Schweizerisches Bundesblatt.

XV. Jahrgang. III.

Nr. 30.

11. Juli 1863.

Jahresabonnement (portofrei in der ganzen Schweiz): 4 Frk.
Einrückungsgebühr per Zeile 15 Cent.— Inserate sind frankirt an die Expedition einzusenden
Druck und Expedition der Stämpfischen Buchdruckerei (G. Hünerwadel) in Bern.

B e r i c h t

der

Minderheit der nationalrätlichen Kommission über den Gesetzesentwurf betreffend die Niederlassungsverhältnisse.

(Vom 3. Juli 1863.)

Tit. I

Drei Kommissionsmitglieder (die Herren Camperio, de Miéville und Segeffer) schlagen dem Nationalrathe vor, auf den Gesetzesentwurf über die rechtlichen Folgen der Niederlassung nicht einzutreten.

Zu den Schlüssen einig, sind sie es nicht ganz in der Begründung.

Ein Mitglied (Herr Camperio) bestreitet die Kompetenz der Bundesversammlung nicht unbedingt. Die beiden andern sind in der Hauptsache einig; da der Bericht jedoch nur Einen zum Verfasser hat, so ist es möglich, daß das zweite Mitglied nicht ohne Vorbehalt allen seinen Erörterungen und Ausführungen beipflichtet. Diese Bemerkungen bezwecken, jedem seine Verantwortlichkeit zu belassen.

Der Gesetzesentwurf geht ebensowol aus der Initiative der Bundesversammlung selbst, als aus derjenigen des Bundesrathes hervor. Seinen Bestimmungen ist insgesammt durch die Rätthe gerufen worden: denjenigen betreffend die kantonalen Steuern und die Gemeindeabgaben am 18. April 1860, 10. Juli 1861, 16. Juli 1861; denjenigen über das Vormundschaftswesen am 6. Februar 1852; — denjenigen betreffend Ehe-, Familien- und Erbschaftsverhältnisse am 24. Juli 1862. Jede dieser Entscheidungen ist ohne ernstliche Opposition mit großer Mehrheit beschlossen worden. Die Kantonsregierungen haben dagegen keine Einsprache erhoben. Die öffentliche Meinung wurde dadurch nicht aufgeregt, und die Presse

ist stumm geblieben. — Ganz anders verhält es sich jetzt, nachdem der Bundesrath, jenem Verlangen Folge gebend, dieselben in einem Gesetzentwurf gesammelt und zusammengestellt hat. Die Opposition macht sich mit einer Energie und Beharrlichkeit geltend, welche noch nicht nachgelassen hat. Diese Bestimmungen, die vereinzelt günstig aufgenommen wurden, sind später bitter getadelt worden. Die Bundesbehörden selbst haben ihnen durch ihre Verhandlungen eine große Bedeutung verliehen. Das Departement hat für ihre Abfassung Fachmänner zugezogen. Die lange Diskussion im Ständerath bezweckte, auf die Wichtigkeit der Frage aufmerksam zu machen. Auch der Nationalrath hat dieselbe hervorgehoben, indem er den Entwurf einer zahlreichen Kommission als gewöhnlich zuwies, die Berathung auf eine spätere Session vertagte und die Mittheilung der Akten an alle Kantonregierungen verfügte. — Dieses allgemeine Aufsehen ist charakteristisch. Es beweist, daß die wahre Frage bei den einzelnen Entschieden nicht ins Auge gefaßt worden, daß sie aber gegenwärtig sie insgesammt beherrscht. Diese Frage ist die der Kompetenz der Bundesversammlung in Sachen der Gesetzgebung. Die Massen haben gefühlt, daß der Grundsatz der Kantonsouveränität auf dem Spiele steht und daß er niemals stärker gefährdet gewesen. Diese Bewegung ist eine berechtigte und scheint uns vollkommen begründet. Wir betrachten es als eine glückliche Fügung, daß eine so ernste Diskussion sich bei dem Anlasse gesetzlicher Bestimmungen erhoben hat, welche sonst die Gemüther wenig aufregen und nur die Aufmerksamkeit des Rechtskundigen erwecken. Sie wird sich um so ruhiger, um so freier von fremden Beimischungen bewegen.

In einem Einheitsstaate würde der Gesetzentwurf grundsätzlich auf keinen Widerspruch stoßen. Er würde den ersten Abschnitt des Civilprozeßgesetzes über den Gerichtsstand und die Befugnisse der Gerichte bilden. — In einem Bundesstaate ist dem nicht also; denn da bestehen zwei Souveränitäten, sie begegnen sich und stoßen mitunter selbst gegen einander.

Man mag versuchen, die Kantonsouveränität zu übersehen, zu behaupten, daß Diejenigen, welche noch von ihr sprechen, veraltete Lehren aufrecht halten, — man mag die Bemühungen, welche eine Abstimmung erfolglos zu machen vermag, belächeln. Es ist dies möglich; Beispiele dafür fehlen nicht. Allein diese Lehren, welche man veraltet nennt, sind die Grundsätze der Bundesverfassung, sie sind in der Bundesverfassung enthalten, weil sie die Grundsätze des Schweizervolkes sind, und ganz seiner Natur entsprechen. — Das Prinzip des Lebens, der Kraft, welches dem Schweizervolk inne wohnt, seine Macht und seine Unabhängigkeit sichert, ist das der Freiheit. Die Freiheit des Einzelnen gegenüber den Kantonregierungen, die daraus für Jeden herrfließende Verantwortlichkeit, welche die individuelle Anregung und Thatkraft erzeugt, — edle Eigenschaften, welche nach allen Richtungen hin überströmen, in der Religion, Politik, Wissenschaft, in Gewerben und Handel: sie bilden un-

fern Ruhm und unsere Kraft in allen Kämpfen. Der Begriff der Freiheit ist der nämliche für den Staat wie für den Einzelnen. Gleichwie der Einzelne darauf nur insoweit verzichtet, als es das Staatsleben unbedingt erfordert, und um so freier und glücklicher, der Staat um so gedeichtlicher sich befindet, als dieser Verzicht ein beschränkter ist; ebenso darf in einer Eidgenossenschaft der Stand nur auf das verzichten, was für den Bestand und die Unabhängigkeit des Bundes unerlässlich ist, und je beschränkter dieser Verzicht sein wird, um so freier, glücklicher wird der Stand, um so stärker und gedeichtlicher wird der Bund sich befinden. Darum setzen die Bürger Werth auf die Kantonsouveränität, wie auf die individuelle Freiheit. In beiden Beziehungen ist es die Freiheit, nach der sie streben. Die Freiheit läßt ihre unschätzbaren Vortheile durch einige Uebelstände entgelten, man muß sie zu ertragen wissen; es ist dieß in den menschlichen Verhältnissen bedingt. Diese Uebelstände nun suchen ihre Gegner zum Vorwande zu nehmen, um sie einzuschränken. Ihre Beweggründe, ihre Mittel sind die gleichen gegenüber der individuellen Freiheit und gegenüber der Kantonsouveränität. — In einem Staate findet derjenige, der ihn leitet, der in seinem Namen befiehlt, die individuelle Freiheit immer lästig, und sucht unter dem Namen der Ordnung, der Staatswohlfaht seinen Willen den Andern zum Gesetz zu machen. Ebenso scheidet in einer Eidgenossenschaft denjenigen, welche sie leiten, den Ständen, die an der Spitze stehen, die Freiheit der Stände immer lästig; die erstern opfern gerne die Kantonsouveränität, sobald nur die ihrige die Oberhand über Alle gewinnt. Immer aber tritt ein Zeitpunkt ein, wo in den Staaten die Macht dem entschlüpft, der sie gebrauchte und mißbrauchte, und wo er nur in der Freiheit Schutz findet. Immer kommt in einer Eidgenossenschaft der Zeitpunkt, wo die Majoritäten sich ändern, die Einflüsse wechseln und die Stände, welche so eben noch die Bundesallgewalt vertheidigten, genöthigt sind, sich unter den Schutz der Kantonsouveränität zu stellen. — Man hat denn auch endlich erkannt, daß die reichlich entwickelte individuelle Freiheit eigentlich dem Ganzen zu gut komme, gleich wie die fest aufrecht gehaltene Kantonsouveränität allen Ständen fruchte, und daß sie vereinigt die Kraft, das Glük der schweiz. Eidgenossenschaft und den Grund ihres Bestandes bilden. Von dieser Auffassung ausgehend, hat die Verfassung vor Allem bestimmt: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.“ (Art. 3.) Mit andern Worten, die Kantonsouveränität ist die Regel, die Bundesjoueränität die Ausnahme; so lautet das Gesetz. Es mag einigen Personen mißfallen und Einheitsbestrebungen verhindern; allein es besteht und muß geachtet werden. Zu gleicher Zeit, als man den Art. 3 geschrieben, schrieb man auch den Art. 74, Ziff. 17, der eine große Drohung für die Kantone, eine große Versuchung für die Unitarier ist:

- Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Rätthe fallen, sind . . . Kompetenzstreitigkeiten, insbesondere darüber,
- a. ob ein Gegenstand in den Bereich des Bundes oder der Kantonal-souveränität gehöre;
 - b. ob eine Frage in die Kompetenz des Bundesrathes oder des Bundesgerichtes falle.

Die Ueberlassung des Entscheides über die Kompetenz an die Bundesbehörde gibt dieser in der Wirklichkeit die überwiegende Souveränität. Allein diese Gewalt muß inner den Schranken der Verfassung nach ihrem Wortlaut, in ihrem Sinn und Geiste ausgeübt werden. Diente dieser Artikel je zum Ausgangspunkte eines Uebergriffes in die Rechte der Kantone, eines Gewaltmittels zu seiner Ausführung, so lägen darin einfach zwei Verfassungsverletzungen, statt einer. Die Bundesversammlung würde zu einem Nationalkonvente, die Schweiz hätte kein anderes Grundgesetz, als die Launen und das Belieben der Mehrheit; es wäre dieß ein Despotismus der schlimmsten Art. Die Form, in welcher die Bundesversammlung (die zur Bundesversammlung vereinigten beiden Rätthe) diese Gewalt ausübt, beweist, daß sie als Gericht und nicht als Gesetzgeber spricht. Sie wendet nur die Verfassung auf einen besondern Fall an. Darin liegt die Gewährleistung. — Der Grundsatz, auf welchem der gegenwärtige Entwurf beruht, würde diese richterliche Allgewalt auf die getrennt stimmenden Rätthe übertragen. Durch die Umwandlung der Entscheidungen über besondere Fälle in ein allgemeines Gesetz würden die Rätthe bald die Möglichkeit finden, die Bundesverfassung selbst zu ändern, ohne an die Formen des Art. 111 gebunden zu sein, und ohne die Gewährleistung der doppelten Mehrheit der Schweizerbürger und der Kantone.

Das zu beweisen wird nicht schwer fallen.

Die innere Gliederung der Bundesverfassung ist sehr einfach. Der erste Abschnitt stellt die Befugnisse der eidg. Behörden fest. Der zweite Abschnitt organisirt diese Behörden, der dritte Abschnitt endlich regelt das Revisionsverfahren. Die Befugnisse der Bundesbehörden können in drei große Kategorien getheilt werden. Die erste enthält die Gegenstände, über welche die Bundes-souveränität in vollem Umfange oder in vorwiegender Weise zur Anwendung kommt: Die auswärtigen Beziehungen, das Militärwesen, die Universität und die polytechnische Schule, die Zölle, die Posten, das Münzwesen u. c. Die zweite Kategorie umfaßt gewisse Gegenstände, die der Kantonal-souveränität überlassen sind, immerhin jedoch unter der Oberaufsicht der Eidgenossenschaft stehen, damit diese gewissen, in der Verfassung enthaltenen und durch sie gewährleisteten Grundsätzen Achtung verschaffe: Die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen Formen, seien diese repräsentativ oder demokratisch; die Möglichkeit der Verfassungsrevision, sobald die Mehrheit der Bürger sie verlangt; die Handels- und Gewerbefreiheit; die Religionsfreiheit; die Pres-

freiheit; die Freiheit des Vereinswesens; das Recht der freien Niederlassung der Eidgenossen u. c. Die dritte Kategorie umfaßt die Konflikte zwischen Kantonen. Der Bund entscheidet darüber. Dieß ist einer seiner wesentlichen Zwecke.

Die Thätigkeit der Bundesbehörden wechselt, je nachdem sie in der einen oder andern dieser Kategorien sich äußert. In der ersten ist sie vollkommen frei. Die Bundesversammlung erläßt Gesetze, welche diese Verhältnisse bis in die kleinsten Einzelheiten regeln können. Der Bundesrath faßt noch eingehendere Vollziehungsbeschlüsse und bringt sie zur Anwendung. Wenn die Dazwischenkunft der Gerichte nöthig wird, so handelt das Bundesgericht entweder selbst oder durch Delegation. Für die zweite Kategorie schließt das Aufsichtrecht über die Gesetze und Beschlüsse der Kantonsregierungen den Gedanken aus, das Gesetz selbst zu machen und solche Beschlüsse selbst zu fassen. Man überwacht nicht die Redaktion eines Gesetzes, das man selbst macht, noch Handlungen, die man selbst begeht. Die Bundesbehörden beseitigen hier durch ihre Mahnungen und nöthigenfalls durch eine wirkliche Aufhebung Verletzungen der Verfassungsgrundsätze. Sie können aber keine Präventivgesetzgebung erlassen, welche die Anwendung dieser Grundsätze zum voraus regeln und entwickeln würde. Darin läge die Vernichtung der Kantone. — Zugaben, daß jede der konstitutionellen Garantien dem Bunde das Recht verleihe, über den Gegenstand dieser Garantien Gesetze zu erlassen, wäre nichts anderes als die Möglichkeit einer eidg. Gesetzgebung über die Ausübung der politischen Rechte, über die Form der Kantonsregierungen, über das Gewerbswesen, den Handel, die Presse, die Religion, das Vereinswesen u. s. w. zugeben. Alles das würde sich durch die nämlichen Gründe rechtfertigen lassen, welche den Gesetzentwurf über das Niederlassungswesen unterstützen.

Man wird ohne Zweifel diese Darstellung der Uebertreibung bezichtigen; man wird behaupten, daß niemand daran denke, so weit zu gehen. Nichtsdestoweniger ist es wahr, daß durch den ersten Schritt auf diesem Gebiete dieses Recht anerkannt sein wird. Die Kantone werden das Recht der Gesetzgebung über diese Verhältnisse nur noch aus Duldung besitzen. Wenn dieses Gebiet nicht ganz eingenommen wird, so wird dieß nur geschehen, weil es den Bundesbehörden so beliebt, und sie für den Augenblick durch die Klugheit davon zurückgehalten werden. Principiis obsta. — Die dritte Kategorie setzt noch viel weniger das Recht der Gesetzgebung voraus. Die Bundesversammlung erkennt als Gericht über jeden besondern Fall. Zu keinen Zeiten ist noch einem Gericht die gesetzgebende Gewalt zugestanden worden. Sie der Bundesversammlung auf Grund jedes Konfliktes, der ihr unterbreitet ist, zuerkennen, hieße ihr dieselbe über alle Fragen ohne Ausnahmen verleihen, denn es gibt deren keine, die ihr nicht unter dieser Form vorliegen könnte. Die gesetzgebende Bundesgewalt beschränkt sich auf die wesentlich eidgenössischen Verhältnisse, wo die Bundes-

souveränität uneingeschränkt ist. Für alle übrigen verbleibt diese Gewalt den Kantonen unter eidg. Aufsicht. Das ist so wahr, daß bei den Bestimmungen über die Thätigkeit der Bundesbehörden die Verfassung gewissermaßen alle Fälle aufzählt, wo ein Gesetz möglich ist (Art. 55, 56, 74, §. 1, 9, 11, 13). Sie schweigt über die der Oberaufsicht des Bundes unterliegenden Verhältnisse und über die Konflikte. Dieses Stillschweigen kommt den Kantonen zu gut. (Art. 3.)

Die Mehrheit, auf dieses Gebiet sich stellend, sucht den Kommissions-Gesetzentwurf zu rechtfertigen, indem sie auf den Art. 74, §. 13 sich stützt: „Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind: Gesetzliche Verfügungen über Niederlassungsverhältnisse, über Heimathlose, Fremdenpolizei und Sanitätswesen.“ Diese Begründung ist schon wiederholt zurückgewiesen worden. Der zweite Abschnitt der Bundesverfassung hat nicht zum Zwecke, die Grenzen der Kantonsouveränität und der Bundesouveränität festzustellen; jeder der beiden Gewalten ist ihr Theil zugewiesen durch den ersten Abschnitt und ausschließlich durch diesen Abschnitt. Der zweite Abschnitt bezeichnet den Modus der Ausübung der Bundesouveränität in dem Bereiche, der ihr angewiesen ist; allein er kann sie nicht erweitern. Um zu ermitteln, welche der gesetzgeberischen Bestimmungen, betreffend die freie Niederlassung, dem Bunde zustehen, muß der erste Abschnitt zu Rathe gezogen werden; wir finden sie im Art. 41, Ziffer 3: ein Bundesgesetz wird die Dauer der Niederlassungsbewilligung, so wie das Maximum der zur Erlangung derselben an den Kanton zu entrichtenden Kanzleigebühren bestimmen. Dieses Gesetz besteht; es trägt das Datum des 10. Dezember 1849. Die Bundesverfassung sieht andere gesetzliche Bestimmungen über die freie Niederlassung weder voraus, noch ermächtigt sie dazu. Dazu kommt, daß das Wort Niederlassung, das dem Entwurfe als Titel dient, noch ganz andere Dinge deckt, die unter diesem Namen sich verbergen; der Entwurf enthält eine ganze Gesetzgebung über das Steuerwesen, Familienrecht, die Vormundschafts-, Konkurs- und Erbschaftsverhältnisse. Wo findet sich nun eine Bestimmung, welche diese wichtigen Gegenstände unter die Bundesouveränität stellt? sie der Bundesgesetzgebung unterwirft? Es findet sich keine Spur davon. — Allerdings sind einige Fragen dieser Art an die Bundesversammlung gelangt und werden noch in Folge von Streitigkeiten zwischen den Regierungen dahin gelangen. Nach Maßgabe des Art. 14 ist sie befugt, darüber in jedem besondern Falle zu entscheiden. Weiter gehen kann sie nicht. Ein allgemeines Gesetz erlassen, das die Verfassung grundsätzlich auslegt, statt deren Wortlaut auf besondere vorhandene Fälle anzuwenden, hieße die authentische Auslegung der Verfassung sich anmaßen, welche dem zusteht, der die Gewalt hat, die Verfassung zu machen, nämlich der Mehrheit der Schweizerbürger in Verbindung mit der Mehrheit der Stände.

Mit der Verweisung auf die große Zahl von Konflikten will man uns die Nützlichkeit des Gesetzes anrühmen. Es soll dasselbe deren Zahl vermindern, die Bundesversammlung einer lästigen Arbeit, welche mit ihren Uebungen und ihrem politischen Charakter nur schlecht sich vereinbaren lasse, entheben. Diese Begründung verläßt den Boden des Rechts, um sich auf den des Nützlichen zu stellen. Wir haben im Verlaufe der Zeit diese Lehre durch einen Redner im Nationalrathe in folgende Worte kleiden hören: Wenn die Bundesversammlung die Kompetenz nicht besitzt, so wird sie sich dieselbe nehmen. Darin liegt die Negation jeder Verfassung; denn die Verfassungen sind eben zu dem Zwecke gemacht, um eine Gelegenheitsmajorität zu hindern, ihren Willen zum Gesetz zu machen, nur weil es eben ihr Wille ist. Die Bundesverfassung besitzt in dieser Hinsicht eine noch höhere Weihe als die Verfassungen von Einheitsstaaten. Sie wird gewissermaßen zum Vertrag, und erst nach reiflicher Erörterung darüber haben die Kantone zu deren Annahme mit allen ihren Bedingungen eingewilligt. Sie war ein Werk der Transaktion. — Nicht mehr an ihre Vorschriften sich halten, nur nach Dem streben, was man mit Recht oder Unrecht für nützlich hält, hieße die Anarchie in den eidgenössischen Verhältnissen und mit ihr die Abneigung gegen unsere politischen Einrichtungen herbeiführen.

Es lohnt sich der Mühe, hierüber nachzudenken. — Wir sagen also: Wäre dieses Gesetz auch nützlich, zweckmäßig, so bald die Bundesversammlung nicht kompetent ist, muß sie es verwerfen.

Uebrigens ist diese Nützlichkeit noch sehr zweifelhaft.

Das Gesetz sieht nicht alle Arten von Konflikten vor, um sie zu regeln. Das Departement ist vor dem Schwierigsten zurückgewichen, und der Ständerath hat, noch weiter gehend, mehrere derselben gestrichen. Es enthält eigentlich nur die schon mehrmals durch die Bundesversammlung erledigten, deren Lösungen eine rechtliche Uebung gebildet haben, die ihrer Wiederkehr vorbeugen wird. Das hat mehreren Personen zu der Bemerkung Veranlassung gegeben: der Zweck des Entwurfes sei weniger, die Lösung schon erledigter Fragen zu erleichtern, als vielmehr durch einen Vorgang die gesetzgeberische Gewalt der Bundesversammlung zu kräftigen. — Ohne Zweifel werden noch manche Rekurse eintreffen; ein Prozeßsüchtiger erschöpft alle Rechtsmittel. Vom erstinstanzlichen Gericht eines Kantons appellirt er an die Obergerichte, von den kantonalen Obergerichten an den Bundesrath, von dem Bundesrath an die Bundesversammlung, und würde von dieser gerne noch an einen europäischen Kongreß appelliren, wenn es möglich wäre. Das sind so Eigenheiten des menschlichen Geistes. Die ausführlichsten Gesetze vermöchten hiegegen nichts; vielmehr würden sie nur Stoff zu Fragen über die Auslegung geben und Anlaß zu neuen Rekursen liefern. — Die Bundesversammlung muß sich darcin schiken; es ist eine Last, deren sie sich nicht wird entledigen können, weder auf das Bundesgericht, da die Verfassung sie ihr auferlegt hat,

noch durch das Mittel einer ins Einzelne eingehenden Gesetzgebung, die nur die Zahl der Aefurje vermehren würde.

Wir haben lange, vielleicht nur zu lange über diese Kompetenzfrage gesprochen. Wir thaten es, weil sie uns von höchster Wichtigkeit zu sein scheint. Wir verhehlen uns keineswegs, daß die Tagesbestrebungen unserer Anschauungsweise wenig günstig sind. Der Grundsatz der Bundes-souveränität mußte im Jahre 1848 bei der frischen Erinnerung an die Gefahr, in welche ihre Schwäche sie gebracht hatte, mit größerer Bestimmtheit in unsern Einrichtungen Ausdruck finden. Dieses Streben hat natürlich sich entwickeln müssen, da es einem Bedürfniß entsprach. Allein kluge Männer wissen, daß es Augenblicke gibt, wo es gut und patriotisch ist, zu widerstehen, weil sie wissen, daß politische Einrichtungen immer durch die Uebertreibung ihres Prinzips zu Grunde gerichtet werden.

Bern, den 3. Juli 1863.

Der Berichterstatter der Minderheit:

L. de Miéville

Bericht der Minderheit der nationalrätlichen Kommission über den Geszentwurf betreffend die Niederlassungsverhältnisse. (Vom 3. Juli 1863.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1863
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.07.1863
Date	
Data	
Seite	89-96
Page	
Pagina	
Ref. No	10 004 113

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.