die Ablehnung eines Bürgerrechtsgesuchs aufheben.



## AB 2007 N 735 / BO 2007 N 735

In der Vernehmlassung hat sich eine deutliche Mehrheit der Kantone, der Parteien und der befragten Organisationen für die Begründungspflicht bei ablehnenden Entscheiden ausgesprochen und auch für die Einführung letztinstanzlicher kantonaler Gerichtsbehörden. Deshalb komme ich zu folgendem Schluss: Bei der Erteilung oder Verweigerung des Bürgerrechtes geht es auch um die Verleihung bzw. Verweigerung politischer Rechte. Es ist deshalb ganz klar, dass ein derartiger Akt nicht nur politischer Natur ist, sondern auch rechtliche Aspekte in sich trägt. Daraus ergibt sich ganz klar die obligatorische Erteilung einer Anfechtungsmöglichkeit, und aus der Anfechtungsmöglichkeit ergibt sich ebenfalls ganz klar und logisch die Begründungspflicht. Deshalb ist es für uns klar, dass man auf die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas eintreten soll, weil es um die bundesgerichtsgemässe Auslegung und Festschreibung des Bürgerrechtsgesetzes geht. E contrario muss demzufolge dann natürlich die Volksinitiative zur Ablehnung empfohlen werden. Ich bitte Sie also, auf die Initiative Pfisterer Thomas einzutreten.

**Donzé Walter** (E, BE): Die Vertreter der Minderheit haben Ihnen die Situation sehr deutlich und detailliert dargelegt, sodass ich mich sehr kurz fassen kann. Die Initiative der SVP ist klar eine Reaktion auf einen Bundesgerichtsentscheid und ist in diesem Sinne eigentlich nicht mehr aktuell. In der Zwischenzeit haben die Kantone ihre Hausaufgaben gemacht, und unsere Fraktion ist eigentlich der Auffassung, viel gesetzgeberischer Aufwand müsse nicht mehr betrieben werden.

Ihre SPK hat im Zusammenhang mit dem Einbürgerungsgesetz schon in der letzten Legislatur festgestellt, dass unsere Verfassung garantiert, dass jemand ein ordentliches Verfahren bekommt und dass der Entscheid von Willkür frei ist. In diesem Sinne hat das Bundesgericht auch gesagt, bei Urnenentscheiden könnten keine Begründungen abgegeben werden und deshalb sollten sie nicht mehr zugelassen werden. Ebenso deutlich hat Ihre SPK aber auch seinerzeit festgehalten – und es scheint mir notwendig, das heute auch in diesem Ratssaal festzuhalten –, dass es kein Recht auf Einbürgerung gibt. Es ist wichtig, dass die Legislative das deutlich zum Ausdruck bringt. Einbürgerung ist kein Verwaltungsakt, sondern ein politischer Entscheid. Jemand erfüllt Voraussetzungen, um das Gesuch zu stellen; dieses Gesuch wird geprüft, und es wird zugunsten der Genehmigung des Bürgerrechtes entschieden oder dagegen. Für mich gibt es einen deutlichen Unterschied; als Gemeindepräsident habe ich jeweils den Einbürgerungswilligen die Frage gestellt: Wollen Sie das Bürgerrecht, oder wollen Sie Schweizer werden? Nicht allen war klar, dass mit dem Antrag auf das Bürgerrecht auch Pflichten verbunden sind und nicht nur Rechte.

Es ist deshalb wichtig, dass die Legislative deutlich zum Ausdruck bringt, dass Einbürgerungen politische Entscheide sind. Nun setzt aber dieser Grundsatz durchaus nicht voraus, dass wir jetzt der SVP-Initiative zustimmen müssen. Er kann auch ohne die Initiative zum Ausdruck gebracht werden. Wir meinen, dass die Gewaltentrennung in diesem Land akzeptiert werden soll. Es geht nicht an, dass wir nach jedem Bundesgerichtsentscheid eine Volksinitiative starten und diese Entscheide wieder rückgängig machen. Die Initiative der SVP-Fraktion widerspricht eigentlich unserer Staatsform. Es wurde schon gesagt: Wir haben einen Kantonsföderalismus, und wir haben eine Gemeindeautonomie, die durch die Kantone geregelt wird. Es wäre also falsch, wenn wir durch einen Bundesentscheid den Gemeinden Kompetenzen einräumen würden, welche die kantonale Gesetzgebung nicht vorsieht. Wenn wir also die Situation analysieren, dann kommen wir zum Schluss, dass die Kantone ihre Hausaufgaben gemacht haben. Es gibt wenig Bedarf für gesetzgeberisches Handeln; weitere Gesetzgebungen erübrigen sich weitgehend. Die Hoheit über die Verfahren liegt bei den Kantonen und nicht bei den Gemeinden.

Fazit: Unsere Fraktion empfiehlt Ihnen bei Artikel 1 mehrheitlich, dass das Schweizervolk entscheiden soll, dass wir also die Initiative dem Volk vorlegen. Teile unserer Fraktion folgen der Minderheit Schelbert. Bei Artikel 2 folgen wir der Minderheit und dem Bundesrat. Ich bitte Sie, den Zufallsentscheid der SPK dieses Rates zu korrigieren und die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Bei der parlamentarischen Initiative Pfisterer empfehlen wir Eintreten. Das Schweizervolk soll wissen, dass wir nicht einfach die Türe zuschlagen, sondern uns mit dem Thema seriös auseinandersetzen. Es ist ein sensibles Thema, und wir wollen deshalb eine saubere Lösung präsentieren können, einen Gegenvorschlag, der den Namen verdient, sodass das Schweizervolk in Kenntnis der Unterlagen über Initiative und Gegenvorschlag abstimmen kann.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby** (S, BE): Die SP-Fraktion lehnt selbstverständlich "einherzig" und einstimmig die Initiative der SVP "für demokratische Einbürgerungen" ab. Eine Mehrheit der Fraktion will, dass die Initiative für ungültig erklärt wird. Meine Fraktion wird auf die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas eintreten, weil sie eine Brücke zwischen der Einbürgerung als politischem und als administrativem Akt darstellt. Die SP hält



die Einbürgerung seit je für einen administrativen Akt.

Nach der parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas können Einbürgerungen weiterhin an Gemeindeversammlungen und an der Urne entschieden werden. Allerdings müssen ablehnende Anträge vor den Abstimmungen begründet werden, und sie dürfen nicht diskriminierend sein. Damit ist die Bevölkerung weiterhin für Einbürgerungsentscheide zuständig. Abgelehnte Einbürgerungswillige können jedoch jederzeit den Rechtsweg beschreiten und Beschwerde einreichen. Damit ist auch das Prinzip erfüllt, das Professor Auer beim Kommissionshearing erwähnte, wonach zu jedem Recht auch der Rechtsweg, die Beschwerdemöglichkeit, gehört. Die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas ist für die SP-Fraktion ein möglicher Gegenvorschlag zur SVP-Initiative.

Die SVP hingegen will nun aber mit der Volksinitiative das Rad der Zeit wieder zurückdrehen, will zurück in eine Zeit, als man abgelehnten Personen noch nicht das Recht zugestand, mit einer Beschwerde auf ihre Ablehnung zu reagieren. Sie wollen zurückgehen zu einem Zustand, in dem Einbürgerungen an der Urne und an der Gemeindeversammlung oft die Endstation bedeuten für Personen, die nach Jahren des Aufenthaltes in der Schweiz Schweizerinnen und Schweizer werden wollen. Daten von Einbürgerungswilligen sollen erneut der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, und wiederum soll geschnüffelt werden. Das alles öffnet der Willkür und der Diskriminierung Tür und Tor. Abgelehnten Personen soll kein Recht auf Beschwerde zugestanden werden. Hier ist der Text der Initiative absolut unmissverständlich: kein Beschwerderecht, kein Rechtsweg, der Entscheid des Souveräns ist endgültig.

Herr Maurer hat gesagt, dass es kein Grundrecht auf Einbürgerung gebe. Natürlich gibt es kein Grundrecht auf Einbürgerung. Aber es gibt ein Grundrecht, nicht willkürlich behandelt und nicht diskriminiert zu werden.

Nun gibt es aber auch noch eine Einbürgerungspraxis nach Emmen. Das Bundesgericht hat im Jahr 2003 entschieden, dass jeder Person, die sich aufgrund des Entscheides an der Urne diskriminiert oder ungerecht behandelt fühlt, ein Beschwerderecht zusteht. Dieser Rechtsweg ist in der Verfassung festgehalten.

Die SVP-Initiative verletzt die Verfassung, die sich der Souverän selbst gegeben hat, gleich mehrfach. Sie verletzt das Willkür- und Diskriminierungsverbot und verhindert die Rechtsweggarantie, wie sie das Bundesgericht eingefordert hat. Die Initiative verletzt mit ihren Forderungen Menschenrechte, auf die sich unsere Verfassung bezieht und auf die wir immer wieder hinweisen, weil sie für uns in unserer Verfassung verpflichtend sind.

Ist die Initiative gültig oder ungültig? Wir hatten in der Kommission eine äusserst juristische Diskussion darüber, ob die Initiative verpflichtendes oder nichtverpflichtendes Völkerrecht verletzt oder nicht. Ich will mich hier nicht auf diese

#### AB 2007 N 736 / BO 2007 N 736

Diskussion abstützen. Ich bin aber darüber besorgt, dass Menschenrechte verhandelbar werden und dass es wiederum eine Kollision zwischen der Volkssouveränität und der in der Verfassung verbrieften Rechtsstaatlichkeit gibt. Wie erklären wir unserer Bevölkerung, dass es selbstverständlich okay ist, wenn sie sich gegen ihre eigene Verfassung stellt, wenn sie die SVP-Initiative annimmt? Wie viel ist uns unsere eigene Verfassung wert? Was gelten die Menschenrechte? Nichts, keinen Pfifferling, so scheint es, wenn wir zulassen, dass menschenrechts- und verfassungsverletzende Initiativen zur Abstimmung kommen können.

Ein weiteres Argument: Die Initiative kann kaum umgesetzt werden. Es wird uns damit gehen wie mit der Verwahrungs-Initiative, an deren Umsetzung Kommission und Bundesrat vergeblich herumdoktern. Es gibt keine Lösung, die der Verfassung und zugleich dem Volkswillen gerecht wird. Man wusste es vorher, und trotzdem hat man die Abstimmung zugelassen – und nun tun wir wieder dasselbe. Während des Hearings in der Kommission hat einer der Professoren gesagt, falls die SVP-Initiative angenommen werde, sollten wir doch die Lösung den Gerichten überlassen und die Spannung aushalten. Das ist nicht unsere Meinung von Politik. Wir müssen klar sagen: Es geht nicht um das Aushalten von Spannungen, sondern um eine glaubwürdige Politik.

Die Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" der SVP läutet eine neue Tendenz ein, die sich in den letzten Jahren bereits mit den vielen Kampagnen gegen Asylsuchende, Fremde und Migranten gezeigt hat. Immer mehr sind diese Kampagnen ausländerfeindlich – die Initiative wird das auch wieder zeigen –, sie sind xenophob, und leider sind sie erfolgreich. Allerdings ist dieser Erfolg äusserst bedenklich. Die SVP spielt mit dem Feuer und schafft gefährliche Stimmungen in unserem Land. Fremde werden zu Feinden, zu Kriminellen, zu IV-, Asyl- und Sozialschmarotzern. So lautet das armselige SVP-Vokabular; das ist Ihr unerträglicher Populismus, dem viele Menschen leider aufsitzen. Diese Menschenverachtung gilt selbstredend auch jenen, die sich einbürgern wollen. In der Denkweise der SVP gibt es gewachsene Werte, wichtige Werte wie Toleranz oder Offenheit eben nicht.

Immer wieder wird gesagt, 100 000 Menschen und mehr hätten diese Initiative unterschrieben, ihr Wille dürfe



nicht missachtet werden. Wir haben aber rund 4 Millionen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine Initiative zu unterbreiten, die, sollte sie angenommen werden, wieder nicht umgesetzt werden kann.

Bitte stimmen Sie der Empfehlung auf Ablehnung der SVP-Initiative zu. Noch besser: Stimmen Sie dem Antrag auf Ungültigerklärung der Initiative zu, bevor noch grösserer Schaden an der Demokratie entsteht. Wir müssen hier als Politikerinnen und Politiker Verantwortung übernehmen. Unser verpflichtendes Regelwerk sind die Verfassung und die Menschenrechte.

**Meyer** Thérèse (C, FR): Voici la position du groupe démocrate-chrétien au sujet de l'initiative populaire "pour des naturalisations démocratiques" et du contre-projet du Conseil des Etats issu de l'initiative parlementaire Pfisterer Thomas qui propose une modification de la loi sur la nationalité.

Notre groupe estime que la naturalisation est un acte politique, mais que celui-ci doit s'exercer selon les règles appliquées par un Etat de droit, ce qui doit exclure l'arbitraire et la discrimination. Notre groupe estime que la naturalisation n'est pas un droit absolu et que pour l'obtenir, un examen approfondi de l'intégration, de la connaissance d'une langue nationale et de la bonne conduite doit être conduit. Ces conditions doivent être remplies pour obtenir le droit d'être citoyen suisse. Mais l'initiative populaire ne respecte pas les conditions posées par un Etat de droit et ouvre justement la porte à l'arbitraire et à la discrimination. Nous avons d'ailleurs mené en commission un grand débat à propos de la validité de l'initiative. Tout d'abord un peu perplexe à ce sujet, la commission a finalement décidé de suivre l'avis des experts et une majorité s'est prononcée pour déclarer l'initiative valide.

Suite aux arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003, qui ont cassé des décisions arbitraires prises au vote populaire, l'initiative de l'UDC voudrait instituer au plan constitutionnel le caractère définitif d'une décision populaire qui pourrait exclure la naturalisation d'un candidat, par exemple uniquement à cause de sa provenance, de son aspect extérieur ou de son nom, et ceci de manière totalement discriminatoire et arbitraire et sans possibilité de recours, même en présence d'un vice administratif.

Même si nous sommes d'avis que la naturalisation sous certains aspects reste un acte politique, cet acte doit préserver l'équité pour les personnes qui demandent à être naturalisées. Donc l'initiative ne peut pas être acceptée et la grande majorité du groupe démocrate-chrétien suivra la minorité de la commission et le Conseil fédéral pour recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Par contre, notre groupe soutient à l'unanimité l'entrée en matière sur le contre-projet du Conseil des Etats. Celui-ci institue une voie médiane concernant la nature juridique des naturalisations, puisqu'il voit dans l'acte de naturalisation des aspects à la fois d'un acte politique et d'un acte d'application du droit. Son contenu a l'avantage de s'inscrire dans la ligne de la jurisprudence du Tribunal fédéral et les propositions de modification de la loi sur la nationalité ont été largement approuvées en consultation par les cantons, par la plupart des partis politiques, ainsi que par les organes directement concernés.

Ce contre-projet prévoit de confier expressément aux cantons la compétence de fixer la procédure de naturalisation, aussi bien sur le plan cantonal que communal. En outre, il instaure simultanément l'obligation de motiver les rejets et un droit de recours contre lesdits rejets.

Enfin, ce contre-projet spécifie que les cantons sont tenus de veiller à la protection de la sphère privée des candidats à la naturalisation en ne publiant que les informations nécessaires pour déterminer si le candidat remplit les conditions pour devenir suisse et en tenant compte du cercle des destinataires. Dans la version du Conseil national, les décisions restaient possibles au niveau des exécutifs ou des législatifs, conseils législatifs ou assemblées communales, excluant le vote par les urnes. Ce projet nous convenait spécialement bien.

A notre avis, des conditions doivent être remplies pour être naturalisé, mais les règles d'un Etat de droit doivent aussi être respectées. C'est donc non à l'initiative populaire et oui à l'entrée en matière sur le contre-projet qui nous vient du Conseil des Etats.

**Schelbert** Louis (G, LU): Die Fraktion der Grünen beantragt Ihnen, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen, falls sie für gültig erklärt wird. Für uns Grüne ist klar, dass die Initiative ihr Ziel nicht erreichen wird, weil sie es nicht erreichen kann. Die durch die Initiative bekämpften Rechtsgrundsätze gelten so oder so. Demokratie kann vieles, aber nicht alles. Die Schweiz ist eine Demokratie, und sie ist ein Rechtsstaat. Mit der Initiative will man in der Einbürgerungsfrage den demokratischen Aspekt verabsolutieren, aber das widerspricht unseren Rechtsgrundlagen.

Mit der Initiative will man im Wesentlichen die Bundesgerichtsentscheide von 2003 zur Einbürgerungsfrage rückgängig machen. Damals hat das Bundesgericht Einbürgerungsentscheide in der Gemeinde Emmen als diskriminierend eingestuft und eine Stadtzürcher Volksinitiative für ungültig erklärt. Es handelte sich bei diesen Entscheiden nicht um eine Praxisänderung des Gerichtes, auch wenn es vom Bundesrat und von anderen



wiederholt so dargestellt wurde. Es gibt in dieser Frage gar keine früheren Bundesgerichtsentscheide, also kann das Gericht die Praxis nicht geändert haben.

Aufgabe der Gerichte ist es, Gesetze auszulegen, soweit sie ausgelegt werden müssen. Das hat das Bundesgericht mit dem Urteil vom 9. Juni 2003 zur Frage der Rechtsnatur von Einbürgerungsentscheiden erstmals getan. Es hat festgestellt, dass das Einbürgerungsverfahren materiell ein Akt der Rechtsanwendung und nicht ein politischer Akt sei.

**AB 2007 N 737 / BO 2007 N 737**

Gesuchstellern stehen demzufolge die Verfahrensgarantien zu, sie haben Anspruch auf rechtliches Gehör, was wiederum eine Begründungspflicht bedingt. Weiter hat das Bundesgericht festgestellt, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei einem Einbürgerungsentscheid als Gemeindeorgan handeln und somit eine staatliche Verwaltungsaufgabe wahrnehmen. Damit sind sie an die Grundrechte gebunden, und es gilt z. B. das Diskriminierungsverbot. Diese Auslegung teilen wir Grünen vollumfänglich.

Die Demokratie hat in diesem Zusammenhang vor allem den Auftrag, den Rahmen zu bestimmen und festzulegen, welchen Kriterien eine Einbürgerung zu folgen hat. Dies erfolgt im Bürgerrechtsgesetz, das dem Referendum untersteht. Das erachten wir als richtig, und eine andere Organisation des Einbürgerungswesens ist in unseren Augen nicht sachgerecht.

Die Initiative selbst – da wende ich mich im Speziellen an Herrn Maurer – stellt eine Reihe demokratischer Entscheide infrage. So fanden in den vergangenen Jahren in diversen Kantonen, z. B. in Luzern, Zürich, Bern und in anderen Kantonen, Volksabstimmungen zur Frage der Einbürgerung statt. Deren Ergebnisse werden ausgehebelt, wenn die kantonalen Bestimmungen nicht mit jenen der Initiative übereinstimmen.

Soweit wir das Ganze überblicken, gilt das, was die Initianten wollen, in keinem einzigen Kanton. Die Initianten wollen den Gemeindebeschluss über jedes andere Recht setzen, über jenes der Kantone, alle ihre Erlasse würden hinfällig. Nach Absicht der Initianten könnte jede Gemeinde entscheiden, wie sie möchte: Es gäbe gar keine gemeinsamen Kriterien mehr, keine Möglichkeit zu einheitlicher Rechtsanwendung, nur noch rein politische Entscheide; der Willkür wäre Tür und Tor geöffnet. Das lehnen wir Grünen ab. Wir sind aber auch überzeugt, dass das gar nicht geht. Die Initiative ist nicht durchführbar, weil sie verpflichtendem Recht widerspricht.

Zur parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas: Wir Grünen lehnen diese Initiative ab. Sie versucht den Einbürgerungsentscheid sowohl als politischen wie als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Wir halten dies nicht für angezeigt. Wir sind für klare Verhältnisse, rechtlich und politisch – im Interesse der Gesuchsteller, der Behörden und der Bevölkerung, aber auch vis-à-vis der hängigen Volksinitiative. Bedenken Sie: Die Gemeinde Emmen hat die Einbürgerungen an der Urne abgeschafft und diese Aufgabe mittlerweile an eine Kommission delegiert. Es würde seltsam anmuten, heute in einer Weise gesetzgeberisch tätig zu werden, die uns in die Zeit vor den Entscheiden des Bundesgerichtes zurückführen könnte.

Wir halten auch Einbürgerungsentscheide an der Gemeindeversammlung für nicht opportun. Wir lehnen Verhandlungen über Personen in aller Öffentlichkeit ab, aus grundsätzlichen, aber auch aus spezifischen Gründen. Gemeindeversammlungen sind manchmal unberechenbar; sie sind Stimmungen unterworfen und die Ergebnisse in der Folge entsprechend inkohärent. Der Schutz der Persönlichkeitssphäre ist zu wenig gewährleistet. Wenn das Bundesgericht jetzt – nach all den Wirbeln in den Medien, in der Politik und in der Gesellschaft – noch einmal urteilen müsste, würde es wieder genau gleich entscheiden, genau gleich entscheiden müssen. Das liegt daran, dass das Bundesgericht nicht in einem rechtsfreien Raum agiert, sondern aufgrund des geltenden Rechts entscheidet.

Bei allem Respekt vor der parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas: Sie zielt darauf ab, dass eine Einbürgerung auch ein politischer Akt ist. Diese Zwitterstellung ist ihr Verhängnis, deshalb ist sie in der vorbereitenden Kommission gescheitert. Wir Grünen sind für faire Einbürgerungsverfahren. Das bietet das Verwaltungsverfahren. Dort sind eine gründliche Abklärung, eine qualifizierte Begründung im Ablehnungsfall, der Ausschluss von Diskriminierungen gewährleistet. Zudem ist die Möglichkeit für ein faires Verfahren gegeben, wenn Rechtsgrundsätze verletzt worden sein sollten. Das entspricht unseren rechtsstaatlichen Prinzipien. Die Stimmberechtigten können im Rahmen der Gesetzgebung Einfluss nehmen. In diesem Sinne gehören für uns Rechtsstaat und Demokratie zusammen.

Wir beantragen Ihnen, auf die parlamentarische Initiative Pfisterer nicht einzutreten.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Herr Schelbert, Herr Schibli möchte Ihnen eine kurze Frage stellen.



**Schibli Ernst (V, ZH):** Herr Schelbert, warum wehren Sie sich so vehement gegen direktdemokratische Grundsätze, mit denen unser Land bis heute so gute Erfahrungen gemacht hat?

**Schelbert Louis (G, LU):** Herr Schibli, wie die Bundesgerichtsentscheide zeigen, sind die Erfahrungen mit dieser direkten Demokratie nicht in allen Teilen gut. Leider ist es so, dass diskriminierende Volksentscheide zustande kamen, z. B. in Emmen. In Zürich hätte die Annahme einer Initiative ähnliche Auswirkungen gehabt. Das hat das Bundesgericht korrigiert, gestützt auf unsere Verfassung. Ich habe keine Angst vor der Demokratie, aber ich sage es noch einmal: Die Demokratie ist das Pendant zum Rechtsstaat. Beide Elemente gehören zusammen. Die Initiative verabsolutiert den demokratischen Teil davon. Der Rechtsstaat gehört für uns aber unabdingbar dazu.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** Monsieur Schelbert a expliqué de manière pertinente la position du groupe des Verts. J'en profite pour insister sur quelques points qui lui tiennent à coeur.

Des naturalisations démocratiques; donner au peuple le droit de se déterminer; la naturalisation est un acte politique et non administratif; les décisions prises par le peuple sont définitives: tous ces éléments sonnent juste et fort à l'oreille de beaucoup de nos concitoyennes et de nos concitoyens. Mais cette manière de concevoir la naturalisation pose une série de problèmes. Tout d'abord, ce système fait fi de la protection de la sphère privée. Les candidates et les candidats doivent ainsi exposer leur vie au vu et au su de tous, comme des objets dans un catalogue de vente par correspondance. Cela n'est pas normal, cela peut même être vécu comme une humiliation pour certains.

Ensuite, il n'y a pas de possibilités de recours. Or, la base de la démocratie est bien de pouvoir faire recours contre l'arbitraire. Cette absence du droit de recours, selon les juristes consultés par le Conseil fédéral, ne porterait pas atteinte au droit international impératif. Elle va néanmoins à l'encontre de toute une série de traités internationaux et viole notamment le principe de non-discrimination. Notre démocratie est basée sur les droits populaires, notamment sur le droit d'initiative et de référendum, mais elle s'inscrit aussi au sein des démocraties représentatives. Affirmer que les décisions directes sont démocratiques, mais que l'application du droit ne le serait pas, c'est remettre en cause notre système démocratique représentatif.

Par ailleurs, la naturalisation n'est nulle part un pur acte administratif où l'on doit seulement remplir un formulaire. Il y a la nécessité de répondre à toute une série de critères qui sont définis par des lois qui résultent d'un processus politique. La définition du critère est essentielle. A quoi assiste-t-on sinon? Au risque de voir des personnes bien intégrées faire l'objet d'un refus de naturalisation en vote populaire, du seul fait de leur pays d'origine. De graves abus sont commis avec cette manière de procéder.

Les représentants du groupe UDC, ainsi que les démocrates-chrétiens et les radicaux-libéraux qui les ont malheureusement – je dirai même honteusement – suivis en commission, font valoir l'argument des droits populaires. Ces droits sont certes essentiels, mais il est également essentiel qu'ils soient contrebalancés par un contre-pouvoir.

Dans la question particulière des naturalisations, le peuple a ses raisons, mais n'a pas toujours raison. Il est essentiel, dans nos démocraties, que tout un chacun soit protégé de l'arbitraire. Il est essentiel qu'il y ait une possibilité de recours dans le processus de naturalisation.

AB 2007 N 738 / BO 2007 N 738

L'UDC se pose par cette initiative en défenseur de la démocratie, mais elle met en péril, et ce n'est pas la seule fois, nos institutions basées sur la séparation des pouvoirs et la bonne intégration des étrangers et des étrangères.

Je vous propose donc de rejeter aussi bien cette initiative populaire que le projet issu de l'initiative parlementaire Pfisterer Thomas.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Namens der FDP-Fraktion – das ist die grossmehrheitliche Auffassung unserer Fraktion – beantrage ich Ihnen erstens, die Volksinitiative für gültig zu erklären; zweitens, sie zur Ablehnung zu empfehlen; und drittens, die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas in dem Sinn zu unterstützen, dass man auf die Vorlage eintritt.

Um es vorwegzunehmen: Heute gibt es aufgrund gesetzlicher Regelungen bloss ein Beschwerderecht bei der sogenannten erleichterten Einbürgerung. Bei der ordentlichen Einbürgerung gibt es seit dem 9. Juli 2003 bloss ein Beschwerderecht aufgrund der Bundesgerichtspraxis. Der Kommissionsprecher französischer Zunge hat vorhin behauptet, das Bundesgericht habe mit seinen Urteilen vom 9. Juli 2003 mit einer Tradition gebrochen. Stimmt das? Meines Erachtens stimmt das nicht. Das Bundesgericht hat seine Tradition insofern beibehalten, als es die rechtsstaatlichen Grundsätze, namentlich das Diskriminierungs- und Willkürverbot – Diskriminierung



ist bloss eine spezielle Art von Willkür –, immer hochgehalten, damit ein Gegengewicht zu rein politischen Entscheidungskriterien gesetzt und diesen Standpunkt jetzt neu formuliert hat. Aber früher, zumindest in der jüngeren Vergangenheit vor den Einbürgerungsgesuchen von Personen insbesondere aus dem Balkan, war das offenbar nicht ein derart brennendes Thema, dass man damit das Bundesgericht beschäftigt hätte. Mir ist jedenfalls kein anderes Bundesgerichtsurteil bekannt.

Die Auswirkungen auf die Praxis der Kantone und Gemeinden sind von der Art, dass sich die Aufgeregtheit über dieses Thema vielerorts doch in engen Grenzen hält. Das Thema wird da und dort bewusst emotionalisiert. Es gibt aber auch völlig nüchterne Beurteilungen und dementsprechende Volksentscheide, im Sinne des Bundesgerichtes und trotz hängiger SVP-Initiative entweder die Zuständigkeit einem tieferangigen Gremium zuzuweisen oder aber eine Begründungspflicht einzuführen. Ich verweise hier auf Volksentscheide im Kanton Bern und im Kanton Obwalden.

Nach meiner Erfahrung aus Stadt und Kanton ist das wichtigste Element des Einbürgerungsverfahrens die Arbeit und die Abklärung der vorberatenden Kommission. Wenn die vorberatende Kommission in der Gemeinde – Bürgergemeinde oder Einwohnergemeinde – klare Kriterien ausarbeitet, diese dann aber auch konsequent durchsetzt, bezogen auf die einzelnen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, kommt es in der Regel nicht zu derart politisch umstrittenen Entscheiden wie eben denjenigen, die Anlass zu den beiden Bundesgerichtsurteilen gegeben haben. Mir ist aus meiner Stadt und aus meinem Kanton kein Fall bekannt, wo solche Entscheide zu Gerichtsurteilen geführt hätten. Denn da hat eben die vorberatende Kommission die Kriterien auf die Einzelfälle angewendet und dann auch noch die Zivilcourage gehabt, dies den Betroffenen direkt mitzuteilen; sie hat diese vor allem unter dem Hinweis auf die noch mangelhafte Integration auf einen späteren Zeitpunkt verwiesen. Das Ergebnis der Unterschriftensammlung für die Volksinitiative, nämlich 100 038 Unterschriften, ist wohl ein historischer Tiefstand hinsichtlich der Ergebnisse von Unterschriftensammlungen bei Volksinitiativen. Dies weist ebenfalls nicht auf eine kochende Volksseele in diesem Bereich hin.

Nun will die SVP mit der Volksinitiative aus dem Einbürgerungsakt bekanntlich einen ausschliesslich politischen Akt machen. Ihr Fraktionssprecher, Kollege Maurer, hat das verglichen mit unserer Wahl oder Nichtwahl am 21. Oktober 2007. Selbstverständlich ist das kein richtiger Vergleich, denn am 21. Oktober 2007 geht es nicht darum, ob wir unsere politischen Rechte als Bürgerin oder Bürger erhalten und ausüben können. Vielmehr geht es darum, ob wir unsere politischen Rechte in der intensiveren Form als Mitglied der Bundesversammlung ausüben können oder nicht. Es ist keine Verleihung eines politischen Rechts, sondern es ist die Erteilung spezieller Kompetenzen, Zuständigkeiten und Pflichten.

Demgegenüber steht die grundsätzlich umgekehrte Konzeption eines politischen, rechtlichen Aktes gemäss parlamentarischer Initiative Pfisterer. Hier wiederum muss ich doch auch den Grünen sagen, dass eigentlich jeder Rechtsakt, auch wenn er als blosser Verwaltungsakt qualifiziert wird, eine politische Komponente hat. Es geht auch bei Freinachtbewilligungen einer Verwaltung um eine politische Dimension; es geht bei der Bewilligung von Parkplätzen usw. immer auch um eine politische Komponente. Aber es geht natürlich hier bei der Einbürgerung um eine zurzeit aktuellere und intensivere politische Debatte, als dies eben bei anderen Verwaltungsakten der Fall ist.

Ich möchte bei dieser Gelegenheit auch noch andere politische Vorstösse zu diesem Thema erwähnen, damit sie nicht vergessen gehen. Wir haben noch drei Standesinitiativen zu diesem Thema hängig. Da ist einmal die Initiative des Standes Schwyz 03.317. Schwyz will mit seiner Initiative erreichen, dass keine gerichtliche Erzwingung der Einbürgerung möglich ist. Das ist auch das Thema und die Absicht der parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas. Mit der Standesinitiative Luzern 04.306 will man mehr oder weniger dasselbe. Hier wird verlangt, dass die Verleihung des Bürgerrechtes auch in der Gemeindeversammlung oder an der Urne stattfinden kann; das will auch Herr Pfisterer. Und man will, dass ein Gericht das Bürgerrecht nicht reformatorisch erteilen kann; auch das ist die Absicht von Herrn Pfisterer. Hingegen will Aargau mit der Standesinitiative 04.309 etwas Ähnliches oder dasselbe wie die SVP mit ihrer Volksinitiative. Hier wurde die Beratung ausgesetzt. Ich nehme an, unser Urteil über diese Standesinitiative wird analog sein zu unserem Urteil über die Volksinitiative der SVP.

Ich habe in meinem Votum als Minderheitssprecher bereits einige Merkmale der parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas erwähnt: die Begründungspflicht, die kantonale Autonomie gegenüber den Gemeinden und die verpflichtende Einsetzung einer letztinstanzlichen Gerichtsbehörde als kassatorische letzte Instanz.

Nun zur Initiative der SVP: Hier braucht es noch einen völkerrechtlichen Exkurs. Wir haben uns drei Rechtsexperten zur Initiative angehört. Sie sind sich einig gewesen – schon das allein ist bemerkenswert -: Alle sind zum Schluss gekommen, dass diese Initiative kein Jus cogens verletzt, also kein zwingendes völkerrechtliches Gebot, dass es aber völkerrechtliche Konventionen gibt, insbesondere die Antirassismuskonvention, die bei einer engen Auslegung des Begriffes "endgültig" verletzt würden. Aber diese mögliche Verletzung kann durch



eine andere Auslegung des Wortes "endgültig" – da kommen wir in einen ähnlichen Konflikt wie bei der Verwahrungs-Initiative – oder durch die Kündigung dieser Konvention oder durch entsprechende Formulierungen in der gesetzlichen Auslegung und Ausführung behoben werden.

Hingegen waren sich alle Experten einig, dass mit der Annahme der Initiative in unserer eigenen Verfassung Widersprüche entstehen würden, z. B. mit Artikel 8 Absatz 2, dem Diskriminierungsverbot, mit den Artikeln 9 und 35, wonach alle staatlichen Organe – dazu gehören auch die Stimmberechtigten einer Gemeinde – gehalten sind, keine willkürlichen Entscheide zu treffen, aber auch mit Artikel 50 Absatz 1 der Bundesverfassung, der die Gemeindeautonomie garantiert, aber im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung und nicht aufgrund einer Bundesverfassungsregelung.

Zudem ist die Initiative aus unserer Sicht rechtsstaatlich und von liberalen Grundsätzen her unhaltbar. Sie ermöglicht endgültige, willkürliche, diskriminatorische Entscheide. Wir können sie nicht unterstützen. Es ist ja auch nicht so, wie der Fraktionssprecher der SVP ausgeführt hat, dass man mit der Initiative festlegen will, wer das Bürgerrecht erteilt. Mit der Initiative will man vielmehr festlegen, dass die Stimmberechtigten entscheiden können, welches Organ in der Gemeinde das Bürgerrecht erteilen kann. In der Gemeinde XY kann

**AB 2007 N 739 / BO 2007 N 739**

also ohne Weiteres festgelegt werden, dass zum Beispiel die Exekutive oder aber die Gemeindeversammlung das tun kann.

Unser Fazit: Unsere Fraktion will die Volksinitiative als gültig erklären, weil sie kein zwingendes Völkerrecht verletzt. Sie ist grossmehrheitlich der Auffassung, dass es beim Bürgerrecht um die Verleihung oder Verweigerung politischer Rechte geht, dass deshalb dieser Akt ganz klar auch rechtliche Aspekte aufweist. Daraus ergibt sich ganz klar eine Anfechtungsmöglichkeit und daraus wiederum ganz klar die Begründungspflicht.

Mit anderen Worten: Wir empfehlen grossmehrheitlich die Initiative zur Ablehnung und treten ebenso grossmehrheitlich auf die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas ein. Ich bitte Sie, das ebenso zu tun.

**Heim Bea (S, SO):** Die Initiative "für demokratische Einbürgerungen" ist nun wirklich ein klassisches Beispiel populistischer Politik. Sie ist populistisch in einem sehr problematischen Sinne, indem man den Volkswillen bemüht und nicht transparent macht, nicht offenlegt, was man durchaus schon bei der Lancierung der Initiative wusste:

1. Sie ist nicht umsetzbar.
2. Sie verletzt Grundrechtsgarantien, das Diskriminierungs- und das Willkürverbot.
3. Sie ist rechtsstaatlich mehr als fragwürdig.

Meine Damen und Herren der Rechten, wo bleibt da der Respekt vor den Volksrechten? Diese Initiative ist mit Sicherheit alles andere als darauf ausgerichtet, Probleme der Gesellschaft zu entschärfen oder gar zu lösen. Vielmehr ist sie ganz offensichtlich nur Mittel zum Zweck. Die Verabsolutierung des Volkswillens auf Gemeindeebene ist nichts anderes als ein Instrument der politischen Mobilisierung. Dass selbst unser Justizminister in seiner hohen Position offenbar der Versuchung erliegt, Beschwerderecht und Gerichtsurteile in diesem Bereich als undemokratisch zu beurteilen, erfüllt mich echt mit Sorge.

Die heutige schweizerische Einbürgerungspraxis ist ein Relikt der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Sie wurde anfänglich liberal gehandhabt, mit der Zeit aber immer restriktiver. Der von der politischen Rechten angeprangerte, im Vergleich mit unseren Nachbarländern hohe Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung ist mit ein Resultat davon und kann immer wieder als Argument für weitere Restriktionen verwendet werden.

Auslöser der zur Debatte stehenden Volksinitiative waren die zwei bekannten Bundesgerichtsurteile. Sie haben die Einbürgerungsentscheide von Gemeinden als diskriminierend und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen verletzend annulliert. Das höchste Gericht hat damit nichts anderes getan, als die Bundesverfassung, wie sie vom Volk 1999 verabschiedet wurde, zu interpretieren. Die Initianten sind offenbar nicht bereit, dies zu akzeptieren. Dabei ist doch völlig klar: Auch die Demokratie, auf kommunaler wie kantonaler Ebene, hat sich nach der Bundesverfassung zu richten, oder anders gesagt: Der Volkswille auf Gemeindeebene hat sich dem Volkswillen auf Bundesebene, wie er sich in der vom Volk verabschiedeten Bundesverfassung manifestiert, unterzuordnen, auch wenn es manchmal schwerfallen sollte.

Die von der SVP lancierte Initiative nahm die scheinbare Entrüstung über die angebliche Beschneidung demokratischer Rechte auf – und dies, obwohl das Volksbegehren demokratische Grundsätze verletzt –, vielleicht eben gerade darum, weil es sich so trefflich für die populistische Stimmungsmache eignet.

Für die SP steht das kategorische Nein zu dieser Initiative ausser Frage. Nehmen wir den Ball auf, den der Aargauer Ständerat Pfisterer bereits vor Einreichung des umstrittenen SVP-Begehrens dem Parlament zugespielt hat und der durchaus als konkordanter indirekter Gegenvorschlag gesehen werden kann. Der Gegenvorschlag



ist eine Möglichkeit, der Initiative den Wind aus den Segeln zu nehmen, obwohl uns, der SP-Fraktion, eine grundsätzlichere Lösung im Sinne der Schaffung einheitlicher Kriterien für die Beurteilung von Einbürgerungsgesuchen und der Kompetenzverlagerung auf die Kantone wirklich lieber gewesen wäre. Das Wichtigste dabei ist, dass ablehnende Entscheidungen, von wem auch immer sie getroffen werden, einer Begründung bedürfen und damit auch mit rechtlichen Mitteln anfechtbar sind.

Es gibt keinen Anspruch auf Einbürgerung, aber bei uns in der Schweiz muss garantiert sein, dass man nicht willkürlich und nicht diskriminierend behandelt wird. Es ist Aufgabe der Legislative, es ist Aufgabe von uns allen, dafür zu sorgen, dass willkürliche, rassistische Entscheide verunmöglicht werden. Wir haben genug Beispiele, wie Einbürgerungsverfahren aus dem Ruder laufen können.

Die Schweiz ist ein Land der Traditionen. In der parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas werden diese respektiert, aber – und das ist zentral – es wird auch der Respekt gegenüber grundlegenden rechtsstaatlichen Anforderungen fixiert. Die Ablehnung einer Einbürgerung bedarf der Begründung. Wer gegen eine Einbürgerung ist, soll hinstehen und seine Gründe darlegen, stichhaltig, offen und nachvollziehbar. Zugegeben, meine Damen und Herren der Rechten, es braucht Mut, zur eigenen Haltung zu stehen, aber Mut gehört eben auch zu den demokratischen Tugenden. Alles andere ist einer Demokratie unwürdig.

Ich bitte Sie deshalb: Sagen Sie Nein zur Volksinitiative, treten Sie ein auf die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas!

**Recordon** Luc (G, VD): Dans cette affaire, nous ne nous prononçons pas seulement sur un plan strictement politique en tant que Parlement, mais dans un rôle assez inhabituel et particulier au système helvétique, celui de juge constitutionnel. Juge constitutionnel d'occasion, devrais-je dire, puisque nous ne sommes pour le moins guère équipés pour remplir ce rôle. Nous devons décider, et je me concentrerai sur cette question, de la validité d'une initiative populaire. C'est une décision grave dans un pays de démocratie directe aussi développé que la Suisse, et il s'agit de le faire avec beaucoup de précautions.

Nous savons donc clairement aujourd'hui – après les auditions de différents experts, auxquelles j'ai participé – que le troisième critère de droit écrit qui pourrait entrer en jeu pour éventuellement conduire à nier la validité de cette initiative – la contrariété aux traités internationaux – ne saurait y conduire en l'état actuel du droit, de lege lata. En effet, il ne s'agit pas ici d'un problème qui puisse être qualifié de "ius cogens", c'est-à-dire de droit international impératif. Nous ne pouvons donc pas nous appuyer sur l'un ou l'autre des trois critères de droit écrit, je le répète, pour invalider l'initiative. La question est en revanche beaucoup plus délicate pour un critère reconnu comme de droit constitutionnel non écrit, c'est-à-dire l'impossibilité d'application.

L'impossibilité d'application se pose ici en des termes très particuliers. Il ne s'agit en tout cas pas d'impossibilité matérielle, car on peut bien entendu réaliser, et cela a été démontré, des votes populaires sur les naturalisations. Mais il s'agit, et c'est cela qui est particulier, d'une impossibilité de réaliser les naturalisations par voie de vote populaire sans enfreindre en tout état de cause et intrinsèquement les obligations internationales majeures de la Suisse. Je veux parler ici de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) qui lie l'ensemble des pays européens, plus couramment appelée la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est impossible de ne pas violer la CEDH, si l'initiative proposée est acceptée et mise en oeuvre. Nous nous trouvons donc dans une situation tout à fait particulière où le constituant est appelé à violer implicitement, non pas seulement le droit matériel à l'interdiction de la discrimination raciale ou de l'arbitraire – des normes absolument essentielles –, mais aussi les règles formelles qui président à la dénonciation des traités internationaux. C'est comme si nous dénoncions la Convention européenne des droits de l'homme sans le dire, par la bande, sans que forcément le votant en soit conscient. Ce faisant, nous violons gravement une règle formelle importante, à savoir que le constituant sache ce qu'il

AB 2007 N 740 / BO 2007 N 740

est en train de faire et respecte les propres règles qu'il s'est données et qui existent en vertu de l'ordre juridique; car le constituant est matériellement libre, mais il est formellement lié.

Nous nous devons dans notre rôle de juges constitutionnels d'occasion de le lui rappeler et de prendre nos responsabilités, quelque douloureux que cela puisse être au point de vue de la démocratie directe, en annulant cette initiative, qui est invalide.

**Weyeneth** Hermann (V, BE): Wir geben uns alle Mühe, den Bürger dieses Landes für die Zukunft zu rüsten, ihn besser auszubilden; wir erhöhen die Budgets im Bildungsbereich. Der Staat sieht es zunehmend als seine Aufgabe, die umfassende Information und die Kommunikation mit dem Bürger sicherzustellen. Er erlässt ent-



sprechende Erlasse, fördert, unterstützt und kreiert. Das soll dazu führen – das ist durchaus denkbar –, dass selbst Sechzehnjährige bereits das politische Abstimmungs- und Wahlrecht ausüben können.

Gleichzeitig kommt ein Teil unserer akademischen Führungselite zur Einsicht, das Volk bedürfe der zusätzlichen Lenkung. Anders sind diverse Bundesgerichtsentscheide – nicht nur der hier zur Debatte stehende – nicht zu interpretieren. Man sieht diese Lenkungsform darin, dass man dem Bürger zwar ein Recht nicht wegnimmt, ihm aber sehr genau vorgibt, wie er dieses Recht zu nutzen hat.

Ehrlicher und weniger mies wäre es, sich zu überlegen, was denn das Gemeindebürgerrecht in dieser Form eines Verwaltungsaktes noch soll, wo doch selbst zahlreiche Schweizer ihren Heimatort gar nicht kennen. Wenn es also ein Verwaltungsakt ist, kann er ruhig dem Erwerb der Erlaubnis zum Führen eines Motorfahrzeuges gleichgestellt werden. Dann könnte also das Bürgerrecht durchaus vom Staat bzw. vom Kanton erteilt werden, und der entsprechenden Wohnsitzgemeinde könnte dieser neue Schweizer Bürger organisatorisch und administrativ zugewiesen werden. Das wäre ehrlich, das wäre ein sauber vollzogener Verwaltungsakt! Mit diesem Bundesgerichtsentscheid wird vorgegaukelt, es sei nicht mehr dem Stimmbürger zu überlassen, wer den Akt der Einbürgerung vorzunehmen und darüber zu entscheiden hat.

Herr Fluri, Ihnen muss ich noch eines sagen: Ein Einbürgerungsverfahren ist ein abgeschlossenes Verfahren, das stimmt. Aber der Entscheid ist bei Weitem nicht endgültig, wie Sie gesagt haben. Keiner verwirkt jemals das Recht, ein Einbürgerungsgesuch zu stellen; es ist kein ablehnender Entscheid endgültig.

**Stöckli** Hans (S, BE): Herr Weyeneth, diese Volksinitiative ist unehrlich! Sie suggeriert nämlich, dass die heute gültige Form der Einbürgerung nicht demokratisch sei. Sie wollen eine demokratische Einbürgerung. Haben Sie vergessen, was im Kanton Bern – es ist noch gar nicht so lange her – in einem demokratischen Entscheid ganz klar festgehalten wurde, dass eben die Zuständigkeit für die Einbürgerung als Verwaltungsakt in die Kompetenz der Kommunen, des jeweiligen Gemeinderates, gelegt wurde? Das war ein demokratischer Entscheid.

Ihre Volksinitiative verletzt ja auch das föderalistische System, das Sie sonst immer hochhalten. Sie verlangen, dass eine schweizweite einheitliche Regelung gemacht werde, und das Schlimme ist, dass diese Entscheide dann nicht mehr durch eine Instanz überprüft werden dürften. Sie verlangen, dass das Volk im Kanton Bern nochmals darüber befinden müsste, ob der Akt – sei er sui generis oder sei es ein Verwaltungsakt, das ist eigentlich egal – nicht auch der rechtlichen Überprüfung standhalten würde. Diese Regeln sind föderalistisch, demokratisch zustande gekommen. Sie wissen auch, dass diese Volksinitiative krass verfassungswidrig ist und viele verfassungsrechtliche Bestimmungen verletzt, z. B. Artikel 29 der Bundesverfassung, also die Rechtsweggarantie und das rechtliche Gehör. Sie verletzt auch materielle Grundrechtsgarantien, insbesondere das Diskriminierungsverbot und das Willkürverbot. Was uns besonders Schwierigkeiten macht, ist, dass sie auch das Völkerrecht verletzt: Sie verstösst zweifelsfrei gegen die Antirassismuskonvention und gegen den Uno-Pakt II. Ob er, Herr Recordon, auch gegen die EMRK verstösst, ist nicht zweifellos klar dargelegt. Es ist eine Trotzreaktion gegen das Bundesgericht, das sehr weise entschieden hat.

Wenn Sie der parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas Folge geben und sie zum Gesetz erhoben wird, kann das Problem, das sich durch den Entscheid des Bundesgerichtes ergeben hat, gelöst werden.

Ist aber diese Volksinitiative für ungültig zu erklären, weil sie – wie die Grünen geltend machen – undurchführbar ist oder weil sie gegen zwingendes Völkerrecht verstösst? Das ist eine sehr, sehr schwierige Frage. Wir müssen das subtile Verhältnis zwischen Rechtsstaat und direkter Demokratie ausloten. Sie wissen: Die beiden Prinzipien bedingen sich gegenseitig und stehen in einem schwierigen, subtilen Verhältnis zueinander.

Wir müssen heute eine rechtliche Frage beurteilen, nicht eine nur politische. Dementsprechend müssen wir auch bei dieser Fragestellung die Verfassung klar als Grundlage mit einbeziehen. Eine Ungültigerklärung ist als letzte Massnahme nur zulässig, wenn sich bei einer Grobbeurteilung klar eine Verletzung von zwingendem Völkerrecht oder die Undurchführbarkeit ergibt. Das ist nach der Überzeugung der Minderheit der SP-Fraktion nicht gegeben.

Die Verfassungsbestimmung in Artikel 139 Absatz 2 würde verletzt, wenn wir die Ungültigkeit erklären würden. Das Jus cogens ist klar definiert und kann nicht durch einen Staat allein verändert werden, ohne dass sich die Rechtsgemeinschaft auch dazu äussern kann. Zwingendes Völkerrecht verlangt unbedingte Geltung wegen seiner hervorragenden Bedeutung für die internationale Rechtsordnung. Sie wissen, es geht um die Grundzüge des humanitären Völkerrechtes, die notstandsfesten Garantien der EMRK, um das Verbot der Folter, des Genozids, der Sklaverei und auch um das Non-Refoulement-Gebot.

Selbstverständlich ist die Volksinitiative ernst zu nehmen. Sie muss aber leider für gültig erklärt werden, und wir müssen dann kompromisslos gegen die Initiative kämpfen. Gleichzeitig müssen wir einen Weg suchen, um den Widerspruch auszuräumen, den wir zunehmend haben, weil immer mehr Verfassungsinitiativen ein-



gerecht werden, die verfassungswidrig sind oder Völkerrecht verletzen. Dieses Ziel müssen wir aber über die Rechtsetzung, über eine Verfassungsänderung, erreichen und nicht durch die Ungültigerklärung der Initiative. Dementsprechend ersuche ich Sie im Namen der Minderheit der SP-Fraktion, die Initiative nicht für ungültig zu erklären, diese aber natürlich Volk und Ständen klar zur Ablehnung zu empfehlen und auf die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas einzutreten.

**Hess Bernhard** (-, BE): Meine Frage richtet sich auch noch an Bundesrat Blocher; es ist die zentrale Frage, die sich hier stellt: Ist die Antirassismuskonvention Bestandteil des zwingenden Völkerrechtes?

**Stöckli Hans** (S, BE): Ich habe klar ausgeführt, dass die Volksinitiative der SVP die Antirassismuskonvention verletzt. Ich habe auch klar gesagt, dass die Antirassismuskonvention nicht zum zwingenden Völkerrecht gehört.

**Gross Andreas** (S, ZH): In der Sprache kommen auch politische Wertungen zum Ausdruck. In dieser Beziehung sollten wir sehr vorsichtig sein, wenn wir von einer Initiative sagen, diese ermögliche demokratische Einbürgerungen, oder wenn wir sagen, weil wir dagegen sind, Einbürgerungen seien keine politische Entscheidung mehr.

Diejenigen, die behaupten, es brauche diese Initiative, damit Einbürgerungen demokratisch seien, verkennen meiner Meinung nach, dass heute schon alle Regeln, gemäss denen eingebürgert wird, auf der Demokratie beruhen und demokratisch zustande kamen. Es ist eine Anmassung, zu behaupten, man müsse etwas ändern, damit bei den Einbürgerungen Demokratie herrsche. Undemokratisch ist kein

AB 2007 N 741 / BO 2007 N 741

einziges Gesetz zustande gekommen, gemäss welchem heute eingebürgert wird. Über die Anwendung der demokratisch zustande gekommenen Regeln müssen nicht wieder alle entscheiden; das ist der Unterschied. Bei der Anwendung des Rechts reicht es zu prüfen, ob die Regeln eingehalten worden sind oder nicht. Das ist aber nicht die Aufgabe der Mehrheit des Volkes, sondern die Aufgabe der Exekutive oder jener Organe, die die Exekutive – oder wiederum die Demokratie – mit der Prüfung der Frage beauftragt hat, ob die demokratischen Regeln in Bezug auf diese oder jene Person eingehalten worden sind. In dem Sinne ist es auch falsch, der Initiative gegenüberzustellen, für uns sei dieser Akt administrativer Natur, denn dieser hat politischen Charakter. Aber die Politik äussert sich in der Festlegung der Regeln, und in Bezug auf die Anwendung der Regeln äussert sich wie gesagt die Exekutive, die sich wiederum an gewisse Rechtsgrundsätze halten muss.

Ich finde, es ist ganz wichtig, dass wir hier der mit der Initiative gewollten Unordnung die Ordnung gegenüberstellen, die wir gewohnt sind und eingeführt haben, weil wir ein subtiles Gleichgewicht zwischen Demokratie und Rechtsstaat wollen. Ferner möchte man eigentlich mit der Initiative das, was die Bundesverfassung 1999 festgehalten hat – nämlich dass jedes Organ, das Macht ausübt, sich an gewisse, selber gegebene Regeln halten muss –, untergraben.

Das ist der Diskurs, wenn man sagt, das Volk habe das letzte Wort und kein Gericht dürfe seine Ausübung der Macht beurteilen. Auch das ist meiner Meinung nach ein fundamentaler Irrtum, welcher den Rechtsstaat infrage stellt. Wir selber – das Volk – haben beschlossen, dass auch dann, wenn das Volk Macht ausübt, es sich an gewisse Regeln halten muss, nämlich daran, dass jeder Entscheid angefochten werden kann. Das ist eine rechtsstaatliche Grundregel. Indem wir selber ein Willkürverbot in unsere Verfassung geschrieben haben, verlangen wir auch von uns selber, dass wir uns an dieses Willkürverbot halten. Deshalb ist es falsch, den Volksentscheid sozusagen absolutistisch zu sehen, als ob die Französische Revolution noch nicht passiert wäre, und so zu tun, als ob nicht auch wir, als ob irgendjemand, der in diesem Staat Macht ausübt, sich nicht auch an die Regeln der rechtsstaatlichen Machtausübung halten müsste.

Weil diese Initiative in diesem Sinne rechtsstaatliche Grundlagen missachtet, ist die Versuchung jetzt gross, sie an sich für ungültig zu erklären. Da würden wir aber meiner Meinung nach dem Rechtsstaat einen Bärendienst erweisen, wenn wir aufgrund dessen diese Initiative für ungültig erklären würden. Es gibt zwei Argumentationen:

Die einen, die Minderheit Schelbert und die Grünen, argumentieren mit der Undurchführbarkeit. In der Verfassung ist die Undurchführbarkeit sehr eng begrenzt, und sie meint die praktische, faktische Undurchführbarkeit. Mit der Initiative soll die Kompetenzordnung in Bezug auf die Einbürgerungen verschoben werden; alles soll auf die Gemeindeebene verschoben werden. Das kann man, wenn man möchte. Die Ausübung dieser Gemeindeautorität unterliegt dann aber trotzdem dem Rechtsstaat. Das wird durch die Initiative nicht infrage gestellt, weil diese Verfassungsnorm genauso wichtig ist wie die, die durch die Initiative eingeführt würde. Das heisst, wenn wir also rechtlich urteilen, ist sie immer noch durchführbar. Der Rechtsstaat ist durch die Verschiebung



auf die Gemeindeebene nicht ausgehebelt.

Das Gleiche gilt für den Kern des zwingenden Völkerrechtes. Es ist eine gehörige Portion Selbstüberschätzung, und wir verkennen die relative Bedeutung des eigenen Landes in Bezug auf die Weiterentwicklung des Völkerrechtes, wenn wir hier so tun, als ob wir hier bei der Rechtsanwendung eine Rechtsveränderung provozieren könnten, wenn wir den sehr eng gefassten Begriff des zwingenden Völkerrechtes um rechtsstaatliche Grundlagen erweitern.

Die grösste Bedeutung einer Volksinitiative liegt darin, dass die Mehrheit sich zwingen lassen muss, die Diskussion mit Andersdenkenden zu suchen. Indem wir das tun, erweisen wir dem Rechtsstaat und der notwendigen Balance zwischen Demokratie und Rechtsstaat einen grösseren Dienst, als wenn wir aufgrund des rechtsstaatlichen Gebotes – wider den Rechtsstaat, weil die Verfassung das uns nicht erlaubt – diese Volksinitiative für ungültig erklären würden.

**Beck Serge (RL, VD):** Quel est le vrai défi dans le débat qui nous occupe aujourd'hui? Eh bien, c'est celui de mettre en place une solution nuancée dans un environnement politique qui voit, pour diverses raisons, s'affronter des positions rigides. La naturalisation, pour moi, est une décision politique, mais qui doit être traitée dans un esprit fédéraliste et, selon les circonstances, par l'autorité politique la plus adéquate. Surtout, la naturalisation ne doit pas, ne doit jamais devenir une décision judiciaire. Et la solution du Conseil des Etats offrant par le droit de recours un droit de veto à la justice pour casser sur le fond un refus de naturalisation est d'autant plus inadmissible qu'une possibilité de recours sur la forme et sur la procédure est indispensable. C'est dans ce sens que nous devons, au-delà des clivages politiques préélectoraux ou des a priori juridiques d'un certain nombre de collègues expérimentés dans ce domaine, trouver une solution équilibrée.

D'ailleurs, il convient de relever que la situation au plan de l'analyse juridique n'est pas simple et que les trois experts entendus par la commission ont émis des avis clairement divergents. Les références au droit international débouchent sur des avis contradictoires, mais dans tous les cas infirment les propos de Messieurs Schelbert et Recordon. La Convention européenne des droits de l'homme précise, à son article 13, les conditions du droit à un recours effectif, et la naturalisation ne fait pas partie de ces droits. Quant à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, elle est encore plus claire, à son article 1 chiffre 3: "Aucune disposition de la présente convention ne peut être interprétée comme affectant de quelque manière que ce soit les dispositions législatives des Etats parties à la convention concernant la nationalité, la citoyenneté ou la naturalisation, à condition que ces dispositions ne soient pas discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière." Donc, il n'y a pas de contradiction ou de conflit avec la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

L'initiative populaire de l'UDC n'est pourtant pas la solution idéale, pour des raisons de fédéralisme et surtout pour des raisons de carence de cadrage de l'acte politique qu'est la naturalisation. Le principal critère de naturalisation est le degré d'intégration, et il convient que l'autorité politique qui prend la décision soit celle qui est à même de percevoir objectivement ce degré d'intégration. Il convient donc d'exclure que ce soient les citoyens qui, dans le cas d'une ville comme Emmen, soient appelés à prendre une décision de naturalisation de personnes qu'ils ne connaissent pas. A contrario, il n'y a pas de meilleure mesure du degré d'intégration dans une commune de quelques centaines d'habitants que l'expression des citoyens sur la naturalisation d'un demandeur que la majorité d'entre eux connaissent.

A l'inverse, la proposition du Conseil des Etats est un leurre, dans la mesure où elle accorde un droit de recours sur une décision de naturalisation postérieurement au scrutin dans lequel il s'agit d'examiner les motivations de décision. Or, dans le cadre d'un scrutin populaire – et c'est là aussi un des éléments fondamental de notre droit et de notre démocratie –, il n'y a aucune contrainte quant à la motivation par les électeurs appelés à participer à un scrutin ou par les membres d'une assemblée de commune à produire une motivation de leur décision.

La solution proportionnée qui concilie les divers droits fondamentaux de notre pays et le droit international est sans doute à trouver en améliorant la solution du Conseil des Etats, d'une part pour limiter le recours au scrutin populaire dans les grandes communes, et, d'autre part, pour permettre le recours à l'étape précédant immédiatement le scrutin, mais pas au-delà. Je regrette que les éminents juristes, membres de la Commission des institutions politiques, n'aient pas eu la volonté ou la capacité suffisante pour trouver une telle solution.

AB 2007 N 742 / BO 2007 N 742

Je ne perds pas espoir, et, dans l'intention de déposer de nouvelles propositions, je vous invite à entrer en matière sur le contre-projet du Conseil des Etats issu de l'initiative parlementaire Pfisterer Thomas.

A l'inverse, et comme c'est actuellement la seule solution susceptible d'empêcher de donner la capacité aux





juges de casser la décision issue d'un scrutin populaire, je vous invite à accepter l'initiative populaire de l'UDC, que je n'hésiterai pas à combattre devant le peuple si nous arrivons entre-temps à trouver une solution équilibrée.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Das Wort hat Herr Schlüer. Man hat mir angekündigt, dass er etwas mehr Zeit brauche. Dafür verzichtet Herr Miesch auf seine Redezeit.

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Hier zuhörend, muss ich zunächst feststellen: Es erstaunt, es befremdet, wie in diesem Saal mit Verfassungsrecht – ich kann es nicht anders sagen: – gefuhrwerkert wird. Ich erinnere an die geltende Bundesverfassung; vor acht Jahren wurde sie beschlossen. Ich habe persönlich sämtliche Materialien aller Kommissions-, aller Subkommissionssitzungen noch einmal akribisch daraufhin kontrolliert, was zum Bürgerrecht festgelegt worden ist. Das Resultat ist eindeutig: Das Bürgerrecht ist ein politisches Recht. Kein anderer als alt Bundesrat Arnold Koller, der als Vater der Bundesverfassung von 1999 gilt, hat hier vor dem Rat ausgeführt – ich zitiere aus dem Amtlichen Bulletin, aus jener Debatte, die vor der Volksabstimmung über die nachgeführte Bundesverfassung geführt worden ist; in dieser Debatte wurde dem Volk gesagt, was gilt -: "Es gibt keine Verfassungsgrundlage dafür, die Einbürgerung ohne Volksabstimmung von einem politischen Entscheid in einen reinen Verwaltungsakt zu verwandeln." Mit anderen Worten: Ohne Volksabstimmung darf das Einbürgerungsrecht nicht der politischen Entscheidung entzogen werden – eine eindeutige Aussage, abgegeben gegenüber der Bevölkerung im Hinblick auf die Abstimmung über die Bundesverfassung.

Ja, meine Damen und Herren, ist das Gesagte von 1998 jetzt einfach Makulatur? Man hat damals der Bevölkerung diese Verfassung vorgelegt, man hat ihr eröffnet, die Nachführung erfolge, um die Verfassung in allen Teilen völkerrechtskonform auszugestalten. Man hat der Bevölkerung versichert, so, wie die Verfassung präsentiert werde, sei sie vollumfänglich völkerrechtskonform. Und man hat gegenüber der Bevölkerung klar zum Ausdruck gebracht: Das Recht einzubürgern ist ein politisches Recht, und eine Einbürgerung ist kein Verwaltungsakt.

Das Bundesgericht, das selbstverständlich auch bei der Einbürgerungsfrage mehrfach zur Beurteilung der Verfassungstexte zugezogen worden ist, das sich immer wieder dazu äussern konnte, hat die Haltung von Kommission und Bundesrat 1998 geteilt. Aber 2003 hat es diese Position kurzerhand auf den Kopf gestellt. Und jetzt kommen noch Sie, Herr Gross, und sagen, das Volk sei "absolutistisch", nur weil es sich in diesem Zusammenhang nicht belügen lassen will: Was uns 1999 versprochen wurde, was uns im Vorfeld der Volksabstimmung 2000 versprochen wurde, das gilt, darauf beharren wir! Wenn das Volk diesen Standpunkt einnimmt, dann ist es gewiss nicht absolutistisch. Es vertraut vielmehr dem Wort von Behörden, vertraut darauf, dass ihm von den Behörden die Wahrheit mitgeteilt wird. Das Volk hat Anspruch darauf, dass man bei der Wahrheit bleibt und die Versprechen von 1999/2000 eingehalten werden.

Selbstverständlich darf jeder in diesem Land auch andere Ziele verfolgen, aber er hat dazu den Weg zu gehen, den die Verfassung vorschreibt. Er kann eine Initiative lancieren und dem Volk die Frage vorlegen: Seid ihr einverstanden, dass die Einbürgerung nur noch eine Verfügungsverfügung sein soll? Aber er kann solche Veränderungen nicht einfach einführen, von heute auf morgen sagen: Jetzt gilt nicht mehr, was versprochen wurde, was verbindlich als völkerrechtskonform bezeichnet wurde, ab heute gilt das Gegenteil. Genau diese Auseinandersetzung führen wir hier. Und dagegen wehren wir uns mit unserer Initiative. Mit dieser Initiative wollen wir nichts anderes als an jenes Versprechen erinnern, das 1999 verbindlich dem Souverän abgegeben worden ist. Für uns gilt nicht bloss "pacta sunt servanda", auch das Wort, das der Bevölkerung gegeben worden ist, verpflichtet, ist einzuhalten. Was die Mehrheit hier plant, wozu ihr das Bundesgerichtsurteil den Weg gebahnt hat, ist eine kalte Entmachtung des Volkes, hinter dessen Rücken, entgegen den Versprechungen, die abgegeben worden sind. Wir wollen mit der Initiative nichts anderes als die Verfassungsordnung wiederherstellen.

Auch die Initiative, die von Ständerat Pfisterer kommt, so verklausuliert sie auch formuliert ist, verletzt das Versprechen, das 1999 abgegeben worden ist, und entrechtet das Volk in Bezug auf den Einbürgerungsentscheid. Ich meine, was immer Sie hier beschwören, es geht politisch um das eine: Es geht darum, dass man am Volk vorbei eine viel grössere Zahl von Einbürgerungen ermöglichen will. Das ist die Entwicklung, die wir seit dem Jahr 2003 wahrnehmen können – mit Wachstumsraten um die 10 000 von Jahr zu Jahr.

Erstaunlich ist dabei Folgendes – die entsprechende Frage habe ich bereits an den Bundesrat gestellt -: Wer trägt eigentlich die Verantwortung, wenn beim Einbürgern Fehler passieren? Die trägt natürlich niemand! Dabei wäre die Ausgangslage klar: Wenn das Volk etwas Falsches entscheidet, dann muss es eben auch die Folgen dafür tragen. Aber jetzt entscheiden Funktionäre, und niemand trägt dabei Verantwortung. Das bleibt nicht folgenlos. Zürich-Seebach lässt grüssen; Rhäzüns lässt grüssen; Steffisburg lässt grüssen! Dort kann man die



Folgen flüchtiger, oberflächlicher Einbürgerungen erkennen. Wer das so will, der übernimmt eine gewaltige Verantwortung. Das Volk aber hat das Recht, nicht belogen zu werden. Darum geht es. Dem ist Rechnung zu tragen. Unsere Initiative respektiert die abgegebenen Versprechen – aus Respekt vor dem Souverän. Ich empfehle Ihnen, die SVP-Initiative "für demokratische Einbürgerungen" zur Annahme zu empfehlen und den Beschluss des Ständerates zur parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas abzulehnen.

**Siegrist** Ulrich (-, AG): Es geht um das Recht auf richtige Information: Warum, Herr Schlüer, verdrehen Sie die Dinge rund um das Zitat von Bundesrat Koller, wo es dabei doch offensichtlich um die Frage ging, ob jemand einen Anspruch auf Einbürgerung hat, während es beim Bundesgerichtsurteil und bei unserer Diskussion um die Frage geht, ob ein Mensch einen Anspruch auf eine Begründung hat?

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Ich rufe das in Erinnerung, was den Materialien zur Debatte über die nachgeführte Bundesverfassung zu entnehmen ist und was der Bevölkerung versprochen worden ist. Und dieses Versprechen aus dem Mund des zuständigen Bundesrates lautete: Es ist nicht möglich, den Einbürgerungsentscheid als politischen Entscheid ohne Volksabstimmung in eine Verwaltungsverfügung zu verwandeln. Das aber ist gemacht worden, und das ist verfassungswidrig.

**Sommaruga** Carlo (S, GE): Il est aujourd'hui incontesté que l'initiative populaire "pour des naturalisations démocratiques" viole le droit international, les différents experts entendus en commission l'ont clairement dit. Une réglementation qui introduit un système de décision au sujet de la naturalisation sans indication des motifs ni des recours possibles produit des actes juridiques incompatibles avec les conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Elle aboutit aussi à des décisions forcément discriminatoires, comme celle rendue à Emmen/LU et dont le Tribunal fédéral a rappelé l'invalidité. Les décisions ainsi rendues seraient toutes contraires à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Comme l'a relevé Monsieur Auer, professeur de droit, la production de discriminations est inhérente à la proposition de réglementation dans l'initiative populaire de l'UDC abusivement intitulée "pour des naturalisations démocratiques".

**AB 2007 N 743 / BO 2007 N 743**

A ce stade, la question de la nature impérative du droit international et de l'invalidité de l'initiative populaire est posée. La réponse doit être donnée non pas sous l'angle d'un juridisme étroit, mais dans la perspective générale dans laquelle s'inscrit l'initiative. Il ne faut pas examiner l'initiative comme un acte isolé, mais comme une pièce d'un puzzle qui, pièce après pièce, fait clairement apparaître le projet politique d'un populisme autoritaire fondé sur l'exclusion de l'autre et des faibles.

Rappelons d'abord que l'UDC a désigné à la vindicte publique les étrangers non résidents; puis les requérants d'asile; puis encore les étrangers résidents accusés de tous les abus; enfin les doubles nationaux, certainement traîtres dans leur âme; aujourd'hui, ceux qui ont l'outrecuidance de demander la naturalisation sans discrimination; demain, ce seront les Suisses ou les étrangers de confession musulmane par une initiative prétendument contre la construction de minarets; après-demain, par une initiative, ce seront toutes les personnes qui n'ont pas la carte de membre de l'UDC qui seront exclues; un jour, "Matin brun", comme le décrit si bien Franck Pavloff.

C'est dans cette perspective que la violation des articles 8, 9, 29 et 29a de la Constitution et la violation du droit international doivent être examinées. Là, il n'y a pas de doute: la mesure de l'admissible est dépassée. Les principes de droit impératif sont atteints, si ce n'est dans la lettre, du moins dans l'esprit. La mesure est dépassée d'autant plus que si l'initiative était acceptée par le peuple et les cantons, sa mise en oeuvre serait immédiatement contestée devant les tribunaux ou auprès de la Cour européenne des droits de l'homme avec succès, la rendant matériellement impossible à concrétiser.

Ne répétons pas l'erreur commise avec l'initiative populaire "Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables"! Celle-ci fut déclarée valable par notre assemblée, puis acceptée par le peuple et les cantons, mais aujourd'hui, le traitement de sa législation d'application est en suspens dans notre chambre, car il est impossible de la concrétiser sans violer le droit international impératif. Avec cette initiative de l'UDC, nous avons affaire à une perversion de l'initiative populaire en tant qu'instrument de la démocratie directe. Ici, l'initiative n'est plus une question légitime du peuple posée au peuple dans le respect des structures démocratiques; ici, elle devient un levier politique au service d'un projet populiste autoritaire structurant délibérément la soumission des pouvoirs et des contre-pouvoirs démocratiques au nom de la prétendue inviolabilité de la volonté populaire.

Le populisme, c'est l'appel direct au peuple en mettant en marge l'Etat de droit, ses institutions et ses représen-



tants légitimes dans les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. C'est ce que propose aujourd'hui cette initiative dans le champ de la question des naturalisations. C'est ce qui sera le cas demain dans le champ de la liberté de croyance avec l'initiative contre les minarets lancée par ce même parti fascisant. A cette perversion d'un des piliers de notre démocratie, il faut mettre un terme. Il n'y a pas de place, dans notre système démocratique, pour un appel au peuple contre la raison, contre le droit et contre les institutions. Il est donc urgent de déclarer l'initiative invalide.

Mais, après l'invalidation, je vous invite à entrer en matière sur le projet issu de l'initiative parlementaire Pfisterer Thomas. Il s'agit d'un texte certes éloigné de la conception idéale d'une naturalisation fondée sur un acte administratif, mais cette initiative a pour elle le sens des réalités. Premièrement, en les inscrivant dans la loi, elle donne une base solide aux exigences imposées par le Tribunal fédéral en matière de motivations. Deuxièmement, elle assure une certaine protection de la personnalité, inconnue dans certaines procédures actuelles de naturalisation. Troisièmement, elle attribue la compétence réglementaire au niveau cantonal, faisant ainsi appel à la raison du législateur cantonal et non à l'émotion instrumentalisée au niveau municipal.

Je vous invite donc à déclarer l'initiative populaire invalide et à entrer en matière sur le projet issu de l'initiative parlementaire Pfisterer Thomas.

**Hämmerle** Andrea (S, GR): Meine Vorrednerinnen und Vorredner aus der Fraktion haben eine rechtliche und eine politische Beurteilung der vorliegenden Initiative vorgenommen. Ich möchte versuchen, diese Initiative in einen noch etwas grösseren Zusammenhang zu stellen und ein paar grundsätzliche Bemerkungen zu machen. Das Parlament und das Volk werden zunehmend mit Volksinitiativen, aber auch anderen Vorstössen vonseiten der SVP und ihrem Umfeld konfrontiert, die fundamentale rechtsstaatliche Prinzipien und Errungenschaften infrage stellen, ritzen oder sogar klar verletzen. Nur wenige Beispiele: die Verwahrungs-Initiative, darauf komme ich noch zurück; die Minarett-Initiative, die klar die Religionsfreiheit verletzt; oder gestern – wir müssen gar nicht weit zurückblicken – ein klar verfassungswidriger Antrag der SVP bei der NFA-Umsetzung im Steuerbereich. Hinzu kommt eine systematische Diffamierung des Bundesgerichtes und seiner Urteile. Das alles ist eine Kette von Ereignissen.

Wozu ist denn eigentlich der Rechtsstaat gut? Er schützt die Schwachen vor den Starken, die Minderheiten vor den Mehrheiten, er gewährt allen Menschen Verfahrensrechte, die gleichen Verfahrensrechte. Dies alles ist im Staatsverständnis der SVP etwas weniger wichtig. Aber das sind Errungenschaften einer über hundertjährigen abendländischen Rechtsentwicklung – nicht seit 1291, das nicht. Da gehört sich eine grosse Sorgfalt und Sensibilität.

Wo liegt das Problem? Das Problem liegt ja klar darin, dass Demokratie und Rechtsstaat gegeneinander ausgespielt werden. Das ist gefährlich, das ist ein Spiel mit dem Feuer. Natürlich ist es populär und populistisch zu sagen, das Volk habe immer Recht, das Bundesgericht dürfe sich nicht in Volksentscheide einmischen, auch wenn sie rechtswidrig, verfassungswidrig sind. Denn eines ist klar: Auch rechtsstaatliche Prinzipien wie die Gewaltenteilung sind demokratisch legitimiert. Das Volk hat sich seine Verfassung selber gegeben. Es hat sich seine Grenzen selber gesetzt – demokratisch –, inklusive des Prinzips, dass Völkerrecht dem Landesrecht vorgeht.

Das Parlament ist unter Umständen zweimal konfrontiert mit solchen Initiativen, zuerst bei der Frage der Gültigkeit und Abstimmungsempfehlung, hier vorliegend, und dann, nach allfälliger Annahme einer solchen Initiative, bei deren Umsetzung. Ein Beispiel ist die Verwahrungs-Initiative. Trotz Völkerrechtswidrigkeit hat dieses Parlament die Verwahrungs-Initiative fälschlicherweise für gültig erklärt. Es wurde fälschlicherweise angenommen, dass die Initiative vom Volk abgelehnt würde. Aber das Volk hat im Zuge der politischen Konjunktur, der Aktualitäten, der Kampagnen usw. der Initiative zugestimmt.

Und hier noch ein Wort zum Justizminister: Er müsste ja eigentlich der Hüter von Verfassung, Rechtsstaat und Menschenrechten sein. Aber er kann diese Rolle nicht spielen, weil er im gleichen Umkreis funktioniert. Jetzt zeigt sich, dass die Verwahrungs-Initiative nicht gleichzeitig EMRK-konform und verfassungskonform umzusetzen ist. Der Artikel bleibt in der Verfassung, kann aber rechtlich nicht umgesetzt werden. Daraus zwei Fazite:

1. Aus rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Gründen soll die vorliegende, nichtumsetzbare Initiative für ungültig erklärt werden wie andere auch.
2. Ein Appell – vielleicht vergeblich – an die SVP: Hören Sie auf, mit derartigen Vorstössen Politik zu machen, und besinnen Sie sich wieder auf unsere gemeinsame verfassungsrechtliche Tradition.

**Schwander** Pirmin (V, SZ): Herr Hämmerle, können Sie mir den Grundsatz nennen, auf dem die abendländische Rechtsentwicklung basiert?



**Hämmerle** Andrea (S, GR): Man kann nicht alle Grundsätze bei der Beantwortung Ihrer Frage anführen. Ich kann Ihnen

AB 2007 N 744 / BO 2007 N 744

aber doch einen Grundsatz nennen, z. B. die Gewaltenteilung; das ist ein fundamentales Prinzip abendländischer Rechtsentwicklung. Sie und Ihre Leute treten dieses Prinzip der Gewaltenteilung systematisch mit Füßen.

**Hutter** Jasmin (V, SG): Herr Hämmerle: Ist es richtig, dass es heute einfacher ist, das Schweizer Bürgerrecht zu erhalten als eine dauerhafte Aufenthaltsbewilligung zu bekommen? Und warum hat sich in der Zeitspanne von 1991 bis 2006 die Zahl der Einbürgerungen verachtacht? Das sind Fragen, die wir heute zu beantworten versuchen, und mit "wir" meine ich die SVP-Fraktion. Denn bei allen Themen, die das Zusammenleben mit Ausländern betreffen, schliesst die Linke in diesem Saal geflissentlich die Augen. Sicher: Um die Realität zu erkennen und dann auch noch zu handeln, braucht es Mut – Mut, Dinge zu sagen, die nicht schön anzuhören sind; Mut, zum Wohle unseres Landes Grenzen zu setzen.

In den letzten fünfzehn Jahren sind 405 375 Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz eingebürgert worden, also mehr als die Anzahl Einwohner der Städte Bern, Basel, St. Gallen und Luzern zusammengenommen. Die Meinung, mit Einbürgern könnten wir das Ausländerproblem lösen, hat sich als falsch erwiesen. Sie ist nicht nur falsch; diese Meinung – vertreten von der Ratslinken – hat auf der ganzen Linie "versagt". Warum unternehmen Sie nichts gegen die Vergewaltigungsfälle von Freiburg, Zürich-Seebach oder Rhäzüns? Warum schliessen Sie die Augen und reden alles schön? Im linken Mainstream der Medien konnten wir lesen: "Die Mehrheit der Vergewaltiger waren Schweizer, was ist nur mit unserer Jugend los?" Erst Tage später wurde dank der Polizei bekannt: Die Mehrheit der abscheulichen Täter wurde erst kürzlich eingebürgert, und wir fragen zu Recht, was mit unserer Jugend los ist. Sind die Einflüsse fremder Kulturen, die zurzeit auf uns einpreschen, vielleicht doch nicht das Allerbeste für unsere Jugendlichen? Können Sie diese Vorfälle, die von einem total beherrschenden und gegenüber Frauen diffamierenden Verhalten zeugen, einfach so hinnehmen und sogar verantworten? Ich nicht!

Ich stehe nicht zuletzt darum für die Annahme unserer Einbürgerungs-Initiative ein. Es nützt nämlich nichts, Statistiken zu manipulieren und dem Volk nicht aufzuzeigen, welche ursprüngliche Nationalität Kriminelle haben. Sie unterstützen mit dieser Haltung am allerwenigsten Eingebürgerte, die sich an unsere Regeln und Werte halten.

Integration wird nicht mit einer Einbürgerung erreicht. Integration ist ein Prozess, der schwierig ist; wir alle sind gefordert. Die Einbürgerung ist der letzte Schritt einer Integration und nicht der erste. Wir setzen uns unweigerlich mit fremden Kulturen auseinander; nicht zuletzt darum stammen rund 50 Prozent der in den letzten zwei Jahren eingebürgerten Personen aus Ex-Jugoslawien und der Türkei, einer Kultur, die sich in vielen Bereichen nicht mit der unsrigen vereinbaren lässt. Darum müssen wir alles daransetzen, dass der Schweizer Pass seinen Wert behält und der letzte Schritt der Integration bleibt. Dies zu beurteilen liegt an den Einwohnern der zuständigen Gemeinde – die direkte Umgebung der Einbürgerungswilligen kennt deren tägliches Leben –; sie sollen und müssen für die Gemeinschaft einstehen. Darum sollen sie auch entscheiden. Im Namen vieler junger Schweizerinnen und Schweizer in unserem Land, die nach dem Slogan "Ich bin Eidgenosse, denn Schweizer kann ja jeder werden" leben, bitte ich Sie, unsere Initiative Volk und Ständen zur Annahme zu empfehlen.

**Fluri** Kurt (RL, SO): Frau Hutter, können Sie mir erklären, wieso Sie ein Einbürgerungsverfahren beibehalten wollen, das diese enorme Zunahme von Einbürgerungen zugelassen hat und das die Kriminalität durch Eingebürgerte offenbar zulässt?

**Hutter** Jasmin (V, SG): Was ich will und was auch die SVP will, ist, dass die Gemeinde, der Bürger der Gemeinde, selber entscheiden kann, wie eingebürgert werden soll. Ob es durch eine Kommission geschieht oder an einer Bürgerversammlung oder an der Urne, das hat der Bürger der Gemeinde zu entscheiden.

**Markwalder Bär** Christa (RL, BE): Frau Hutter, wie erklären Sie die Resultate des Bundesamtes für Statistik, wonach eingebürgerte Jugendliche zweiter Generation beruflich erfolgreicher sind als ihre gleichaltrigen Schweizer Kolleginnen und Kollegen?

**Hutter** Jasmin (V, SG): Da ich diese Studie nicht gelesen habe, kann ich Ihnen keine Antwort geben.

**Janiak** Claude (S, BL): Es gehört zur Politik der SVP, Initiativen zu lancieren, welche Grundsätze unserer



Verfassung und des übergeordneten Völkerrechtes, insbesondere auch die Erklärung der Menschenrechte, ritzen – so geschehen bei der Verwahrungs-Initiative, bei der Einbürgerungs-Initiative und neuerdings auch bei der Initiative für ein Minarettverbot. Alle diese Initiativen leben davon, dass man die Volksseele kochen lässt. Die SVP beruft sich denn auch immer auf das Volk, das angeblich immer Recht hat, unbesehen elementarer Grundsätze, die unsere demokratische Verfassung erst ausmachen. "Freiheit ohne Achtung fundamentaler Grundsätze zerstört sich selbst; rechtsstaatliche Grundprinzipien sind dabei das Fundament jeder freiheitlichen Ordnung", so die "NZZ" in einem kürzlich erschienenen Kommentar, und weiter: "Rechtsstaat und direkte Demokratie stehen in einem subtilen Verhältnis zueinander."

Wir sind zu Recht stolz auf unsere direkte Demokratie, aber je direkter die Demokratie ist, umso mehr muss sie sich an rechtsstaatlichen Prinzipien orientieren. Alle Instanzen, die etwas zu sagen haben, müssen sich an die Verfassung halten. Widrigenfalls müssen sie damit rechnen, von Gerichten, die über die Einhaltung von Grund- und Menschenrechten wachen, zurückgepfiffen zu werden. Da werden – so steht zu hoffen – nicht fremde Richterinnen und Richter dreinreden müssen, sondern schon kantonale Verfassungsgerichte oder allenfalls das Bundesgericht in Lausanne, so, wie dies bei Einbürgerungsfragen bereits passieren musste, weil sich zuständige Instanzen um die Verfassung foutiert hatten. Es erstaunt, dass dieser Sachverhalt für viele politisch Verantwortliche keine Selbstverständlichkeit ist. Die Verfassung ist unteilbar; es ist zu billig, auf einen Lernprozess in vorurteilsbelasteten Köpfen zu hoffen. Die Politik ist gefragt, Zeichen zu setzen, und zwar heute, wenn es darum geht, solche Extreme zu bekämpfen und Prinzipien des Rechtsstaates zu verteidigen, zum Beispiel bei der Behandlung von Initiativen, die ohne Verletzung unserer Verfassung nicht umsetzbar sind. Es ist ihnen deshalb eine Abfuhr zu erteilen.

Gerade weil ich auf die Einhaltung der Verfassung poche, ist es für mich ein zentrales Anliegen, dass das Parlament nicht selber in die Falle tappt, den gleichen Fehler macht wie die Initianten und seinerseits die Verfassung verletzt. Die Grenzen für die Ungültigerklärung einer Initiative sind nun einmal gegeben, und sie sind hoch – zu Recht, wie ich meine, denn es gilt ja auch der Grundsatz: im Zweifel für die Volksrechte.

Einbürgerungen sind nicht Bestandteil des zwingenden Völkerrechtes, die Rechtslage ist insoweit klar. Wer die Hürde für die Ungültigerklärung senken und diese Rechtslage etwas ändern will, soll dies tun, aber nicht indem er bzw. sie die Verfassung verletzt, sondern indem er bzw. sie diese entsprechend zu revidieren versucht.

Ich bin einer der wenigen in diesem Saal, die eingebürgert worden sind, und zwar in der Stadt Basel, die sich, wie die Nordwestschweiz insgesamt, stets durch Offenheit ausgezeichnet hat. Es ist mir ein Anliegen, zu betonen, dass es letztlich ein ganz kleiner Teil von Bürgergemeinden ist, der die Probleme schafft, bei denen dann die Gerichte bemüht werden müssen. Im überwiegenden Teil der Fälle erfolgen die Einbürgerungen unter Beachtung der einschlägigen Gesetzgebung und verfassungsrechtlicher Garantien. Die SVP kann ihr populistisches Volksbegehren also nur auf diese schwarzen Schafe stützen. Wir sollten aber selbstbewusst genug sein, die Initiative in der Volksabstimmung mit den

AB 2007 N 745 / BO 2007 N 745

besseren Argumenten zu bodigen. Vielerorts sind im Übrigen die Konsequenzen aus den Bundesgerichtsurteilen bereits gezogen worden. Wenn die Initiative trotzdem durchkommen sollte, muss die SVP den Bürgerinnen und Bürgern erklären, weshalb sie nicht umsetzbar ist und dass das Volk sich eben auch an den Rechtsstaat zu halten hat.

Ich empfehle Ihnen mit einer respektablen Minderheit der SP-Fraktion, den Antrag auf Ungültigerklärung abzulehnen, damit den Initianten keinen Steilpass zu geben und die Initiative mit dem Antrag auf Ablehnung der Volksabstimmung zu unterbreiten.

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Es gibt in der Frage der Erteilung des Bürgerrechtes wohl nicht nur eine einzige Wahrheit. Diese Feststellung ist spätestens nach dem Bundesgerichtsurteil vom Sommer 2003 angebracht. Es stellt sich nämlich die Frage, ob Einbürgerungen ein Verwaltungsakt, ein politischer Akt oder von beidem etwas sind. Es ist an der Zeit, dass die Politik diese Frage beantwortet.

Mehrheitsfähig wird zurzeit wohl die dritte Variante sein: ein Mittelding zwischen einem politischen und einem Verwaltungsentscheid. Ich attestiere der Variante des Ständerates das ehrliche Bemühen um einen Ausweg aus einer verfahrenen Situation. Allerdings läuft diese Variante Gefahr, dass in Zukunft der politische Teil, den sie beinhaltet, auch noch verrechtlicht wird. Weshalb? Weil auch in Zukunft ein Gericht einen politisch gefällten negativen Einbürgerungsentscheid kassieren kann – kassieren, nicht reformieren. Dann geht die Angelegenheit bekanntlich an die politische Instanz zurück, diese entscheidet allenfalls wie zu Beginn. Die Angelegenheit geht wieder an das Gericht, dieses kassiert erneut usw. – die Katze beisst sich in den Schwanz; das so lange, bis in ein paar Jahren das erste reformatorische Urteil gefällt wird.



Bei der Variante des Ständerates wird das zwar verneint, aber ich befürchte, dass mit fortlaufender Gerichtspraxis diese Haltung nicht Bestand haben wird. Dann ist der Damm gebrochen. Die Gefahr besteht, dass wir über die Gerichtspraxis schleichend zu einem Verwaltungsakt und letztlich zu einem Rechtsanspruch kommen. Das möchte ich vermeiden.

Mittelfristig wird die Variante c – ein Mittelding zwischen einem politischen und einem Verwaltungsentscheid – wohl mehrheitsfähig sein und das für eine gewisse Zeit auch bleiben. Sie bildet das Machbare in der heutigen Situation ab. Aber langfristig müssen wir uns wohl oder übel entweder für die Variante a oder die Variante b entscheiden. Dabei ist für mich klar, dass die Einbürgerung ein politischer Entscheid ist und kein Verwaltungsakt werden darf.

**Levrat Christian (S, FR):** L'initiative populaire "pour des naturalisations démocratiques" doit être déclarée nulle car elle viole des principes impératifs de droit international.

Bien sûr, nous devons faire preuve d'une certaine prudence lorsque nous abordons la question de la nullité d'une initiative populaire fédérale. Il s'agit d'une pesée d'intérêts délicate entre, d'un côté, les principes de l'Etat de droit et, de l'autre, les droits populaires et la démocratie directe.

La gauche a d'ailleurs été victime de multiples tentatives de censure politique au cours de son histoire: on peut penser aux positions représentées alors par la droite dans les questions militaires, dans les questions de transport – par exemple l'initiative pour la réduction du trafic – ou, au début du siècle dernier, dans les questions de propriété. C'est pourquoi nous soutenons par principe l'adage "in dubio pro populo".

L'initiative de l'UDC constitue pourtant une violation claire, reconnue par tous, du droit international public. Elle viole la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention européenne des droits de l'homme et notamment l'interdiction de l'arbitraire, l'interdiction de toute discrimination raciale et le droit à un recours et à un juge impartial.

Pour la majorité de la commission et pour le Conseil fédéral, si j'ai bien compris, ce ne serait pas encore là un motif de nullité. Nous pourrions dénoncer la Convention européenne des droits de l'homme, rejeter le Pacte ONU II, quitter le cénacle des signataires de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Nous pourrions ainsi laisser le peuple décider de mettre la Suisse au ban des nations.

D'autres, dans la majorité toujours, disent que nous pourrions soumettre au peuple une nouvelle initiative dont nous savons déjà aujourd'hui qu'elle ne serait pas appliquée. Cette alternative n'est pas acceptable. Il est insupportable d'imaginer la Suisse exclue des grandes arènes internationales vouées aux droits de l'homme. C'est une injure à l'intelligence et à l'histoire de ce pays. Mais il est tout aussi inadmissible d'appeler la population à se prononcer sur une initiative inapplicable en raison des limites du droit international. Politiquement, soumettre cette initiative au peuple relève d'une approche quelque peu hypocrite. Une majorité semble nous dire: "Espérons que cette initiative soit rejetée, parce que si par malheur elle était acceptée, nous serions dans l'incapacité de l'appliquer."

Juridiquement, une autre voie semble pourtant possible, à condition que la Confédération fasse preuve du même dynamisme que celui qu'elle manifeste à l'ONU pour défendre les droits de l'homme. Personne en effet ne soutient que la CEDH relève entièrement du droit international impératif, du fameux "ius cogens" auquel les Etats ne sauraient déroger. Mais certaines dispositions de cette CEDH relèvent incontestablement du "ius cogens", reconnu au fil du temps, au fil de la jurisprudence et de l'évolution conventionnelle comme impératif pour les Etats. Il en va ainsi de l'interdiction de l'esclavage, de la piraterie, de l'apartheid et de la torture, y compris du refoulement.

La question de l'évolution de ce droit impératif est déterminante pour juger de la nullité ou non de cette initiative populaire. Le "ius cogens" est évolutif; il reflète les valeurs dominantes de la communauté des Etats, les règles impératives qui s'imposent à ces derniers.

Dans cette perspective dynamique, dans une interprétation offensive du "ius cogens", il sied à la Suisse de soutenir que le cœur des droits de l'homme consacrés par la CEDH relève de cette catégorie. La protection de la vie, de la dignité humaine, la protection contre l'arbitraire et le droit à un juge impartial constituent autant de normes qui devraient entrer dans le champ du "ius cogens". Si nous ne pouvons pas l'imposer aux autres Etats de la communauté internationale, rien ne nous empêche de le déclarer comme tel sur le plan interne.

Dès lors, l'initiative populaire de l'UDC doit être déclarée nulle: nulle parce que la CEDH s'impose aux Etats européens; nulle parce que la Suisse ne peut pas se mettre au ban des nations; nulle parce que les droits populaires sont trop précieux pour soumettre au peuple une initiative inapplicable en cas d'acceptation, car pour nous, les droits populaires sont trop importants pour transformer une votation populaire en un exercice



nul et vain.

**Schmied** Walter (V, BE): Monsieur Levrat, est-ce que vous êtes conscient de donner dans l'arbitraire lorsque vous défendez l'idée de déclarer nulle une initiative populaire qui ne fait que revendiquer l'application du droit constitutionnel en vigueur? En voulant déclarer nulle l'initiative, vous contestez de fait la Constitution fédérale actuelle.

**Levrat** Christian (S, FR): Je crois avoir tenté de vous expliquer que le droit international impératif, qui peut conduire à la nullité d'une initiative populaire, est une notion évolutive, que personne ne conteste que votre initiative viole des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et que le cœur de la convention précitée doit être considéré comme relevant du droit international public impératif, soit du fameux "ius cogens".

Ce sont les raisons pour lesquelles votre initiative n'est en l'état pas recevable.

AB 2007 N 746 / BO 2007 N 746

**Freysinger** Oskar (V, VS): Vous confirmerez, je l'espère, que ni le Parlement suisse, ni le peuple suisse n'ont ratifié cette convention?

**Levrat** Christian (S, FR): La Convention européenne des droits de l'homme est ratifiée depuis très longtemps par la Suisse. Mais, Monsieur Freysinger, je me dispenserai de vous faire ici un cours de droit. Je vous le donnerai en bilatéral par la suite.

**Le président** (Bugnon André, premier vice-président): Très bien! Vous vous mettez d'accord en allant discuter à un autre endroit.

**Fehr** Hans (V, ZH): Wie jeder, der die Statistik anschaut, stelle auch ich fest: Wir haben im Bereich der Einbürgerung seit einiger Zeit inflationäre Zustände. 1990 hatten wir rund 6000 Einbürgerungen, 2006 sind es bereits etwa 47 000, und wenn Sie den Jahresabschnitt zwischen Mai 2006 und Mai 2007 anschauen, sind es bereits 51 000 Einbürgerungen. Hier muss das Volk korrigierend eingreifen können, damit bessere Verhältnisse geschaffen werden.

Die massive Zunahme um ein Acht- bis Neunfaches innert kurzer Zeit hat natürlich ihre Gründe. Ein Grund ist die Gebührensenkung. Der zweite Grund ist die ganz massive Zuwanderung, vor allem aus dem Balkan. Aber der dritte Grund – und das ist der entscheidende – ist die massive Verunsicherung draussen in den Gemeinden seit diesem unseligen Bundesgerichtsentscheid von 2003: "Was ist jetzt zu tun? Ja, im Zweifelsfall lassen wir das Gesuch durchgehen" usw. Das sind alles Gründe für die inflationäre Zunahme der Einbürgerungen. Natürlich, meine Damen und Herren der Linken, haben Sie Freude daran; linke, schönrednerische Kreise und sogenannte humanitäre Kreise haben ihre Freude daran. Sie sagen – meine Kollegin Jasmin Hutter hat es bereits angetönt –, Einbürgerung für praktisch jeden sei der erste Schritt zur Integration. Natürlich trifft genau das Gegenteil zu. Bei geordneten Verhältnissen kann die Einbürgerung der letzte Schritt sein, nach vollzogener Integration. Weiter ist es klar, dass die Linkskreise mit massenhaften Einbürgerungen die Statistik beschönigen wollen; sie können die überdurchschnittliche Ausländerkriminalität "helvetisieren". Und die Linke hofft natürlich auch, dass sie mit Masseneinbürgerungen einen Wählergewinn hat, nicht wahr, Herr Gross?

Der Kern des Problems – das kam in den letzten paar Stunden immer wieder zum Ausdruck – ist die Frage, ob die Einbürgerung ein politischer Entscheid aufgrund klarer Kriterien im Bürgerrechtsgesetz oder ein Verwaltungsakt sein soll. Wir haben schon x-mal betont, es sei ein politischer Entscheid, und das war bis 2003 auch so. Lassen Sie jetzt wenigstens über die Volksinitiative – durch deren Gültigerklärung, durch eine positive Empfehlung zur Annahme – das Stimmvolk, den Souverän, entscheiden. Die Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" schafft Klarheit: Die Einbürgerung ist ein politischer Entscheid, und Sie wahren damit die Gemeindeautonomie. Ich möchte besonders an Sie von der CVP und von der FDP appellieren. Ich habe oft Kontakte mit Gemeindevertretern, Behördenvertretern aus Ihren Parteien. Ich muss Ihnen sagen, da tönt es dann sehr klar "pro" Initiative. Ihre Gemeindevertreter wollen klare Verhältnisse und keine Einbürgerungs-Inflation.

Zur Ungültigerklärung, meine Damen und Herren auf der Linken: Herr Schelbert hat gesagt, die Hearings mit den Spezialisten seien diesbezüglich "nicht zufriedenstellend" gewesen. Es ist klar, aus Ihrer Warte waren sie nicht zufriedenstellend. Aber Sie müssen eingestehen, wenn Sie das Protokoll der Sitzung mit den Rechtsexperten von Ende März noch einmal durchlesen: Kein einziger Rechtsexperte war für die Ungültigerklärung.





Und als Demokrat, Herr Schelbert, müssen Sie auch im Zweifelsfall für den Souverän, für das Volksrecht, für die Gültigkeit entscheiden. Da sollte eigentlich die Ausgangslage klar sein.

Noch ein Letztes zur Ergänzung des Bürgerrechtsgesetzes im Sinne des Ständerates: Seien wir doch ehrlich: Der Ständerat will die Quadratur des Kreises und gibt vor, ein politischer Entscheid sei möglich, aber gleichzeitig will man eine Begründungspflicht haben, und es gibt ein Rekursrecht. Das ist doch pure Bauernfängerei. Ich bitte Sie, sagen Sie Nein zu dieser Vorlage. Sagen Sie als Demokraten und Verteidiger der Volksrechte aus Überzeugung Ja zur Volksinitiative!

**Fluri Kurt** (RL, SO): Herr Fehr, nachdem Ihre Kollegin Hutter die Frage nicht beantworten konnte, können Sie mir sagen, wieso Sie ein Einbürgerungsverfahren beibehalten wollen, das zu diesen offenbar inflationären Einbürgerungswellen geführt hat? Auf welche Belege stützen Sie Ihre Behauptung ab, das Volk habe aus Angst vor dem Bundesgericht nun eben übermässig viele Einbürgerungen zugelassen?

**Fehr Hans** (V, ZH): Als Stadtpräsident, Kollege Fluri, sind Sie doch gewohnt, gut zuzuhören. Ich habe gesagt, wir hätten vor allem seit dem Bundesgerichtsurteil von 2003 inflationäre Zustände. Schauen Sie doch die Kurve an: Von 6000 ging es gegen 30 000, und seit 2003 ging es massiv hinauf auf 51 000 Einbürgerungen.

**Huguenin Marianne** (-, VD): Dans ce pays, au début du XXe siècle, le passeport suisse pouvait s'acquérir après deux ans de séjour. Cette belle confiance en soi, cette ouverture au monde, cette conscience que la Suisse ne peut que gagner à intégrer rapidement des forces nouvelles a ensuite cédé la place à la peur des Juifs et des communistes. Madame Hutter, à cette époque, la naturalisation était vue comme le premier pas vers l'intégration.

Douze ans de séjour en Suisse sont actuellement exigés pour avoir le droit de demander une naturalisation, durée pratiquement sans équivalent dans les autres pays européens, qui connaissent le droit du sol ou une durée moyenne de séjour plus courte. Le mouvement général d'ouverture, de facilitation des naturalisations a suivi la réalité, à savoir les mouvements de populations plus importants. De plus en plus aussi s'impose dans de nombreux pays un modèle qui prend en compte les racines multiples, qui ne réduit pas le choix de la nationalité à un soit/soit, mais à un et/et, à une reconnaissance des racines multiples qui s'additionnent et ne s'annulent pas. Nous ne sommes plus en guerre, on ne doit pas choisir son camp, n'en déplaise à l'UDC qui aimerait supprimer la double nationalité, possible en Suisse depuis 1992.

Les naturalisations augmentent "massivement", dites-vous, Monsieur Fehr. On devrait se réjouir des choix faits par des gens qui aiment ce pays, comme je peux le constater en tant que syndique d'une ville et en tant que participante régulière à des auditions de naturalisation. La naturalisation a été opposée au droit de vote des étrangers comme possibilité d'intégration. On constate de plus en plus que les forces politiques, les communes et les cantons qui favorisent le droit de vote des étrangers sont aussi ceux qui veulent encourager, faciliter les naturalisations, alors que ceux qui ont peur des étrangers refusent non seulement le droit de vote, mais veulent aussi de plus en plus multiplier les obstacles à la naturalisation.

La campagne de l'UDC de 2004 contre les naturalisations facilitées a été nauséabonde, osant mettre sur une carte d'identité une photo de Ben Laden, amalgamant les étrangers qui veulent se naturaliser à des terroristes. On vient maintenant nous dire que le nec le plus ultra de la démocratie, le seul critère en serait le vote populaire, sanctifiant une pratique finalement très minoritaire d'une dizaine de communes en Suisse allemande. On a pas mal parlé ici des trois axes autour desquels s'articulent la démocratie, la souveraineté populaire, la garantie des droits individuels et l'Etat de droit. La démocratie ne peut être limitée à la souveraineté populaire et les risques d'arbitraire et de violations de la protection de la sphère privée sont évidents et rendent le vote des naturalisations par le peuple extrêmement et profondément antidémocratique.

AB 2007 N 747 / BO 2007 N 747

La souveraineté populaire ne peut s'exercer que sur des lois, des principes généraux, mais elle ne peut pas s'appliquer à des gens, à des individus pris isolément. Elle doit définir dans quelles conditions quelqu'un peut devenir suisse, les lois et règlements qui règlent cela, mais elle ne doit pas s'appliquer à des personnes livrées ainsi à un jugement arbitraire à cause de la consonance de leur nom ou de leur couleur de peau, à la divulgation d'informations sur leur vie privée, aux rumeurs diverses.

Nous sommes frappés par l'ampleur de la charge menée par l'UDC contre tout ce qui n'est pas "le peuple". Cela vaut pour le débat sur les naturalisations, mais aussi pour le débat actuel sur le jugement rendu par le Tribunal fédéral sur les impôts dégressifs d'Obwald. Les autres instances responsables des décisions de naturalisation, comme les exécutifs des communes, sont traitées de "fonctionnaires", de "quelconque adminis-



tration", de même que les juges du Tribunal fédéral. Une décision d'un exécutif, comme c'est le cas dans le canton de Vaud pour les naturalisations, ne peut être réduite à une simple décision "administrative" prise par des "fonctionnaires". Même si elle peut faire l'objet d'un recours, elle est en soi une décision politique.

Sur son site, l'UDC traite de façon méprisante les juges du Tribunal fédéral en les baptisant "juges de Lausanne", sous-entendant en fait qu'ils sont les juges des "Welsches", les réduisant à leur lieu de travail pour mieux les dévaloriser et leur retirer leur légitimité. De fait, l'UDC et son conseiller fédéral en charge de la justice remettent en cause clairement le rôle d'arbitre conféré au Tribunal fédéral, celui de garant du respect de la Constitution. Ils escamotent ainsi tout simplement le rôle du troisième pouvoir.

Tous les candidats à la naturalisation, Mesdames et Messieurs du groupe UDC, l'apprennent par coeur, pour certains qui viennent de pays sans tradition démocratique, ils le découvrent avec enthousiasme: la Suisse fonctionne selon un système basé sur trois pouvoirs, le législatif, l'exécutif et le pouvoir judiciaire – le Tribunal fédéral en est l'organe suprême. Certains ici seraient justement recalés à leur audition de naturalisation!

**Markwalder Bär** Christa (RL, BE): Einbürgerungsentscheide beeinflussen die Biografie eines Individuums wesentlich, sei der Entscheid nun positiv oder negativ. Den Menschen, die sich einbürgern lassen wollen, geht es um Mitsprache und Mitentscheidung. Gleichzeitig ist das Bürgerrecht, wie bereits ausgeführt wurde, auch mit Pflichten verbunden. Menschen, die nicht eingebürgert werden, haben ein Recht auf eine Begründung, und diese, liebe SVP, muss fundierter sein, als dass ein Nachname einfach auf "-ic" endet. Einbürgerungswillige mit negativem Entscheid haben das Recht auf eine rechtsgenügende Begründung. Dies hat das Bundesgericht 2003 entschieden. Alles andere ist unseres Rechtsstaates unwürdig. Wenn die SVP mit ihrer Initiative der bundesgerichtlichen Rechtsprechung trotzen will, stellt sie nicht nur die in der Schweiz gut funktionierende Gewaltentrennung infrage, sondern sie will auch die Volksentscheidung verabsolutieren. Es muss doch möglich sein, ein Rechtsmittel gegen einen diskriminierenden Volksentscheid einzulegen. Sonst wird der Rechtsstaat ausgehebelt.

Die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas lässt den Kantonen den nötigen Spielraum, das Einbürgerungsverfahren innerhalb unserer rechtsstaatlichen Grundsätze selber zu regeln. Deshalb verdient sie unsere Unterstützung. Am 10. Oktober 2004 habe auch ich eine parlamentarische Initiative für eine Teilrevision des Bürgerrechtsgesetzes eingereicht, mit dem Ziel, dass Einbürgerungen an Gemeindeversammlungen weiterhin möglich sein sollen, sofern die Begründung sichergestellt ist. Meine parlamentarische Initiative geht jedoch noch einen Schritt weiter als die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas, indem gefordert wird, dass Volksabstimmungen über Einbürgerungen generell unzulässig sind, da sie die Gefahr der Willkür und der Diskriminierung in sich bergen und verfassungsmässige Schranken unterlaufen können. Da das Verbot von Volksabstimmungen über Einbürgerungsentscheide in die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas eingebaut werden kann, habe ich meine Initiative nach der Beratung in der Staatspolitischen Kommission zurückgezogen.

Ich bitte Sie, auf die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas einzutreten, weil sie einen sinnvollen Weg im Spannungsfeld zwischen Demokratie, Rechtsstaat und Föderalismus aufzeigt und zudem um das Verbot von Urnenabstimmungen bei Einbürgerungsentscheiden ergänzt werden kann. Ich bitte Sie auch, die SVP-Initiative abzulehnen, weil sie sowohl gegen verfassungsmässige Prinzipien als auch gegen völkerrechtliche Verpflichtungen verstösst und der Titel obendrein irreführend ist. Über Einbürgerungen, liebe Kolleginnen und Kollegen von der SVP, wird nämlich auch von Exekutiven, Einbürgerungskommissionen und Parlamenten in demokratischer Art und Weise entschieden.

Als Liberale will ich Einbürgerungswillige in unserem Land nicht ausschliessen, sondern integrieren. Ich will dem Potenzial der Willkür und der Diskriminierung nicht Tür und Tor öffnen, sondern Einbürgerungswillige vor Willkür und Diskriminierung schützen. Und ich will, dass Menschen mitreden und mitbestimmen können, damit sie ihre Chancen in unserem Land auch optimal nutzen können.

**Pagan** Jacques (V, GE): Je crois que nous parlons depuis quelques heures d'un sujet extraordinairement grave, et j'ai bien peur que certains d'entre nous ne se laissent submerger par leurs passions politiques. Nous savons que nous sommes en période électorale, mais je crois que c'est un débat qui réclame un minimum de dignité.

Dans le fond, nous parlons de quoi? Nous touchons un sujet qui correspond, si vous voulez, à ce qu'est l'âme du peuple suisse. C'est un sujet qui, dans le cas présent, est d'autant plus délicat à manier que se trouve être concernée la souveraineté populaire dont, dans quelques mois, la plupart d'entre vous vous réclamerez pour obtenir la confirmation du mandat qui vaut votre présence parmi nous ici, aujourd'hui. Je crois qu'il faut faire attention: il faut garder la tête froide; il faut aussi être digne et humble dans les propos.



J'assiste depuis quelques heures de la part de certains, dans les rangs de la gauche, à un procès d'intention à l'encontre de l'initiative populaire de l'UDC suisse. Mais, je m'excuse, comme l'a rappelé tout à l'heure Monsieur Schmied Walter, cette initiative ne fait que reprendre l'état du droit antérieur, et par ce que vous critiquez au niveau de l'UDC, vous critiquez le peuple suisse qui a voulu de ce régime juridique et qui le veut encore, depuis un peu plus de 130 ans, soit depuis 1874 très exactement!

J'aimerais quand même vous citer, pour ne pas qu'on m'accuse d'être partial, des propos d'un ancien professeur de droit de l'Université de Fribourg, le professeur Antoine Favre, dans son magistral traité "Droit constitutionnel suisse", qui parle à plusieurs reprises de la nationalité suisse et de la naturalisation suisse – histoire que l'on ne m'accuse pas de tordre la réalité de certaines thèses juridiques institutionnelles reconnues de longue date.

Le professeur Favre a écrit: "La nationalité est cet état – 'status' –, cette qualité juridique en vertu de laquelle un individu est sujet de droits et d'obligations à l'égard d'un Etat en raison de son rattachement à cet Etat par un lien d'allégeance. La question de la nationalité, c'est-à-dire de la détermination des personnes qui sont soumises à l'autorité d'un pouvoir étatique, est certainement une matière internationale puisqu'elle a trait à la délimitation, par rapport aux autres Etats, du domaine de validité de l'ordre étatique quant aux personnes. Mais le droit international laisse la réglementation de cette question dans la compétence des Etats. Les Etats sont donc libres de régler d'une manière discrétionnaire, c'est-à-dire sans avoir de comptes à rendre à qui que ce soit. Ils ne subissent de restrictions juridiques à cet égard que dans la mesure où ils ont, par des traités, limité l'exercice de leur puissance souveraine."

Ce texte remonte à une trentaine d'années, mais des débats au cours des travaux de la commission mixte, Commission des affaires juridiques et Commission des institutions politiques, ont quand même démontré, non-obstant ce que disent

AB 2007 N 748 / BO 2007 N 748

certains du côté des bancs de la gauche, que le droit international actuel ne limite absolument pas l'autonomie de notre pays dans la détermination de la nationalité et du droit de la naturalisation.

Tout à l'heure, on a cité la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; celle-ci n'aborde absolument pas ce problème de la nationalité ou de la naturalisation. Il en va de même en ce qui concerne la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, comme Monsieur Beck l'a rappelé tout à l'heure. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques également n'en fait pas mention. Le professeur Auer a confirmé que l'octroi de la nationalité suisse appartenait à la Suisse en tant que telle et à nul autre Etat du monde. Je crois que c'est un point important à relever pour bien délimiter la portée de nos travaux.

Avant la jurisprudence du Tribunal fédéral qui est à l'origine de notre débat de ce jour, le professeur Deschenaux a écrit ce qui suit: "Notre peuple considère la nationalité suisse comme un bien extrêmement précieux. La naturalisation ne peut dépendre automatiquement de certains faits telle que la naissance sur le sol suisse ou une activité prolongée sur notre territoire. Elle ne doit être octroyée qu'à des personnes jugées aptes à participer à notre vie nationale. Aussi bien, l'autorité appelée à se prononcer sur le mérite d'un candidat à la nationalité suisse doit-elle disposer d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision. Pour cette raison, il ne peut y avoir un droit pour l'étranger à obtenir la naturalisation. D'autre part, la Suisse n'a aucun intérêt à imposer sa nationalité. Elle ne l'accordera qu'à celui qui la requiert librement et qui entend, non seulement jouir des droits qui s'y rattachent, mais aussi assumer les obligations qu'elle comporte."

Tout cela pour dire que traditionnellement notre droit de la naturalisation a été considéré comme un objet purement politique et non pas juridique. C'est la situation que nous connaissions avant le début du mois de juillet 2003. C'est la situation que nous vous demandons de confirmer par le biais de l'acceptation de l'initiative populaire, laquelle, en fonction de la jurisprudence du Tribunal fédéral, ne fait que demander de rendre au peuple les prérogatives antérieures.

Tout ce débat illustre clairement une sorte de combat terrible entre les tenants des droits de l'homme – ils ont raison – et ceux qui défendent le principe de la naturalisation comme un acte politique. En réalité, ces deux notions qui paraissent antinomiques sont étroitement complémentaires. J'aimerais vous rappeler ici, lorsqu'il s'agit de la souveraineté populaire, que les droits humains n'ont pas été créés par des professeurs de droit, ni par des politiciens et encore moins par des juges, mais bien par le peuple lui-même.

**Schibli Ernst (V, ZH):** Die direkte Demokratie verschafft den Stimmberechtigten unseres Landes vielfältige Mitwirkungsmöglichkeiten bei demokratischen Entscheidungsprozessen und gibt den Kantonen und Gemeinden die nötigen Kompetenzen. Die Prinzipien des Föderalismus, der Subsidiarität und der Selbstverantwortung sind



unseren Gemeinwesen eigen. Die Gerichte sind nun leider daran, sich immer mehr in politische Angelegenheiten einzumischen und somit die Grundsätze der direkten Demokratie zu unterlaufen und einzuschränken. Dieses Verhalten ist unverständlich, nicht tolerierbar und auch unverantwortlich. Einbürgerungen dürfen nicht zum Verwaltungsakt degradiert werden, sondern sie sind dem direktdemokratischen Entscheidungsprozess zu überlassen. Denn wer Schweizerin oder Schweizer werden soll, das müssen die Stimmberechtigten ohne Maulkorb selber bestimmen können – dies umso mehr, als die überdurchschnittlich hohe Zahl von ausländischen Straffälligen in unserem Land administrativ und finanziell zu einer starken Belastung geworden ist.

Wichtig ist aber auch, dass nicht nur eingebürgert, sondern bei entsprechend schlechtem Verhalten auch ausgebürgert werden kann. Die Schweizer Staatsbürgerschaft darf kein Freipass für inakzeptables Verhalten werden, sondern sie verpflichtet zur Respektierung unserer Gesellschafts- und Rechtsordnung, zur Integration und zur Selbstverantwortung. Darum ist eine Einbürgerung auf Probe für die Zukunft der einzige Weg, um den Missbrauch des Schweizer Bürgerrechtes zu bekämpfen. Bei der Begehung von schweren Straftaten, insbesondere bei schweren Gewaltverbrechen, müssen Eingebürgerte auch wieder zwingend ausgebürgert werden können. Diese Massnahme soll bei Eingebürgerten greifen, die eine Straftat innerhalb von fünf Jahren nach der Einbürgerung begangen haben, und bei jugendlichen Eingebürgerten soll sie fünf Jahre nach dem Erreichen der Volljährigkeit gelten. Diese Massnahme kann nur bei Personen angewendet werden, die zum Zeitpunkt des Delikts Doppelbürger waren.

Nach internationalem Recht kann nicht ausgebürgert werden, wer nur eine Staatsbürgerschaft besitzt. Die SVP-Fraktion hat dazu die parlamentarische Initiative 06.486, "Entzug des Schweizer Bürgerrechtes", eingereicht, aber bereits heute ist im Bürgerrechtsgesetz, in Artikel 48, die Möglichkeit des Bürgerrechtsentzuges festgehalten: "Das Bundesamt kann mit Zustimmung der Behörde des Heimatkantons einem Doppelbürger das Schweizer, Kantons- und Gemeindebürgerrecht entziehen, wenn sein Verhalten den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist." Der Artikel kam jedoch noch nie zur Anwendung, obwohl gerade bei kürzlich eingebürgerten Mördern oder Vergewaltigern, die heute leider keine Einzelfälle mehr darstellen, der Bürgerrechtsentzug ausser Frage stehen sollte. Die SVP setzt sich dafür ein, dass die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden, dass der Entzug des Schweizer Bürgerrechtes bei schweren Delikten obligatorisch durchgeführt werden muss. Dazu ist der Rechtsstaat auch verpflichtet und die direkte Demokratie legitimiert.

Einbürgerungen sind in einem Land mit einem Ausländeranteil von etwa 22 Prozent eine sensible, anspruchsvolle und staatstragende Angelegenheit und dürfen deshalb sicher auch differenziert betrachtet werden. Sie müssen deshalb auf der direktdemokratischen Ebene, also beim Volk, angesiedelt und belassen werden. Eine Degradierung zum Verwaltungsakt ist eine massive Beschneidung der Volksrechte, vermindert die Transparenz und beeinflusst die Entwicklung unserer Gesellschaft und unseres Landes negativ.

Ich bitte Sie deshalb, den Respekt vor dem Volk und der direkten Demokratie zu wahren und die Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" dem Souverän zur Annahme zu empfehlen.

**Hess** Bernhard (-, BE): Aufgrund der Einbürgerungszahlen im vergangenen Jahr kann man getrost von Masseneinbürgerungen sprechen, denn nach den Höchstzahlen von 2005 haben die Einbürgerungen im letzten Jahr nochmals um fast 20 Prozent zugenommen. Diesem erschreckenden Zuwachs muss endlich Einhalt geboten werden. Deshalb bin ich für jedes Instrument dankbar, welches diesen unerfreulichen Entwicklungen Einhalt gebietet oder diese verlangsamt. Die Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" zielt in die richtige Richtung, denn unser Bürgerrecht darf nicht zum Resultat eines reinen Verwaltungsaktes degradiert werden.

Die vom Bundesamt für Migration veröffentlichten Einbürgerungszahlen des vergangenen Jahres zeigen in erschreckender Weise, wie die Tendenz zu Masseneinbürgerungen zunimmt. Die 47 607 Neueingebürgerten im Jahr 2006 entsprechen der gesamten Einwohnerzahl der Kantone Uri und Appenzell Innerrhoden zusammen. Die Einbürgerungszahlen haben seit 2005 um 19,8 Prozent zugenommen. Von 1991 bis 2006 haben sich zudem die jährlichen Einbürgerungen verachtfacht.

Die skandalösen Masseneinbürgerungen sind ganz im Sinne der linken und auch der liberalen Parteien, welche damit die Ausländerzahlen senken und die Problematik der hohen Ausländeranteile in den Sozial- und Kriminalitätsstatistiken vertuschen wollen. Umso gravierender ist zudem, dass der Ausländerbestand in den letzten Jahren trotz hoher Einbürgerungszahlen weiter zugenommen hat. Im Klartext: Jeder Eingebürgerte wurde durch einen Neuzuwanderer ersetzt. Es ist höchste Zeit, dass die Stimmbürgerinnen und

AB 2007 N 749 / BO 2007 N 749

Stimmbürger wieder selbstständig und frei über Einbürgerungen entscheiden können. Sie kennen die betref-





fenden Antragsteller am besten und wissen auch am besten, ob die jeweiligen Personen auch wirklich integriert sind.

Heute werden den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern mehr und mehr die Rechte entzogen. Die Gerichte mischen sich immer mehr in Angelegenheiten ein, die sie überhaupt nichts angehen. Die Bevormundung des Bürgers nimmt bedenkliche Formen an. So darf man seine Meinung im eigenen Land nicht mehr sagen. Ablehnende Einbürgerungsentscheide stuft die Antirassismuskommission gar als rassistische Vorfälle ein. Absurder geht es nicht mehr! Obwohl das Stimmvolk im September 2004 gleich zweimal zu erleichterten Einbürgerungen Nein gesagt hat, sind die Einbürgerungszahlen seither buchstäblich explodiert. Dieses Jahr dürften in der Schweiz erstmals mehr als 50 000 Ausländer eingebürgert werden. Die Einbürgerungsbehörden arbeiten immer effizienter. So steigt aber offenbar auch die Fehlerquote, und unsere Polizeistellen melden unter den verhafteten Straftätern immer mehr "Schweizer mit Migrationshintergrund".

Seit das Bundesgericht mit den Einbürgerungsurteilen in den politischen Prozess eingegriffen hat, ist eine grosse Verunsicherung bei den Behörden, aber auch bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern entstanden. Die Behauptung, der Einbürgerungsentscheid sei ein Verwaltungsakt, führte zu Rechtsunsicherheit. Dies wiederum führte dazu, dass sich die Gerichte oder sogar Regierungsräte immer häufiger über die Gemeindeautonomie hinwegsetzten und ablehnende Entscheide einfach auf den Kopf stellten.

Der Einbürgerungsakt ist ein demokratischer Akt, und das soll auch künftig so bleiben. Angesichts der rasch steigenden Einbürgerungszahlen und angesichts der Verunsicherung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sowie der Desorientierung der Behörden ist die Unterstützung der Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" ein Gebot der Stunde.

**Banga** Boris (S, SO): Herr Kollege Hess, Sie haben jetzt viel von Souveränität, Stimmbürgern, Ehrlichkeit und Missbrauch geredet. Ich habe irgendwo einmal gelesen, dass Sie sich im Dunstkreis einer Scheinehe bewegten. Können Sie das dem Rat erklären?

**Hess** Bernhard (-, BE): Herr Banga, das ist eine Thematik, die erstens einmal überhaupt nicht hierhergehört. Zweitens bin ich schon erstaunt darüber, dass man überhaupt über so etwas spricht. Es ist weder jemals in irgendeiner Art und Weise darüber diskutiert worden, noch bin ich verurteilt worden usw. Das ist ein Hirngespinnst einer Person, die mir im Prinzip schon seit ein paar Jahren immer wieder schaden will – ganz privat. Das ist eine persönliche Abrechnung eines Menschen, der mir Schaden zufügen will. Im Prinzip gibt es dazu nichts weiter zu sagen.

**Fluri** Kurt (RL, SO): Herr Kollege Hess, da Sie vorhin auf die Zunahme der Einbürgerungen hingewiesen haben, interessiert es mich, ob Sie sich dessen bewusst sind, dass ein grosser Teil – im vergangenen Jahr der grösste Teil – der Zunahme darauf zurückzuführen ist, dass in diesen Zahlen neu auch die erleichtert eingebürgerten Ehegattinnen und Ehegatten enthalten sind. Diese waren vorher, bei der automatischen Einbürgerung, noch nicht darin enthalten. Sind Sie sich dessen bewusst?

**Hess** Bernhard (-, BE): Das ist einer der Hauptpunkte, das stimmt, und ein weiterer Hauptpunkt ist natürlich, dass Leute aus dem Balkan, die die Einbürgerungskriterien erfüllen, sich halt vielfach auch einbürgern lassen. Aber es stimmt, was Sie sagen; es sind eigentlich diese beiden Komponenten.

**Riklin** Kathy (C, ZH): Der rote Pass ist ein Symbol, auf das wir alle stolz sind. Schweizerin oder Schweizer ist man durch Vererbung, selten durch Einbürgerung. Wer als Ausländer geboren ist und zudem noch einen fremd klingenden Namen hat, hat es schwer in unserem Land. In anderen Ländern sind die Erteilung der Staatsbürgerschaft und die Beteiligung an den politischen Rechten und Pflichten viel einfacher geregelt und weniger emotional.

Die Einbürgerungen sollen in den Gemeinden vorgenommen werden. Dies entspricht unserem Staatsverständnis. Ich selber war während 19 Jahren im Gemeinderat der Stadt Zürich. Wir haben viermal im Jahr Hunderte von Personen eingebürgert, nach einem rechtsstaatlichen Verfahren. Dies ist für eine Stadt von mehr als 350 000 Einwohnerinnen und Einwohnern verhältnismässig. Geprüft wurden die Gesuche durch die Bürgerrechtsabteilung und nachher durch eine Kommission des Gemeinderates, der Legislative. Nun soll in Zürich die Einbürgerung allenfalls an die Verwaltung und die Exekutive delegiert werden – eine Lösung, die effizienter ist und de facto kaum etwas ändern wird.

In der Schweiz haben wir 2760 Gemeinden. Nach der SVP sollen diese endgültig über das Schicksal der Einbürgerungswilligen entscheiden. Dies ist bereits eine eigenartige Auffassung, denn der Neuschweizer aus Zürich oder Genf hat nach erfolgter Einbürgerung dieselben Rechte, in jeder Gemeinde der Schweiz. Darauf



sind wir stolz. Wenn also einzelne Gemeinden versuchen, die Schweiz vor Ausländern zu bewahren, ist dies eine Illusion. Dies ist der erste Trugschluss.

Viel bedenklicher sind aber Volksinitiativen, die Verfassungs- oder Gesetzesänderungen in einem Schnellschuss beantragen, aus Verärgerung über einen Entscheid des höchsten Gerichtes in Lausanne. Dies ist für ein Land, welches auf seine Institutionen und seinen Rechtsstaat stolz ist, höchst bedenklich. Die SVP-Initiative ist ungerecht, unsinnig und populistisch. Sie muss klar abgelehnt werden.

**Tschümperlin Andy (S, SZ):** Unser Einbürgerungsverfahren ist kein Vorgang in einem rechtsfreien Raum. Man soll nicht so tun, als ob den Ausländerinnen und Ausländern das Schweizer Bürgerrecht auf dem Jahrmarkt nachgeworfen würde. "Auch wenn kein Anspruch auf Einbürgerung besteht, muss die zuständige Behörde die einschlägigen Verfahrensbestimmungen und den Anspruch der Bewerber auf mögliche Wahrung ihres Persönlichkeitsrechts, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, beachten; sie darf weder willkürlich noch diskriminierend entscheiden. Sie muss ihr Ermessen – auch wenn es sehr weit ist – pflichtgemäss, nach Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausüben. Es handelt sich somit materiell um einen Akt der Rechtsanwendung." Das ist die entscheidende Aussage aus dem Bundesgerichtsurteil vom 9. Juli 2003. Dieser Entscheid ist zu respektieren. Er bedeutet eine Balance zwischen dem Recht der Stimmenden auf eine vollständige Information und dem Recht der Gesuchstellenden auf Schutz ihrer Privatsphäre.

Bei einem Urnenentscheid – beispielsweise in der Stadt Zürich – müssten schützenswerte Daten der Bewerbenden über Einkommen, Vermögen, Ausbildung, Tätigkeit, Sprachkenntnisse, Familienverhältnisse, Freizeitgestaltung, Leumund zehntausendfach vervielfältigt und an alle stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger der Stadt verteilt werden. Dies wäre ein unverhältnismässiger Eingriff in die Privatsphäre der einbürgerungswilligen Personen. Aus diesem Grund bin ich davon überzeugt, dass die vorliegende Volksinitiative für ungültig erklärt werden muss.

Zu dieser Erkenntnis führt mich auch die praktische Erfahrung als Präsident der Bürgerrechtskommission im Kanton Schwyz in den letzten zehn Jahren. Nachdem unzählige Versuche zu einer Änderung der Bürgerrechtsgesetzgebung gescheitert waren, musste die Regierung meines Heimatkantons nach dem Bundesgerichtsurteil vom 9. Juli 2003 diese Gesetzgebung in einer Übergangsverordnung regeln. Vorher wurden im Kanton Schwyz Hunderte von Gesuchen ohne einsichtigen Grund an der Urne abgelehnt. Es gab Gesuchstellende, die viermal antraten und denen die Einbürgerung bei den Urnenabstimmungen ohne transparente Begründung immer wieder verweigert wurde. Im Jahr 2003 gab

AB 2007 N 750 / BO 2007 N 750

es sogar ein Einbürgerungsmoratorium. Eine Beschwerde gegen diese regierungsrätliche Übergangsverordnung musste zuerst vom Bundesgericht behandelt werden. Die Beschwerde wurde aber abgewiesen.

Kommen wir zur heutigen Zeit: Seit dem Jahr 2005 läuft das Einbürgerungsverfahren in Anlehnung an die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas. In den grösseren Gemeinden werden die Gesuchstellenden von einer Kommission geprüft. Der Gemeinderat stellt dann Antrag, und die Gemeindeversammlung kann über begründete Anträge abstimmen. Anträge aus der Gemeindeversammlung können von den Bürgerinnen und Bürgern also urdemokratisch – ich betone noch einmal: urdemokratisch – diskutiert werden. Am Schluss entscheidet das Stimmvolk. Hier passiert nun Erstaunliches: Es gibt Gesuche, die von der Kommission negativ beurteilt werden und zu denen der Gemeinderat einen ablehnenden Antrag stellt; aber an der Gemeindeversammlung entscheidet die Mehrheit gegen die Kommission und den Gemeinderat. Es gibt natürlich auch das Umgekehrte. Jetzt sieht es sogar für den Gemeindepräsidenten der Gemeinde Schwyz, ein SVP-Mitglied, anders aus. Er spricht sich öffentlich dafür aus, dass das Bürgerrecht abschliessend vom Gemeinderat erteilt werden muss, also ein klassischer administrativer Akt.

Meine Schlussfolgerung daraus: Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas ist demokratisch. Das zeigt die Praxis. In Schwyz als Vorreitergemeinde entscheidet eine aus Bürgerinnen und Bürgern jeder politischen Couleur zusammengesetzte Kommission über die Einbürgerungsgesuche. Der Gemeinderat stellt Antrag, und die Gemeindeversammlung entscheidet abschliessend. Es handelt sich hier also um einen demokratischen Bürgerakt, und dieser ist in der Zwischenzeit bei den Bürgerinnen und Bürgern breit akzeptiert. Ich bitte Sie, die Volksinitiative für ungültig zu erklären und der Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechtes zuzustimmen.

**Schwander Pirmin (V, SZ):** Herr Tschümperlin, gehen Sie davon aus, dass die Behörden mündiger sind, Einbürgerungsentscheide zu fällen, als das Stimmvolk im Kanton Schwyz?

**Tschümperlin Andy (S, SZ):** Ich persönlich gehe davon aus, dass die Behörden grundsätzlich mündiger sind,





aber ich sehe den Weg der parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas 03.454, "Bürgerrechtsgesetz. Änderung", als einen gangbaren, pragmatischen Weg an, damit die Entscheide schlussendlich so fallen werden.

**Freysinger** Oskar (V, VS): Selon les adversaires des naturalisations par le peuple, cette procédure serait intolérable car elle ouvrirait la porte à un jugement subjectif – et donc forcément arbitraire – d'une populace raciste et xénophobe. On nous dit donc que le peuple doit être empêché d'exercer son droit politique légitime de naturaliser, car le souverain ne saurait se prévaloir de son rôle de souverain dans un domaine où ses décisions ne seraient pas dûment étayées, fondées et objectives.

Cette même argumentation, je l'ai entendue en 2004, lorsque le peuple s'était opposé aux naturalisations facilitées et que les perdants, lors des commentaires qui suivirent le verdict des urnes, se plaignirent de la dérive émotionnelle et de la manipulation que le peuple avait subie pour oser refuser ce qu'eux-mêmes, pleins de bon sens et d'objectivité, avaient décrété comme étant la seule vérité possible! Pourtant, un matraquage médiatique sans précédent avait discrédité et sali, des semaines durant, les opposants à la révision du droit de la naturalisation, sans que le peuple se laisse impressionner dans sa majorité. Voilà dans tous les cas qui tendrait à prouver son imperméabilité aux grandes manoeuvres manipulatrices!

Les détenteurs autoproclamés de la vérité objective n'en tirent évidemment pas la même conclusion. Selon eux, lorsque le peuple ne correspond pas aux attentes des politiques, il faut soit changer de peuple, ce qui est évidemment impossible, soit l'empêcher de s'exprimer. Or, le fondement même de la démocratie directe, c'est de reconnaître la maturité des citoyens, leur rôle de souverain qui ne saurait souffrir aucune contrainte par des fonctionnaires ou juristes se glorifiant de leur soi-disant objectivité. Je me méfie toujours des gens qui, avant de parler, se gaussent de leur objectivité. Souvent, ce qui les différencie du commun des mortels, c'est qu'ils masquent mieux leur subjectivité, c'est qu'ils parviennent mieux que d'autres à donner une impression d'impartialité, de parfaite honnêteté, de souci d'équité. On donnerait le bon Dieu sans confession à certains d'entre eux tellement leur discours est lisse, leur mine avenante, leur gestuelle huilée et leur regard empreint de bonnes intentions! Force est de constater, cependant, que la sacro-sainte objectivité n'est pas de ce monde et que l'arbitraire n'est généralement qu'une étiquette que les détenteurs autoproclamés de la vérité collent sur les convictions de ceux qui ne pensent pas comme eux. "Il faut apprendre au peuple à penser juste", disent ces pédagogues de la "bien-pensance". Le peuple a besoin, selon eux, de bons bergers qui l'empêchent de commettre des erreurs, de dériver dans les eaux troubles de sa subjectivité nauséabonde.

Cela permet d'éviter la question de savoir en quoi d'obscurs fonctionnaires ou commissionnaires seraient moins arbitraires que le peuple souverain.

Tout système totalitaire, qu'il soit fasciste ou communiste, se base sur une armée de fonctionnaires serviles appliquant à la lettre les paragraphes qu'on leur impose. Ah! la belle objectivité que voilà! Quel zèle, quelle précision dans l'application de la loi, mais quel manque d'humanité, de courage et de responsabilité!

Les pourfendeurs de la démocratie directe oublient que les systèmes totalitaires ne sont jamais démunis de lois, jamais chaotiques ou anarchiques, mais qu'ils ont leur ordre, leurs règles et leur parfaite objectivité dans l'application de celles-ci. Ce qui leur manque, c'est l'essentiel: la touche démocratique, la voix du peuple et l'humanité qui s'exprime à travers celle-ci.

Quelle est la part de subjectivité du peuple lors d'élections et votations? Nul ne peut la mesurer. Quel est l'impact de la dérive émotionnelle lorsque le peuple est amené à décider? Nul n'en a la moindre idée. Et cela n'a pas la moindre importance, au fond, car la séparation entre la pensée et les émotions est une conception erronée puisque chaque pensée humaine, aussi objective et détachée qu'elle puisse paraître, est influencée par des émotions, des sentiments passés au filtre d'un parcours de vie individuel, de facteurs éducatifs, d'un fond de caractère inné.

Or, il est amusant de constater que ceux qui, frôlant la névrose, sont les plus assidus à exiger le contrôle absolu de toutes les affaires de la vie, en particulier de la vie politique, par le logos, sont ceux à qui le subconscient réprimé joue le plus de tours pour se venger. Ainsi cette gauche, qui prétend combattre l'arbitraire et l'injustice et qui dit se battre pour l'égalité, est progressivement victime d'une collectivisation inquiétante de la pensée et des moeurs et engoncée dans un arsenal légal étouffant qui la prive de cette liberté qu'elle cherchait tant à protéger. Ce dont la gauche a peur, ce n'est pas tant de la vox populi, ce qu'elle craint, à travers la voix du peuple, c'est la vie tout court, la vie avec ses aléas, ses imperfections et ses imprévisibilités. Or, ne pouvant pas changer la vie, la pensée totalitaire se venge en voulant changer les hommes et lorsque les hommes ne veulent pas changer, elle les empêche de s'exprimer, elle les prive de leurs droits politiques, précisément au nom du droit.

La suite du programme est connue. Lorsque le peuple a été réduit au silence, il ne reste plus personne pour empêcher la phase suivante, celle où l'on procède à la rééducation forcée de ceux qui ne veulent pas



reconnaitre leur bonheur et accepter le bien décrété par un appareil étatique tentaculaire dont le ferment s'appelle dépendance. Peu à peu le citoyen est dépossédé de ses droits, de ses libertés. Peu à peu il est transformé en assisté, en récipiendaire docile et béat des bienfaits étatiques. Et le gauchisme triomphant ....

AB 2007 N 751 / BO 2007 N 751

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Herr Freysinger, ich muss Sie unterbrechen. Sie werden gleich Fragen zu beantworten haben. Anschliessend können Sie weitermachen. (*Unruhe; Herr Freysinger spricht ohne Mikrofon weiter*) Wir haben das Mikrofon abgestellt. (*Teilweise Heiterkeit*)

Ich sehe, dass sich wieder zwei Fragesteller gemeldet haben. Wenn wir die Rednerliste durchziehen, werden wir die Debatte um 12.35 Uhr beendet haben. Ich schlage Ihnen vor, dass wir die Diskussion heute abschliessen. Wenn Sie keine Fragen stellen, kann ich um 12.35 Uhr Herrn Bundesrat Blocher und den Kommissionsprechern das Wort erteilen. Wenn Sie aber jedem Votanten Fragen stellen, dann geht die Diskussion einfach länger. Ich möchte die Debatte aber heute abschliessen.

**Rey** Jean-Noël (S, VS): Poser des questions fait partie du droit des parlementaires et il ne faut pas le réduire. Monsieur Freysinger, vous avez dénoncé les fonctionnaires, selon vous serviles. Etes-vous conscient qu'en tant que professeur en Valais vous faites partie de cette caste des fonctionnaires serviles?

**Freysinger** Oskar (V, VS): Je parlais de l'utilisation du fonctionariat dans les systèmes totalitaires, pas dans un système démocratique.

**Levrat** Christian (S, FR): Monsieur Freysinger, j'ai soutenu tout à l'heure que votre initiative était nulle, car elle violait le coeur de la Convention européenne des droits de l'homme. Vous avez affirmé que la Suisse n'avait pas ratifié cette convention. Je peux concevoir que vous ne vous en souveniez pas – vous aviez 14 ans à l'époque, c'était le 28 novembre 1974. Etes-vous d'accord avec cette affirmation?

**Freysinger** Oskar (V, VS): Oui, j'ai pensé que vous parliez de la Convention européenne sur la nationalité. Je m'étais donc trompé de convention. Nous allons en discuter en dehors de la salle.

**Hofmann** Urs (S, AG): Stellen Sie sich vor, Ihr Grundstück, auf dem Sie ein Einfamilienhaus bauen wollen, wird von der Gemeindeversammlung als einziges im Quartier nicht eingezont. Oder eine Gemeinde vergibt einen Baumeisterauftrag dem Konkurrenten, obwohl er viel teurer offeriert hat. Per Einschreiben wird Ihnen der Entscheid übermittelt: nicht eingezont, Angebot abgelehnt, Entscheid endgültig, keine Begründung! Niemand von Ihnen würde sich das gefallen lassen, und zwar zu Recht. "Willkür", "Skandal", "Mauschelei", würde geschrieen. Man würde sich in früheren Jahrhunderten wännen, wo der Vogt entschieden hat, oder in einer Bananenrepublik, und zwar, wie das Beispiel der Ortsplanung zeigt, auch dann, wenn ein solcher Entscheid von einer Gemeindeversammlung oder einer demokratisch gewählten Gemeindebehörde ausginge.

Sie haben natürlich Recht: Die Erteilung des Bürgerrechtes ist nicht das Gleiche wie eine Einzonung oder eine Auftragsvergabe, vor allem deshalb nicht, weil es für den Geschwister oder die Geschwisterin bei der Einbürgerung um einen weit wichtigeren Entscheid geht als bei den genannten Beispielen oder bei behördlichen Bewilligungen. Die Frage, zu welchem Staat wir gehören, wo wir unsere politischen Rechte ausüben können, ist nichts Nebensächliches. Die Staatsangehörigkeit ist vielmehr ein zentraler Bestandteil der Persönlichkeit eines jeden von uns. Gerade deshalb hat bei Einbürgerungen Willkür, von wem sie auch immer ausgeht, nichts zu suchen.

Wir können stolz darauf sein, in einem direktdemokratischen Staat zu leben, in dem das Volk so viel zu sagen hat wie kaum anderswo auf der Welt. Und wir können ebenso stolz darauf sein, in einem Rechtsstaat zu leben, in welchem sich der Einzelne bei Entscheiden, die ihn ganz persönlich, unmittelbar betreffen, nicht einem intransparenten Verfahren oder gar der Tageslaune Dritter ausgesetzt sieht. Im Rechtsstaat haben alle Anspruch darauf, korrekt und rechtsgleich behandelt zu werden, wie es sich für einen Menschen gehört, und nicht als Objekt staatlicher Willkür. Demokratie und Rechtsstaat sind einander deshalb zu Recht nicht über- und untergeordnet, sondern gleichgestellt. Die Bundesverfassung basiert auf beidem: auf Demokratie und auf Rechtsstaatlichkeit. Wer den fundamentalen Wert rechtsstaatlicher Grundsätze, zu denen insbesondere der Anspruch auf eine Begründung staatlicher Entscheide gehört, wie aber auch die Möglichkeit, sich gegen Willkürakte gerichtlich zur Wehr zu setzen, negiert, sägt mutwillig an einem Pfeiler unserer verfassungsmässigen Ordnung.



Mir graut vor einer Schweiz ohne direkte Demokratie. Mir graut aber ebenso vor einer Volksherrschaft ohne rechtsstaatliche Schranken. Auch das, Herr Freysinger, ist Totalitarismus.

Es ist deshalb im demokratischen Rechtsstaat eine vornehme Aufgabe der Parteien, ungeachtet der Möglichkeiten, die die Bundesverfassung für die Volksrechte in inhaltlicher Hinsicht offenhalten mag, bei ihren politischen Forderungen die verfassungsmässigen Grundprinzipien zu respektieren. Nicht alles, was Gegenstand einer Volksinitiative sein kann, lässt sich auch rechtfertigen. Mit ihrer Einbürgerungs-Initiative hat die SVP die Grenze des rechtsstaatlich zwingend Gebotenen, wie sie auch vom Bundesgericht gezogen wurde, überschritten. Der Inhalt ist nicht nur von der Sache her verfehlt, sondern steht im Widerspruch zu elementaren Grundsätzen und zum Geist unserer Verfassung. Wer zum Rechtsstaat steht, wer sich gegen Totalitarismus wehrt, muss diese Initiative ablehnen. Gerade wer die Freiheitsrechte der Einzelnen in unserem Staat schützen will, muss Ja sagen zum rechtsstaatlichen Schutz des Einzelnen vor staatlicher Willkür, von wem immer sie auch ausgeht. Gerade für all jene, die wo immer möglich das Öffentliche zugunsten des Privaten zurückdrängen und der wirtschaftlichen Freiheit des Einzelnen möglichst keine Schranke setzen wollen, muss es eine Selbstverständlichkeit sein, dass jede Person, ob schweizerischer oder ausländischer Nationalität, Anspruch auf eine rechtsgleiche Behandlung und ein korrektes Verfahren besitzt, nicht nur, wenn es wie bei der Ortsplanung die Eigentumsgarantie betrifft und die Eigentumsgarantie Schranke der demokratischen Willensbildung bildet, sondern auch bei der Verleihung des schweizerischen Bürgerrechtes.

Die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas gewährleistet diesen minimalen rechtsstaatlichen Standard. Sie gibt Anspruch auf Begründung und sichert den Rechtsschutz. Sie weist damit in die richtige Richtung. Ich bitte Sie, ihr zuzustimmen.

**Häberli-Koller** Brigitte (C, TG): Die CVP-Fraktion lehnt die Initiative der SVP ab und stimmt der Vorlage des Ständerates als indirektem Gegenvorschlag zu.

Die Schweiz versteht sich zu Recht als direktdemokratisches Land. Sie sieht sich aber auch als Rechtsstaat und den allgemeinen Grund- und Menschenrechten verpflichtet. Zu den Grundrechten gehört auch das Diskriminierungsverbot. Niemand soll aufgrund seiner Rasse, Ethnie, Herkunft oder Hautfarbe diskriminiert werden. Der Einbürgerungsentscheid ist ein hoheitlicher Akt des Staates, egal ob es sich um eine Gemeinde, einen Kanton oder die Eidgenossenschaft handelt. Von jeder Staatsgewalt darf und soll verlangt werden, dass sie ihre Entscheide im Rahmen von Gesetz und Verfassung trifft. Die Frage, ob ein Staatsakt die Verfassung verletzt, kann nur beurteilt werden, wenn die Gründe für den Entscheid vorliegen. Ein negativer Einbürgerungsentscheid soll deshalb begründet werden, weil sonst der Willkür und der Diskriminierung Tür und Tor geöffnet ist.

Man versetze sich auch in die Lage eines Gesuchstellers, der einen unbegründeten negativen Entscheid bekommt. Wie soll er sich verbessern? Liegt es am Akzent seiner Sprache, sind seine Kinder negativ aufgefallen, oder liegt es etwa an seiner Hautfarbe oder seiner Herkunft? Das sind Fragen, die er nie schlüssig beantworten kann, auf die er aber unbedingt Antworten braucht, um später mehr Chancen zu haben.

#### AB 2007 N 752 / BO 2007 N 752

Die SVP will mit ihrer Initiative explizit in der Verfassung zulassen, dass Gemeinwesen bewusst oder unbewusst diskriminierende Entscheide betreffend Einbürgerungen treffen dürfen. Sie lässt es absichtlich zu, dass Menschen nach ihrer Hautfarbe, Rasse oder Ethnie beurteilt werden. Eine solche Verfassungsbestimmung kann die CVP-Fraktion nicht unterstützen.

Die Vorlage des Ständerates löst das Problem der demokratischen Einbürgerungen und der Verfassungsmässigkeit der Einbürgerungsentscheide in befriedigender Weise. Sie lässt auch weiterhin Gemeindeversammlungen über die Einbürgerungen entscheiden, verlangt aber eine Begründung, die dann von einem kantonalen Gericht überprüft werden kann.

Die CVP-Fraktion lehnt die Einbürgerungs-Initiative der SVP ab und unterstützt die Vorlage des Ständerates.

**Pfister** Theophil (V, SG): Die Schweiz ist ein attraktives Land. Nicht alles von dem, was wir haben, hat unsere Generation erschaffen; vieles haben wir von unseren Vorfahren übernehmen dürfen. Das war nicht immer so. Es gab Zeiten – auch in unserer Familie –, in denen Brüder und Schwestern aus Not eine neue Existenz in einem Einwanderungsland suchten. Diese Erfahrung hat die Leute geformt, und sie hat auch die grundlegenden Freiheitsrechte der Vereinigten Staaten hervorgebracht. Diese Zeiten sind endgültig vorbei. Kein Land der Welt öffnet heute noch bedingungslos seine Tore für Einwanderer. Generell werden von Zuzügern Leistungen und Verpflichtungen verlangt. Doch die politische Führung in unserem Land will die Zeichen der Zeit noch nicht erkennen und die Einbürgerung zu einem Verwaltungsakt machen.



Während es an der Basis der Bevölkerung längst klar ist, dass auch die Schweiz konsequenter sein muss – die steigenden Einbürgerungszahlen belegen es –, erwägen zahlreiche Politiker der Mitte und vorab der Linken immer wieder zusätzliche Erleichterungen für die Einbürgerung. Die Idee einer Schweiz als ideales, offenes "Multikulti-Land" ist von diesen Leuten noch nicht aufgegeben worden.

Wir haben erlebt und erleben heute noch, dass die richtigen Zahlen in den Statistiken fehlen, z. B. bei den kriminellen Vorfällen, die sehr selektiv an die Öffentlichkeit gelangen. Dieses Versteckspiel muss zwingend aufhören. Die SVP ist die einzige Partei, die hier den klaren Blick und die Verbundenheit mit der Basis wahren konnte und verhindern will, dass die nächste und die übernächste Generation noch viel mehr als heute eine Situation der Ohnmacht und Resignation erleben müssen. Aber dafür müssen wir etwas tun. Dafür müssen wir uns anstrengen und der Volksinitiative zum Durchbruch verhelfen. In einem offenen Arbeitsmarkt, wie wir ihn heute mit der Personenfreizügigkeit haben, ist es unumgänglich, die Einbürgerung als demokratischen und unbestrittenen Akt einer Bürgerschaft unter Wahrung von klaren Auflagen im ganzen Land zu klären.

Die schlimmste Form von Einbürgerung ist die von den Linken immer wieder geforderte automatische Einbürgerung, die jegliche Kontrolle der Bereitschaft zur Einhaltung unserer Gesetze und unserer Verfassung vermissen lässt und schliesslich zu Masseneinbürgerungen führt. Sprachkenntnisse und eine Aufenthaltsbewilligung der Kategorie C sind doch wirklich Mindestanforderungen. Es ist doch selbstverständlich, dass bei einer Einbürgerung Einblick in das Strafregister und in laufende Untersuchungen gewährt werden muss.

Es ist von zentraler Bedeutung, dass jeder Gesuchsteller eine Erklärung abgibt, dass er unsere Rechtsordnung und unsere Verfassung vollumfänglich anerkennen will. Wer das nicht tun kann, ist nicht für eine Einbürgerung bereit. Das ist doch nicht zu viel verlangt. Die Meinungen in der Bevölkerung sind doch eindeutig. Die Behauptung, dass es nicht unserer Tradition entspreche und dass wir selbst im Ausland solches nicht erfahren, stimmt nicht. Es ist nun einmal so: Die Zeit der freien Wanderschaft mit Bürgerrechtserteilung ist vorbei. Es ist ein Fehler, in Missachtung aller Konsequenzen und bis zur bitteren Einsicht ein offenes Einbürgerungsland zu sein. Eine kontrollierte Einbürgerung ist keine Illusion, Frau Kollegin Riklin.

Es ist hier noch anzufügen, dass auch eine Niederlassungsbewilligung ein guter Status ist – wenn auch ohne Stimmrecht, so doch mit allen Sozialleistungen. Die Einbürgerung ist der Abschluss der Integration, es ist der Moment, in dem die einheimische Bevölkerung in einem politischen Akt Ja sagt zu einer Person als Bürger oder Bürgerin. Diese Forderung wird von breiten Kreisen getragen; ich denke, sie wird von einer klaren Mehrheit in diesem Land getragen. Sie hilft mit, auch in Zukunft schweizerische Werte an unsere Kinder weiterzugeben. Eine verweigerte Einbürgerung ist keine Diskriminierung, auch keine Willkür, Herr Kollege Hofmann.

Ich bitte Sie daher, der Einbürgerungs-Initiative der SVP zuzustimmen.

**Lang Josef (G, ZG):** Aufgrund all der Justizschelten, die wir heute zu hören bekamen, ist es wichtig, in Erinnerung zu rufen, dass es Kantone und Gemeinden in diesem Lande gibt, die erst aufgrund eines Bundesgerichtsentscheides das Frauenstimmrecht eingeführt haben. Aufgrund von Kollega Maurers Beschwörung jahrhundertealter Traditionen ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz im 19. Jahrhundert das letzte Land des Westens gewesen ist, das den jüdischen Männern die gleichen Bürgerrechte gewährt hat wie den christlichen Männern, und dass die Schweiz im 20. Jahrhundert das letzte Land des Westens gewesen ist, das den Bürgerinnen die gleichen Rechte gewährt hat wie den Bürgern.

Unser Land hat tatsächlich ein demokratisches Paradox, und in diesem Rahmen diskutieren wir diese Initiative. In keinem anderen Land Europas – und darauf dürfen wir stolz sein – war es derart leicht, das Prinzip der Volkssouveränität durchzusetzen. Gleichzeitig aber müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass es in keinem anderen Land derart schwierig war, den Souverän auf Nichtchristen auszuweiten, auf Frauen oder auf Eingewanderte bzw. deren Nachkommen.

Aber die moderne Demokratie steht auf zwei Beinen. Je stärker diese Beine sind, je mehr sie sich vor allem an Stärke angleichen, desto aufrechter steht die Demokratie da. Sie baut auf dem demokratischen Bein der Souveränität, des Mehrheitsprinzips, und sie baut auf dem liberalen Bein der Grundrechte, der Menschenrechte, des Diskriminierungsverbots, der Gewaltentrennung. Dieses zweite, liberale Bein wollte das Bundesgericht stärken. In diesem Sinne ist das Bild, das Kollega Maurer gebracht hat, das Bundesgericht habe etwas auf den Kopf gestellt, zu korrigieren: Das Bundesgericht versucht, etwas auf zwei Beine zu stellen. Kollega Freysingers Beschwörung der totalitären Gefahr ist deshalb völlig verkehrt. Gegen die Gefahr von Absolutismus oder Totalitarismus haben wir vor allem das liberale Bein, vor allem die liberalen Grundrechte.

Einer der ersten grossen Theoretiker der modernen Demokratie hat einen Begriff geprägt: Tyrannei der Mehrheit. Er hat gesagt, gegen die Gefahr einer Tyrannei der Mehrheit brauche es diesen Schutz des liberalen Beins. Die SVP-Initiative steht nur auf einem Bein, und sie versucht vor allem, unserer Demokratie das liberale Bein abzusägen. Das ist allerdings kein Grund, sie für ungültig zu erklären. Im Gegenteil – hier gebe ich



Kollega Gross Recht –, eine Auseinandersetzung um diese Initiative gäbe die Chance, das liberale, historisch schwächere Bein zu stärken. Das Problem ist einfach: Diese Initiative ist nicht umsetzbar. Bei der Verwahrungs-Initiative wäre es fairer gewesen, wenn man sie für ungültig erklärt hätte, als sie nachher einfach nicht umzusetzen. Dieses Gebot der Fairness gilt auch hier.

Zum Schluss noch eine Bemerkung, vor allem an die Mitglieder der SVP: Wir haben oft gemeinsam gekämpft, gerade kürzlich für ein Postulat "Schutz der direkten Demokratie", aber die grosse Gefahr für unsere Demokratie, für den Volkswillen, bildet doch nicht das Bundesgericht, die grosse Gefahr, die grosse Einschränkung der Souveränität des Volkes in unserem Lande bildet die wachsende Gewalt des Kapitals. Hier ist die demokratische Auseinandersetzung geboten.

AB 2007 N 753 / BO 2007 N 753

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Wir erinnern uns alle an den grossen Schweizer Sigi Feigel, der vor einigen Monaten verstorben ist. Er hat viel getan für unser Land. An einer Gedenkfeier wurde berichtet, dass Sigi Feigels Vater lange Jahre in einer Innerschweizer Gemeinde wohnte. Als er sich dort einbürgern lassen wollte, wurde sein Gesuch ohne Begründung abgelehnt. Ein befreundeter Dorfbewohner sagte ihm: "Als Jude werden Sie in unserem katholischen Dorf nie eine Chance haben, eingebürgert zu werden." Nach einem Wohnsitzwechsel und weiteren Jahren des Wartens wurde Sigi Feigels Vater dann schliesslich doch noch Schweizer.

Es gibt sie heute noch, diese Herrenmenschenmentalität gewisser Schweizer Stimmberechtigter. Noch heute verweigern sie die Einbürgerung von Personen, die alle Bedingungen erfüllen und oft sogar in der Schweiz aufgewachsen sind. Noch heute sagen Stimmberechtigte Nein, weil ihnen das Herkunftsland oder die Religion der Einbürgerungswilligen nicht passt. Damit verletzen sie die Grundrechte dieser Menschen. Es ist reine Willkür. Und genau dieser Herrenmenschenmentalität öffnet die Volksinitiative der SVP ein Scheunentor.

Alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die in diesem Saal vereidigt worden sind, haben versprochen oder sogar geschworen, die Verfassung zu beachten und zu respektieren. Niemand in diesem Saal wird deshalb die Volksinitiative der SVP unterstützen können, denn sie verletzt die Bundesverfassung. Einer der Experten, die wir zu einer Anhörung eingeladen hatten, sagte uns: "Sie können die Initiative zwar dem Volk vorlegen, aber Sie werden sie nachher nicht umsetzen können. Sie verstösst gegen die wesentlichen Grundrechte der Bundesverfassung, gegen die EMRK und gegen Völkerrecht." Über eine Initiative abstimmen zu lassen, die nicht umgesetzt werden kann, ist Unsinn. Ich werde deshalb dem Antrag der Minderheit Schelbert zustimmen, gerade auch aus Respekt vor den Stimmberechtigten. Sie haben das Recht zu wissen, worüber sie abstimmen.

Der Kanton Obwalden hat schmerzlich erfahren müssen, was es heisst, verfassungswidrige Gesetze gutzuheissen. Von einem Tag auf den anderen fehlt jetzt die gesetzliche Grundlage, und die Steuern müssen per Notrecht erhoben werden. Dass Gemeinden abschliessend über Einbürgerungen entscheiden, lehnen wir ab, besonders auch deshalb, weil abgelehnte Einbürgerungswillige keine Beschwerdemöglichkeit haben.

Die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas hat demgegenüber entscheidende Vorteile. Die Kantone legen das Einbürgerungsverfahren fest. Sie garantieren auch die Überprüfung von Beschwerden durch ein Gericht. Ablehnende Entscheide sind nur möglich, wenn vor der Abstimmung ein begründeter Antrag auf Ablehnung vorliegt. Der abgelehnte Bewerber oder die abgelehnte Bewerberin hat die Möglichkeit, eine Beschwerde zu machen. Damit ist die parlamentarische Initiative Pfisterer ein Bekenntnis zum Rechtsstaat. Deshalb werde ich das Eintreten auf diese Initiative unterstützen. In einem Rechtsstaat ist kein Platz für Willkür, für Verletzung der Privatsphäre oder für Diskriminierungen. Wir haben versprochen oder sogar geschworen, die Verfassung zu beachten und zu respektieren. Heute schlägt die Stunde der Wahrheit.

**Fehr Hans-Jürg (S, SH):** Kollege Fluri hat heute Morgen zu Recht festgestellt, dass die SVP mit dieser Initiative unsere Rechtsordnung auf den Kopf stellt. Es ist so, aber ich staune doch darüber, dass ein Teil der FDP-Fraktion der SVP bei diesem Unterfangen helfen will – ausgerechnet ein Teil jener Fraktion, die sich als liberal bezeichnet. Meines Erachtens stellt die Initiative die Rechtsordnung nicht nur auf den Kopf, sie verlässt gar die Rechtsordnung. Die SVP steht mit dieser Initiative nicht mehr auf dem Boden des demokratischen Rechtsstaates bzw. der rechtsstaatlichen Demokratie.

Ein erster Beweis dafür: Die Initiative stellt die Gemeinden über den Kanton. Das heisst, Gemeindeentscheide sind abschliessend gültig, auch wenn sie gegen kantonales Einbürgerungsrecht verstossen. Damit wird der Grundsatz, wonach kantonales Recht Gemeinderecht bricht, verletzt. Wir hatten gestern in diesem Saal ein anderes Beispiel, als Herr Schwander im Namen der SVP-Fraktion den Antrag stellte, man solle es den Kantonen freistellen, degressive Besteuerungsmethoden einzuführen, obwohl alle hier ganz genau wissen, dass



das Bundesgericht vor einer Woche festgestellt hat, degressive Besteuerungen seien bundesverfassungswidrig. Das heisst, Sie haben gestern versucht, kantonales Recht über Bundesrecht zu stellen. Sie kehren die Rechtshierarchie in diesem Staat um. Bisher galt: Bundesrecht bricht kantonales Recht, kantonales Recht bricht kommunales Recht. Sie wollen das ins Gegenteil verkehren, und damit verabschieden Sie sich von einem zentralen Prinzip unseres Bundesstaates. Wenn Sie das zu Ende denken, dann ist auch der Bundesstaat am Ende.

Das zweite Beispiel dafür, dass Sie nicht auf dem Boden des demokratischen Rechtsstaates stehen, liefert die Initiative selber. Sie blenden einfach aus, dass zu dieser Ordnung auch die Gewaltentrennung und die individuellen Grundrechte gehören. Diese beiden Elemente sind genauso wichtig wie die demokratische Herrschaftsausübung, und beide entspringen genauso dem Volkswillen und sind deshalb Teil der Bundesverfassung.

Herr Fluri hat heute Morgen gesagt, die Einbürgerung sei kein Grundrecht. Das stimmt, aber sie ist eben trotzdem ein Recht. Es ist ein einzelner Mensch, der mit seinem Gesuch, eingebürgert zu werden, dieses Recht beansprucht, und es darf ihm nicht willkürlich verweigert werden. Wenn dieser Mensch die gesetzlich vorgesehenen Bedingungen erfüllt, dann, Herr Fluri, hat er ein Recht auf Einbürgerung. Es gehört zu unserem Rechtsstaat – und ich möchte das ausdrücklich an die Adresse der SVP und der dissidenten Freisinnigen sagen –, dass sich das Individuum gegen den Staat wehren kann, dass es also zum Beispiel die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches vor Gericht anfechten kann. Das ist rechtsstaatlicher Individuumsschutz.

Es wundert mich schon sehr, dass ausgerechnet die Partei, die sonst weniger Staat und mehr Freiheit verlangt, die mehr individuelle Grundrechte verlangt, das individuelle Grundrecht abschaffen will, sein Recht vor Gericht zu suchen. Jetzt sind Sie plötzlich für mehr Staat und für weniger Freiheit. Wenn es gegen die Ausländer geht, dann ist dieser Partei eben gar nichts heilig, nicht einmal mehr das eigene oberste Grundprinzip.

Der Titel dieser Initiative – sie heisst ja "für demokratische Einbürgerungen" – suggeriert, dass wir jetzt undemokratische Einbürgerungen hätten. Das ist natürlich komplett falsch. Alle Kompetenzen und alle Rechte, die im Zusammenhang stehen mit Bürgerrecht und Einbürgerung, stehen entweder in der Bundesverfassung oder in kantonalen Gesetzen. Und die sind allesamt auf demokratische Art und Weise zustande gekommen. Wir haben jetzt ein demokratisches Einbürgerungswesen – wir hätten ein undemokratisches, wenn wir der Initiative der SVP zustimmen würden.

Darum bitte ich Sie, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

**Menétrey-Savary** Anne-Catherine (G, VD): Vous l'avez entendu, d'une certaine façon cette initiative est du pain bénit pour les juristes. Entre droit impératif et droit tout court, on peut disserter à perte de vue et ça menace de continuer puisque derrière cette initiative, il y a celle sur les minarets qui se profile. Mais moi, je ne suis pas juriste et c'est sur le plan politique que j'aimerais me situer, et surtout sur le plan humain. Car je trouve extrêmement important qu'on prenne en considération la situation de ces femmes et de ces hommes qui voudraient devenir suisses et qu'on voudrait maintenant livrer au jugement populaire.

Ils ont déjà accompli tout un parcours marqué par l'incertitude: douze ans au moins de séjour, des auditions et un examen, et après tout cela, leur sort serait encore suspendu à des considérations populaires qui leur échappent. Que les ténors de l'UDC puissent venir nous dire que la naturalisation est facile et que c'est la première étape de l'intégration au lieu d'être la dernière est à mes yeux proprement

AB 2007 N 754 / BO 2007 N 754

aberrant. C'est une forme de mépris et la procédure qu'ils proposent pourrait être une atteinte à la dignité des gens.

La vie, qu'invoque Monsieur Freysinger, est celle des gens et pas celle des lois. Et ce n'est pas seulement celle des gens qui votent. La vie, c'est aussi celle des gens qui sont soumis à ce vote. Et toutes les deux méritent pareillement considération.

Je reviens maintenant sur le plan politique. C'est avec conviction que je vous demande de ne pas reproduire avec cette initiative la situation que nous connaissons avec l'acceptation de l'initiative populaire "Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables". Je puis vous assurer que la Commission des affaires juridiques a éprouvé concrètement ce que cela signifiait que de devoir tourner dans tous les sens des concepts insaisissables et qui plus est incompatibles avec le droit international.

La commission s'est trouvée placée devant un dilemme insoluble: ou bien pervertir la volonté de ceux qui avaient accepté l'initiative, ou bien violer les droits fondamentaux et ouvrir ainsi la voie à une condamnation internationale. C'est exactement là que se situe ce cas d'impossibilité d'application que décrivait Monsieur Recordon tout à l'heure.

Avec cela, nous avons perdu un temps précieux. Mais ce n'est pas tellement grave. Nous avons surtout causé



incompréhension, désappointement et colère dans la population, même chez les adversaires de l'initiative. Aux champions de la démocratie populaire, je voudrais dire ceci: respecter le peuple, ce n'est pas le laisser se fourvoyer dans des votations impossibles pour lui signifier après coup que ses désirs sont irréalisables. Respecter le peuple, c'est éviter de l'envoyer dans un cul-de-sac.

Dans ce débat, vous l'avez entendu, l'enjeu est de savoir si la naturalisation est un acte politique ou administratif. Pour les Verts, la réponse est claire: nous plaidons pour un acte administratif. Mais à force d'entendre réclamer la politisation des décisions, on finit par se demander où cela va s'arrêter: faudra-t-il faire voter la population pour choisir le tenancier de l'auberge communale, ou le directeur de la banque, ou le boulanger? Faudra-t-il faire voter la population pour savoir qui mérite d'obtenir un permis de conduire? Avec de telles exigences, les supporteurs inconditionnels du vote du peuple finiront par faire voler en éclat l'Etat de droit. Ils risquent d'y introduire la cacophonie et l'arbitraire avec des lois à géométrie variable et des règles qui changent en cours de partie. D'une certaine manière, à la limite, l'excès de démocratie tue la démocratie; elle risque aussi de déboucher sur une forme de dictature.

C'est pourquoi je vous recommande de déclarer irrecevable cette initiative populaire ou, à tout le moins, de la rejeter, de même que le projet issu de l'initiative parlementaire Pfisterer Thomas.

**Amstutz** Adrian (V, BE): Frau Menétrey-Savary: Schauen Sie sich einmal die Vergleichszahlen im europäischen Bereich bezüglich Einbürgerungen an, und dann überdenken Sie einmal Ihre Behauptungen, die Sie gerade aufgestellt haben.

Zur Bemerkung von Herrn Hans-Jürg Fehr, wir verliessen hier mit unserer Initiative den demokratischen Boden: Ich halte fest, dass die Experten, die wir in der SPK angehört haben – das ist immerhin Ihre vorberatende Kommission –, die hier x-fach, fast gebetsmühlenartig wiederholten Aussagen widerlegt haben. Mit dieser Initiative wird weder zwingendes Völkerrecht noch die Rassismuskonvention verletzt, und sie verstösst auch nicht gegen das Diskriminierungsverbot. Auch haben die Experten nicht in Abrede gestellt, dass diese Initiative in unserem Land umsetzbar ist, ob das den linken und grünen Kolleginnen passt oder nicht. Herr Fehr, ich darf Sie doch an einige Voten erinnern, die von Ihren Kolleginnen und Kollegen aus Ihrer Partei heute Morgen gemacht worden sind. Frau Roth-Bernasconi spricht von Volksdiktaturen im Zusammenhang mit der Tatsache, dass hier das Volk befehlen kann. Das heisst im Klartext: Das Volk, das bisher auch in unserer Geschichte immer die Verfassung angepasst, abgeändert oder ergänzt hat, soll hier in dieser Frage nicht neu entscheiden können. Das ist aber unser Anliegen, das wir dem Volk unterbreiten wollen; und es ist doch ein starkes Stück, Frau Roth-Bernasconi – sie ist zwar nicht da -: Es erinnert nicht nur an düstere Zeiten, wenn man solche Behauptungen aufstellt, es sind düstere Zeiten!

Frau Vermot-Mangold, Sie plädieren dafür, dass es sich bei der Einbürgerung um einen administrativen Akt handeln soll. Das ist zumindest ehrlich, was Sie hier sagen. Sie geben hier die Gegenmeinung zum Besten. Das ist ja genau das, was wir dem Volk unterbreiten wollen. Das Volk kann sich entscheiden, ob es Ihnen Recht geben will, dass es ein rein bürokratischer, administrativer Akt sein soll, oder ob es eben ein politischer Entscheid sein soll. Wir haben dort eine andere Meinung.

Aber was sicher keine Lösung ist, ist der unsägliche Ständeratsentscheid, die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas, die weder Fisch noch Vogel ist und die sicher in der Umsetzung genau der heutigen Praxis entsprechen wird, nämlich dem Bundesgerichtsentscheid, der 2003 die bisherige jahrzehntelange Praxis infrage gestellt respektive gekippt hat.

Ruth-Gaby Vermot-Mangold behauptet auch, wir verbreiteten eine gefährliche Stimmung in diesem Land. Ich habe hier eine andere Meinung. Ich bin der Meinung, dass gerade mit der Laissez-faire-Politik im Bereich Einbürgerung in den letzten Jahren die gefährliche Stimmung geschürt wurde und dass gerade diejenigen Ausländerinnen und Ausländer desavouiert werden, die sich hier anständig benehmen, die sich gesetzeskonform benehmen, die sich selber aktiv um Integration bemühen und die sich auch bewusst sind, dass mit der Einbürgerung nebst Rechten auch Pflichten verbunden sind.

Frau Heim, Sie haben gesagt, die Volksmeinung auf Gemeindeebene habe sich der Volksmeinung auf Bundesebene zu beugen. Genau richtig, Frau Heim. Unsere Initiative bietet die Gelegenheit, eben diese Entscheidung zu treffen, wie in Zukunft die Einbürgerungsfrage geregelt werden soll.

Ich komme noch zu Herrn Hämmerle: Herr Hämmerle hat richtigerweise festgestellt, dass die Verfassung vom Volk gegeben ist. Das war aber immer so. Die Verfassung, die wir heute haben, ist nicht in Stein gemeisselt, und sie war es auch nie. Das wäre auch ein Blödsinn. Die Verfassung wurde von diesem Volk während Jahrzehnten, ja seit mehr als hundert Jahren immer wieder den Gegebenheiten angepasst. Wir sind heute so weit, dass wir dem Volk eine Frage zu den Einbürgerungen präsentieren, nämlich wie es in Zukunft die Einbürgerungen geregelt haben will.



**Wyss Ursula (S, BE):** Die SVP tut hier so, als ginge es um die Frage, wer in Zukunft eingebürgert werden soll. Oder sie tut so, als ginge es darum, wer in Zukunft über Einbürgerungen entscheiden soll. Doch um nichts davon geht es. Es geht einzig und allein darum, dass auch in Zukunft Einbürgerungsentscheide nicht diskriminierend vorgenommen werden.

Es geht also auch kaum um die müssige Frage, ob es nun ein bisschen mehr politisch oder ein bisschen mehr administrativ sein wird. Das Wichtige ist, dass wir auch in Zukunft Einbürgerungsentscheide weder willkürlich noch diskriminierend fällen. Darum muss klar sein: Es ist ein Grundrecht, dass auch Einbürgerungsentscheide nicht aufgrund rassistischer, willkürlicher oder diskriminierender Kriterien beurteilt werden. Das nämlich, meine Damen und Herren der SVP, ist der einzige Unterschied zwischen Ihrer Initiative und dem Gegenvorschlag, der parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas. Es soll weiterhin den Kantonen und den Gemeinden freigestellt sein, wer einbürgert. Die SVP will aber, dass diese Entscheide in Zukunft diskriminierend und aufgrund rassistischer Kriterien gefällt werden dürfen. Der Gegenvorschlag Pfisterer will diese Diskriminierung ausschliessen. Wenn es der SVP also um die Wahrung der Gemeindeversammlungen und der Urnenabstimmungen gehen würde,

AB 2007 N 755 / BO 2007 N 755

dann würde sie auch für den Gegenvorschlag Pfisterer stimmen. Das tut sie aber nicht.

Wenn wir also auf dem Grundrecht der Nichtdiskriminierung beharren, dann heisst das noch lange nicht, dass wir sagen, dass es in Zukunft Einbürgerungen gratis geben soll. Ist es etwa nicht genug, dass heute jemand zwölf Jahre in der Schweiz wohnen muss, dass Ausländer während dieser zwölf Jahre auch den Kanton nicht wechseln dürfen? Ist es nicht genug, dass sie in der gleichen Gemeinde wohnen müssen? Ist das etwa nichts? Sie von der SVP wissen genau, dass Integrationskriterien auch in Zukunft für die Einbürgerung Bedingung sein werden. Dass jemand die Landessprache sprechen muss, ist schon heute so. Dass jemand einen einwandfreien Leumund haben muss, ist schon heute so; dass jemand nicht in ein laufendes Verfahren verwickelt sein darf, ist schon heute so. Und das werden auch Sie mit Ihrer Volksinitiative nicht ändern. Zudem: Sind sich die Vertreter der SVP, die mit Zürich-Seebach, Steffisburg, Rhäzüns polemisieren, so sicher, dass dort nicht das Volk eingebürgert hat? Wir wissen doch genau: Die Qualität der Einbürgerungsentscheide hängt von der Qualität der Abklärungen der Behörden ab. Wenn diese Abklärungen korrekt vorgenommen wurden, dann hat auch niemand etwas von Anfechtungen zu befürchten.

Noch diese Bemerkung zum Schluss: Lassen Sie von der SVP doch für einmal diese Scheindebatten, und kümmern Sie sich um die realen Probleme des Volkes. Helfen Sie mit, wenn wir die Preise für die Schweizerinnen und Schweizer senken wollen! Helfen Sie mit, wenn wir eine aktive Klimapolitik fordern! Und lassen Sie diese Scheindebatten über Minarette und Verwaltungsakte.

**Mörgeli Christoph (V, ZH):** Sehr geehrte Frau Vorrednerin, wir kümmern uns Tag und Nacht um die Probleme in diesem Land. Wir haben etwas Mühe damit, dass sie vor allem von Ihnen eingebrockt worden sind. Dasselbe gilt für die Debatte, die wir hier führen. Die Begriffe "Bürger" und "Bürgerrecht" sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten vollkommen verludert. Wir müssen hier nicht diskutieren, auf wessen Einfluss das zurückgeht, ob auf die politische Linke, die bürgerliche Linke oder die Gerichte. Jedenfalls ist das Wort "Bürger" zum "Wieselwort" geworden; das Wiesel ist ein Raubtier, das die Eier aussaugt, ohne dass man etwas merkt. Die Schale ist immer noch da, der Inhalt aber ist vollständig verschwunden. Genau gleich ist es mit den Begriffen "Bürger" und "Bürgerrecht". Worum geht es bei diesen Begriffen? Sicher nicht um Folgendes – und hier beginnt ja bereits die Heuchelei -: Die frühere Bundesrätin Metzler sagte hier im Saal, an dieser Stelle, es gebe ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger. Hier fängt die Heuchelei an: Es gibt keine ausländischen Mitbürger! Es gibt Ausländer und Mitbürger; Sie bringen das nicht zusammen, so gern Sie das aus Gründen der politischen Korrektheit hätten. Das ist ein Widerspruch in sich, genauso wie "aktive Neutralität" oder ein "sparsamer Sozialdemokrat". Beides geht nicht. (*Unruhe*)

Das Bürgerrecht gewährt den Bürgern das Wahlrecht und andere Grundrechte, aber auch zahlreiche Pflichten. Das Bürgerrecht ist strikt von den Menschenrechten zu unterscheiden, die allen Menschen jederzeit und überall zustehen. Der Status eines Bürgers und die damit verbundenen Bürgerrechte stehen nirgendwo auf dieser Welt allen Einwohnern zu. So gesehen ist ein Bürgerrecht immer diskriminierend für diejenigen, die es nicht haben. Mit diesem Wort kommen wir nicht weiter.

Das Bürgerrecht ist ein Privileg. Die Erteilung erfolgt auf der Grundlage eines Antrages auf Aufnahme unter Nachweis bestimmter Voraussetzungen wie Einkommen, früher war es Grundeigentum, eine solidarische Leistung, ein guter Leumund, oft ein Geldbetrag. Und es geht um die politische Teilnahme in einem Staatswesen, das über Jahrhunderte aufgebaut worden ist. Die politischen Rechte hat man sich über Jahrhunderte erkämpft.



Es geht auch um die Teilnahme an einem Wohlstand, der über Generationen aufgebaut worden ist. Es geht nicht an, dass man kommt und sofort abschöpft, gleich partizipiert. Meine Grosseltern waren noch Kleinbauern im Tösstal, sie hatten mehr Kinder als Kühe. Wenn man aufs WC musste, verliess man das Haus, ging nach draussen. Heute hat man ein WC im Haus, das ist doch schön. Meine Grosseltern hatten kein Auto, meine Eltern haben es vorerst mit dem Nachbarn geteilt. Ich habe jetzt selber eines. Sie sehen, der Wohlstand ist über Generationen angewachsen.

Das Schweizer Bürgerrecht ist nicht vergleichbar mit dem anderer Staaten. Wir schaffen den Zugang zu direktdemokratischen Rechten. Wir sind in dieser Beziehung ein weltweiter Sonderfall, ob Sie das haben wollen oder nicht. In der Schweiz ist in einem einzigen Jahr die Anzahl an Wahlen und Abstimmungen grösser als die Anzahl an Wahlen und Abstimmungen, an denen ein Engländer in seinem ganzen Leben teilnehmen kann. In der Schweiz haben seit 1848 mehr Wahlen und Abstimmungen stattgefunden als in allen anderen Ländern dieser Welt zusammengezählt. Das ist etwas Spezielles, und wir erwarten auch etwas Spezielles von den Bürgern. Das Schweizer Bürgerrecht ist ein weltweiter Sonderfall. Wir müssen erwarten, dass die Kandidierenden unsere Sprache beherrschen, eine Weisung lesen können, um am politischen Prozess teilzunehmen.

Das Ausländerproblem einfach "einzubürgern" ist kein Rezept. Wenn Sie schon von Willkür und Diskriminierung sprechen, dann müssen Sie natürlich auch sehen, dass das oft ein Notschrei ist. Vielleicht waren manche Emmener Entscheide für den Einzelnen nicht gerecht. Aber es war ein Notschrei der Bevölkerung gegen eine bestimmte Bevölkerungsgruppe. Ich sage nicht welche, es waren jedenfalls nicht die Schweden und nicht die Holländer.

Die Erteilung eines Bürgerrechtes soll weiterhin ein Bürgerrecht bleiben, nicht mehr und nicht weniger verlangen wir mit dieser Initiative. Wir führen nichts Neues ein, wir hebeln die Demokratie nicht aus, wir gefährden den Rechtsstaat nicht. Wir wollen das tun, was man bei uns seit Langem getan hat, lange Zeit mit Erfolg getan hat. Heute kehren wir diesem Erfolgskurs den Rücken, die Folgen sind allenthalben mit Händen zu greifen.

**Moret** Isabelle (RL, VD): L'initiative populaire de l'UDC "pour des nationalisations démocratiques" vise clairement à réintroduire la possibilité de la naturalisation par les urnes sans recours possible. Concrètement, cette forme de naturalisation nécessite de communiquer à tous les citoyens appelés à se prononcer toutes les informations nécessaires sur les candidats à la naturalisation. Afin que l'intégration des candidats puisse être valablement jugée, les informations diffusées doivent donc obligatoirement contenir des éléments relevant de la sphère privée.

Or, la diffusion de tels éléments privés à l'échelle de tous les citoyens me dérange profondément. Elle suscite une curiosité malsaine et incite au délit de sale gueule – un délit de sale gueule pratiqué d'ailleurs non seulement à l'égard de ressortissants kosovars: permettez-moi de citer un cas célèbre de mon canton, le canton de Vaud, qui, pourtant, ne connaissait pas la naturalisation par les urnes mais seulement, à l'époque, par le législatif communal. Dans cet exemple, la naturalisation a été refusée sans raison valable à deux reprises à cette personne, non pas en raison de son origine, mais parce qu'elle était trop connue, trop vue à la télévision ou peut-être un peu trop donneuse de leçons. Pour ma part, je m'oppose à ce que la vie privée de personnes soit ainsi étalée auprès de citoyens qui ne prendront peut-être même pas la peine de participer au vote. Je m'oppose à tout risque de discrimination. Les conditions de la naturalisation doivent être examinées sévèrement, mais de manière respectueuse du candidat et des normes internationales.

A la suite du groupe radical-libéral, je vous invite à rejeter cette initiative populaire et à entrer en matière sur un contre-projet indirect indispensable. Je regrette d'ailleurs profondément que les absences et le hasard des votes, au sein de la commission, les extrêmes s'étant additionnés pour des raisons pourtant opposées, n'aient pas permis de vous proposer aujourd'hui les amendements présentés en commission

AB 2007 N 756 / BO 2007 N 756

qui me semblaient équilibrés, notamment en matière de protection de la sphère privée.

**Baader** Caspar (V, BL): Bei unserer Volksinitiative geht es darum, in der Verfassung die Autonomie der Gemeinde bezüglich der Einbürgerung und den abschliessenden Charakter ihres Entscheids zu verankern. Die Einbürgerung wurde vom Bundesgericht nämlich von einem politischen Akt ohne Beschwerdemöglichkeit zu einem Verwaltungsakt mit Beschwerdemöglichkeit degradiert. Die zentrale Frage, ob wir diesen Wechsel von einem politischen zu einem Verwaltungsakt überhaupt vornehmen sollen, ist an sich ebenso eine politische Frage und nicht eine Rechtsfrage. Diese politische Frage zu diesem Wechsel muss das Volk beantworten und nicht das Bundesgericht. Deshalb haben wir eine Volksinitiative gemacht, damit das Volk diese Frage beantworten kann.





Es erstaunt mich deshalb schon, wenn Sie, Herr Stöckli, und andere von der Linken sagen, die Initiative sei ungültig. Damit wollen Sie nämlich genau verhindern, dass das Volk über diesen Wechsel entscheidet. Sie wollen dem Volk das Recht nehmen und das Richterrecht über das Volksrecht stellen, und das ist es, was unserer Verfassung widerspricht. Letztlich geht es natürlich um die Kernfrage, ob man für die direkte Demokratie einsteht oder nicht. Wir stehen dafür ein, weil diese den Bürgern mannigfaltige demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten sichert. Prinzipien wie Föderalismus, Subsidiarität und Eigenverantwortung prägten unsere Gemeinwesen und machten die Schweiz stark. Diese Grundsätze werden zunehmend unterlaufen, indem sich die Gerichte immer häufiger in die politischen Angelegenheiten einmischen, nicht nur bei der Einbürgerung, auch bei der Steuerautonomie, wie wir das jüngst erlebt haben. Die Linke applaudiert, und die Mitte schaut untätig zu. Herr Fluri, obwohl sich das Volk im Jahr 2004 klar gegen weitere erleichterte Einbürgerungen ausgesprochen hat, steigt die Zahl der Bürgerrechtserteilungen, vor allem auch jene für nichtintegrierte Personen, ungebremst an. Dies ist eine Folge davon, dass viele Kantone in vorauseilendem Gehorsam dem Bundesgerichtsentscheid gefolgt sind und ihr Recht angepasst haben, bevor das Volk die zentrale Frage, ob der Wechsel vorzunehmen ist oder nicht, entschieden hat. Mit dem Bundesgerichtsentscheid, aber auch mit der scheinbaren Kompromisslösung gemäss der parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas soll ein Einbürgerungsanspruch festgesetzt und dem Volk ein Maulkorb angelegt werden, weil bei beiden Varianten eine Begründungspflicht für diese Entscheide und eine Beschwerdemöglichkeit eingeführt werden. Damit können Volksentscheide gerichtlich überprüft werden. Herr Pfisterer will zwar das Verbot der Urnenabstimmung, das das Bundesgericht stipuliert hat, aufheben, aber mit der Beschwerdemöglichkeit wird natürlich faktisch das Recht der Stimmberechtigten beschnitten.

Schliesslich wird uns von der linken Seite vorgeworfen, diese Initiative sei verfassungswidrig, sie verstosse gegen das Diskriminierungsverbot und gegen rechtsstaatliche Prinzipien. Anscheinend haben Sie vergessen, wer Verfassungsgeber ist. Verfassungsgeber ist nicht das Parlament, das sind nicht Sie, sondern das ist das Volk. Und das Volk hat zu entscheiden, was alles Verfassungsrang hat. Das Volk hat zu entscheiden, welche rechtsstaatlichen Prinzipien und welche politischen Rechte in der Verfassung stehen. Deshalb kann das Volk in der Verfassung auch verankern, dass die Zuständigkeit für Einbürgerungen abschliessend bei der Gemeinde bleiben soll, dass das also ein politischer Akt bleiben soll – und zwar kann das Volk dies auf derselben juristischen Ebene verankern wie die rechtsstaatlichen Prinzipien, die Sie genannt haben.

Wenn ich jetzt zusammen mit den Initianten eine Verfassungsänderung verlange, dann begehe ich noch lange nicht eine Verletzung meines Schwures, den ich hier im Saal geleistet habe – im Gegenteil. Diejenigen, die das behaupten, vergessen, dass die Verfassung selbst einen Artikel beinhaltet, wonach eine Teilrevision möglich ist. Und wir wollen diese Teilrevision, damit wir zur alten Gesetzgebung bzw. zum alten Verfassungsrecht vor dem Bundesgerichtsentscheid zurückkehren können.

**Stöckli** Hans (S, BE): Herr Baader, Sie haben zu Unrecht gesagt, dass ich und die Linke die Ungültigerklärung der Initiative verlangen. Es gab mehrere Sprecher hier im Saal – Herr Gross, Herr Janiak und ich –, die gesagt haben, dass die Ungültigerklärung nicht das probate Mittel sei. Ich denke, es ist nicht klug, den Teufel mit dem Beelzebub auszutreiben.

**Rechsteiner** Paul (S, SG): Ich setze einen Kontrast zu Herrn Stöckli. Die Ungültigerklärung einer Initiative ist sicher eine ausserordentlich heikle Sache. Sie kommt nur unter ganz besonderen Voraussetzungen infrage und darf nicht dazu benützt werden, politisch unliebsame Anliegen abzuwürgen. Politische Auseinandersetzungen müssen politisch geführt werden, nicht rechtlich.

Trotzdem gibt es für Volksinitiativen nach demokratischen Prinzipien eine Grenze, die nicht überschritten werden darf. Die Grenze liegt dort, wo die Initiative einen Kernbestand von Grundrechten, von Menschenrechten verletzen würde. Es war Mitte der Neunzigerjahre, als das Parlament zum ersten Mal mit dieser neuartigen Problematik konfrontiert war, im Fall der Initiative der Schweizer Demokraten für eine sogenannte vernünftige Asylpolitik. Das Parlament entschied damals, dass die Initiative dem harten Kern des humanitären Völkerrechts widersprach, weil sie die Ausschaffung von illegal eingereisten Asylsuchenden ohne Rücksicht auf das Non-Refoulement-Gebot verlangte. Die Initiative wurde damals – gegen den Willen einer Minderheit, die eine andere Auffassung vertrat – für ungültig erklärt. Der in der neuen Bundesverfassung verwendete Begriff des zwingenden Völkerrechts stammt genau aus der Debatte um diese Initiative.

Die Frage der Gültigkeit einer Volksinitiative stellte sich erneut bei der Verwahrungs-Initiative. Obschon die Forderung nach lebenslanger Verwahrung ohne jede Möglichkeit einer Neuüberprüfung die Menschenrechtskonvention verletzt, wurde die Initiative von der Parlamentsmehrheit für gültig erklärt. Viele – auch die damalige Justizministerin – setzten darauf, dass die Initiative nicht angenommen würde. Jetzt, wo sie angenommen wor-



den ist, soll sie wegen Widerspruchs zur EMRK nicht angewendet werden. Ist das eine Lösung? Gültig, aber nach der Annahme in der Volksabstimmung nicht anwendbar? Dieser Widersinn kann nicht den Verfassungsprinzipien entsprechen.

Wenn es um die Frage der Ungültigerklärung der Einbürgerungs-Initiative geht, braucht es aber nicht nur einen Blick zurück auf die Konflikte im Zusammenhang mit Volksinitiativen über Menschenrechtsfragen in der Vergangenheit, sondern auch einen Ausblick in die Zukunft: Bereits sind wir mit der Minarettverbots-Initiative konfrontiert. Könnte es zulässig sein, katholische Kirchtürme mit einer Volksinitiative per Verfassung zu verbieten? Niemand wollte das im Ernst behaupten. Wenn aber ein solches Verbot gegen den Kerngehalt der Religionsfreiheit verstiesse, dann kann das logischerweise auch bei der Minarett-Initiative nicht anders sein – unabhängig von der engen Jus-cogens-Definition in der Wiener Vertragsrechtskonvention.

Stellen wir uns vor, in der Schweiz würde eine Volksinitiative für die Wiedereinführung der Todesstrafe eingebracht. Es ist ja noch nicht allzu lange her, dass eine Kantonalpartei gerade das forderte. Die Abschaffung der Todesstrafe ist zusammen mit der Einführung des Frauenstimmrechts der grösste Fortschritt in der Schweizer Verfassungsgeschichte des 20. Jahrhunderts im Bereich der Grundrechte. Das Frauenstimmrecht musste bekanntlich dem letzten Schweizer Kanton – auch das ist noch nicht lange her – mit einem Entscheid des Bundesgerichtes aufgezwingen werden. Wäre eine Initiative für die Beseitigung des Frauenstimmrechts – so abwegig das heute klingt – vorstellbar, wären auch diskriminierende Initiativen für die Beschränkung des Stimmrechtes vorstellbar?

Wenn es um die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Initiative geht, kann das entscheidende Kriterium nur der

AB 2007 N 757 / BO 2007 N 757

Kernbestand von Menschenrechten sein, wie er transnational, universell gelten muss und in internationalen Konventionen verankert ist. Dies gilt erst recht, wenn wir perspektivisch in die Zukunft denken. Der Widerspruch zu irgendwelchen Verträgen des Völkerrechts im kommerziellen Bereich genügt nicht, es muss um elementare Menschenrechte gehen, um universell gültige menschenrechtliche Prinzipien. Der Begriff des zwingenden Völkerrechts, den unsere Verfassung verwendet, ist kein scharf abgegrenzter Begriff, sondern er lässt Weiterentwicklungen im Bereich der Menschenrechte zu.

Wo liegt nun das Problem der Einbürgerungs-Initiative, ausgehend von diesen Prinzipien? Sie ist die Reaktion auf Bundesgerichtsentscheide, mit denen diskriminierende Einbürgerungsentscheide wegen Rechtswidrigkeit aufgehoben wurden. Der Ausschluss jeden Rechtsmittels – das ist ausdrücklich der Zweck dieser Initiative – ist doch nichts anderes als die Legitimation diskriminierender Einbürgerungsentscheide. Das ist keine abstrakte Befürchtung, sondern die ganz konkrete Realität in einer Reihe von Schweizer Gemeinden von Emmen bis Rheineck. Damit steht die Initiative aber in Konflikt mit dem Abkommen gegen die Rassendiskriminierung. Das Verbot der Rassendiskriminierung gehört zum Kernbestand der Menschenrechte. Gerade weil die Initiative das tut, ist sie hier für ungültig zu erklären. Die Schlaumeierei, die Initiative für gültig zu erklären, sie aber nicht anzuwenden, führt hier nicht weiter. Es gibt in diesen zentralen Bereichen kein Drittes; sie ist entweder gültig oder ungültig, anwendbar oder nicht anwendbar. Es gibt hier nichts, was an diesem Entscheid vorbeiführt.

**Siegrist** Ulrich (-, AG): Landauf, landab wird von unseren Gemeindeversammlungen über diese und über andere schwierige Fragen entschieden, und es ist nicht so, wie in vereinzelt Voten dargestellt wurde, dass hier landauf, landab lauter Willkür herrscht. Das Volk weiss mit diesen Rechten, weiss mit seinen Verpflichtungen und weiss mit der Verantwortung, die mit Mündigkeit verbunden ist, umzugehen. Was wir vor uns haben, sind einige wenige Willkürfälle. Einige wenige Fälle der Willkür! Es gehört zur guten schweizerischen Tradition, Vorkehrungen gegen Willkür zu treffen.

Die Frage ist nicht, wie Sie hier behaupten, Herr Mörgeli, ob es immer mit Diskriminierung zusammenhänge, wenn jemand das Bürgerrecht nicht bekommt. Darum geht es eben gerade nicht. Sondern es geht um die Frage, ob es diskriminierend sei, ein Gesuch abzulehnen mit nicht nachvollziehbaren, nicht dargelegten Argumenten, die in anderen vergleichbaren Fällen keine Rolle spielen. Um diese Frage geht es, aber nicht um die Frage, ob es einen Anspruch auf das Bürgerrecht gibt oder nicht; den gibt es nicht nach unserer Verfassung. Im Übrigen teile ich die Auffassung von Herrn Lustenberger. Es muss ein politischer Entscheid bleiben. Die Frage ist jetzt aber, was wir unter Politik verstehen, und ich denke, es sind zwei grosse Werte, denen unsere Politik verpflichtet ist, nämlich die Demokratie und das Recht. Diese Zwillinge gehören zusammen, und es ist nicht so, dass es um Fisch oder Vogel geht, sondern es geht um ein gesamtheitliches System der rechtsstaatlichen Demokratie, in dem sowohl Fisch wie Vogel ihren Platz und ihre Funktion haben.

Die SVP tut so, als könne man in einer Demokratie tun und lassen, was man will, als gebe es für die Gemeindeversammlung überhaupt keine Schranken, nicht einmal die vom Schweizervolk selber in der Verfassung



festgelegten Schranken. Die grüne Fraktion und die Minderheit der SP-Fraktion tun so, als dürfe das Volk über diese Initiative nicht abstimmen. Sie argumentieren mit Völkerrecht, wobei eine Verwechslung gemacht wird zwischen zwingendem Völkerrecht an sich und dem Grundbestand von sogenannten Menschenheitsrechten – das ist nicht das Gleiche. Es wird übersehen, dass gerade das Völkerrecht eine enorme Hochachtung vor der Demokratie hat. Niemand hat mehr für die Demokratie getan als das moderne Völkerrecht. Und niemand hat mehr für das moderne Völkerrecht getan als die Demokratien.

Das Gegeneinander-Ausspielen von Völkerrecht und Demokratie, wie wir es heute Morgen noch und noch gehört haben, muss uns nach der Lehrzeit des 20. Jahrhunderts zutiefst widerstreben! Deshalb dürfen wir uns auch nicht von der Verpflichtung entbinden und mit einer Ungültigerklärung uns davon entlasten, für dieses Völkerrecht zu kämpfen. Ich bin vielmehr der Meinung, dass wir diesen Kampf öffentlich führen müssen.

Ich glaube, die SVP könnte sich noch täuschen, wie mündig unsere Bürgerinnen und Bürger wirklich sind. Die Frage, ob es hier um einen Rechtsakt oder um einen politischen Akt gehe, greift zu kurz und wirkt verfälschend. Denn auch in Rechtsakten spielen politische Elemente mit, wenn es um Ermessen geht; auch in politischen Akten spielen immer rechtliche Verpflichtungen mit. Gerade dies ist die Idee des abendländischen Verfassungsbegriffes: Öffentliches Recht ist politisches Recht, und Politik bleibt Politik, auch wenn sie sich um Fragen des Anstandes, der Moral und des Rechts kümmert. Den Begriff des freien Ermessens, wie er immer wieder verwendet worden ist, gibt es nirgends. Es gibt ihn nicht in der Verfassung, es gibt ihn nicht im Gesetz, es gibt ihn nicht in der Bibel, und es gibt ihn auch nicht in der Politik, wie ich seinerzeit in der SVP gelernt habe. Auch Politik hat sich immer an Verpflichtungen zu halten und hat in der Demokratie die rechtsstaatlichen Grundsätze einzuhalten.

Die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas versucht hier einen Weg zu finden, weil es eben nicht um "Fisch oder Vogel" geht, sondern um eine Kombination der beiden Grundpfeiler. Die SVP-Initiative findet diesen Weg nicht, die Variante des Ständerates findet sie.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Wir sind hier im Spannungsfeld zwischen Demokratie und Rechtsstaat. Wir erleben, wie sich in diesem Land ein eigentlicher "Demokratismus" ausbreitet, der die rechtsstaatliche Ebene zu derogieren versucht, namentlich das Völkerrecht, das übrigens inländisches Recht ist.

Wir sind zwar ein politisches Gremium, aber in der Frage, ob eine Volksinitiative gültig ist, gelten nicht politische Argumente, sondern rein verfassungsrechtliche. Das heisst, dass hier auch der Nationalrat in einem gewissen Sinn eine juristisch-gerichtliche Funktion zu übernehmen hat, indem er die Frage der Gültigkeit nach reinen Verfassungskriterien überprüfen muss.

Wir kennen die Minarett-Initiative. Für mich besteht kein Zweifel, dass sie ungültig ist. Sie verstösst gegen unbestrittenermassen zwingendes Völkerrecht und gegen das Diskriminierungsverbot, das die Religionsfreiheit kennt, und diese wird mit der Minarett-Initiative eingeschränkt. Wir kennen die Verwahrungs-Initiative; da gab es vielleicht gute Gründe, zu sagen, sie könne völkerrechtskonform ausgelegt werden. Wir haben gesehen, dass sie nicht völkerrechtskonform ausgelegt werden kann, aber normativ konnte sie vielleicht nicht für ungültig erklärt werden.

Die Einbürgerungs-Initiative liegt dazwischen. Es stellt sich die Frage: Widerspricht sie dem zwingenden Völkerrecht? Vordergründig könnte man sagen: Nein, das zwingende Völkerrecht wird durch diese Initiative nicht direkt infrage gestellt. Allerdings verlangt die Antidiskriminierungskonvention – ein unbestrittener Bestandteil des zwingenden Völkerrechtes –, dass ein Akt, eine Norm, diskriminierungsfrei ausgeübt werden muss. Und da liegen nun die Zweifel: Können die Bestimmungen dieser Initiative – diese Frage stellte übrigens auch ein Experte – überhaupt ohne Diskriminierung in Kraft treten? Ist gesichert, dass sie diskriminierungsfrei zur Anwendung kommen? Hier habe ich grosse Zweifel. Ich bin überzeugt, dass das letztlich nicht möglich ist – nicht zuletzt, weil ein Rechtsmittelvollzug ausgeschlossen wird, somit keine Überprüfbarkeit mehr gegeben ist, somit dieser Initiative Willkür eigentlich schon inhärent ist und diese Willkür Diskriminierung geradezu impliziert.

Es kommt hinzu: Was zwingendes Völkerrecht ist, ist heute vielleicht so oder so festgelegt, aber mit unserem Diskurs bestimmen nicht zuletzt wir mit, welche Bestandteile des Völkerrechtes über eine neue Verständigung und

AB 2007 N 758 / BO 2007 N 758

Ausrichtung der internationalen Rechtsgemeinschaft zu zwingendem Völkerrecht werden. Ich denke, dass Kernnormen wie jene, dass überprüfbar sein muss, ob Rechtsakte willkürfrei und diskriminierungsfrei ergehen, tatsächlich Teil des sich durchsetzenden internationalen Rechtsverständnisses sein müssen.

Etwas kommt noch dazu, Herr Schlüer: Wenn wir jetzt diese Volksinitiative für gültig erklären, wird nachher jedes Gericht sagen, dass diese Initiative nur angewendet werden kann, indem ein Rechtsmittel gegeben



wird. Das schwöre ich Ihnen: Kein Gericht wird diese Initiative in diesem Wortlaut anwenden und von einem Rechtsmittel absehen! Dann werden Sie kommen und sagen: Sie waren damals Feiglinge! Sie haben sich nicht getraut zu sagen, dass die Initiative fragwürdig sei, und jetzt handeln Sie gegen das Volk! Natürlich, im umgekehrten Fall sagen Sie das Umgekehrte. Wir sind in einer "Figgi-Mühli"-Situation: Was wir auch immer machen, evoziert falsche Rektionen.

Vielleicht müssen wir auch die Verfassung ergänzen, müssen wir die Grundbestimmungen in Bezug auf die Gültigkeit erweitern, damit wir nachher nicht eine Diskrepanz haben, denn etwas ist klar: Bei der direkten Anwendung der Initiative schlägt das Völkerrecht, ob zwingendes oder nicht, durch. Unsere Gerichte sind genötigt, zwingendes oder nichtzwingendes Völkerrecht, das inländisches Recht aller Stufen ist, direkt anzuwenden. Auch die Verfassung muss insgesamt kohärent angewendet werden. Es gibt auch Verfassungsnormen übergeordneter Instanz, die dieser Initiative widersprechen; sie wird nie ausgeübt werden können. Ihnen geht es aber auch gar nicht darum: Ihnen geht es darum, einem "Demokratismus", der schädlich ist, das Wort zu reden.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Bei der Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" gibt es drei Aspekte, die der Bundesrat behandelt hat: der Inhalt der Initiative, die Gültigkeit der Initiative und die Frage, wie sich der Bundesrat zur parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas stellt, welche ja kein Bundesratsgeschäft ist. Sie werden etwas erstaunt sein, wenn ich nicht mit der Gültigkeit, sondern mit dem Inhalt der Initiative beginne, aber es ist notwendig, das zu tun, auch um zu sagen, warum der Bundesrat die Volksinitiative für gültig erklärt. Bei dieser Volksinitiative geht es darum, dass die Gemeinden autonom entscheiden können, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilen darf, und dass dieser Entscheid materiell nicht angefochten werden kann. Das war die Haltung in der Schweiz bis zum Bundesgerichtsurteil vom 9. Juli 2003. Damals entschied das Bundesgericht, dass Einbürgerungen Rechtsanwendungsakte und keine politischen Entscheide sind, dass Urnenabstimmungen unzulässig sind und dass ablehnende Entscheide begründet werden müssen, was bis dahin nicht der Fall gewesen war.

Einige Redner haben hier gefragt: Warum hat dann der Bundesrat noch im Jahr 2000 erklärt, Einbürgerungen seien politische Akte, es gebe keinen Rechtsanspruch auf Einbürgerung und Entscheide seien nicht anfechtbar? Es ist richtig: Das war die Haltung des Bundesrates, es war die Haltung des Parlamentes, und es war auch die in der Rechtsanwendung und in der Lehre überwiegende Meinung. Mitte der Neunzigerjahre hat ein Teil der Lehre erklärt, es sei problematisch, dass Einbürgerungsentscheide keine Rechtsanwendungsakte seien. Anfang dieses Jahrzehnts war das in der Lehre umstritten.

Nach dem Entscheid des Bundesgerichtes musste sich der Bundesrat entscheiden, ob er bei der bisherigen Auffassung bleiben oder die neue, moderne Auffassung vertreten wolle, wie sie das Bundesgericht vertritt. Der Bundesrat hat sich entschieden, seine bisherige Auffassung zu ändern und die Auffassung des Bundesgerichtes zu vertreten. Damit ist klar, dass er diese Initiative ablehnen musste.

Die zweite Frage, die der Bundesrat entscheiden musste, war die der Gültigkeit. Bei Volksinitiativen wird jetzt zunehmend die Gültigkeit infrage gestellt, und zwar viel leichtfertiger als früher. Das hat zwei Gründe: Erstens ist es natürlich ein eleganter Weg, um eine Frage nicht entscheiden lassen zu müssen; das ist die grosse Gefahr. Zweitens ist es so, dass mit der zunehmenden Globalisierung und Vernetzung das internationale Recht natürlich eine grössere Rolle spielt und sich damit auch die Gültigkeitsfrage ernsthafter stellt. In diesem Fall – und das ist etwas Seltenes in der Bundesverwaltung – gab es keine Juristen, welche die Gültigkeit verneinten. Ihre Kommission hat Experten eingeladen, die Sie selber bestimmten. Kein einziger dieser Experten hat die Auffassung vertreten, diese Initiative sei ungültig. Sie sehen, das ist relativ selten, und ich muss sagen, dass wir es schon von daher gesehen eigentlich einfach haben.

Die Gültigkeitsvoraussetzungen einer Volksinitiative sind in der Bundesverfassung geregelt: Artikel 139 Absätze 2 und 3 sowie Artikel 194 Absatz 3. Demzufolge muss eine Initiative die Einheit sowohl der Form wie auch der Materie wahren, sie muss vereinbar mit den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes und faktisch durchführbar sein. Alle diese Dinge treffen für diese Initiative zu. Die Bundesversammlung kann eine Volksinitiative, welche zwingende Bestimmungen des Völkerrechtes verletzt, für ganz oder teilweise ungültig erklären. Allerdings ist dabei zu beachten, dass nur ein kleiner Teil der internationalen Bestimmungen dem sogenannten zwingenden Völkerrecht – dem *Jus cogens*, wie Sie es genannt haben – zugerechnet wird. Dazu gehören zum Beispiel die Verbote von Genozid, Folter, Sklaverei und Grundzüge des humanitären Kriegsrechtes. Sie sehen: Es geht dabei um eindeutige Dinge. Es geht nicht um Dinge, bei denen man zweierlei Meinung sein kann oder zu denen es Verträge gibt, die man kündigen kann; es geht nicht um internationales Recht aufgrund von Vereinbarungen, aus denen man aussteigen kann.

In konstanter Praxis hat sich der Bundesrat, im Einklang mit der Lehre, dafür ausgesprochen, dass die Schran-



ke der Verfassungsrevision auf die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes beschränkt bleibt und nicht auf das ganze Völkerrecht ausgeweitet wird. Das Völkerrecht als solches ist schon etwas Unklares, und es ist auch ganz unklar, ob im vorliegenden Fall das Völkerrecht zur Anwendung gebracht werden könnte. Die Berufung auf das etwas "weiche" Völkerrecht – ich erlebe in der Praxis, wie viele Meinungen vorhanden sind, wenn es um Völkerrecht geht – ist natürlich ausserordentlich gefährlich; denn man kann natürlich durch eine extensive Auslegung auch den Rechtsstaat aushebeln, und man kann Rechtssätze anwenden, die nicht rechtsstaatlich erlassen worden sind. Die Frage ist dann, wer eigentlich das Völkerrecht erlassen hat. Das ist eine Frage, die uns in Zukunft vermehrt beschäftigen wird. Dies rechtfertigt sich angesichts der grossen Bedeutung der Volksrechte. Es kommt hinzu, dass selbst bei einer potenziell völkerrechtswidrigen Vorlage viele politische und rechtliche Mittel eingesetzt werden können, um einen Normkonflikt zu vermeiden. Das kennen wir.

Bei der vorliegenden Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" ist der Bundesrat, in Übereinstimmung mit den Experten – auch mit den Experten in Ihrer Kommission –, zur Überzeugung gelangt, dass keine Bestimmungen des zwingenden Völkerrechtes verletzt sind. Das Ergebnis dieser Prüfung deckt sich auch mit der Auffassung von Experten, die Sie nicht eingeladen haben. Schliesslich haben sich am 30. März 2006 auch die Mitglieder Ihrer Kommission dieser Auffassung angeschlossen, und sie haben beschlossen, dass die Volksinitiative gültig ist.

Nun, es ist die Frage gestellt worden, ob diese Volksinitiative das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verletze. Dazu ist zu sagen, dass diejenigen Elemente, die mit der Einbürgerungs-Initiative kollidieren könnten, nicht zwingendes Völkerrecht sind. Das ist unbestritten. Umstritten ist, wieweit die Initiative mit anderem nichtzwingendem Völkerrecht kollidieren könnte. Das haben wir Ihnen in der Botschaft dargelegt. Die Experten gehen weniger weit, als wir es in der Botschaft tun. Wir waren also der Meinung, es könnte durchaus sein. Andere hatten eine andere Meinung. Aber sie sind hier nicht ererblich, denn sie sind bei dieser Frage nicht massgeblich.

**AB 2007 N 759 / BO 2007 N 759**

Herr Hämmerle, Sie haben gesagt, der Justizminister könne nicht Hüter der Verfassung und des Rechtes sein. Wenn alle Juristen und Experten in der völkerrechtlichen Abteilung dieser Meinung sind und wenn der Bundesrat dieser Meinung ist und ich sie vertrete – ich weiss nicht, ob dann Sie der Hüter der Verfassung sein sollen. Nicht wahr, Sie haben das Recht dazu; ich würde Ihnen nicht vorwerfen, Sie seien es nicht. Sie haben hier eine andere Meinung.

Es ist hier geltend gemacht worden, man habe es bei der Verwahrungs-Initiative gesehen; sie sei zwar nicht für völkerrechtswidrig erklärt worden, sie verstosse nicht gegen das Jus cogens, aber man könne sie nicht umsetzen. Ich bitte Sie, genau zu sein: Wenn man die Initiative umsetzen will, kann man sie umsetzen, und man kann sie so umsetzen, dass ihr Wortlaut und das Jus cogens eingehalten werden. Wenn man sie nicht umsetzen will, dann ist es klar. Es sind vor allem die Gegner der Initiative, die jetzt sagen, man könne sie nicht umsetzen. Der Ständerat hat einen Text beschlossen. Sie hätten ihn ändern können, wenn Sie gewollt hätten; Sie haben es nicht getan. Sie sagen einfach, man könne sie nicht umsetzen. Wir sind nicht dieser Meinung, aber diese Debatte steht ja noch an.

Zum Schluss zur Initiative Pfisterer Thomas, das ist ja eine parlamentarische Initiative; hierzu nur so viel: Diese Initiative versucht die ausweglose Situation zu überwinden; man sagt, dass man eigentlich die direktdemokratischen Entscheide nicht ausser Kraft setzen möchte, denn direktdemokratische Entscheide sind nie Rechtsentscheide, aber man möchte hier auch das Recht mehr ins Spiel bringen. Der Bundesrat hat diese Einbürgerungsvorlage von der Stossrichtung her als einen gangbaren Weg bezeichnet. Daher unterstützt er die Vorlage auch dann, wenn sie vom Parlament zum indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative erhoben werden sollte. Im Detail liegt sie uns ja noch nicht vor, weil Sie sie noch nicht beschlossen haben – aber das ist die vorläufige Stellungnahme des Bundesrates.

Sie sehen, der Bundesrat ist der Meinung, diese Initiative sei eindeutig rechters, sie ist nicht ungültig zu erklären. Ferner soll das Volk darüber entscheiden, ob die Einbürgerung wie bis 2003 ein politischer Akt ist, ohne Rechtsanspruch und materiell nicht anfechtbar, oder ob das Regime gelten soll, wie es das Bundesgericht oder die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas festlegt.

Der Bundesrat ist der Meinung, die Volksinitiative sei gültig, sie sei aber zur Ablehnung zu empfehlen; er ist ferner der Meinung, die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas sei ein gangbarer Weg.

**Ineichen** Otto (RL, LU): Herr Bundesrat, Sie haben hier ganz klar die Position des Bundesrates vertreten. Gehe ich recht in der Annahme, dass Sie, bevor Sie Bundesrat waren, voll hinter der Initiative standen und



sogar ihr Gründervater waren?

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Daraus muss ich kein Geheimnis machen: Sie wissen es ja schon, Sie haben die Antwort gegeben. Bevor ich in den Bundesrat gewählt wurde, war ich der Meinung – das wusste das Parlament –, Einbürgerungen sollten politische Akte sein. Ich bin zwar nicht der Gründervater dieser Initiative, aber ich war dabei, als man sie gemacht hat.

Aber es entspricht dem Wesen der schweizerischen Konkordanz, dass man als Bundesrat, wenn der Gesamtbundesrat etwas beschlossen hat, dessen Entscheid zu vertreten hat. Normalerweise wissen Sie nicht, was ich in den Bundesrat bringe. Am Anfang, in der Übergangszeit, wusste man es. Ich glaube aber, dass ich davon keinen Gebrauch gemacht, sondern die Meinung des Bundesrates vertreten habe.

**Müller** Philipp (RL, AG), für die Kommission: Die ganze Frage der Völkerrechtsproblematik, sei es Jus cogens oder sei es nichtzwingendes Völkerrecht, wurde ja von Herrn Bundesrat Blocher eingehend dargestellt.

Ich möchte die Frage der Entwicklung der Einbürgerungszahlen doch noch erläutern. Sie erinnern sich an die Debatte des Ausländer- und des Asylgesetzes in diesem Raum. Das ist nicht lange her. Es sind drei Elemente, welche die Einbürgerungszahlen in letzter Zeit ganz massiv haben hochschnellen lassen. Ich möchte das zuhanden der weiteren Debatte, die wir zu dieser Problematik bestimmt noch führen werden, doch darlegen. Erstens ist es die Rekrutierungspolitik, die wir in den Siebziger- und Achtziger-, teilweise auch Neunzigerjahren betrieben haben, die sich jetzt aufgrund der erreichten Wohnsitzdauer in den Einbürgerungszahlen niederschlägt. Zweitens ist es seit dem 1. Januar 2006 die Frage der Deckungskosten; die Einbürgerung darf nicht mehr kosten, als zur Deckung der Verwaltungskosten nötig ist. Drittens ist bestimmt auch ein Element das Bundesgerichtsurteil vom Juli 2003.

Im Übrigen möchte ich festhalten, dass die Kommission die Frage der Gültigkeit bzw. Ungültigkeit mit 16 zu 5 Stimmen bei 4 Enthaltungen klar zugunsten der Gültigkeit entschieden hat.

Ich bitte Sie, in dieser Frage der Kommissionsmehrheit zu folgen.

**Perrin** Yvan (V, NE), pour la commission: Quelques mots sur l'incompatibilité de l'initiative populaire avec la Constitution. Il est vrai que les nouvelles dispositions prévues dans l'initiative sont en contradiction avec la Constitution puisqu'il s'agit précisément de lui apporter des modifications. Je cite le professeur Auer qui a dit: "La question est insolite parce que par définition toute initiative populaire est contraire à la Constitution; il n'en va pas autrement."

Toutes les dispositions constitutionnelles sont égales entre elles. Il n'y a pas de hiérarchie. La concordance pratique prévoit que toutes les dispositions doivent être interprétées de façon à ce qu'aucune d'entre elles ne soit privée de toute signification. Andreas Auer a conclu: "En droit, l'initiative populaire ne peut pas être contraire à la Constitution; elle doit l'être."

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*