Zeitschrift: Der Armenpfleger : Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesens

Herausgeber: Schweizerische Armenpfleger-Konferenz

Band: 62 (1965)

Heft: 3

Artikel: Zur Revision des Niederlassungsartikels der Bundesverfassung

Autor: Rüegg, Ernst

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-836469

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 20.08.2025

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

Das Gleichnis vom barmherzigen Samariter, das uns in diesem Zusammenhang doch unmittelbar in den Sinn kommt, behält seine Bedeutung auch so; der Gelegenheiten gibt es mehr als genug, um zu zeigen, wie gut wir es verstanden haben. Übrigens zeigt gerade dieses Gleichnis, wie sehr schon vor 2000 Jahren, wie sehr schon, seit es den Menschen gibt, «der Mensch den Menschen nicht sieht».

(Genossenschaft 48/1964.)

Zur Revision des Niederlassungsartikels der Bundesverfassung

Vorbemerkung der Redaktion: *Der nachstehende Artikel stammt von Herrn Dr.* Ernst Rüegg, *Chef der Einwohnerkontrolle der Stadt Zürich und Präsident der Studienkommission der Schweizerischen Vereinigung der Chefbeamten der kommunalen Einwohnerkontrollen. In dieser Eigenschaft hat er häufig zu den Anträgen der Verwaltung auf «Stadtverweisung» von allerlei Großstadtkunden Stellung zu nehmen. Auf Grund seiner diesbezüglichen Darlegungen in der Neuen «Zürcher Zeitung» vom 2. Februar 1965 baten wir ihn, seine Auffassung auch unsern Lesern zugänglich zu machen. Dafür danken wir ihm bestens. Wie wir erfahren, wird er demnächst über den ganzen Fragenkomplex der Niederlassungsbeschränkungen im allgemeinen und im Zusammenhang mit der Revision des Niederlassungsartikels der Bundesverfassung eine Studie herausbringen. Diese Arbeit wird wertvolle Dienste bei der Schaffung der vom Verfasser am Schlusse des vorliegenden Artikels als wünschenswert bezeichneten einheitlichen Praxis in der Handhabung des Niederlassungsentzuges aus der Sicht der Verbrechensbekämpfung leisten.*

Das von Herrn Fürsprecher W. Thomet am 13. Oktober 1964 vor der «Ständigen Kommission der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz» gehaltene, im «Armenpfleger» Nr. 1 vom 1. Januar 1965 wiedergegebene Referat beleuchtet in wertvoller Weise die Bestrebungen der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz im Hinblick auf die durch die Motion Schaffer geplante Revision des Niederlassungsartikels unserer Bundesverfassung. Auf diesen Vorarbeiten basierend, legt die «Ständige Kommission der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz» einen Entwurf für die Revisionen der Art. 45 und 48 BV zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vor.

Mit Recht streift der Referent nebst den eigentlichen armen- und fürsorgerechtlichen Fragen auch die sicherheitspolizeilichen Aspekte der vorgesehenen Verfassungsrevision. Interessanterweise aber finden die entsprechenden Erörterungen (vgl. S. 4 des zitierten Armenpflegers Nr. 1) nicht ihren Niederschlag im Konzentrat des Entwurfes (vgl. S. 7, a.a.O.). Es kann wohl nur die Meinung haben, daß dieser Entwurf sich nur auf die rein armen- und fürsorgerechtlichen Belange beziehen will, daß dagegen den Polizeibehörden die sicherheitspolizeilichen Revisionspunkte überlassen werden wollen. In der Tat hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in Bern durch Kreisschreiben auch den Polizeidirektoren von diesem erneuten parlamentarischen Vorstoß Kenntnis gegeben. In der von 45 Ratsmitgliedern mitunterzeichneten Motion Schaffer wird der Bundesrat eingeladen, den Eidgenössischen Räten eine «zeitgemäße, die Verweigerung und den Entzug der Niederlassung aus straf- und fürsorgerechtlichen Gründen nicht mehr enthaltende Neufassung» des Niederlassungsartikels der Bundesverfassung zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten. Die Wünschbarkeit einer baldigen Revision von Art. 45 der Bundesverfassung ist endlich auch Gegenstand einer von 137 Studenten der Juristischen Fakultät der

Universität Basel verfaßten und von einer Reihe von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens unterstützten Eingabe.

Nebst den Kantonen berühren diese Anregungen, soweit sie die vom Motionär beabsichtigte Aufhebung von «Verweigerung und Entzug der Niederlassung aus sicherheitspolizeilichen Gründen» betreffen, auch die Prärogativen der Gemeinden. Außer den Kantonen sind es vor allem die größeren Städte, die für ihre Gebietshoheit eine Verweigerung und einen Entzug der Niederlassung aus sicherheitspolizeilichen Gründen, sogenannte «Stadtverweisung», beanspruchen. Ja, viele Gemeinden handhaben das Institut der Stadtverweisung auch noch, obwohl der eigene Kanton Verweigerung und Entzug der Niederlassung Vorbestrafter nicht mehr kennt. So hat der Kanton Zürich seit 1958 keine Kantonsverweisungen aus sicherheitspolizeilichen Gründen mehr ausgesprochen und ein Jahr später sämtliche noch bestehenden aufgehoben. Die Stadt Zürich dagegen spricht nach wie vor im Sinne von § 32 des Zürcher Gemeindegesetzes Verweigerungen und Entzüge der Niederlassung aus sicherheitspolizeilichen Gründen aus.

Nicht nur Zürich, sondern fast alle größeren Städte besitzen eine relativ große Anziehungskraft für verbrecherische Elemente. Die eidgenössische Kriminalstatistik zeigte eine außerordentliche Zunahme von Kriminalfällen auf städtischen Gebieten. So werden insbesondere «Sittlichkeitsverbrechen» aller Art im «Milieu» der Städte häufiger begangen als in ländlichen Gebieten. Aber auch die übrige Kriminalität hat in den größeren Städten ihre Schlupfwinkel. Dazu kommt, daß die Verbrechensbekämpfung gerade in all diesen Milieukreisen gegenüber sonst bedeutend erschwert ist. Den Städten ist durch das Mittel der Stadtverweisung eine gewisse Abwehrmaßnahme gegen die fortschreitende Kriminalität in die Hand gegeben. Mit Recht schreibt der Stadtrat von Zürich Ende 1962 an den Regierungsrat des Kantons Zürich, daß er an der Maßnahme der Stadtverweisung mit ihrem präventiv-kriminalpolitischen Charakter im Interesse der Bekämpfung des Verbrechertums auf Stadtgebiet festhalten müsse.

Die heute fortschrittliche Praxis geht aber so vor, daß die Behörde, auch wenn die Voraussetzungen für Verweigerung oder Entzug der Niederlassung an sich vorhanden wären, auf diese einschneidendste Maßnahme zunächst verzichtet. Sie will dem mit der Ausweisung Bedrohten nochmals eine Chance einräumen. Die Praxis bedient sich dabei zweier spezialpräventiver Hilfsmittel:

1. des «bedingten Vollzuges» einer bereits ausgesprochenen Ausweisung und
2. der «Androhung» des Kantons- bzw. Stadtverweises.

Kantone und Gemeinden können – analog dem bedingten Strafvollzug – den Vollzug einer rechtskräftigen Ausweisung aufschieben. Dem bedingt Verwiesenen wird erklärt, daß er auf Zusehen und Wohlverhalten hin weiter im Niederlassungskanton oder in der Niederlassungsgemeinde verbleiben könne, daß aber entsprechende Klagen über seine Lebensführung den Vollzug der Ausweisung nach sich ziehen müßten (in der verwaltungsrechtlichen Form der sogenannten «Polizeierlaubnis»). Dieser bedingte Vollzug kann an entsprechende Auflagen oder Bedingungen, wie zum Beispiel an eine künftige Alkoholabstinenz, geknüpft werden.

Sind die rechtlichen Voraussetzungen für Verweigerung oder Entzug der Niederlassung aus sicherheitspolizeilichen Gründen noch nicht erfüllt, erscheint dagegen eine «Warnung» an den Betreffenden tunlich, oder wenn sogar die verfassungsmäßigen Bedingungen für eine Ausweisung selbst gegeben sind und sich eine behördliche Maßnahme aufdrängt, die Verhältnisse des Einzelfalles aber

den Verzicht auf diese schwerste Maßnahme rechtfertigen, ist noch die bloße «Androhung der Ausweisung» möglich. «Besondere Verhältnisse», die eine solche Androhung rechtfertigen, sind zum Beispiel starke Verbundenheit familienrechtlicher oder beruflicher Natur, eventuell weil in dieser Gemeinde geboren oder aufgewachsen, oder endlich, wenn vom bevorstehenden Strafvollzug eine günstige Wirkung auf den Täter selbst erhofft werden kann.

Bezeichnend für die den heutigen Verhältnissen angepaßte Praxis ist, daß ein erneutes Delinquieren nicht unbedingt die Verweisung zur Folge haben muß. Handelt es sich beim neuen Delikt um ein leichteres Vergehen oder herrschen wiederum zu berücksichtigende «besondere Umstände» vor, so kann eine zweite, jedoch verschärfte Androhung erlassen werden. Durch dieses Institut der «Verweisungs-Androhung» ist der Betreffende gewarnt, und die Behörde hat ihm zu verstehen gegeben, daß sie ein weiteres Delinquieren nicht mehr unbesehen hinnehmen werde. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Maßnahme der Ausweisung in der Verbrecherwelt, namentlich im städtischen Milieu, oft mehr gefürchtet wird als selbst eine gerichtliche Bestrafung. So hat die Stadt Zürich mit der Handhabung der «Stadtverweisungsandrohung» nachgewiesenermaßen gute Resultate erzielt (pro Jahr durchschnittlich 120 bis 180 erste Androhungen und 10 bis 30 verschärfte zweite Androhungen).

Im Namen der Studienkommission der «Schweizerischen Vereinigung der Chefs der kommunalen Einwohnerkontrollen» hat der Schreibende eine Enquete unter den schweizerischen Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern gemacht und dabei festgestellt, daß diese, wenn auch mit verschiedenen Abstufungen, mehrheitlich sich dieses administrativen Mittels der Stadtverweisung und ihrer Androhung für die Verbrechensbekämpfung in spezial- und generalpräventiver Hinsicht nicht mehr begeben möchten. Dagegen ist, vielleicht gerade im Zusammenhang mit den bevorstehenden Revisionsverhandlungen, eine einheitliche Praxis unter Einbeziehung der neuesten kriminalpolitischen Erfahrungen im Kampf gegen das Verbrechen anzustreben. Dr. *Ernst Rüegg*, Zürich

Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland

Auf eine Kleine Anfrage von Nationalrat Eggenberger vom 8. Oktober 1964, in welcher der Bundesrat um Auskunft darüber gebeten wurde, warum die Schweiz bis heute dem internationalen «Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland» nicht beigetreten sei und wann er den Räten die Ratifizierung dieses am 20. Juni 1956 abgeschlossenen Abkommens vorzuschlagen gedenke, gab der Bundesrat am 4. Dezember 1964 folgende Antwort:

«Das sogenannte New Yorker Übereinkommen von 1956 erfordert die Errichtung einer zentralen schweizerischen Stelle, deren Aufgabe die Bearbeitung der an schweizerische Behörden gerichteten und der von ihnen ausgehenden Ersuchen sein wird. Die Durchführung dieser Aufgabe stellt erhebliche Ansprüche an die Rechtskenntnisse der Sachbearbeiter, da sich öfters komplizierte Fragen des internationalen Privatrechtes stellen werden. Andererseits werden die meisten