

## Die Werte der Bundesverfassung

Die Erteilung einer Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfordert materiell unter anderem die «Respektierung der Werte der Bundesverfassung» (Art. 12, 20 und 26 revBüG, BBl 2014, 5133). Das Ausländergesetz legt in Art. 4 als Ziel der Integration das Zusammenleben «auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz» fest. Die «Werte der Bundesverfassung» sind damit eine rechtliche Kategorie in Form eines unbestimmten Rechtsbegriffs geworden. Das ist deshalb bemerkenswert, weil die Bundesverfassung diese Werte nicht ausdrücklich ausweist.

Es stellt sich die alte Frage, was ein Staatsvolk ausmacht. Für die Schweiz, die sich gerne als «Willensnation» bezeichnet, weil eine gemeinsame Sprachkultur fehlt, gilt die Überlegung von Ernest Renan in seinem Vortrag «Qu'est-ce qu'une nation?»: «Die Existenz einer Nation (...) ist ein Plebiszit, das sich jeden Tag wiederholt, so wie die Existenz eines Individuums eine dauernde Bestätigung des Lebensprinzips ist». Die Schweiz lebt und existiert, weil sich die Bürger entsprechend den Gesetzen verhalten und die dadurch errichtete Ordnung bestätigen. Daran schliesst das neue Bürgerrechtsgesetz an: Die Einbürgerungswilligen beachten die «öffentliche Sicherheit und Ordnung» (Art. 12 Abs. 1 Bst. a). Warum die Menschen das machen, spielt keine Rolle; ihre Motive sind unerheblich. Sie mögen die Ordnung, so wie sie ist, gut finden und mögen auch die Werte, welche diese Ordnung schützt, teilen. Es kann aber auch sein, dass sie die Ordnung bloss deshalb einhalten, weil dies für sie das geringste Übel darstellt. Die «äussere» Einhaltung der Rechtsordnung zeigt, dass die betreffenden Menschen den Staat konkludent bejahen. Ein «Mehr» an Zustimmung ist nicht erforderlich. Diese Tatsache ist dem aufklärerischen Prinzip der Freiheit geschuldet. Immanuel Kant hatte in seiner Staatsphilosophie die Rechts- von der Tugendlehre vollständig getrennt. Für Kant betrifft das Recht allein das «äussere Handeln» des Menschen, die inneren Vorgänge können nicht Gegenstand des Rechts sein. Wenn nun etwa das Bürgerrechtsgesetz von den Einbürgerungswilligen die «Respektierung der Werte der Bundesverfassung» fordert und der Staat, wie vom Bundesrat geplant, sogar die Unterzeichnung einer Loyalitätserklärung einfordert, so dringt der Staat in den inneren Bereich des Menschen vor. Man kann zwar die Menschen zwingen, sich nach aussen hin zu bestimmten Inhalten oder Werten zu bekennen, dieses Bekenntnis ist aber nutzlos, denn es lässt sich nicht überprüfen. Aus exakt diesem Grund hatte man bei der Zulassung zum Zivildienst die «Gewissensprüfung» abgeschafft. Die Regelung im revBüG gleicht jener der nordkoreanischen Verfassung von 2012, die fordert, dass die Staatsbürger einen «hingebungsvollen Geist für die Gesellschaft und das Volk zu entfalten» (Art. 81 Abs. 2) haben. Bedenklich an solchen Vorschriften ist, dass es sich um einen Übergriff des Rechts in den inneren Bereich des Menschen handelt. Ein Staat, der das Innenleben, das Denken und die Empfindung der Menschen bestimmen möchte, ist tyrannisch.

Zu welchen Werten haben sich die Einbürgerungswilligen zu bekennen? Die Bundesverfassung führt keine Werte als solche ausdrücklich auf. Sie ist ein Kompromisswerk und aus ihr lassen sich zahlreiche, auch gegenläufige Werte heraus-

lesen. Wollte man eine Hierarchie der Werte aufstellen, so müsste das zweifellos der Verfassungsgeber selbst machen. Es ist daher erstaunlich, dass der Bundesrat sich dazu berufen fühlt, in einer blossen Vollzugsverordnung ein Verzeichnis der massgeblichen Werte zu erstellen. Art. 5 Abs. 1 des Vernehmlassungsentwurfs für eine Bürgerrechtsverordnung bestimmt:

«Als Werte der Bundesverfassung gelten namentlich folgende Grundprinzipien, Grundrechte und Pflichten: a. die rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die freiheitlich demokratische Grundordnung der Schweiz; b. die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit; c. die Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst und zum Schulbesuch.»

In seinen Erläuterungen stellt der Bundesrat fest: «Bekanntnisse oder ein Verhalten von Bewerberinnen oder Bewerbern, die diesen Grundrechten widersprechen, zum Beispiel mangelnde Toleranz gegenüber anderen Gruppierungen und/oder Religionen oder Befürwortung von Zwangsheiraten weisen auf eine ungenügende Integration hin». Lehnt ein Einbürgerungswilliger die Gleichstellung von Mann und Frau ab, so kann er nicht mit einer Einbürgerung rechnen. Somit wäre ein konservativer Katholik, der das Frauenpriestertum ablehnt, wohl nicht mehr einbürgerungsfähig. Nach dem Vorschlag des Bundesrates müssen die Einbürgerungswilligen eine Loyalitätserklärung mit mindestens diesen Werten unterzeichnen. Stellt sich nachträglich heraus, dass jemand diese Werte trotz Loyalitätserklärung ablehnt, so kann die zuständige Behörde die erfolgte Einbürgerung nach Art. 36 revBüG nichtig erklären (Erläuterungen, S. 9). Die Liste der Werte gemäss dem vorgeschlagenen Artikel ist nicht abschliessend. Welche sonstigen Werte kommen noch hinzu? Darf die Einbürgerungsbehörde beliebige weitere Werte der Bundesverfassung ins Feld führen, um Gesuchstellern mangels Integration die Einbürgerung zu verbauen?

Das verlangte Bekenntnis zu den «Werten der Bundesverfassung» schafft ein zusätzliches Problem, da es zu zwei Kategorien von Bürgern führt: Die alteingesessenen Bürger können Volksinitiativen unterzeichnen, welche die bisherigen Werte der Bundesverfassung relativieren oder abschaffen, wie etwa im Fall der Minarettinitiative. Sie dürfen auch Initiativen mit unverhältnismässigen Sanktionen vorsehen (Ausschaffung von Ausländern, die Bagatelldelikte begehen) und damit das Rechtsstaatsprinzip des Art. 5 BV unterhöheln. Die neu eingebürgerten Personen müssen beim Unterschreiben von Initiativen aufpassen. Will eine solche Initiative einen «Wert» von Art. 5 des Verordnungsentwurfes antasten, so könnte dies die Nichtigkeitserklärung des Bürgerrechts zur Folge haben.

Das von Einbürgerungswilligen geforderte Loyalitätsbekenntnis zu den Werten der Bundesverfassung ist kein operables Kriterium. Es lässt sich letztlich nicht überprüfen. Das Kriterium ist je nach Anwendung entweder tyrannisch oder es läuft leer. Es ist eines Rechtsstaates unwürdig.

*Andreas Kley* (Professor an der Universität Zürich)