

**Zeitschrift:** Neue Wege : Beiträge zu Religion und Sozialismus  
**Herausgeber:** Vereinigung Freundinnen und Freunde der Neuen Wege  
**Band:** 102 (2008)  
**Heft:** 7-8

**Artikel:** Legiferitis : ausländerfeindliche Gesetzgebungsmaschinerie gegen Grund- und Menschenrechte  
**Autor:** Spescha, Marc  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-389979>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 08.02.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

---

• Angetrieben von rechtspopulistischem Trommelfeuer läuft die Gesetzgebungsmaschinerie in der Asyl-, Ausländer- und Einbürgerungspolitik seit gut 15 Jahren auf Hochtouren. Gleichsam als Startschuss einer unvergleichlichen Dauerpropaganda gegen ausländertypischen «Missbrauch» firmiert im Rückblick die Einführung des Drei-Kreise-Modells durch den Bundesrat im Jahre 1991. Die dadurch bedingte Abschiebung von Arbeitsimmigranten aus dem jugoslawischen Vielvölkerstaat in den sogenannten Dritten Kreis brachte die Arbeitsimmigration aus dieser Region weitgehend zum Versiegen. Im Zuge des kriegsbedingten Staatszerfalls kam es dagegen zu einer verstärkten Asylmigration.

### **Asylpolitik als Dauerbrenner der Gesetzgebung**

Sie war der politische Hintergrund der ersten, im Jahre 1992 von der SVP gegen «illegale» Einwanderung und «Asylrechtsmissbrauch» lancierten Volksinitiative, die im Dezember 1996 immerhin die Zustimmung von 46,4 Prozent der aktiven Stimmberechtigten fand. Obwohl die Behörden als Antwort hierauf insbesondere die Nichteintretensgründe bei Asylgesuchen im totalrevidierten Asylgesetz von 1998 erweiterten, legte die SVP mit einer zweiten Initiative nach, die mit ihrer Drittstaatenregelung faktisch auf die Abschaffung des Asylrechts zielte.

Die hauchdünne Abstimmungsniederlage der SVP (50,1 Prozent Nein-Stimmen) im November 2002 erschreckte die Behörden so sehr, dass das Justizministerium unter Bundesrätin Ruth Metzler in einer erneuten Gesetzesverschärfung bei Asylsuchenden mit Nichteintretensentscheiden einen Sozialhilfestopp vorschlug. Damit nicht genug: Unter Führung von Bundesrat Christoph Blocher wurde in einer weiteren Drehung der Verschärfungsspirale der Sozialhilfestopp auf alle abgewiesenen Asylsuchenden ausgedehnt und vor allem der Nichtein-

---

Marc Spescha

## **Legiferitis – ausländerfeindliche Gesetzgebungsmaschinerie gegen Grund- und Menschenrechte**

*Die gesetzgeberische Atemlosigkeit im Asyl-, Ausländer- und Bürgerrechtsbereich führt zur Überlastung des politischen Organismus. In Anlehnung an eine medizinische Begrifflichkeit liesse sich diese Art des Legiferierens als «Legiferitis» bezeichnen – die Endung verweist auf jene medizinischen Diagnosen, die entzündliche Prozesse bei Überbelastungen etc. kennzeichnen. Dass durch solche Prozesse der Gesamtorganismus gefährdet werden kann, gilt auch im Bereich des Politischen. Wo sich Gesetzgebung immer mehr von grund- und menschenrechtlichen Geboten verabschiedet oder deren Geltungsbereich beschneidet, wird das rechtsstaatliche Fundament der Demokratie ausgehöhlt.*

tretensgrund fehlender Reise- oder Identitätspapiere verschärft.

Obwohl die Zahl der Asylsuchenden im Vergleich zu 1999 auf weniger als ein Viertel geschrumpft war, fanden alle Verschärfungen beim Parlament und am 24. September 2006 auch bei den StimmbürgerInnen grosse Zustimmung. Der gesetzgeberische Aktivismus im Asylbereich will gleichwohl nicht zur Ruhe kommen. Nebst einem departementsinternen Brainstorming für neue Gesetzesbestimmungen gegen potenzielle (neue) Missbrauchsfälle scheint auch jeder richterliche Grundsatzentscheid zu Gunsten von Asylsuchenden die Maschinerie der Gesetzgebung anzuheizen. Als Antwort auf die verwaltungsrichterliche Anerkennung der Militärdienstverweigerung als Asylgrund im Falle foltergefährdeter Flüchtlinge aus Eritrea soll der entsprechende Asylgrund durch zusätzliche gesetzliche Kriterien restriktiver gefasst werden.

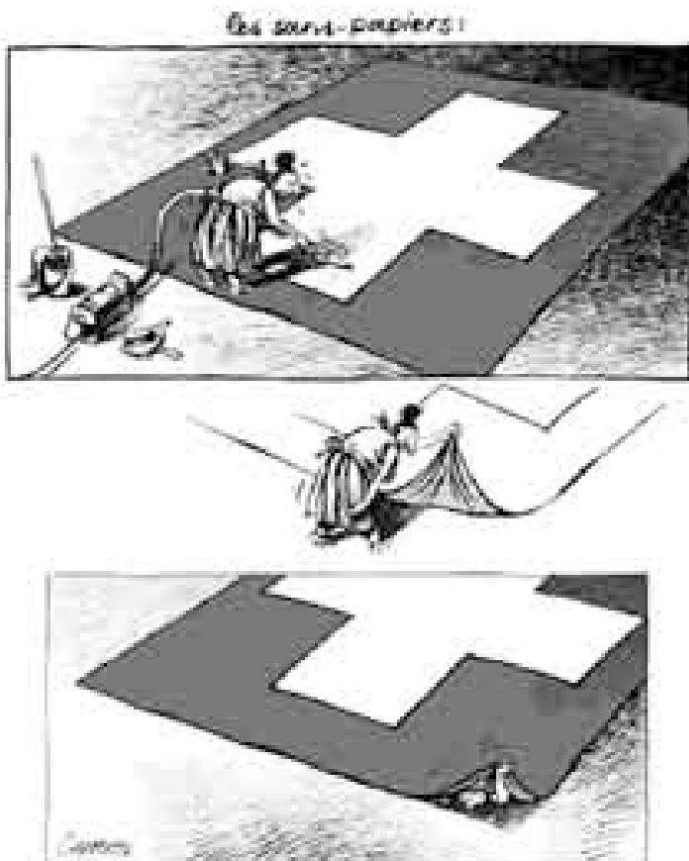
Im Departement Widmer-Schlumpf wird zudem darüber nachgedacht, bei

Asylsuchenden, die erst nach der Flucht in die Schweiz politisch aktiv werden, unter schärferen Voraussetzungen als bisher den sogenannten subjektiven Nachfluchtgrund anzuerkennen. Asylpolitik bleibt – auch nach dem Wechsel im Justizdepartement – ein Dauerbrenner, wobei die Zielrichtung unverändert ist: Im Namen der Missbrauchsbekämpfung wird weiter legiferiert, bis an die (elastische) Grenze der bei Bedarf möglichst eng zu fassenden Grund- und Menschenrechte.

### Bürgerrechtspolitik contra Rechtsstaat

Noch augenscheinlicher als Aktion gegen den Rechtsstaat erweist sich die gesetzgeberische Aktivität im Bereich des Bürgerrechts. Dass das Bundesgericht am 9. Juli 2003 in zwei Aufsehen erregenden Urteilen festgehalten hatte, die Verweigerung einer Einbürgerung habe nach überprüfbareren Regeln zu erfolgen, sei begründungspflichtig, und die Beachtung der Grundrechte, insbesondere das Diskriminierungs- und Willkürverbot, müsse richterlich überprüft werden können, hat die SVP mit ihrer «Volksinitiative für demokratische Einbürgerungen» auf den Plan gerufen. Sie war nichts anderes als der einzigartige Versuch, gesetzgeberisch nicht nur allgemeingültige Einbürgerungskriterien vorzuschreiben, sondern auch den Einbürgerungsentscheid im Einzelfall, ein so genannt individuellkonkreter Verwaltungsakt, der Willkür einer (nicht rechtfertigungsbedürftigen) Abstimmungsmehrheit zu überlassen und den Einbürgerungswilligen jeder Verfahrensgarantie zu berauben. Die verbreitete, aber irri- ge Vorstellung, dass die Mehrheit in der Demokratie alles dürfe, hat zum Beispiel der frühere SVP-Ständerat und Staatsrechtler Ulrich Zimmerli im Kontext mit den arg kritisierten Entscheidungen des Bundesgerichts in aller Deutlichkeit zurückgewiesen und damit auch einen Konsens formuliert, der praktisch alle StaatsrechtlerInnen, unabhängig von

Chappatte in  
«Le Temps» am  
21.8.2001





---

ihrer parteipolitischen Ausrichtung, eint: «[Wer] unter Demokratie den uneingeschränkten Vorrang des Mehrheitsprinzips, also die unbegrenzte Herrschaft der Mehrheit versteht, (...) verkennt das Wesen der Demokratie, die ja nicht einfach der Mehrheit zu dienen, sondern ebenso sehr die Menschenwürde zu wahren und die Freiheiten des Individuums zu gewährleisten hat.»

Trotzdem: Mit Ihrer Initiative zur verfassungsmässigen Verankerung von Einbürgerungswillkür, mit Irreführungen der Stimmberechtigten durch suggestive Begriffe wie «Masseneinbürgerung» und demagogische Bilder schwarzer Hände, die gierig nach dem roten Pass greifen, missachteten die Dauerwahlkämpfer Rechtsstaat und Fairnessprinzip ebenso bedenkenlos wie mit falschen Säulenstatistiken, die – im Falle der Einbürgerung – suggerierten, die Schweiz bürgere im europäischen Vergleich grosszügig ein, wogegen wir tatsächlich hinsichtlich Wohnsitzvoraussetzungen (zwölf Jahre) in unrühmlicher Weise «Europameister» sind und bezüglich Einbürgerungsquote unter dem europäischen Durchschnitt liegen. Dass der Angriff auf ein Fundament unseres Rechtsstaates in der Volksabstimmung vom 1. Juni mit 63,7 Prozent Nein-Stimmen eindrücklich gescheitert ist, dürfte verschiedene Ursachen haben. Bemerkenswert ist gleichwohl, dass ein Abstimmungserfolg auch dann nicht (mehr) garantiert ist, wenn mit sehr viel Geld mittels flächendeckender Plakat- und Inseratekampagnen verbreitete Negativ-Stereotype krimineller Ausländer oder bedrohlicher (kultur-fremder) «Massen» aktiviert werden.

Hatte das Parlament vor wenigen Jahren noch einer Erleichterung der Einbürgerungsvoraussetzungen und insbesondere der erleichterten Einbürgerung der zweiten bzw. dem automatischen Bürgerrechtserwerb der dritten Ausländergeneration deutlich zugestimmt, hat die Richtung gekehrt. Angestachelt vom Referendumserfolg vom 26. September

2004 und ergänzend zu ihrer Volksinitiative verlangt die SVP aktuell in zwei parlamentarischen Vorstössen eine (weitere) Verschärfung des geltenden Bürgerrechts: Neu soll die Einbürgerung zusätzlich zur zwölfjährigen Wohnsitzfrist nur möglich sein, wenn der Bewerber eine Niederlassungsbewilligung hat, was in vielen Fällen auch nach zwölfjährigem Aufenthalt in der Schweiz nicht der Fall ist. Eine knappe Mehrheit der staatspolitischen Kommission des Nationalrates hat dieser Verschärfung indessen zugestimmt. Eine weitere parlamentarische Initiative will gar die erleichterte Einbürgerung ausländischer Ehegatten von SchweizerInnen sowie ausländischer Kinder mit schweizerischen Eltern(teilen) abschaffen. Ob gesetzliche Verschärfungsversuche in diesem Politikbereich durch den Dämpfer vom 1. Juni nachhaltig zurückgebunden werden, muss sich weisen.

### **Neues Ausländergesetz – weitere Verschärfungen aufgegleist**

Das mit rechtspopulistischer Stimmungsmache ausgestaltete Ausländergesetz mit drastisch verschärften Zwangsmassnahmen, Strafbestimmungen und zahlreichen Instrumenten zur Bekämpfung von «Missbrauch» – seit fünfzehn Jahren unangefochtener Titelhalter der populistischen Schlagworte – sieht sich, obwohl erst seit Jahresbeginn in Kraft, bereits mit diversen Revisions-, sprich Verschärfungspostulaten konfrontiert. Nachdem das Gesetz eben erst Zivilstandsbeamte ermächtigt hatte, bei Fällen von «offensichtlichem Missbrauch» (Scheinehen) die Eheschliessung zu verweigern, reichte Toni Brunner am 16. Dezember 2005, gleichentags mit der Verabschiedung des neuen Ausländergesetzes durch das Parlament, eine parlamentarische Initiative ein, die Sans papiers und abgewiesenen Asylsuchenden die Eheschliessung in der Schweiz verunmöglichen und damit mindestens zeitlich befristet des Grundrechts auf Eheschliessung berauben würde.



---

Nach Zustimmung durch die zuständige Parlamentskommission des Nationalrates liegt das Geschäft nun bei den Räten.

Obwohl das neue Ausländergesetz AusländerInnen im Regelfall frühestens nach fünfjähriger Ehe- und Aufenthaltsdauer einen Rechtsanspruch auf eine Niederlassungsbewilligung einräumt und AusländerInnen bei Straffälligkeit oder Sozialhilfeabhängigkeit im Rahmen der Verhältnismässigkeit aus der Schweiz weggewiesen werden können (und vielfach auch tatsächlich aus der Schweiz ausgewiesen werden), lancierte die SVP auf der Woge der medial hochgespielten (neuen) «Jugendgewalt» im Wahlkampf-sommer 2007 eine «Volksinitiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)». Würde die Initiative nach dem Willen der Initianten im Sinne eines Ausschaffungsautomatismus umgesetzt, wäre unter anderem das verfassungsmässige Verhältnismässigkeitsprinzip ausser Kraft gesetzt und die Umsetzung der Initiative damit verfassungswidrig: Für die Initianten ein Anlass mehr, mit Berufung auf einen (allfälligen) demokratischen Mehrheitswillen gegen Verfassung und Justiz vom Leder zu ziehen... und damit die «Hüter der Verfassung» und letztlich den Rechtsstaat als Verfassungsstaat zu verhöhnen. Pendant ist im Nationalrat bereits eine parlamentarische Initiative der SVP, die durch eine Ergänzung des neuen Ausländergesetzes eine Ausweisung ausländischer Eltern bei Straftaten ihrer Kinder verlangt und damit gesetzlich eine Sippenhaftung verankern würde.

Anschauungsmaterial für den grundrechtsfernen Gesetzgebungsmechanismus bot auch ein Entscheid des Bundesgerichts vom 25. Februar dieses Jahres, in dem dieses einen Ausweisungsentcheid der St. Galler Behörden gegen einen niedergelassenen Türken wegen «fehlender Assimilation» als unverhältnismässig aufgehoben hatte. Wenige Tage nach dem Entscheid konterte die

---

vom Urteil betroffene St. Galler Justizdirektorin Karin Keller-Sutter das Verdikt aus Lausanne bereits mit einem Postulat zur Revision des Ausländergesetzes: Nach ihrem Willen sollten unzureichend integrierte Ausländer weggewiesen werden können, sobald sie gegen die Rechtsordnung verstossen, auch wenn das Delikt nicht schwer wiegt. FDP-Nationalrat Philipp Müller, der in den 1990er Jahren per Initiative den Ausländerbestand auf 18 Prozent fixieren wollte und auch bei der Anti-Einbürgerungsinitiative in Grossinseraten gegen den «Richterstaat» agitierte, ortete in Übereinstimmung mit seiner St. Galler Parteikollegin eine «Gesetzeslücke», die rasch geschlossen werden müsse. Mit der parlamentarischen Initiative vom 19. März 2008 verlangte er eine neue, äusserst willküranfällige Gesetzesbestimmung, die es erlaubte, «integrationsunwillige» Niedergelassene auch dann zu Jahresaufenthaltern zurückzustufen, wenn sie nicht straffällig geworden sind. Folge: Der Status ausländischer Mitmenschen könnte auch nach jahrzehntelanger Anwesenheit ohne triftigen äusseren Anlass jederzeit prekariert werden.

Bestraft würde damit nicht primär ein Verhalten, sondern die (missliebige) Gesinnung. Entgegen dem Fundament des säkularisierten Staates, der «anstelle von ausgreifenden Wertebekennnissen (...) Gesetzesloyalität [als] Grundlage des gemeinsamen Zusammenlebens» postuliert, wie der Verfassungsrechtler und ehemalige Richter am deutschen Bundesverfassungsgericht Ernst-Wolfgang Böckenförde treffend formulierte, würden von ImmigrantInnen neue Bekenntnisse eingefordert statt «blosser» Gesetzestreue – auf Kosten der Gedankenfreiheit - genehme Haltungen.

### **Legiferitis – Gesetze gegen den Rechtsstaat**

Der beschriebene gesetzgeberische Aktivismus, der politische Prozesse einem



Dauerstress aussetzt und agiert, ohne zuvor die Wirkung einer gesetzlichen Massnahme überhaupt abzuwarten, ist rechtspolitisch irrational. Bezweckt wird aber populistische Dauer-Erregung, mit der die immer gleichen ausländerfeindlichen Ressentiments für parteipolitische Interessen und zu Lasten verfassungsmässiger Grundrechte von AusländerInnen mobilisiert werden sollen.

Gleichzeitig werden die Möglichkeiten gesetzlicher Problemlösungen überschätzt: Indem das Legale gesetzlich immer enger definiert wird, wird Unerwünschtes nicht aus der Welt geschaffen, sondern als Illegalisiertes vermehrt. Als Problem vermeintlich eliminiert, wäre es nur dann, wenn es sich ausländerrechtlich gesprochen ausschaffen liesse. Dass dies aber im liberalen Staat eine Illusion wäre, zeigt nicht erst die Tatsache, dass mitten unter uns schon viele Jahre 100 000 Menschen – und vielleicht auch mehr – leben, obwohl sie von Gesetzes wegen nicht hier sein dürften.

Bei Philipp Reemtsma, in zahlreichen Disziplinen beheimateter Geisteswissenschaftler und Autor einer weitläufigen Studie zum Phänomen der Gewalt in der Moderne, liest sich das der beschriebenen Gesetzgebungspolitik zugrunde liegende totalitäre Demokratieverständnis so: «In der ideologischen Orientierung auf das <Volk> anstelle des Staates (...) werden die Machtverhältnisse (...) nicht rechtsförmig, sondern nach Zweckmässigkeitsgesichtspunkten geregelt, wobei Letztere dann dazu führen, dass die Macht sich personalisiert und die begründungslose Entscheidung fetischisiert wird. Der Fluchtpunkt ist der Führerstaat, dessen Oberhaupt nicht mehr durch Verfassungsähnliches legitimiert ist, sondern nur Gefolgschaften kennt...» Dass die Identifizierung von Machtkonstellationen und politischen Tendenzen in der aktuellen schweizerischen Demokratie mit dem nationalsozialistischen Deutschland der 1930er Jahre in mehrfacher Hinsicht abwegig wäre, ändert nichts

daran, dass das Demokratieverständnis à la SVP und der damit einhergehende schamlos ausländerfeindliche Aktivismus dem beschriebenen totalitären Muster der Herrschaftslegitimierung verwandt ist. Das gebietet die deutliche Benennung und scharfe Zurückweisung einer rechtsstaatsfeindlichen Auffassung von Demokratie, die glaubt, Verfassung und Völkerrecht aushebeln zu können und sich anschickt, anstelle der rechtsstaatlichen Demokratie eine totalitäre zu etablieren.

Das Abstimmungsverdict vom 1. Juni ist ein wichtiges Signal gegen ein solches Demokratieverständnis, das den vermeintlichen «Richterstaat» (einschliesslich der fremden Vögte des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Strassburg) zum Feindbild stilisiert. Weitere harte Bewährungsproben stehen der rechtsstaatlichen Demokratie in diesem Kontext aber noch bevor. ●

<sup>1</sup> U. Zimmerli: Die vom Volk erlassene Verfassung gilt auch für den Souverän, NZZ, 25.7.2003.

<sup>2</sup> Sie spiegelt das Verhältnis der Einbürgerungen zur Zahl der AusländerInnen in einem Land und nicht zur gesamten Wohnbevölkerung.

<sup>3</sup> Eine Rolle spielte wohl auch, dass die Abstimmung teilweise zu einem Plebiszit über den rüden Umgang der SVP mit Justizministerin Eveline Widmer-Schlumpf wurde, die das bundesrätliche Nein zur Einbürgerungsinitiative sehr sachlich und überzeugend vertrat.

<sup>4</sup> Noch weiter gehend sollte gemäss der parlamentarischen Initiative das Einbürgerungsgesuch erst gestellt werden können, wenn die Gesuchstellerin sieben Jahre lang im Besitz der Niederlassungsbewilligung war. Faktisch hätte dieses Kriterium zur Folge, dass die bisherige Wohnsitzfrist im Regelfall um mehrere Jahre verlängert würde und eine Vielzahl gut integrierter ImmigrantInnen auch nach zwanzig Jahren keinen Schweizer Pass beantragen könnte.

<sup>5</sup> Urteil 2C\_536/2007 vom 25.2.2008

<sup>6</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde, Der säkularisierte Staat, München 2007: 36.

<sup>7</sup> Jan Philipp Reemtsma, Vertrauen und Gewalt. Versuch über eine besondere Konstellation der Moderne, Hamburg 2008: 179.