

Bericht

der

Kommission des Ständeraths, betreffend den Gesetzentwurf über die politischen Rechte der Niederglassenen und Aufenthalter und den Verlust der politischen Rechte der Schweizerbürger.

(Vom 3. März 1877).

Tit. I

Der Artikel 47 der Bundesverfassung schreibt vor: „Ein Bundesgesetz wird den Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt bestimmen und dabei gleichzeitig über die politischen und bürgerlichen Rechte der schweizerischen Aufenthalter die nähern Vorschriften aufstellen.“

In Ausführung dieses Artikels hatten die eidgenössischen Räte, in ihrer Session vom Dezember 1874, ein Gesetz über das Stimmrecht der Schweizerbürger angenommen. Unterm 23. Mai 1875 der verfassungsmäßigen Probe, dem Referendum, unterstellt, wurde dieses Gesetz von 207,263 Bürgern verworfen, gegen 202,583 annehmende, also mit einer Mehrheit von 4680 Stimmen.

Wir wollen nicht allen Beweggründen nachspüren, welche zu dieser Verwerfung geführt haben, sondern uns darauf beschränken, daran zu erinnern, daß, der allgemeinen Meinung zufolge, diese Verwerfung durch folgende zwei Hauptgründe verursacht worden ist: einem Theile der Bevölkerung, besonders in der deutschen Schweiz, war das Gesetz zu freisinnig in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte, und dagegen einem andern Theile, nament-

lich in der romanischen Schweiz, war es umgekehrt nicht freisinnig genug und zu weit gehend in der Ausschließung von den politischen Rechten.

Ein anderer dem Gesetze gemachter Vorwurf ging dahin, dasselbe stimme nicht hinlänglich mit dem Wortlaute des Art. 47 der Bundesverfassung überein, indem es nämlich keine Bestimmung im Sinne einer klaren, präzisen Festsetzung des Unterschiedes zwischen Niederlassung und Aufenthalt enthalte und auch gänzlich Schweigen über die Frage der zivilrechtlichen Verhältnisse der schweizerischen Aufenthalter beobachte.

Mit Rücksicht auf die klare Vorschrift des Art. 47, welche das betreffende Gesetz nicht als ein bloß fakultatives, sondern als ein nothwendigerweise zu erlassendes bezeichnet, hat der Bundesrath, nach der Volksabstimmung vom 23. Mai 1875, nicht gezögert, seine Aufmerksamkeit neuerdings auf diesen Gegenstand hinzulenken und ihn neuen Berathungen zu unterwerfen. Bei dieser Prüfung hat er sich dann überzeugt, daß, da die politischen Rechte und die civilrechtlichen Verhältnisse wesentlich verschiedener Natur sind, diese Materien in zwei gesonderten Gesetzen behandelt werden müssen, daß dagegen mit Rücksicht auf die Connexität, die immerhin zwischen denselben besteht, die beiden Geszentwürfe wenigstens gleichzeitig der Bundesversammlung vorzulegen seien.

So ist es gekommen, daß die Mitglieder der Bundesversammlung nun die beiden wichtigen Geszentwürfe in Händen haben, welche bereits auf den Traktanden der letzten Decebersession figurirten und neuerdings auf der Liste gegenwärtiger Session stehen.

Gemäß einer Verständigung, welche, nachdem der Ständerath in der letzten Decebersession die Berathung der beiden Geszentwürfe auf eine Frühlingssession verschoben hatte, die Kommission getroffen, hat sich dieselbe im Laufe des Monats Februar versammelt und dann der Prüfung der beiden Entwürfe alle die Sorgfalt gewidmet, welche sie verdienen. Zur Grundlage ihrer Arbeit nahm sie die Entwürfe des Bundesrathes, sowie die Schlußnahmen des Nationalrathes. Sie gelangte zu mehreren Abänderungen von einiger Wichtigkeit, welche bei der artikelweisen Berathung zur Besprechung kommen sollen und von denen Sie durch die gedruckt ausgetheilten Anträge Kenntniß nehmen können.

Beim Geszentwurf über die politischen Rechte werden Sie bemerken, daß der Entwurf des Bundesrathes die Materien in Abschnitte mit besonderen Ueberschriften eintheilt. Die diesfälligen vier Abschnitte sind wie folgt betitelt: I. Unterschied zwischen Nieder-

lassung und Aufenthalt; II. Stimmberechtigung der Niedergelassenen und Aufenthalter; III. Ausschluß der Schweizerbürger vom politischen Stimmrecht; IV. Schluß- und Uebergangsbestimmungen.

Der Nationalrath hat die Eintheilung in Abschnitte und die dahorigen Kapitelüberschriften weggelassen. Ihre Kommission hat sich die Frage gestellt, ob sie dieser Weglassung zustimmen solle. Ueber die Gründe derselben hat sie in der Tagespresse keine Angaben gefunden; sie glaubt aber, sich nicht zu täuschen, wenn sie annimmt, der Hauptgrund sei der geringe Umfang des Gesetzes, welches in der That nicht mehr als 15 Artikel enthält. Wahrscheinlich hat man gefunden: ein Gesetz mit so beschränkter Paragraphenzahl in 4 Abschnitte einzutheilen, hieße eine zu weit gehende und unnöthige Zersplitterung begehen.

Trozdem hiefür Einiges sprechen mag, kam Ihre Kommission doch die im Nationalrathe zur Geltung gelangte Auffassung nicht theilen. Sie hat gefunden, daß es sich da um eines der wichtigsten Gesetze, dessen Materien ziemlich schwieriger Natur sind, handelt; daß eine große Zahl von Bürgern aus allen Gesellschaftsklassen häufig in den Fall kommen könnten, dieses Gesetz zu konsultiren, und daß es daher gerathen scheine, Jedem, der sich im Gesetze orientiren will, dieß möglichst zu erleichtern, wozu aber die vom Bundesrathe beantragte Eintheilung gewiß geeignet erscheint. Zudem kommen in dem Gesetze ziemlich verschiedene Materien vor. So handeln die ersten Artikel von der Verpflichtung jedes in einem andern als seinem Heimatkantone Wohnsitz nehmenden Schweizers, sich eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung zu verschaffen; von dem Unterschiede zwischen Niederlassung und Aufenthalt, sowohl in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte, als in Bezug auf die zur Erlangung einer Bewilligung zu erfüllenden Förmlichkeiten; von den Bedingungen, die erfüllt sein müssen, wenn Einer Niedergelassener oder Aufenthalter werden will; von der Dauer dieser verschiedenen Bewilligungen und von den zu bezahlenden Gebühren.

Diese Artikel bilden im Entwurfe des Bundesrathes den Inhalt des I. Abschnittes, betitelt: Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt. Die folgenden Artikel handeln von dem Stimmrechte der schweizerischen Niedergelassenen und Aufenthalter, und es unterscheidet das Gesetz zwischen Stimmberechtigung bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen und Stimmberechtigung bei kantonalen und kommunalen Abstimmungen. Diesem entspricht der Titel des II. Abschnittes, der in 2 Sektionen zerfällt.

Der Art. 13 befaßt sich mit dem Ausschluß vom politischen Stimmrecht und bildet einen III. Abschnitt. Man könnte allfällig

diesen Artikel mit dem II. Abschnitt verschmelzen. Indessen bietet gerade der Titel dieses Kapitels III den Vortheil, sofort die Aufmerksamkeit derjenigen auf sich zu ziehen, welche wünschen, die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes zu kennen. Die beiden letzten Artikel endlich bilden den Abschnitt: Schluß- und Uebergangsbestimmungen.

Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig die Wiederherstellung der im bundesrätlichen Entwurfe figurirenden Kapitelüberschriften.

Der Art. 1 hat im Schoße der Kommission zu ziemlich langen Diskussionen Anlaß gegeben.

Zunächst ist zu bemerken, daß der Nationalrath ziemlich bedeutende Abänderungen an diesem Artikel vorgenommen hat. Sodann hat er außer beim Art. 1 auch beim Art. 2 die Redaktion modifizirt.

Ihre Kommission beantragt Ihnen, die beiden ersten Artikel des bundesrätlichen Entwurfs gesondert beizubehalten. Sie geht aber noch weiter und schlägt Ihnen beim Art. 1 eine Redaktion vor, welche sowohl von der bundesrätlichen als von der nationalrätlichen wesentlich abweicht. Durch unsere Redaktion werden mehr oder weniger die Grundlagen des Entwurfs modifizirt.

Ihre Kommission ging bei diesem Abänderungsantrag von folgenden Gründen aus:

Erstens. Wenn man sich die Diskussionen vergegenwärtigt, welche in den gesetzgebenden Räten über die Bestimmungen der Art. 45, 46 und 47 über das Niederlassungsrecht stattgefunden haben, so wird man sich erinnern, daß das allgemein gefühlte Bedürfniß, in die Verfassung Bestimmungen niederzulegen, welche allen Schweizerbürgern das Recht gewährleisten, sich überall in der Schweiz niederzulassen, — nicht nur Bezug hatte auf die in ihrem Heimatkantone, sondern auch auf die in anderen Kantonen Niedergelassenen. Die erstern waren, ausgenommen vielleicht einige durchaus vereinzelt gebliebene Fälle, niemals in der Lage, sich über Weigerungen, da oder dort im Kantone sich niederzulassen, beklagen zu müssen. Die Mißbräuche seitens kantonaler Gesetzgebungen und kantonaler, namentlich aber kommunaler Behörden betrafen fast ausschließlich Bürger aus andern Kantonen. In dieser Beziehung ist gewiß, daß der freien Niederlassung der Schweizer in ihrem Vaterlande zahlreiche Hindernisse verschiedener Natur entgegengestellt wurden. Den Einen wurde die Niederlassung oder der Aufenthalt absolut verweigert, und zwar aus unstatthaften Gründen; Andern wurden lästige und oft kostspielige Förmlichkeiten auferlegt.

Andererseits gab es und gibt es noch jetzt in den verschiedenen kantonalen Gesetzgebungen bedeutende Abweichungen von einander.

Dieß sind, wie ich glaube sagen zu dürfen, die wesentlichen, um nicht zu sagen die einzigen Gründe der Aufnahme der Artikel 45, 46 und 47 in die Bundesverfassung

Wenn dem so ist, so erhellt daraus, daß das im Art. 47 vorgesehene Gesetz, und zwar nach den Intentionen der Urheber der Bundesverfassung selbst, nur Bezug haben sollte auf die in einem andern als im Niederlassungskanton wohnhaften Schweizer.

Wenn also der Art. 1 so redigirt wird, wie es vom Bundesrathe und vom Nationalrathe geschieht, so wird der Verfassung eine extensive Auslegung gegeben und über das hinausgegangen, was sie gewollt hat.

Die Kommission glaubt daher genauer auf dem Verfassungsboden, den wir alle zu respektiren pflichtig sind, zu verbleiben, indem sie Ihnen die von ihr formulirte Redaktion vorschlägt.

Ein anderer Grund ist der folgende:

Es ist sehr begreiflich, daß man von jedem Schweizer, der in einem andern als seinem Heimatkanton Wohnsitz nehmen will, verlangt, daß er sich über seine Identität ausweise und sich gewissen Förmlichkeiten unterziehe, welche für den Kantonsbürger nicht so nothwendig erscheinen.

Der Kantonsbürger wird leicht erkannt. Waltet der geringste Zweifel, sei es über seine Identität, sei es über seine Antecedenzen, seine Moralität, seinen Civilstand, so sind Informationen leicht. Endlich, wenn er sich übel aufführt, so behält er nichts destoweniger das Recht, in seinem Kantone zu bleiben.

Anders verhält es sich mit dem Schweizer, der einem andern Kantone angehört. Seine Identität ist nicht so leicht festzusetzen. Sodann: wenn die Bundesverfassung ihm grundsätzlich wohl das Recht gewährleistet, sich an jedem beliebigen Orte in der Schweiz niederzulassen, so sieht sie doch Fälle vor, in welchen ihm dieses Recht entzogen werden kann. Dieß wird durch die Alinea 2, 3 und 4 des Art. 45 bestimmt. Um diese Beschränkungen anwenden zu können, muß die Kantonsbehörde jederzeit wissen, an welchem Orte, in welcher Gemeinde des Kantons er wohnt, und was die Vollziehung des Niederlassungsentzugs betrifft, so ist diese leicht gemacht durch die Zurückziehung der ertheilten Bewilligung.

Ein letzter Grund, der Ihre Kommission geleitet hat, ist folgender:

In mehreren oder vielmehr in den meisten Kantonen können die Bürger des Kantons sich in allen Gemeinden desselben beliebig niederlassen, ohne zur Einholung einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung gehalten zu sein. Würde man nun aber die vom Bundesrathe oder die vom Nationalrathe beantragte Redaction von Art. 1 annehmen, so hätte dieß zur Folge, daß die Bürger der betreffenden Kantone sich genöthigt sähen, auch ihrerseits Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligungen zu nehmen, d. h. daß diesen Kantonen eine minder freisinnige Gesezgebung auferlegt würde, als diejenige, an welche sie seit Langem gewohnt sind. Und doch müssen wir im Gegentheile suchen, in unserem Vaterlande die Grundsätze individueller Freiheit immer mehr auszudehnen, statt sie zu beschränken, und es wäre besser, die Verpflichtung, Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligungen zu nehmen, für Jedermann aufzuheben, als sie noch auf die im eigenen Heimatkanton wohnenden Bürger auszudehnen.

Hieran knüpft sich dann noch eine letzte Erwägung. Es ist lebhaft zu wünschen, daß das uns hier beschäftigende Gesez beim Schweizervolke eine bessere Aufnahme finde als das frühere. Nun ist es ganz gewiß, daß eine solche Bestimmung wie die vom Bundesrathe und vom Nationalrathe angenommene Bestimmung in mehreren Kantonen das neue Gesez so unpopulär machen würde, daß dasselbe mit großer Wahrscheinlichkeit wie das erste verworfen werden dürfte.

Dieß sind die Gründe, auf welche gestützt Ihre Kommission Ihnen die neue Redaction beantragt, die Sie dem ausgetheilten Drukbogen entnehmen. Die Kommission glaubt jedoch diesen Antrag mit einem Vorbehalte begleiten zu sollen, welcher sich an der Spitze des 2. Alinea des Artikels findet. Der Grund für diesen Vorbehalt ist folgender:

Wiewohl im Allgemeinen die Niederlassung eines Schweizerbürgers in seinem Heimatkanton auf keine Schwierigkeiten stößt, so werden doch einzelne Fälle angeführt, wo, abweichend hievon, einem Bürger die Niederlassung außer seiner Heimatgemeinde im eigenen Kanton erschwert wurde, so unter Anderm in einigen Kantonen mit Ortsarmenpflege. Wenn eine Familie aus dem eigenen Kanton sich in gewissen Gemeinden desselben für die Niederlassung meldet und die Lokalbehörden Gründe zu der Befürchtung zu haben glauben, daß jene Familie dem öffentlichen Gemeinwesen oder der Gemeindekasse zur Last fallen könnte, so werden derselben — so wird bemerkt — zahllose Schwierigkeiten in den Weg gelegt. Dieß

ist aber unstatthaft, und um solches zu verhindern, wurde in der Kommission der betreffende Vorbehalt angebracht, der eine Mehrheit auf sich vereinigte.

Die weitere Berichterstattung wird bei der artikelweisen Berathung je an geeigneter Stelle mündlich eintreten.

Bern, den 3. März 1877.

Im Namen der ständeräthlichen Kommission:

Der Berichterstatter:

Estoppey.



Bericht der Kommission des Ständeraths betreffend den Geszentwurf über die politischen Rechte der Niedergelassenen und Aufenthalter und den Verlust der politischen Rechte der Schweizerbürger. (Vom 3. März 1877).

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1877
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.05.1877
Date	
Data	
Seite	751-757
Page	
Pagina	
Ref. No	10 009 564

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.