

Bericht

der

Minderheit der nationalrätlichen Commission über den
 Rekurs der Eheleute Emmenegger von Schüpfheim,
 zur Zeit in Bukten, betreffend Entzug der Nieder-
 lassung.

(Vom 2. Juni 1882.)

Tit.

Wie Ihnen bereits bekannt ist, theilt sich Ihre Commission betreffend das vorliegende Traktandum in zwei Parteien, von welchen die eine Ihnen die Guttheißung, die andere die Abweisung des sachbezüglichen Rekurses beantragt. Die Commissionsminderheit, vertreten durch den Unterzeichneten, billigt in Uebereinstimmung mit dem Ständerathe den angefochtenen Entscheid des Bundesrathes und stützt sich hierbei im Wesentlichen auf die Argumente, welche in dem zweiten bundesrätlichen Berichte enthalten sind. Ich habe deßhalb ursprünglich geglaubt, von der Abfassung eines eigenen schriftlichen Berichtes absehen zu können; die Art und Weise jedoch, wie die Commissionsmehrheit ihren Antrag begründet, nöthigt mich, auch meinerseits meinen Standpunkt klarer darzulegen.

Der gegnerische Bericht besteht nämlich der Hauptsache nach in einer längeren geschichtlichen Auseinandersetzung, wie bei den Berathungen der neuen Bundesverfassung ein weitherziger Geist betreffend das Niederlassungswesen gewaltet habe und wie namentlich ein nicht bloß interkantonaes, sondern ein individuelles Recht

eines jeden einzelnen Schweizerbürgers auf freie Niederlassung habe konstituiert werden wollen. Man könnte deßhalb versucht sein, zu glauben, daß die Commissionsminderheit dieses individuelle Niederlassungsrecht nicht anerkennen wolle und hierin die Differenz zwischen den beiden einander gegenüberstehenden Standpunkten liege. Dieses ist jedoch keineswegs der Fall, sondern der Unterzeichnete, und wenn ich recht verstehe, auch der Bundesrath, ist völlig damit einverstanden, daß die neue Bundesverfassung den Schweizerbürgern ein individuelles Recht auf freie Niederlassung in jedem Theile des Staatsgebietes gewährt, und auch ich darf sagen, daß ich diesen Grundsatz als eine der schönsten Errungenschaften der Verfassungsrevision begrüße.

Es fällt deßhalb der größte Theil der gegnerischen Deduktionen als rein überflüssig dahin, und ich bitte Sie, über jenen weitläufigen Auseinandersetzungen den eigentlichen Kern der heute zu entscheidenden Frage nicht zu übersehen. Letzterer besteht nicht darin, ob das Recht der Niederlassung als ein interkantonaes oder als ein individuelles zu betrachten sei, sondern vielmehr darin, wie es in den Ausnahmefällen, in welchen die Bundesverfassung einen Entzug des anerkannt individuellen Rechtes gestattet, zu halten, durch welche Behörden und für welches Gebiet dieser Entzug zu verfügen sei.

Was das Thatsächliche des Rekurses betrifft, so verweise ich auf den Bericht des Bundesrathes. Es ist unbestritten, daß Rekurrent wiederholt wegen schwerer Vergehen bestraft worden ist und daher an und für sich die Bestimmungen von § 5, 3 auf ihn zutreffen, das heißt, ihm die Niederlassung entzogen werden kann. Derselbe ist denn auch schon früher, als er noch in Läfelfingen wohnte, von der Regierung des Kantons Baselland ausgewiesen worden, und die Bundesversammlung hat diesen Ausweisungsbeschluß bestätigt. Seitdem ist Emmenegger von seiner frühern Niederlassungsgemeinde in das benachbarte, $\frac{1}{2}$ Stund entfernte Bukten hinübergezogen und behauptet nun, dort verbleiben zu dürfen, während die Regierung von Baselland sich zu einer Ausweisung aus dem ganzen Kanton berechtigt hält. Auf erfolgten Rekurs hat der Bundesrath die Auffassung der Regierung bestätigt und es hat sich der Ständerath auf denselben Standpunkt gestellt; dagegen will die Commissionsmehrheit den Rekurs der Eheleute Emmenegger schützen und den fraglichen Ausweisungsbeschluß aufheben.

Es stützt sich diese Ansicht auf § 45, Lemma 1 der Bundesverfassung. „Es werde hier ein Recht der Niederlassung von Ort zu Ort konstituiert und es sei dieses Recht ein individuelles, nicht bloß ein interkantonaes.“ Hieraus wird gefolgert, daß die Bewilligung,

respektive die Verweigerung und der Entzug der Niederlassung Sache der Gemeinde und nicht des Kantons sei und sich daher auch nur auf den betreffenden Gemeindebann beziehen dürfe.

Wie ich Ihnen nun im Anfange meines Berichtes ausgeführt habe, ist die Commissionsminderheit mit der durch die Commissionsmehrheit gegebenen Interpretation des § 45, Lemma 1 völlig einverstanden. Wenn ich jedoch die von der Gegenpartei gesetzte Prämisse vollkommen acceptire, so kann ich dagegen die hieraus gezogene Folgerung nicht anerkennen, daß in den Ausnahmefällen, in welchen ganz allgemein die Berechtigung zur Verweigerung, respektive zum Entzuge des freien Niederlassungsrechtes ertheilt ist, diese Berechtigung nur den Gemeinden und nur für ihren Gemeindebann zustehe.

In dem ganzen Lemma 1 des § 45 finden Sie eine Erwähnung der Gemeinde mit keinem Worte enthalten, sondern nur den Ausdruck „an jedem Orte“. „Ort“ ist aber keineswegs identisch mit „Gemeinde“. Es kann eine Gemeinde viele kleinere Ortschaften umfassen; ja es ist der Ausdruck Ort nicht einmal gleichbedeutend mit Ortschaft, sondern bezeichnet einen beliebigen, mit der politischen Eintheilung des Staatsgebietes in keiner Weise zusammenfallenden, räumlich abgegrenzten Theil der Erdoberfläche. Also nicht bloß von Kanton zu Kanton, nicht bloß von Gemeinde zu Gemeinde, sondern auch innerhalb derselben Gemeinde, von jedem Theile zum andern, geht das freie Niederlassungsrecht.

Mit demselben Rechte, mit welchem die Commissionsmehrheit aus dem Wortlaute des § 45, Lemma 1 den Schluß zieht, daß die Niederlassung nur von Gemeinde zu Gemeinde entzogen werden dürfe, könnte daher gesagt werden, daß auch innerhalb einer Gemeinde der Entzug der Niederlassung nur von einem Theile zum andern erfolgen dürfe, nicht für das ganze Gemeindegebiet. Eventuell wären unter den Gemeinden, die hier in Betracht kommen, nur diejenigen der untersten Art, die kleinsten politischen Unterabtheilungen des Staatsgebietes zu verstehen, z. B. im Kanton Thurgau die Ortsgemeinden (im Gegensatz zu den Munizipalgemeinden), Gemeinden, welchen bisanhin absolut keine Kompetenz im Niederlassungswesen zugekommen ist. Sie werden nun wohl Alle mit mir einig gehen, daß eine derartige Regulirung des Niederlassungswesens nicht in dem Willen des Gesetzgebers lag; aber ebenso wenig dürfen Sie dann die von der Commissionsmehrheit in ganz gleicher Weise aus dem Wortlaute derselben Bestimmung gezogene Folgerung acceptiren.

Gesetzt jedoch, es wäre in dem angerufenen Paragraphen wirklich von einem Niederlassungsrecht von Gemeinde zu Gemeinde ge-

sprochen, so sehe ich selbst dann die logische Nothwendigkeit und Berechtigung des Schlusses nicht ein, daß in den durch die Verfassung vorgesehenen Ausnahmefällen, in welchen das fragliche Recht entzogen werden kann, der Entzug nur für die eine Gemeinde erfolgen dürfe. Wenn z. B. ein Gesetz bestimmen würde, daß der Schweizerbürger in jeder Gemeinde, in der er seinen Wohnsitz nimmt, stimmberechtigt sei, dann aber beigefügt würde, daß diese Berechtigung entzogen werden könne wegen Ausbruch des Konkurses, wegen Verurtheilung zu einer schwereren Strafe etc., so wird wohl Niemand sagen wollen, daß der Entzug des Stimmrechtes jeweils nur für die betreffende Gemeinde erfolge.

Entscheidend für die Frage, wie es in derartigen Ausnahmefällen zu halten sei, ist vielmehr der Wortlaut der betreffenden Bestimmung, in welcher von der allgemeinen Regel eine Ausnahme gestattet wird. Es ist dies Lemma 3 des § 45. Sie ersehen, daß dieses Lemma so allgemein wie nur möglich gefaßt ist und der Gemeinde mit keinem Worte erwähnt, so wenig wie es umgekehrt den Kantonen die Kompetenz in Sachen abspricht.

Meines Erachtens muß nun aber als Grundsatz aufgestellt werden: Wo die Bundesverfassung gestattet, von gewissen Regeln eine Ausnahme zu machen, ohne daß irgendwie nähere Bestimmungen getroffen oder gewisse Organe, welchen die Anwendung des ausnahmsweisen Rechtes zukäme, bezeichnet werden, da fällt das Verfügungsrecht den Kantonen anheim, es kommt die Kantonal-souveränität zur Geltung (§ 3 der Verfassung).

Es muß dieser Grundsatz um so eher anerkannt werden, wenn man bedenkt, wie vor der Revision von 1874 die Regulirung des Niederlassungswesens noch in weit höherem Maße Sache der Kantone war. Falls die Kantonsouveränität in der Weise, wie die Commissionmehrheit glaubt, hätte beseitigt werden wollen, so wäre es Pflicht des Gesetzgebers gewesen, dies ausdrücklich zu sagen, und wenn dies unterblieb und statt dessen dem Artikel eine möglichst allgemeine Fassung gegeben wurde, so folgert hieraus, daß eben in jenen Ausnahmefällen des § 45, Lemma 2 und 3, die bisher bestehende Kantonsouveränität aufrecht erhalten werden sollte.

Für diese Auffassung spricht denn auch sehr klar die geschichtliche Entwicklung des § 45. Ich verweise in dieser Beziehung auf Seite 7 des bundesrätlichen Berichtes. Die daselbst angerufenen Beschlüsse sind zu näherer Redaktion an die Commission überwiesen worden, und letztere hat hierauf dem Paragraphen hinsichtlich der in Frage stehenden Punkte die Fassung gegeben,

die sich auch im § 45 der Verfassung von 1874 vorfindet. Mit dem Wortlaute des Artikels ist aber offenbar auch der Sinn, welcher demselben nach den frühern Berathungen gegeben werden wollte, hinübergenommen worden.

Meines Erachtens bedarf es übrigens dieser geschichtlichen Auseinandersetzungen gar nicht, sondern der weitere Wortlaut des § 45 selbst bestätigt deutlich die Richtigkeit der Ansicht der Commissionsminderheit. Ich berufe mich hiefür auf Lemma 6, in welchem der Kanton ausdrücklich als „die Niederlassung gestattend“ der Gemeinde, von der es nur heißt, daß in ihr der Wohnsitz genommen werde, gegenübergestellt wird. Und es ist dieser Unterschied nicht etwa ein bloß zufälliger, sondern das Resultat einer speziellen Diskussion und Abstimmung, entgegen einem Antrage von Herrn Gonzenbach, welcher den Passus „des die Niederlassung gestattenden Kantons“ durch denjenigen „der die Niederlassung gestattenden Gemeinde“ ersetzen wollte. Wer aber berechtigt ist, eine Befugniß zu gestatten, dem muß auch das Recht zustehen, dieselbe zu verweigern, resp. zu entziehen.

Allerdings ist es dagegen den Kantonen freigestellt, auf dieses Recht zu verzichten, oder dasselbe an die Gemeinden abzutreten; aber selbst für letzteren Fall wird in Lemma 5 verlangt, daß die Regierung vorerst eine Ausweisung zu genehmigen habe.

Zu vorstehenden, aus dem Wortlaute und der Geschichte des § 45 gezogenen Argumenten für die Richtigkeit unserer Ansicht tritt schließlich noch die Natur der Sache hinzu.

Es ist bekannt, wie sehr die Gemeinden, sowohl hinsichtlich ihrer räumlichen Ausdehnung, als hinsichtlich ihrer Bevölkerungszahl innerhalb desselben Kantons und in den verschiedenen Kantonen differiren. Soll nun, nach der Auffassung der Mehrheit, der wiederholt bestrafte Verbrecher hier nur aus einer ganz kleinen Ortschaft, dort aus einem ganz großen Gebiete ausgewiesen werden können?

Andererseits sind wieder manche Ortschaften, die zusammengebaut und in ihrem Verkehr auf's engste verbunden sind, politisch in mehrere Gemeinden getheilt. Ich erinnere z. B. an Zürich und seine Ausgemeinden, wo es vorkommt, daß die Häuserflucht auf der einen Seite der Straße zur Stadt, auf der anderen Seite zu Hottingen gehört. Soll nun ein gewerbsmäßiger Verbrecher, ein Dieb, Hehler, Kuppler, der z. B. in Baselstadt aus dem größten Theil des Kantons ausgewiesen werden könnte, hier nur aus einem Theile des Häuserkomplexes ausgewiesen werden dürfen? Soll es ihm gestattet sein, einfach in das Nachbarhaus, von einer Seite der

Straße in die andere hinüberzuziehen und dort sein Gewerbe fortzusetzen?

Und immer ist es ja wieder der Kanton, der die Eintheilung des Gebietes in die verschiedenen Gemeinden bestimmt und es dadurch in der Hand hat, den Rayon, für welchen die Ausweisung zulässig wäre, zu beschränken oder zu erweitern.

Auch sonst erscheint es richtiger, die Bewilligung, resp. Verweigerung eines so wichtigen Rechtes, wie es das Recht der freien Niederlassung ist, nicht den kleineren Korporationen zu überlassen, die weit mehr allen möglichen kleinlichen Einflüssen zugänglich sind.

Noch mehr! Nach dem Wortlaute des § 45 und nach Ihren wiederholten und konsequenten Entscheiden ist es nicht nöthig, daß die verschiedenen Vergehen, derentwegen die Ausweisung erfolgt, in derselben Gemeinde, in der der Ausgewiesene wohnte, begangen worden sind. Wenn Sie nun die Interpretation der Commissionsmehrheit acceptiren, so gelangen Sie zu der Absurdität, daß ein Verbrecher aus einer Gemeinde, in welcher er gar keine Vergehen verübt hat, ausgewiesen werden kann; dagegen dann ungehindert in die Gemeinde ziehen darf, in der er die verbrecherischen Handlungen verübt hat.

Ist ein derartiges Verhältniß wirklich im Willen des Gesetzgebers? Welche Bedeutung kommt denn überhaupt noch der Bestimmung des § 45, Lemma 2 und 3 zu, wenn die Berechtigung zum Entzuge der Niederlassung auf den engen Bann einer Gemeinde beschränkt wird? Oder welches ist der Zweck der fraglichen Bestimmung? Doch offenbar der, daß man die Möglichkeit eröffnen wollte, anruchige Personen, die gemeingefährlich werden können, aus dem ganzen gefährdeten Gebiete zu vertreiben.

Es kann nun zwar gesagt werden, daß nach der Ansicht der Commissionsminderheit dem Verbrecher die Niederlassung überall außer in seiner Heimatgemeinde entzogen werden könnte und daß hierin eine allzugroße Härte läge. Ich anerkenne jene Möglichkeit vollkommen. Aber damit ist noch nicht gesagt, daß dieselbe eintreten muß oder je eintreten wird. Sind es doch nicht herzlose Barbaren, welchen der Entzug der Niederlassung meiner Ansicht nach überlassen ist, sondern die Kantonsregierungen, welchen man zutrauen kann, daß sie nicht ohne Grund eine Ausweisung verfügen werden. Oder dann schaffen sie überhaupt jede Kantonal-souveränität ab. Sie haben den Kantonen noch weit wichtigere Rechte überlassen, ich nenne z. B. nur die Gesetzgebung über Civil- und Strafrecht. Schaffen Sie dann auch die Bestimmung von § 45, Lemma 2 ab; denn diese könnte ohne besseren Grund zu ganz gleichen Härten führen.

Sie finden übrigens hinsichtlich dieses Punktes in den betreffenden Verhandlungsprotokollen eine den Standpunkt des Gesetzgebers klar kennzeichnende Bemerkung:

„Freilich sei die für Verbrecher in Anspruch genommene Humanität ganz am Platze, allein jedenfalls sei es zunächst Sache der Kantone, sich solchen Gefallenen gegenüber human zu erweisen, bevor andern Kantonen zugemuthet werden dürfe, Personen dieser Art bei sich aufzunehmen und zu behalten.“

Es zeigt auch gerade der vorliegende Fall, daß die von der Commissionsmehrheit angedeutete Gefahr der Inhumanität sehr ferne liegt. Der Rekurrent ist trotz seiner Bestrafungen noch Jahre lang unbehelligt im Kanton Baselland geduldet worden, und erst nachdem er sich neuerdings der Hehlerei in Seidenwaaren verdächtig gemacht hat und dadurch für die dortige Seidenindustrie gefährlich geworden ist, ohne daß allerdings die genügenden juristischen Beweise für seine Schuld erbracht werden konnten, erst da hat die Regierung zum Schutze eines bedeutenden Landesgewerbes die Ausweisung verfügt.

Vorstehenden Auseinandersetzungen gegenüber scheint mir der Umstand von keiner entscheidenden Bedeutung zu sein, daß bei der Abweisung des früheren Rekurses Emmenegger die Bemerkung beigefügt wurde, es walte die Meinung ob, die Eheleute Emmenegger seien nur als aus der Gemeinde Läuelfingen ausgewiesen zu betrachten. Die Frage, wie sie sich heute stellt, ist damals nur nebenbei berührt worden, indem nach der Aktenlage und nach der etwas unbestimmten Fassung des angefochtenen ersten Ausweisungsbeschlusses angenommen werden konnte, daß sich letzterer nur auf die Gemeinde Läuelfingen beziehe und deshalb eine Erledigung des Rekurses ohnehin möglich sei. Unter diesen Umständen mochte es zweckmäßig erscheinen, jene weitere Frage einstweilen noch offen zu lassen. Entschieden wurde letztere nicht, und es ist mit dem betreffenden Zusatze noch keineswegs gesagt, daß die Rekurrenten nur aus der Gemeinde Läuelfingen ausgewiesen werden dürfen. Ueberhaupt wäre es ein sehr gefährlicher Grundsatz, wenn aus solchen, einem Antrage nur so nebenbei angefügten Bemerkungen ein Präjudiz für Fragen, die der Versammlung nicht speziell zum Entscheide unterbreitet worden sind, gezogen werden dürfte.

Ich gelange hiermit zum Schlusse meines Berichtes, und ich hoffe, Ihnen sowohl aus dem Wortlaute, als aus der geschichtlichen Entwicklung des § 45 und aus der Natur der Sache bewiesen zu haben, daß der angefochtene Entscheid des Bundesrathes völlig

richtig ist und ein gegentheiliger Beschluß einen verfassungswidrigen Eingriff in die garantirte Souveränität der Kantone enthalten würde. Demgemäß beantrage ich Ihnen, dem Beschlusse des Ständerathes beizustimmen und den Rekurs Emmenegger als unbegründet abzuweisen.

Frauenfeld, den 2. Juni 1882.

Für die Commissionsminderheit,

Der Berichterstatter:

Bachmann.

Bericht

des

Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die
Hebung der schweizerischen Rindviehzucht.

(Vom 5. Juni 1882.)

Tit.

In das Budget für das laufende Jahr haben Sie eine Subvention von Fr. 20,000 zur Hebung der Rindviehzucht im Allgemeinen und Verbesserung der kleinen Rindviehschläge aufgenommen und uns gleichzeitig eingeladen, über die Verwendung dieses Postens Ihnen bis zur Junisession Bericht und Antrag einzubringen.

Obwohl die Zeit, welche Sie uns für das Studium der Frage gelassen haben, eine ziemlich beschränkte war, so wollen wir mit Rücksicht auf die Wichtigkeit des Gegenstandes nicht ermangeln, Ihrer Einladung jetzt schon Folge zu leisten.

Im Hinblick auf Ihre frühere Einladung vom Dezember 1880, zu untersuchen und Bericht zu erstatten, ob es nicht angemessen sei, einen jährlichen Budgetansatz für Hebung der Rindviehzucht im Allgemeinen aufzunehmen, glauben wir, Ihnen vorerst die Gründe angeben zu sollen, warum wir bis jetzt nicht selbst einen solchen Ansatz bei Ihnen beantragt haben.

In erster Linie müssen wir daran erinnern, daß der Bundesrath nur diejenigen Kredite von Ihnen zu verlangen gehalten ist, die auf einem Bundesgesetze oder -Beschlusse beruhen; es sind dies für die Landwirthschaft und verwandte Zweige:

Bericht der Minderheit der nationalrätlichen Commission über den Rekurs der Eheleute Emmenegger von Schüpflheim, zur Zeit in Bukten, betreffend Entzug der Niederlassung. (Vom 2. Juni 1882.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1882
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	31
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.06.1882
Date	
Data	
Seite	84-92
Page	
Pagina	
Ref. No	10 011 528

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.