

Zeitschrift:	Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV
Herausgeber:	Schweizerischer Juristenverein
Band:	29 (1910)
Artikel:	Erleichterung der Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz : zum Postulat der nationalrätslichen Geschäftsprüfungskommission vom 15. Juni 1909
Autor:	Winkler, Hermann
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-895961

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: 31.12.2025

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

Erleichterung der Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz.

(Zum Postulat der nationalrätslichen Geschäftsprüfungskommission vom 15. Juni 1909.)

Von

Dr. HERMANN WINKLER,
Sekretär für das Naturalisationswesen, in Bern.

In der Session der Bundesversammlung vom Juni 1909, bei Anlass der Beratung des bundesrätslichen Geschäftsberichtes pro 1908, ist die nationalrätsliche Geschäftsprüfungskommission dazugekommen, folgendes Postulat zu stellen:

„Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie die Einbürgerung der sesshaften und der in der Schweiz geborenen Ausländer zu erleichtern sei. Dabei sei insbesondere zu prüfen die Frage der Schaffung eines vom Gemeindebürgerrecht losgelösten Indigenats, sowie die der Zwangseinbürgerung der in der Schweiz geborenen Ausländer.“

Um die Tragweite dieses Postulates ermessen und zur Frage Stellung nehmen zu können, ob und wie dasselbe im gegenwärtigen Zeitpunkt durchführbar sei, ist es notwendig, sich über die Kompetenzen des Bundes hinsichtlich seiner Mitwirkung bei der Erteilung des Bürgerrechts an Ausländer klar zu werden. Das Postulat gibt uns daher Veranlassung, diese Kompetenzen festzustellen und zu prüfen, von welchen Gesichtspunkten sie sich entwickelt haben.

Die zur Revision des Bundesvertrages von 1815 niedergesetzte Tagsatzungskommission beschäftigte sich in ihrer Sitzung vom 30. März 1848 zum ersten Male mit der Frage des Schweizerbürgerrechts. Am 8. April hatte sie ihre Beratungen beendigt und war in der Lage, der Tagsatzung den Entwurf einer Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft samt einem ausführlichen Berichte zu unterbreiten.

Für die Auffassung, von welcher die Kommission bei der Behandlung der ihr zugewiesenen Aufgabe geleitet war, ist folgender Passus aus dem erwähnten Berichte kennzeichnend:

„Das Föderativsystem, welches die beiden Elemente, welche nun einmal in der Schweiz sind, nämlich das nationale oder gemeinsame und das kantonale oder besondere, achtet, welches die Glieder dem Ganzen, das Kantonale dem Nationalen unterordnet — das ist's, was die heutige Schweiz bedarf, das ist's, was die Kommission anstrebte in dem Entwurfe einer Bundesverfassung, den sie der Tagsatzung vorzulegen die Ehre hat, das ist der Grundgedanke der ganzen Arbeit, der Schlüssel zu allen Artikeln. — Wird die Schweiz später zum Einheitssystem gelangen? mit andern Worten, werden in derselben Zukunft statt mehr oder weniger souveräner Kantone nur noch Distrikte oder andere Territorialeinteilungen als Glieder eines organisierten Körpers vorhanden sein? Es ist möglich. Aber diese Zeit scheint uns noch nicht gekommen zu sein.“

Auf Grundlage der ersten Beratung der Revisionskommission waren für die Ordnung der hier fraglichen Materie folgende drei Artikel vorgeschlagen worden:

„Art. 38. Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger. Als solcher kann er die politischen Rechte in jedem Kanton ausüben, wo er seinen Wohnsitz hat.

„Art. 39. Der Schweizerbürger, welcher einer der christlichen Konfessionen angehört, kann in jedem Kanton das Kantons- und Gemeindebürgerrecht erwerben.

„Kein Kanton darf einen Angehörigen des Bürgerrechts verlustig erklären.“

In der zweiten Beratung wurde Art. 39 von der Kommission fallen gelassen. Bei Art. 40 wurde das Wort „Angehöriger“ durch „Bürger“ ersetzt.

Die Kommission beschäftigte sich auch mit dem Heimatlosenwesen. Sie kam zur Ansicht, dass diesem Uebel nur durch ein allgemeines, für sämtliche Stände verbindliches Gesetz abgeholfen werden könne, und schlug folgenden Artikel vor:

„Die Ausmittlung von Bürgerrechten für Heimatlose und die Massregeln zur Verhinderung der Entstehung neuer Heimatlosen sind Gegenstand der Bundesgesetzgebung.“

Dieser letzte Artikel wurde von der Tagsatzung angenommen und fand als Art. 56 Aufnahme in die Bundesverfas-

sung. Anders bezüglich der beiden ersten von der Kommission vorgeschlagenen Artikel. Dieselben wurden in folgender Formulierung in die Verfassung von 1848 aufgenommen:

„Art. 42. Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger. Als solcher kann er in eidgenössischen wie in kantonalen Angelegenheiten die politischen Rechte in jedem Kanton ausüben, in welchem er niedergelassen ist. Er kann aber diese Rechte nur unter den nämlichen Bedingungen ausüben, wie die Bürger des Kantons, und in Beziehung auf die kantonalen Angelegenheiten erst nach einem längeren Aufenthalte, dessen Dauer durch die Kantonalgesetzgebung bestimmt wird, jedoch nicht über zwei Jahre ausgedehnt werden darf. Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.

„Art. 43. Kein Kanton darf einen Bürger des Bürgerrechts für verlustig erklären. Ausländern darf kein Kanton das Bürgerrecht erteilen, wenn sie nicht aus dem früheren Staatsverbande entlassen werden.“

Die im zweiten Satze des Art. 43 enthaltene Bestimmung verdankt ihre Entstehung einem Antrag der Gesandtschaft von Zürich folgenden Inhaltes:

„Kein Kanton darf einen Fremden (Nichtschweizer), der nicht aus seinem bisherigen Staatsverbande ausgetreten ist, als Bürger aufnehmen.“

Dieser Antrag wurde damit begründet, dass es unangemessen wäre, wenn ein Schweizerbürger gleichzeitig in einem Untertanenverhältnis zu einem auswärtigen Staate stände. Abgesehen davon, dass eine solche Doppelstellung nicht selten zu Kollisionen führe, hätte ein derartiges Verhältnis auch für das Nationalgefühl etwas Verletzendes. Zwar besäßen manche Schweizer mehrere Kantonsbürgerrechte; allein hierin und zwischen dem Verbande mit einem auswärtigen monarchischen Staate liege ein grosser Unterschied. Der Antrag habe nicht die Absicht, den Besitz mehrerer Bürgerrechte zu untersagen.

So sind die das Schweizerbürgerrecht betreffenden Bestimmungen der Bundesverfassung von 1848 entstanden. Sie stellen den staatsrechtlichen Satz auf, dass es ohne Kantonsbürgerrecht kein Schweizerbürgerrecht gibt. Ferner statuieren sie, dass die Kantone in der Aufstellung von Bedingungen für den Erwerb des Bürgerrechts grundsätzlich souverän sind,

setzen aber dieser Souveränetät ausdrücklich eine Schranke durch Art. 43 Abs. 2 der Bundesverfassung, wonach keinem Ausländer ein Bürgerrecht erteilt werden darf, der nicht aus seinem früheren Staatsverbande entlassen wird.

Neben dieser Beschränkung fand die Souveränetät der Kantone hinsichtlich der Erteilung des Bürgerrechts beim Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1848 nur noch eine Grenze an einem damals zu Recht bestehenden Konkordat aller Kantone, laut welchem die Ehefrau bei einer nach den Landesgesetzen geschlossenen und eingesegneten Ehe dem Bürgerrecht ihres Mannes folgt. So die Ordnung der Materie durch die Verfassung von 1848.

Zu erwähnen ist, dass dann unter der Herrschaft dieser Verfassung das Heimatlosenwesen durch ein Bundesgesetz vom 3. Dezember 1850 eine glückliche Regelung erfahren hat.

Die Partialrevision der Bundesverfassung von 1865—1866 hatte nicht die Bürgerrechtsfrage zum Gegenstand.

Von grosser Bedeutung dagegen ist die Lösung, welche diese Frage durch den Entwurf der Bundesverfassung von 1872 gefunden hat. Es ist dies deshalb der Fall, weil die Bestimmungen dieses Entwurfes, welche sich auf die Erteilung des Schweizerbürgerrechts beziehen, in unsere gegenwärtige Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 hinübergegangen sind.

Im Verfassungsentwurf vom 5. März 1872 erscheint der Art. 42 der alten Verfassung ebenfalls als Art. 42 und nur in Bezug auf die Regelung der politischen Rechte der Niedergelassenen mit verändertem Inhalt. Der Satz dagegen, der für unsere Untersuchung allein von Bedeutung ist, derjenige nämlich, dass jeder Kantonsbürger Schweizerbürger ist, ist von der alten Verfassung unverändert in den Entwurf von 1872 aufgenommen worden.

Der ganze Art. 42 dieses Entwurfes lautet:

„Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger. Als solcher kann er bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitze Anteil nehmen, nachdem er sich über seine Stimmberichtigung gehörig ausgewiesen hat. Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.“

„Der Niedergelassene geniesst an seinem Wohnsitz alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindsbürger, mit Ausnahme des Mitanteils an Bürger- und Korporationsgütern.“

„In kantonalen und Gemeindeangelegenheiten erwirbt er das Stimmrecht nach einer Niederlassung von drei Monaten. Das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten erstreckt sich jedoch nicht auf die Verwaltung derjenigen Güter, an welchen der Niedergelassene keinen Mitanteil hat.“

„Die kantonalen Gesetze über die Niederlassung und das Stimmrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden sind dem Bundesrate zur Genehmigung vorzulegen.“

Neu ist dagegen Art. 43 des Entwurfes von 1872. Der selbe hat von Art. 43 der 48er Verfassung nur dessen ersten Absatz in sich aufgenommen. Im ganzen lautete er folgendermassen:

„Kein Kanton darf einen Kantonsbürger aus seinem Gebiete verbannen (verweisen) oder ihn des Bürgerrechts verlustig erklären.“

„Die Bedingungen für die Erteilung des Bürgerrechts an Ausländer, sowie diejenigen, unter welchen ein Schweizer zum Zwecke der Erwerbung eines ausländischen Bürgerrechts auf sein Bürgerrecht verzichten kann, werden durch die Bundesgesetzgebung geordnet.“

Der Entwurf vom 5. März 1872 ist bekanntlich nicht Verfassung geworden. Aber seine auf das Bürgerrecht und insbesondere auf die Erteilung desselben bezüglichen Bestimmungen sind, wie schon erwähnt, in die Bundesverfassung von 1874 aufgenommen worden (Art. 43 und 44). Bei den vorherigen Revisionsverhandlungen von 1874 haben nur die Absätze 2—6 des Art. 42 des Entwurfes von 1872, welche von der Ausübung der politischen Rechte der in einem andern als ihrem Heimatkanton niedergelassenen Schweizerbürger handeln, eine sachlich unwesentliche Änderung erfahren, während Absatz 1 des Art. 42 des 72er Entwurfes, lautend: „Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger“ unverändert an die Spitze des Art. 43 des Entwurfes bzw. der Verfassung von 1874 zu stehen kam und Art. 43 des Entwurfes von 1872 wörtlich als Art. 44 im Verfassungswerk von 1874 steht.

Die Art. 43 und 44 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 lauten nun:

„Art. 43. Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger.

Als solcher kann er bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitze Anteil nehmen, nachdem er sich über seine Stimmberchtigung gehörig ausgewiesen hat. Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.

„Der niedergelassene Schweizerbürger geniesst an seinem Wohnsitze alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeinsbürger. Der Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern, sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten sind jedoch hievon ausgenommen, es wäre denn, dass die Kantonalgesetzgebung etwas anderes bestimmen würde.

„In kantonalen und Gemeindeangelegenheiten erwirbt er das Stimmrecht nach einer Niederlassung von drei Monaten.

„Die kantonalen Gesetze über die Niederlassung und das Stimmrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden unterliegen der Genehmigung des Bundesrates.

„Art. 44. Kein Kanton darf einen Kantonsbürger aus seinem Gebiete verbannen (verweisen) oder ihn des Bürgerrechts verlustig erklären.

Die Bedingungen für die Erteilung des Bürgerrechts an Ausländer, sowie diejenigen, unter welchen ein Schweizer zum Zwecke der Erwerbung eines ausländischen Bürgerrechts auf sein Bürgerrecht verzichten kann, werden durch die Bundesgesetzgebung geordnet.“

Das Gebiet des Bürgerrechts berühren ferner noch Art. 54 Abs. 4 und Art. 68 der Bundesverfassung von 1874, wovon der erste neu bestimmt, dass durch den Abschluss der Ehe die Frau das Heimatrecht des Mannes erwirbt, während der zweite den Inhalt des Art. 56 der alten Verfassung von 1848 betreffend Regelung des Heimatlosenwesens wörtlich wiedergibt.

Einzig diese Artikel 43, 44, 54 und 68 kommen für die Feststellung der Kompetenzen des Bundes im Bürgerrechtswesen in Betracht und im besondern ist es Art. 44 Abs. 2, der für die Zuständigkeit des Bundes hinsichtlich seiner Mitwirkung bei der Erteilung des Bürgerrechts an Ausländer die verfassungsmässige Grundlage bildet.

Wie wir schon oben hervorgehoben haben, entstammt dieser ganze Artikel 44 dem Verfassungsentwurfe vom 5. März

1872. Von dort wurde er diskussionslos in die Verfassung von 1874 herübergenommen. Im 72er Entwurfe hatte er als Art. 43 figuriert und der für uns Grund legende Abs. 2 des Art. 44 der gegenwärtigen Verfassung war ursprünglich Abs. 2 des Art. 43 des Entwurfes von 1872 und als solcher beschlossen vom Ständerat, dem dann der Nationalrat beigetreten ist. Letzterer wollte zuerst das geltende Recht beibehalten, nämlich das Verbot der Aufnahme von aus ihrem Staatsverbande nicht entlassenen Ausländern (Art. 43 Abs. 2 der Verfassung von 1848). Wenn dann dieses Verbot ersetzt wurde durch die Bestimmung lautend: „Die Bedingungen für die Erteilung des Bürgerrechts an Ausländer, sowie diejenigen, unter welchen ein Schweizer zum Zwecke der Erwerbung eines ausländischen Bürgerrechts auf sein Bürgerrecht verzichten kann, werden durch die Bundesgesetzgebung geordnet,“ so geschah dies nicht deshalb, weil man das erwähnte Verbot materiell fallen lassen wollte, sondern deshalb, weil man es für praktischer fand, die Regelung der Fragen der Lösung des Einbürgerungsbewerbers von seinem bisherigen Staatsverbande der Bundesgesetzgebung zu überweisen. Der Entwurf des Bundesrates von 1872 hatte folgende Bestimmung enthalten:

„Ausländer, welche Aufnahme in das Schweizerbürgerrecht verlangen, haben zuerst die Ermächtigung des Bundesrates nachzusuchen. Die Prüfung dieser Behörde beschränkt sich auf das Verhältnis des Gesuchstellers zu seinem bisherigen Staatsverbande und es soll die Ermächtigung erteilt werden auf den Nachweis, dass dieser Verband mit der Erteilung des Schweizerbürgerrechts gelöst ist. Ohne Vorweis dieser Ermächtigung darf kein Kanton einen Ausländer ins Kantonsbürgerrecht aufnehmen.“

Der Bundesrat beanspruchte bei Erteilung des Bürgerrechts durch die Kantone ein Mitwirkungsrecht. Dabei dachte er jedoch nur an eine Mitwirkung, die Gewähr bietet dafür, dass in jedem Falle der Erteilung des Bürgerrechts an Ausländer die Interessen des ganzen Landes, die er verfassungsmässig dem Ausland gegenüber zu wahren hat, nicht beeinträchtigt werden. Darüber hinaus wollte er gar kein Mitwirkungsrecht. Das Entscheidungsrecht der Kantone bei der Aufnahme ins

Bürgerrecht, das als ein Ausfluss ihrer Souveränetät erschien, wollte er unangetastet erhalten wissen.

Ueber die Art und Weise, wie sich der Bundesrat die Möglichkeit der Abgrenzung der von ihm beanspruchten Mitwirkung vom Recht der Kantone vorstellte, lassen wir der bundesrätlichen Botschaft vom 17. Juni 1870 das Wort. Sie spricht sich folgendermassen aus:

„Ueber diesen Punkt (nämlich: Erwerb des Schweizerbürgerrechts) enthält die Bundesverfassung einen einzigen Satz: ‚Ausländern darf kein Kanton das Bürgerrecht erteilen, wenn sie nicht aus dem früheren Staatsverbande entlassen werden.‘ Es ergibt sich daraus deutlich, dass die Aufnahme ins Bürgerrecht ganz ins Ermessen der Kantone gelegt werden wollte.

„Dieses Verhältnis ist augenscheinlich mehr aus praktischen, denn aus grundsätzlichen Gesichtspunkten so geordnet worden: denn da nach Art. 42 jeder Kantonsbürger Schweizerbürger ist, so sollte der Eidgenossenschaft gewiss das Recht eingeräumt werden, bei Annahme neuer Bürger mitzusprechen, weil diese ja durch die Aufnahme in den Genuss des ganzen Umfanges derjenigen Rechte eingesetzt werden, welche die Bundesverfassung allen Schweizerbürgern garantiert. Das logisch richtige Verhältnis wäre daher ein Zusammenwirken von Bund und Kantonen bei solchen Aufnahmen.

„So lange übrigens aus jener einseitigen Ordnung des Verhältnisses keine praktischen Nachteile sich ergaben, so war kein dringender Grund zu einer Aenderung vorhanden. Zwar entstanden da und dort mitunter verdriessliche Fragen mit dem Auslande, welche aus solchen Bürgerrechtsaufnahmen hervorgingen; allein es waren doch mehr vereinzelte Fälle. Im letzten Jahre jedoch musste die Schweiz das seltsame Schauspiel erleben, dass Agenten ihr Bürgerrecht in Deutschland wie einen Handelsartikel ausboten, dass geldgierige Gemeinden dasselbe wirklich massenhaft an Personen verschacherten, die sie in ihrem Leben noch nie gesehen, und dass Kantonsbehörden dann schwach genug waren, dieser Spekulation nicht entgegenzutreten. Die Folge war, dass ein auswärtiger Staat gegen diese Art der Umgehung seiner Militärge setze zu Repressalien griff und die Bundesbehörden dann die sehr wenig ehrenvolle Sache auf ihre Schultern nehmen mussten.

„Darüber entstand nun aber doch ein allgemeiner Schrei des Unwillens in der ganzen unbeteiligten schweizerischen Bevölkerung und man verlangte nach Abhilfe.“

Die Botschaft hebt dann hervor, dass es nicht ganz leicht sei, solche zu schaffen. Sie erwähnt das nordamerikanische

System und bezeichnet es als das genaue Gegenstück des unsrigen, da bei uns nur der Kanton das Schweizerbürgerrecht erteile, während dort der Bund allein die Naturalisation gebe, und das Bürgerrecht des einzelnen Staates, wie der Gemeinde sich alsdann nach dem Wohnsitz richte. Dieses System sei für uns nicht anwendbar. Die Botschaft fährt dann fort, wie folgt:

„Eine Aenderung des bisherigen Systems ist daher nur insofern möglich, als man dem Bunde eine gewisse Mitwirkung bei den Bürgerrechtsaufnahmen einräumen kann. Das ist auch das logisch Richtig, weil es sich um eine Berücksichtigung der beiden Souveränetäten, des Bundes und der Kantone, handelt.

„Man könnte nun glauben, es lasse sich eine solche Mitwirkung des Bundes am einfachsten so gestalten, dass dem Bundesrate die von den Kantonen beschlossenen Bürgeraufnahmen zur Einsicht und Bestätigung vorgelegt würden. Allein bei näherm Zusehen wird man sofort erkennen, dass praktisch genommen damit der Bundesrat zur entscheidenden, weil letzten Instanz gemacht würde, so dass die Aktion der Kantone gewissermassen unter die Obervormundschaft des Bundesrates gestellt wäre. Offenbar geht dies nicht an, und es wäre um so stossender, als die Naturalisation in den Kantonen nur selten von den Regierungen, sondern viel häufiger von den Grossen Räten, ja mitunter sogar von den Landsgemeinden selbst ausgeht.

„Um die Souveränetät der Kantone wirklich zu achten, muss man daher fast notwendig die Aktion des Bundes vorausgehen lassen und überhaupt das beiderseitige Prüfungs- und Entscheidungsrecht so normieren, dass die beiden Souveränetäten sich nicht berühren. Es bietet sich in der Tat eine Lösung dar, welche diesen Erfordernissen entspricht. Die Naturalisation besteht nämlich aus zwei getrennten Hauptakten, einmal aus der Lösung des bisherigen Staatsverbandes und zweitens aus der Begründung der neuen Verbindung. Man kann nun einfach bestimmen, dass die Bundesbehörden das erstere, und die Kantonalbehörden das zweite Verhältnis zu regulieren und darüber zu entscheiden haben. Diese Scheidung der Kompetenzen entspricht auch sehr gut der Natur dieser Verhältnisse. Bei dem erstenen Akte kommen vornehmlich internationale Verhältnisse in Frage, deren Behandlung ja überhaupt Sache der Bundesbehörden ist, während bei dem zweiten Akte das persönliche Verhältnis des Gesuchstellers (persönlicher Wert, Erwerbs- oder Vermögenskraft, Familienverhältnisse) und die Beziehungen zu seiner künftigen Heimat den Hauptpunkt der Prüfung bildet, welche augenscheinlich besser in den engern Kreisen der Gemeinde und des

Kantons vorgenommen wird, auf die im Verarmungsfalle auch die bezügliche Last fällt.

„Wir schlagen daher vor, zu bestimmen, dass Ausländer, welche Aufnahme in das Schweizerbürgerrecht verlangen, zuerst die Ermächtigung des Bundesrates nachzusuchen haben; dass aber die Prüfung dieser Behörde sich auf das Verhältnis des Gesuchstellers zu seinem bisherigen Staatsverbande beschränken und die Ermächtigung erteilt werden soll auf den Nachweis, dass dieser Verband mit der Erteilung des Schweizerbürgerrechts gelöst ist.“

Wenn auch der Ständerat, sowie dann der Nationalrat die im bundesrätlichen Entwurf enthaltene Fassung nicht angenommen, sondern eine allgemeinere Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen beschlossen haben, wonach die Bedingungen für die Erteilung des Bürgerrechts an Ausländer durch die Bundesgesetzgebung geordnet werden sollen, so hat sich der Verfassungsgesetzgeber damit nicht über den in der ganzen Struktur unseres Staatswesens begründeten staatsrechtlichen Grundsatz der Selbständigkeit der Kantone in der Erteilung des Bürgerrechts hinwegsetzen wollen. Art. 44 Abs. 2 kann in Verbindung mit dem ersten Satz von Art. 43, wonach das Kantonsbürgerrecht die Grundlage des Schweizerbürgerrechts ist, darüber nicht im Zweifel lassen. Der Sinn der neuen Verfassungsbestimmung von Art. 44 Abs. 2 kann hinsichtlich der Erteilung des Bürgerrechts kein anderer sein als der, dass der Bund die Bedingungen festsetzen soll, unter denen die Kantone Ausländern das Bürgerrecht erteilen dürfen.

Schwieriger gestaltet sich das richtige Erfassen dieser Bestimmung bei der Untersuchung der Frage, was für Bedingungen der Bund den Kantonen für die Erteilung des Bürgerrechts an Ausländer setzen könne. Hier wird die richtige Auslegung dahin gehen, dass der Bund befugt ist, die Einbürgerung von Ausländern mit denjenigen Kautelen zu umgeben, die geeignet sind, die Interessen, welche hiebei für das ganze Land in Betracht kommen, ausreichend zu wahren. Insofern muss der Bund ein Mitwirkungsrecht haben. Weiter darf er aber nicht gehen, sonst würde das Recht der Selbständigkeit der Kantone in der Erteilung des Bürgerrechts illusorisch.

In Ausführung des Art. 44 Abs. 2 wurde das Bundesgesetz vom 3. Heumonat 1876 betreffend die Erteilung des Schweizerbürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe erlassen. Die wesentlichen Bestimmungen desselben, welche die Aufnahme und die Wiederaufnahme in das Schweizerbürgerrecht betreffen, sind die folgenden:

„Art. 1. Wenn ein Ausländer das Schweizerbürgerrecht zu erwerben wünscht, so hat er hiefür vom Bundesrate eine Bewilligung zur Erwerbung eines schweizerischen Kantons- und Gemeindebürgerrechts zu verlangen.

„Im Falle, dass einem Ausländer das Bürgerrecht schenkungsweise erteilt werden will, ist die Bewilligung dazu durch die betreffende Kantonsregierung bei dem Bundesrate ebenfalls nachzusuchen.

„Art. 2. Der Bundesrat wird die Bewilligung nur an solche Bewerber erteilen,

„1) welche seit zwei Jahren in der Schweiz ihren ordentlichen Wohnsitz haben;

„2) deren Verhältnisse so beschaffen sind, dass vorauszusehen ist, es werden aus der Aufnahme derselben der Eidgenossenschaft keine Nachteile erwachsen.

„Art. 3. Die Naturalisation erstreckt sich auf die Ehefrau und die minderjährigen Kinder des Bewerbers, soweit für letztere nicht mit Rücksicht auf Art. 2, Ziff. 2, eine ausdrückliche Ausnahme gemacht wird.

„Art. 4. Jede Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts an Ausländer ohne die vorherige Bewilligung des Bundesrates ist ungültig. Hinwieder ist das Schweizerbürgerrecht erst dann erworben, wenn zu jener Bewilligung des Bundesrates der Erwerb eines Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts gemäss den Bestimmungen der betreffenden Kantonalgesetzgebung hinzugekommen ist.

„Die bundesrätliche Bewilligung erlischt, wenn binnen zwei Jahren, vom Datum der Bewilligung an, von derselben kein Gebrauch gemacht worden ist.

„Art. 9. Die Witwe, die geschiedene Ehefrau, sowie diejenigen Kinder eines entlassenen Schweizerbürgers, welche zur Zeit der Entlassung noch minderjährig waren, sind berechtigt, bei dem Bundesrate die Wiederaufnahme in das Schweizerbürgerrecht zu verlangen. Diese Berechtigung erlischt je mit dem Ablauf von zehn Jahren für die Kinder nach erlangter Volljährigkeit und für die Witwe oder geschiedene Ehefrau nach Auflösung der Ehe.

„Der Bundesrat wird die Wiederaufnahme aussprechen, wenn die Bedingungen erfüllt sind, welche Art. 2, Ziff. 2 dieses Gesetzes

für die Bewerbung um das Bürgerrecht aufstellt, und der Bewerber in der Schweiz wohnt.

„Durch die Wiederaufnahme in das Schweizerbürgerrecht, welche mit der Zustellung der darüber errichteten Urkunde erfolgt, wird auch das frühere Kantons- und Gemeindebürgerrecht von Gesetzes wegen erworben.“

„Der Kantonalgesetzgebung steht frei, immerhin unter Vorbehalt der Voraussetzungen des Art. 2, Ziff. 2, die Wiederaufnahme noch weiter zu erleichtern.“

Wir sehen daraus, dass der Bundesgesetzgeber von 1876 sich wesentlich darauf beschränkt hat, Kontrollvorschriften aufzustellen zum Zweck, dass nur solche Bürgeraufnahmen möglich werden, aus welchen der Eidgenossenschaft keine Nachteile erwachsen. Insoweit hat Art. 44 Abs. 2 eine sinngemässse Ausführung gefunden. Weiter geht allerdings der Art. 9, durch welchen der Bundesrat die Befugnis erhielt, unter gewissen Bedingungen von sich aus die Wiederaufnahme von Personen, die früher das Schweizerbürgerrecht besessen hatten, auszusprechen. Die Berechtigung zum Erlass dieses Art. 9 wurde daraus abgeleitet, dass, wenn der Bund berechtigt sei, Bestimmungen aufzustellen, nach denen die Ehefrau eines Schweizerbürgers ohne ihren Willen infolge Verzichtes ihres Mannes das Schweizerbürgerrecht verliert, und er solche Bestimmungen wirklich aufgestellt hat (in den von uns nicht angeführten Artikeln 6, 7 und 8 des Gesetzes), er auch befugt sein müsse, Grundsätze aufzustellen, nach welchen eine Wiederaufnahme der Ehefrau, wenn ihre Ehe durch den Tod des Ehemannes oder durch Scheidung aufgelöst worden ist, zu erfolgen hat. (Voten von B. R. Brenner, Stenograph. Bulletin, Jahrgang XII, S. 664, 668; Burckhardt, Kommentar der Schweizer. Bundesverfassung, S. 414.)

Was die Praxis des Bundesrates betrifft, so war sie anfänglich, wie es dem Sinn und Geiste der einschlägigen Verfassungsbestimmungen und des Gesetzes von 1876 entspricht, von dem Gesichtspunkte beherrscht, nur solchen Elementen die Einbürgerung in der Schweiz zu gestatten, aus deren Aufnahme der Eidgenossenschaft keine Nachteile erwachsen. Demnach hatte der Bundesrat die Aufgabe der Prüfung zunächst

des zweijährigen Wohnsitzes, der persönlichen und Familienverhältnisse des Gesuchstellers (obwohl letzteres vom Gesetze nicht ausdrücklich vorgeschrieben war), sowie der Lösung seiner Beziehungen zum bisherigen Heimatsstaat. Kennzeichnend ist denn auch für die damalige Auffassung, dass der Bundesrat, noch frisch unter dem Eindruck der Verfassungsrevisionsarbeiten von 1874 bzw. 1872 und der Beratung des 76er Gesetzes, in den ersten Jahren des Bestandes dieses Gesetzes in Anlehnung an den Rechtszustand unter der Verfassung von 1848 konsequent daran festhielt, die Bewilligung zur Einbürgerung in der Schweiz nicht zu erteilen, wenn der Bewerber noch dem aktiven Militärdienst in seiner Heimat unterworfen und nicht in der Lage war, eine Entlassungsurkunde oder -Zusicherung oder die Erlaubnis seiner Regierung zur Erwerbung einer fremden Nationalität beizubringen.

Nun trat allmählich eine Wendung ein. Ein erster Schritt zur Erleichterung der Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz wurde, dem Effekte nach, damit getan, dass der Bundesrat in Abweichung von der strengen — und in diesem Sinne einschränkenden — Praxis ausnahmsweise die Einbürgerungsbewilligung zu erteilen anfing, auch wenn der Bewerber sein Verhältnis zum bisherigen Heimatsstaat zu lösen nicht imstande war. Und im Jahre 1891 hatte sich schon eine Praxis ausgebildet, wonach unter bestimmten Voraussetzungen die Ausnahmen zur Regel wurden.

Der Bundesrat hat dann die Bewilligung ohne jeden Nachweis betr. Entlassung aus dem bisherigen Verbande erteilt

1. den in der Schweiz geborenen und immer wohnhaft gewesenen Kindern von Ausländern;
2. den Sprösslingen aus der Ehe einer Schweizerin mit einem Ausländer;
3. den Ausländern, welche eine Schweizerin geheiratet haben;
4. den Ausländern, welche in der Schweiz ein öffentliches Amt bekleiden;
5. den Ausländern, welche ihre Heimat verlassen haben und dauernd in die Schweiz gezogen sind, ehe sie in den Rekrutierungslisten ihres Heimatlandes eingetragen waren;

6. den Ausländern, welche das Alter für den aktiven Militärdienst in ihrem Heimatlande überschritten haben.

Bezüglich der minderjährigen Kinder wurde es so gehalten, dass sie immer mit ihren Eltern die Bewilligung erhalten haben, auch wenn sie militärdienstpflichtig waren. Die Eltern wurden jedoch auf die Folgen aufmerksam gemacht, denen sich die Kinder aussetzen, wenn sie in ihre frühere Heimat zurückkehren.

Den Ausgangspunkt für eine auf Erleichterung der Einbürgerung der Ausländer hinzielende Reform der Bundesgesetzgebung bildete das vom Nationalrat in seiner Sitzung vom 9. Dezember 1898 angenommene Postulat, lautend:

„Der Bundesrat wird eingeladen, zu untersuchen und darüber Bericht zu erstatten, ob es nicht Mittel und Wege gebe, um die Einbürgerung in der Schweiz wohnender Ausländer zu erleichtern.“

Das Postulat wurde von Curti begründet. Die Begründung kann noch für die heutigen Zustände als zutreffend gelten. Ihr Inhalt ist im wesentlichen folgender:

Die bedenkliche Erscheinung, dass zufolge der letzten Volkszählung (gemeint ist die von 1888) rund eine Viertelmillion Ausländer dauernd in der Schweiz sich aufhalten und dass, zumal in den grösseren Grenzstädten, die ausländische Bevölkerung die einheimische nachgerade zu überflügeln drohe, lasse auf Mittel und Wege zur Abhilfe denken. Man dürfe füglich sagen, dass jeder neunte Mann ein Ausländer sei. Welch verderbliche Erwerbskonkurrenz von dieser Seite, d. h. vonseiten der vom persönlichen Militärdienst befreiten Ausländer den im wehrpflichtigen Alter befindlichen Schweizerbürgern drohe, liege auf der Hand, von politischen Gefahren gar nicht zu sprechen. Das einzig zulässige und zweckmässige Mittel zur Abhilfe sei wohl das, durch Erleichterung der Bürgerrechtsaufnahme die sich dazu überhaupt eignenden Elemente der schweizerischen Nation zu assimilieren. Man sollte insbesondere darnach trachten, in der Schweiz geborene Kinder von Ausländern zu naturalisieren. Es sei doch ein höchst beklagenswerter Misstand, wenn Personen, die nach Geburt, Erziehung, Domizil und ganzer wirtschaft-

licher Tätigkeit de facto Schweizer seien, vom Ausland als Bürger beansprucht und zum ausländischen Militärdienst herangezogen würden, weil, seien es zu hoch geschraubte Einbürgerungstaxen, sei es die Unmöglichkeit der Verlegung des Domizils in den Bereich einer liberalen Gesetzgebung, ihrer Naturalisation schwer zu überwindende Hindernisse in den Weg legen. Angesichts von zirka 90,000 solchen in der Schweiz geborenen Ausländern lohne es sich wohl der Mühe, diesen Punkt speziell ins Auge zu fassen und im Zusammenhang mit der ganzen Frage einlässlich zu prüfen.

Bei Beratung dieses Postulates wurde noch die Herabsetzung der für die bundesrätliche Einbürgerungsbewilligung festgesetzten Kanzleitaxe (Fr. 35) als wirksames Mittel zur Erleichterung der Einbürgerung angeregt.

Es muss anerkannt werden, dass dieses Postulat mit Rücksicht auf die tatsächlichen Verhältnisse sehr zeitgemäß war. Die Zahl der Ausländer in der Schweiz hat im Verhältnis zur schweizerischen Wohnbevölkerung von Jahr zu Jahr unheimlich zugenommen.

Im Jahre 1900 waren annähernd 12% der Gesamtbevölkerung von 3,315,443 — 383,424 — dauernd in der Schweiz sich aufhaltende Ausländer, von denen über 100,000 in der Schweiz geboren waren und die in einzelnen Kantonen 30—40%, in einzelnen Orten sogar 40—50% der Gesamtbevölkerung ausmachen. Im Jahre 1888 waren es noch 7,8% gewesen. Besonders bedenklich muss das Verhältnis der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz zu unserer einheimischen Bevölkerung erscheinen, wenn wir in den Nachbarstaaten Umschau halten. In Frankreich, wo ohne die Ausländer die Bevölkerung sich kaum vermehren würde, traf es noch vor wenigen Jahren auf 1000 Einwohner nur zirka 30 Ausländer (also 3%). In Deutschland berechnete man vor kurzer Zeit die Zahl der Ausländer im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung mit 13,88 promille, und in Italien ergab sich nach der Volkszählung von 1902, dass die Ausländer nicht mehr als 9 promille betragen. Das erwähnte Verhältnis der ausländischen Bevölkerung zur Gesamtbevölkerung in der Schweiz

vom Jahre 1900 basiert auf der damaligen eidgenössischen Volkszählung, und es ist nicht unwahrscheinlich, dass seither die ausländische Bevölkerung in der Schweiz verhältnismässig noch mehr zugenommen hat, dies sowohl bei Betrachtung der Bevölkerungsverhältnisse in der Schweiz selber, als bei Vergleichung derselben mit der seitherigen Entwicklung der Bevölkerungsverhältnisse in den genannten Nachbarstaaten. Dabei ist allerdings zu bemerken, dass das Verhältnis der ausländischen zur einheimischen Bevölkerung je nach den einzelnen Kantonen und innerhalb derselben wieder je nach einzelnen Ortschaften die allergrösste Verschiedenheit aufweist. Allein wenn nun schon nur einige Kantone von dem Missverhältnis zwischen ausländischer und einheimischer Bevölkerung stark betroffen, andere aber fast nicht davon berührt werden, so hat doch die Frage der Erleichterung der Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz für das ganze Land eine solche Bedeutung, dass die eidgenössischen Behörden ihr mit vollem Recht schon viel Zeit und Aufmerksamkeit geschenkt haben. Und die ganze gesetzgeberische Arbeit, die dann zum Bundesgesetz vom 25. Juni 1903 geführt hat, beruht auf der Tendenz, die Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz zu erleichtern. Die Vorarbeiten für die Revision des Bundesgesetzes von 1876 wurden nach Annahme des sogenannten Postulates Curti durch den Nationalrat vom Bundesrate sofort in Angriff genommen und eifrig betrieben. Am 28. März 1899 erliess der Bundesrat an sämtliche Kantonsregierungen ein Kreisschreiben, das hauptsächlich über die Fragen Auskunft verlangte, ob das bei Begründung des vom Nationalrat angenommenen Postulates geschilderte Bild im Kanton zutreffe und ob die Erleichterung der Einbürgerung der Ausländer dort als wünschenswert erscheine. Die erste Frage wurde von den Kantonen Zürich, Baselstadt, Schaffhausen, St. Gallen, Tessin und Genf bejaht. Hinsichtlich der Frage der Wünschbarkeit der Erleichterung der Einbürgerung der Ausländer und der einer entsprechenden Revision der Bundesgesetzgebung waren die Ansichten sehr geteilt. Die weitaus grössere Zahl der Kantonsregierungen hat die Wünschbarkeit einer durchgreifenden bundesgesetz-

lichen Neuordnung der Materie verneint, während diejenigen Kantone, in welchen sich ein starkes Anwachsen der ausländischen Bevölkerung gegenüber der einheimischen bemerkbar gemacht hatte (meistens die obgenannten), sich mit Entschiedenheit für Massnahmen der Erleichterung der Einbürgerung von Bundeswegen ausgesprochen haben. Durch die Verschiedenheit der Vernehmlassungen der Kantone war für den Bundesrat der Boden zur Revision keineswegs gefunden und die Arbeit musste sich schwierig gestalten. Und doch ging die Sache vorwärts. Das mit den Vorarbeiten beauftragte Politische Departement war am 28. Mai 1900 im Falle, dem Bundesrat einen ersten Gesetzesentwurf zu unterbreiten und letztern zugleich mit einem Botschaftsentwurf zu begleiten. Von diesem Gesetzesentwurfe heben wir hervor, dass er sich nicht auf den Boden der Neuordnung der ganzen Materie stellt, sondern dass er sich grundsätzlich auf der Basis des Gesetzes von 1876 bewegt. Ausschlaggebend hiefür waren die Antworten der Kantonsregierungen auf das Kreisschreiben des Bundesrates und das Ergebnis der Prüfung der ganzen Frage nach der Seite der Verfassungsmässigkeit.

Am 1. Juni 1900 überwies der Bundesrat den Gesetzes- und den Botschaftsentwurf des Politischen Departements dem Justiz- und Polizeidepartement zum Mitbericht. Am 22. Oktober gleichen Jahres hatte das letztere Departement den verlangten Mitbericht samt einem neuen Gesetzesentwurf fertiggestellt.

Es ist nun darauf aufmerksam zu machen, dass die Entwürfe der beiden Departemente grundsätzlich weit auseinandergehen. Während das Politische Departement von der Ansicht ausging, dass ohne Aenderung der Bundesverfassung eine wesentliche Neugestaltung der Materie nicht möglich sei, war das Justiz- und Polizeidepartement der gegenteiligen Meinung. Glaubte das Politische Departement aus verfassungsrechtlichen Bedenken am Grundsatz der Selbständigkeit der Kantone in der Erteilung des Bürgerrechts festhalten zu müssen, so gelangte das Justiz- und Polizeidepartement zu einer Auslegung des Art. 44, Absatz 2 der Bundesverfassung, wonach der Bund vollständig frei sein soll, die Bedingungen für die

Erteilung des Bürgerrechts an Ausländer so zu gestalten, wie ihm dieselben als zweckmässig erscheinen.

Der Entwurf des Politischen Departements hat sich denn auch darauf beschränkt, als Neuerungen vorzuschlagen,

1) dass der Bundesrat befugt sein soll, die unentgeltliche Wiederaufnahme ehemaliger Schweizerinnen, welche durch ihre Heirat das Schweizerbürgerrecht verloren haben, in ihr früheres Kantons- und Gemeindebürgerrecht zu verfügen;

2) dass die bei Erteilung der bundesrätlichen Einbürgerungsbewilligung erhobene Kanzleigebühr von Fr. 35 auf Fr. 20 herabzusetzen sei;

3) dass die Kanzleigebühr zu erlassen sei

- a) im Falle der Wiederaufnahme ins Schweizerbürgerrecht;
- b) wenn der Bewerber um die Bewilligung in der Schweiz geboren ist und den grössten Teil seines Lebens in der Schweiz zugebracht hat;
- c) im Falle der schenkungsweisen Erteilung des Bürgerrechts (Ehrenbürgerrecht).

Das Justiz- und Polizeidepartement dagegen postulierte in seinem Entwurfe die Erwerbung des Schweizerbürgerrechts durch Geburt, durch Heirat, durch das im Bundesgesetz vom 3. Dezember 1850 betreffend Heimatlosigkeit vorgesehene Verfahren, durch Naturalisation und endlich durch Wiederaufnahme. Als besonders weitgehend mögen die Art. 4, 5, 6 und 7 des Entwurfes Beachtung finden. Wir bringen daher diese Artikel in ihrem Wortlaut.

„Art. 4. Schweizerbürger sind die Kinder ausländischer Eltern, wenn der Vater in der Schweiz geboren ist und im Zeitpunkt der Geburt Wohnsitz in der Schweiz besitzt.

„Art. 5. Schweizerbürger sind die Kinder ausländischer Eltern, welche, vom Zeitpunkt der Geburt des Kindes zurückgerechnet, während zehn Jahren ununterbrochenen Wohnsitz in der Schweiz gehabt haben. Diese Kinder erwerben das Heimatrecht der Gemeinde des schweizerischen Wohnsitzes des Vaters im Zeitpunkte ihrer Geburt.

„Es bleibt den Kantonen freigestellt zu bestimmen, dass die zuständige Verwaltungsbehörde solche Kinder auch in einer andern kantonalen Gemeinde, als der Wohnsitzgemeinde des Vaters, als Bürger eintragen lassen kann.

„Art. 6. Die in Art. 5 genannten Kinder erlangen das Recht, im Laufe ihres 21. Altersjahres bei der zuständigen Behörde ihrer nach Art. 5 bestimmten Heimatgemeinde zu erklären, dass sie das Bürgerrecht des ausländischen Staates, dem ihre Eltern angehören, beibehalten; diese Erklärung hebt den Erwerb des Schweizerbürgerrechts nur auf, wenn zugleich der Nachweis erbracht ist, dass der ausländische Staat ihr Bürgerrecht anerkennt.

„Art. 7. Aussereheliche Kinder sind Schweizerbürger, wenn im Zeitpunkte ihrer Geburt ihre Mutter das Bürgerrecht einer schweizerischen Gemeinde besitzt.

„Ist die Mutter Ausländerin, so hat die Anerkennung durch den schweizerischen Vater den Erwerb des Schweizerbürgerrechts nur insoweit zur Folge, als diese Anerkennung dem ausserehelichen Kinde nach der kantonalen Gesetzgebung der Heimat des Vaters das Bürgerrecht einer schweizerischen Gemeinde verschafft.

„Ist das aussereheliche Kind in der Schweiz geboren, so finden die Bestimmungen der Art. 4 und 5 entsprechende Anwendung, wenn die Mutter eine Ausländerin, aber in der Schweiz geboren ist oder im Momente der Geburt des Kindes zehn Jahre ununterbrochenen Wohnsitz in der Schweiz gehabt hat.“

Am 1. Dezember 1900 beschloss der Bundesrat mit 4 gegen 3 Stimmen, welch letztere dem Entwurfe des Justiz- und Polizeidepartements den Vorzug gaben, auf die Behandlung des Entwurfes des Politischen Departements einzutreten. Bei der daraufhin vom Bundesrat gepflogenen Beratung wurden aber auch die Vorschläge des Justiz- und Polizeidepartements geprüft und — soweit es möglich schien — verwertet. Insbesondere kam der Bundesrat dazu, dem in den von uns wörtlich wiedergegebenen Art. 4, 5, 6 und 7 des Entwurfes des Justiz- und Polizeidepartements niedergelegten System des *jus soli*, wonach mit der Geburt im Lande das Bürgerrecht desselben erworben wird, in dem Sinne grundsätzlich zuzustimmen, dass den Kantonen die Befugnis zu erteilen sei, den Erwerb des Bürgerrechts auf Grund der Tatsache der Geburt im Kanton und unter gewissen weiteren Bedingungen von Gesetzes wegen eintreten zu lassen. Im Schosse des Bundesrates waren die Ansichten darüber geteilt, wie weit in dieser Richtung gegangen werden könne. Die Mehrheit einigte sich dann auf eine Bestimmung, wonach den Kantonen vorbehalten bleiben soll, auf dem Wege der Gesetzgebung zu

bestimmen, dass im Kanton geborene Kinder von Ausländern, welche zur Zeit der Geburt wenigstens zehn Jahre im Kanton ihren Wohnsitz gehabt haben, von Gesetzes wegen Kantonsbürger werden, ohne einer Bewilligung des Bundesrates zu bedürfen.

Als Resultat der Vorarbeiten des Politischen Departements und des Justiz- und Polizeidepartements, sowie seiner Beratungen unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung den Entwurf samt Botschaft vom 20. März 1901. Die darin zur Erleichterung der Einbürgerung vorgeschlagenen Neuerungen sind die von uns erwähnten Bestimmungen 1. über Einbürgerung von Gesetzes wegen der in der Schweiz geborenen Ausländer, 2. über unentgeltliche Wiedereinbürgerung durch Verfügung des Bundesrates von ehemaligen Schweizerinnen, welche durch ihre Heirat das Schweizerbürgerrecht verloren haben, 3. über Festsetzung der bei Erteilung der bundesrätlichen Einbürgerungsbewilligung erhobenen Kanzleigebühr auf Fr. 20, 4. über Erlass dieser Kanzleigebühr bei Wiederaufnahme ins Schweizerbürgerrecht, 5. über Erlass dieser Gebühr bei schenkungsweiser Erteilung des Bürgerrechts. Endlich erscheint gegenüber den Entwürfen der Departemente im Entwurfe des Bundesrates als neu die Bestimmung, dass die für die bundesrätliche Einbürgerungsbewilligung geforderte Kanzleigebühr erlassen wird, wenn der Bewerber in der Schweiz geboren ist und wenigstens 10 Jahre in der Schweiz gewohnt hat.

Das sind, abgesehen von der Neuordnung einiger sekundärer Punkte (Prüfung der persönlichen und Familienverhältnisse des Bewerbers durch den Bundesrat; Möglichkeit, bei Erteilung der Bewilligung eine Ausnahme hinsichtlich der Ehefrau des Bewerbers zu statuieren; Möglichkeit der Nichtigerklärung der Bewilligung durch den Bundesrat) die wesentlichen Neuerungen des bundesrätlichen Entwurfs gegenüber dem Gesetz von 1876.

Die Verhandlungen der Bundesversammlung, einschliesslich die der Kommissionen, brachten gegenüber dem Entwurfe des Bundesrates nicht viel Neues. In der Kommission des

Nationalrates, dem die Priorität zukam, wurden nur zu Art. 4 (gleichlautend mit dem von uns zitierten Art. 4 des 1876er Gesetzes) und Art. 5 des bundesrätlichen Entwurfes Abänderungsanträge gestellt.

Die Mehrheit dieser Kommission beantragte zu Art. 4 des Entwurfes einen Zusatz, wonach für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an solche Ausländer, welche selbst oder deren Eltern wenigstens 10 Jahre in der Schweiz wohnen, die Einbürgerungstaxe den Betrag von Fr. 50 nicht übersteigen darf.

Ein Antrag Vogelsanger ging dahin, die Kantone zu verpflichten, solchen Ausländern auf deren Gesuch, unter Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrates, unentgeltlich das Bürgerrecht der Niederlassungsgemeinde und des Kantons zu erteilen, welche

- a) seit mindestens 20 Jahren in der Schweiz, wovon die letzten fünf Jahre in derselben Gemeinde, Wohnsitz haben;
- b) nicht über 50 Jahre alt sind;
- c) in unbescholtenem Rufe stehen;
- d) weder von der öffentlichen Armenpflege, noch von der privaten Wohltätigkeit unterstützt worden sind.

Eine Minderheit der Kommission verhielt sich diesen Anträgen gegenüber ablehnend.

Einig dagegen war die Kommission darin, entgegen dem Entwurfe des Bundesrates die bundesrätliche Einbürgerungsbewilligung erst mit Ablauf von drei Jahren (statt zwei) erlöschen zu lassen.

Ferner schlug die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission zu Art. 5 des bundesrätlichen Entwurfes (der den Kantonen vorbehalten wollte, auf dem Wege der Gesetzgebung zu bestimmen, dass die im Kanton geborenen Kinder von Ausländern, welche zur Zeit der Geburt wenigstens 10 Jahre im Kanton ihren Wohnsitz gehabt haben, von Gesetzes wegen Kantonsbürger werden) vor, den Kantonen die Befugnis einzuräumen, auf dem Wege der Gesetzgebung zu bestimmen, dass die im Kanton geborenen Kinder von Ausländern von Gesetzes wegen Kantonsbürger werden, ohne dass hierzu

die in Art. 1 des Gesetzes vorgesehene Bewilligung des Bundesrates erforderlich ist, wenn die Eltern zur Zeit der Geburt ihrer Kinder wenigstens 10 Jahre in der Schweiz ihren Wohnsitz gehabt haben, oder wenn die Eltern zur Zeit der Geburt ihrer Kinder im Kanton ihren Wohnsitz gehabt haben, und deren Kinder wenigstens 10 Jahre in der Schweiz und von diesen die letzten drei Jahre vor ihrem zurückgelegten 20. Lebensjahr im Kanton ihren Wohnsitz gehabt haben — wobei in beiden Fällen die Kantone das Recht der Option vorbehalten sollen.

Dem gegenüber stellte Vogelsanger den Antrag, den Kantone

1. die Verpflichtung aufzuerlegen, dafür zu sorgen, dass die im Kanton geborenen Kinder derjenigen Ausländer, welche seit wenigstens 10 Jahren in der Schweiz Wohnsitz haben, von Gesetzes wegen Kantonsbürger werden, und

2. das Recht zu erteilen, auf dem Wege der Gesetzgebung zu bestimmen, dass auch die im Kanton geborenen Kinder von solchen Ausländern, die noch nicht 10 Jahre in der Schweiz wohnen, von Gesetzes wegen Kantonsbürger werden, insofern die Kinder wenigstens 10 Jahre in der Schweiz und von diesen die letzten drei Jahre vor ihrem zurückgelegten 20. Lebensjahr im Kanton ihren Wohnsitz gehabt haben. Auch hiebei sollten die Kantone stets das Recht der Option vorbehalten.

Der Nationalrat hat dann gegenüber dem Entwurfe des Bundesrates drei wesentliche Abänderungen beschlossen.

Bei Art. 4 hat er, gemäss dem Antrag der Kommission, die Gültigkeitsdauer der bundesrätlichen Einbürgerungsbewilligung von zwei auf drei Jahre verlängert. Dem Art. 5 hat er folgende Fassung gegeben:

„Die Kantone sind berechtigt, auf dem Wege der Gesetzgebung zu bestimmen, dass die im Kanton geborenen Kinder von Ausländern von Gesetzes wegen Kantonsbürger werden, ohne dass hierzu die in Art. 1 dieses Gesetzes vorgesehene Bewilligung des Bundesrates erforderlich ist:

„1. wenn die Eltern zur Zeit der Geburt ihrer Kinder wenigstens zehn Jahre in der Schweiz ihren Wohnsitz gehabt haben;

„2. wenn die Eltern zur Zeit der Geburt ihrer Kinder zwar noch nicht zehn Jahre in der Schweiz domiziliert waren, die Kinder dagegen ihren Wohnsitz wenigstens zehn Jahre in der Schweiz und während der drei letzten Jahre vor zurückgelegtem zwanzigstem Lebensjahr im Kanton gehabt haben.

„In beiden Fällen sollen die Kantone das Recht der Option vorbehalten.“

Endlich hat der Nationalrat, gestützt auf einen Antrag von Scherrer-Füllemann, den litt. a (Inhalt des Art. 9 des Gesetzes von 1876) und b (Wiederaufnahme ehemaliger Schweizerinnen, welche durch ihre Heirat mit einem Ausländer das Schweizerbürgerrecht verloren haben) des Art. 10 des Entwurfes des Bundesrates eine litt. c beigefügt, wonach der Bundesrat auch die unentgeltliche Wiederaufnahme solcher Personen in ihr ursprüngliches Kantons- und Gemeindebürgerrecht solle verfügen können, welche durch besondere Verhältnisse genötigt wurden, auf das Schweizerbürgerrecht zu verzichten, sofern sie binnen zehn Jahren nach ihrer Rückkehr in die Schweiz ein solches Gesuch stellen.

Nach der Beratung des Entwurfes durch den Nationalrat kam die Sache an die ständerätliche Kommission. Mit Ausnahme des Art. 5 beantragte sie überall Zustimmung zu den Beschlüssen des Nationalrates. Für Art. 5 empfahl sie folgende Fassung:

„Die Kantone sind jedoch berechtigt, auf dem Wege der Gesetzgebung zu bestimmen, dass die im Kanton geborenen Kinder von Ausländern von Gesetzes wegen Kantonsbürger und damit Schweizerbürger werden, ohne dass die Bewilligung des Bundesrates erforderlich ist:

„1. wenn die Eltern zur Zeit der Geburt der Kinder wenigstens zehn Jahre ununterbrochen in der Schweiz gewohnt haben;

„2. wenn die Kinder sich, vor zurückgelegtem zwanzigstem Altersjahr, wenigstens zehn Jahre ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben;

„3. wenn die Mutter schweizerischen Ursprungs war.

„In allen drei Fällen sollen die Kantone das Recht der Option vorbehalten.“

Mit einer ganz unbedeutenden redaktionellen Änderung erhob dann der Ständerat diese Fassung seiner Kommission zum Beschluss. Bezüglich des Art. 10 pflichtete die stände-

rätliche Kommission, abgesehen von zwei lediglich redaktionellen Änderungen, der Fassung des Nationalrates bei. Der Ständerat nahm diese Fassung mit der Änderung an, dass er auf Antrag de Torrenté beschloss, die Möglichkeit der Verfügung der Wiedereinbürgerung durch den Bundesrat von der Zustimmung der Regierung des früheren Heimatkantons der wiedereinzubürgernden Person abhängig zu machen.

Die beiden Räte einigten sich dann endlich für die Art. 5 und 10 auf folgende Fassung:

„Art. 5. Die Kantone sind berechtigt, auf dem Wege der Gesetzgebung zu bestimmen, dass die im Kanton geborenen Kinder von im Kanton wohnenden Ausländern von Gesetzes wegen und ohne dass eine Bewilligung des Bundesrates erforderlich wäre, Kantons- und damit Schweizerbürger sind:

- „a) wenn die Mutter schweizerischer Herkunft ist, oder
- „b) wenn die Eltern zur Zeit der Geburt des Kindes wenigstens fünf Jahre ununterbrochen im Kanton gewohnt haben.

„Die Kantone sollen das Recht der Option vorbehalten.

„Art. 10. Der Bundesrat kann, nach Anhörung des Heimatkantons, die unentgeltliche Wiederaufnahme folgender Personen in ihr früheres Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht verfügen, wenn dieselben in der Schweiz Wohnsitz haben:

„a) Der Witwe und der zu Tisch und Bett getrennten oder geschiedenen Ehefrau eines Schweizerbürgers, welcher auf sein Bürgerrecht verzichtet hat, sowie derjenigen Kinder desselben, welche zur Zeit der Entlassung desselben unter elterlicher Gewalt waren, vorausgesetzt, dass die Witwe und die getrennte oder geschiedene Ehefrau binnen zehn Jahren nach Auflösung oder Trennung der Ehe, die Kinder binnen der gleichen Frist nach zurückgelegtem zwanzigsten Altersjahr, darum einkommen;

„b) der Witwe und der zu Tisch und Bett getrennten oder geschiedenen Ehefrau, welche durch ihre Heirat das Schweizerbürgerrecht verloren hat, sofern sie binnen zehn Jahren nach Auflösung oder Trennung der Ehe ihre Wiedereinbürgerung verlangt;

„c) solcher Personen, welche durch besondere Verhältnisse genötigt wurden, auf das Schweizerbürgerrecht zu verzichten, sofern sie binnen zehn Jahren nach ihrer Rückkehr in die Schweiz ein solches Gesuch stellen.

„Mit der Mutter oder den Eltern werden in den Fällen a) b) und c) die nach dem Rechte des Staates, dem sie angehören, noch minderjährigen oder bevormundeten Kinder aufgenommen, wenn die Mutter die elterliche Gewalt über ihre Kinder besitzt

oder der ihnen bestellte Vormund sich damit einverstanden erklärt und nicht ausdrückliche Ausnahmen gemacht werden.“

Nun bestanden Differenzen zwischen den Räten nicht mehr.

Am 25. Juni 1903 war das neue Bundesgesetz betreffend die Erwerbung des Schweizerbürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe in den Räten perfekt geworden.

* * *

Fassen wir das Resultat dieser gesetzgeberischen Arbeiten zusammen, so kommen wir zum Schlusse, dass sich die Gesetzgebung bis heute im Sinne der Erleichterung der Einbürgerung der Ausländer in weitgehendem Masse entwickelt hat. Während sowohl dem Verfassungsgesetzgeber von 1874, als dem Gesetzgeber von 1876 die Erleichterung der Einbürgerung der Ausländer jedenfalls nicht als besonderes Ziel vorschwebte, war für den Bundesgesetzgeber von 1903 der Gesichtspunkt einer solchen Erleichterung — man kann sagen — ausschliesslich massgebend. Das Gleiche gilt von der Praxis des Bundesrates. Die liberale Praxis in Anwendung von Art. 10 des Bundesgesetzes von 1903 ist dem Bundesrat vielfach — im Lande draussen, wie in der Bundesversammlung — zum Vorwurf gemacht worden. Diese Praxis besteht darin, dass die Wiedereinbürgerung in der Regel nur dann verweigert wird, wenn der Leumund kein ungetrübter ist oder wenn die Bewerberin von ihrer ausländischen Heimat Unterstützungen bezieht, die im Falle der Wiedereinbürgerung von den schweizerischen Armenbehörden geleistet werden müssten. Gegen diese Praxis wurde geltend gemacht, sie sei zu weitgehend und entspreche nicht mehr dem Sinne des Gesetzes. Derartige Bedenken glaubten offenbar um so eher erhoben werden zu dürfen, als in unserer staatsrechtlichen Literatur die Verfassungsmässigkeit dieses Art. 10 in Zweifel gezogen worden ist (Burckhardt, S. 414; Im Hof, Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Jahrgang 1904/1905, S. 155).

Ferner ist beachtenswert, dass der Bundesrat seit Inkrafttreten des geltenden Bundesgesetzes sich grundsätzlich auf den

Standpunkt stellt, dass die bundesrätliche Einbürgerungsbewilligung an und für sich auch erteilt werden dürfe, wenn die Beziehungen des Bewerbers zu seinem bisherigen Heimatstaate nicht gelöst sind. Diese nunmehrige Praxis des Bundesrates findet in § 5 der Anleitung zur Erlangung der im Bundesgesetz vom 25. Juni 1903 vorgesehenen Einbürgerungsbewilligung vom 30. Dezember 1903/28. Juli 1905 deutlichen Ausdruck, wo es heisst: „Der Umstand, dass der Bewerber noch dem aktiven Militärdienst in seiner Heimat unterworfen ist, bildet an sich kein Hindernis, ihm die Bewilligung zur Einbürgerung in der Schweiz zu erteilen. Der Bundesrat behält sich indessen vor, jeden einzelnen Fall zu prüfen und je nach den Umständen die Bewilligung zu erteilen oder zu verweigern.“

Im Art. 43 der Bundesverfassung von 1848 war, wie wir gesehen haben, positiv vorgeschrieben, dass kein Kanton einem Ausländer, wenn er nicht aus dem früheren Staatsverbande entlassen werde, das Bürgerrecht erteilen dürfe. Und von dem nämlichen Prinzip hat auch unter der Herrschaft der Verfassung von 1874 und des Gesetzes von 1876 der Bundesrat noch längere Zeit in seiner Praxis betreffend Erteilung von Einbürgerungsbewilligungen sich leiten lassen. Einen schönen Ausdruck hatte dieses Prinzip gefunden in den bei der Beratung der 1848er Verfassung von der Gesandtschaft von Zürich diesbezüglich vorgetragenen (von uns oben Seite 3 wiedergegebenen) Erwägungen. Es dürfte wünschbar sein, dass, im übrigen unter entschiedener Fortsetzung der Bemühungen für Erleichterung der Einbürgerung, mit jenen früheren Auffassungen doch nicht vollständig gebrochen und dass bei Behandlung der einzelnen Fälle tunlichst darauf Bedacht genommen werde, der Eidgenossenschaft eine klare Situation gegenüber den auswärtigen Staaten zu wahren.

Auf Seite 10 haben wir unsere Auffassung von Art. 44 der Bundesverfassung dahin ausgedrückt, dass der Bund nach dieser Verfassungsstelle befugt sei, die Einbürgerung von Ausländern mit denjenigen Kautelen zu umgeben, die geeignet sind, die Interessen, welche hiebei für das ganze Land in

Betracht kommen, ausreichend zu wahren. Die Auffassung geht also dahin, dass es sich hier darum handle, der Bürgerrechtserteilung durch die Kantone allfällig von dem Landesinteresse gebotene Beschränkungen aufzulegen. Und dieser Sinn ergibt sich aus dem Wortlaute (Ordnung der Bedingungen für die seitens der Kantone erfolgende Erteilung des Bürgerrechtes durch die Bundesgesetzgebung) wohl mit Bestimmtheit. Dieser Ansicht sind auch Burckhardt, S. 313, 314, und Schollenberger, Bundesverfassung der Schweiz. Eidgenossenschaft, Kommentar, S. 346, 347. Das Recht des Bundes, den Kantonen die Vornahme der Einbürgerung positiv vorzuschreiben, kann dagegen dem Wortlaute kaum entnommen werden.

Es ist denn auch, wie vorhin bemerkt, die Verfassungsmässigkeit der Bestimmung des Gesetzes von 1903 über die Wiederaufnahme (Art. 10) in Zweifel gezogen worden. Aber diese Sache ist eine erledigte, der durch das Gesetz von 1903 geschaffene Rechtszustand tatsächlich allgemein anerkannt.

* * *

Unsere vorstehenden Ausführungen haben sich das Thema vorgesteckt, dasjenige zusammenzustellen, was unter der Herrschaft der Bundesverfassungen von 1848 und 1874 im Sinne der Erleichterung der Einbürgerung der Ausländer geschehen ist. Daran reihen wir den Satz, dass unseres Erachtens auf dem Boden der gegenwärtigen Verfassung ein wesentlich Mehreres nicht getan werden könne. Immerhin würden sich etwa folgende Eventualitäten in Betracht ziehen lassen:

Es könnte z. B. den Kantonen das Recht eingeräumt werden, Ausländern, die seit einer gewissen Anzahl von Jahren im Kanton ununterbrochen Wohnsitz haben, einen Anspruch auf unentgeltliche Aufnahme in das Kantonsbürgerrecht zu gewähren, ohne dass eine bundesrätliche Bewilligung erforderlich wäre. Im Schosse des Bundesrates ist bei Anlass der Beratungen, welche zum bundesrätlichen Entwurf vom 20. März 1901 geführt haben, sogar der Antrag gestellt worden, den Kantonen die Befugnis zu erteilen, Ausländer, die 20 Jahre

im Kanton gewohnt haben, von Gesetzes wegen zu Kantonsbürgern zu erklären. Dieser Antrag wurde mit nur einer Stimme Mehrheit abgelehnt. Sollte der Bundesgesetzgeber dazu kommen, bei einer allfälligen Revision des Bundesgesetzes von 1903 den Kantonen eine Befugnis im Sinne des genannten Antrages einzuräumen, so dürfte es sich empfehlen, im Bundesgesetz als Bedingung noch den Besitz eines guten Leumundes vorzuschreiben. Dann könnte der Bund eher auf das Erfordernis seiner Bewilligung zur Einbürgerung im einzelnen Falle verzichten. Bei der Einbürgerung der Kinder von Ausländern von Gesetzes wegen, auf Grund der Tatsache der Geburt in der Schweiz, in Verbindung mit derjenigen der schweizerischen Herkunft der Mutter oder eines ununterbrochenen Wohnsitzes der Eltern im Kanton zur Zeit der Geburt der betreffenden Kinder, ist nach Art. 5 des Bundesgesetzes von 1903 von den Kantonen das Recht der Option vorzubehalten. Und zwar ist dies so zu verstehen, dass solchen Kindern das Recht eingeräumt werden soll, im Zeitpunkt der Erreichung des Volljährigkeitsalters nach schweizerischem Rechte, d. h. zur Zeit der Erfüllung des 20. Altersjahres, sich für Beibehaltung der Nationalität ihrer Eltern zu erklären, mit der selbstverständlichen Wirkung, dass sie dann nicht Kantonsbürger bleiben. Es entspricht dies auch der historischen Auffassung vom schweizerischen Bürgerrechte, die in der verfassungsmässigen Zulässigkeit des freiwilligen Verzichtes auf dasselbe, unter den im Bundesgesetze vorgeschriebenen Bedingungen, zum Ausdruck kommt. Ein dem Ausländer aufgezwungenes Schweizerbürgerrecht würde der traditionellen Auffassung von demselben als einem erhabenen ideellen Gut zuwiderlaufen. Falls der Tatsache eines längern Wohnsitzes im Lande die Bedeutung eines das Schweizerbürgerrecht begründenden Faktors verliehen werden wollte, so müsste daher sinngemäss dem betreffenden Ausländer ein Anspruch auf unentgeltliche Aufnahme in das Kantonsbürgerrecht und damit in das Schweizerbürgerrecht eingeräumt, ihm dagegen dieses Bürgerrecht nicht oktroyiert werden.

Zur Herbeiführung eines gewissen Zwanges zur Einbürgerung sind freilich auch schon Vorschläge gemacht worden. Es mag hier auf die bemerkenswerte Anregung hingewiesen werden, die stehende Klausel der Niederlassungsverträge, wonach die Angehörigen des andern Vertragsstaates von Leistung des Militärdienstes sowohl als von der Ersatzsteuer befreit sind, dahin abzuändern, dass sie nur auf solche Angehörige des Vertragsstaates Anwendung finde, welche den Nachweis leisten, dass sie in ihrem Heimatstaate den Militärpflichten nachkommen (siehe Carlin, Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechtes, in Zeitschrift für schweizerisches Recht, N. F. Bd. XIX). Es will uns in der Tat scheinen, dass nach dieser Richtung etwas getan werden sollte. Denn alles Erleichtern der Einbürgerung muss von geringer Wirkung sein, so lange der Ausländer als solcher in mancher Beziehung besser gestellt ist, als wenn er eingebürgert wäre; unter der gegenwärtigen Ordnung der Dinge leistet er weder persönlichen Militärdienst noch den Militärpflichtersatz.

Es ist diesem Vorschlag vorgeworfen worden, seine Verwirklichung würde höchstens ein Palliativmittel sein. Der Erfolg kann natürlich nicht bestimmt vorausgesagt werden. Es würde sich aber nach unsrer Ansicht immerhin empfehlen, mit dem Vorschlag Carlin einen Versuch zu machen.

In Anbetracht der immer und immer wieder ertönenden Rufe nach Erleichterung und Vermehrung der Einbürgerungen und angesichts des von der nationalrätslichen Kommission gestellten Postulates ist zu betonen, dass der Bundesgesetzgeber von 1903 den Kantonen die Möglichkeit verschaffen wollte, Ausländer unter gewissen Bedingungen von Gesetzes wegen einzubürgern und damit die Zahl der Einbürgerungen zu erhöhen. Für die Berechtigung eines solchen Vorgehens dürfte schon die Erwägung sprechen, dass nicht alle Kantone eine wesentliche Zunahme der Einbürgerungen herbeiwünschen. Diese wird von den Grenzkantonen und denjenigen mit grossen Industriezentren gewünscht, wo naturgemäß sich viele Ausländer aufzuhalten, während andere Kantone, vorzugsweise die mit überwiegend landwirtschaftlicher Bevölkerung, der grossen

Erleichterung der Einbürgerung gar kein besonderes Interesse entgegenbringen. Nun ist zu konstatieren, dass bis zur heutigen Stunde kein Kanton von dem ihm nach Art. 5 des Bundesgesetzes von 1903 eingeräumten Rechte der Einbürgerung der Ausländer von Gesetzes wegen Gebrauch gemacht hat. Die Kantone haben es nun seit bald sechs Jahren in der Hand, durch Umgestaltung ihrer Gesetzgebung nach Art. 5 des Bundesgesetzes wirksame Massnahmen zur Vermehrung der Einbürgerungen zu treffen. Sie tun es aber nicht, auch die von dem Missverhältnisse zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung am meisten Betroffenen tun es nicht, wohl aber wird aus ihren Kreisen nach weitergehendem Eingreifen des Bundes zum Schutze ihrer bedrohten Interessen verlangt. Bei der Einbürgerungsfrage ist gewiss das Gesamtinteresse des ganzen Landes beteiligt. Der Bund wird daher auch auf gesetzgeberischem Wege so weit als möglich gehen müssen. Allein es muss denn doch die Frage aufgeworfen werden, ob es nicht zuerst an den interessierten Kantonen wäre, von den ihnen zu Gebote stehenden Mitteln der Erleichterung der Einbürgerung Gebrauch zu machen.

Namentlich wäre es wünschbar, dass wo möglich alle Kantone, abgesehen von der Zwangseinbürgerung, für eine unter Umständen unentgeltliche Erteilung ihres Bürgerrechtes, nicht nur an Schweizerbürger, sondern auch an Ausländer, ihre Tore recht weit öffneten. Basel-Stadt und Genf sind in ihren Bürgerrechtsgesetzen hierin bereits wacker vorangegangen.

* * *

Was nun das Postulat der nationalrätslichen Kommission betrifft, so erscheinen uns die beiden positiven Punkte des selben auf dem Boden der gegenwärtigen Verfassung, nicht als ausführbar. Dass der Bund die Zwangseinbürgerung nicht verfügen kann, bedarf bei der Interpretation, die wir dem Art. 44 Abs. 2 der Bundesverfassung (Ordnung der Bedingungen für die Erteilung des Bürgerrechtes an Ausländer durch die Bundesgesetzgebung) gegeben haben, keiner weiteren Ausführung.

Sodann spricht das Postulat von der Schaffung eines, und zwar eines vom Gemeinedebürgerrecht loszulösen-

den, Indigenates. Damit wird ein gemein schweizerisches Indigenat gemeint sein. Diesbezüglich ist zu bemerken: Das jetzige Indigenat ist nicht mit dem Gemeindebürgerrecht, sondern mit dem Kantonsbürgerrecht verknüpft. Die Bundesverfassung postuliert nicht die Gemeinden. Wenn im Art. 43 von Gemeindeangelegenheiten und von Rechten der Gemeindebürger die Rede ist, so ist das nur gemeint für den Fall, dass überhaupt Gemeinden vorhanden sind. Die Bundesverfassung kennt (im Verhältnis zum Bund) nur die Kantone. Wie sich dann die Kantone einteilen wollen, ist Sache der Kantonalgesetzgebung. Die ganze Struktur des Bundesstaates setzt nur das Bestehen der Kantone, nicht das der Gemeinden voraus. Ebenso hat das Schweizerbürgerrecht nur das Kantonsbürgerrecht zur Voraussetzung; Art. 43 Abs. 1 der Verfassung lautet: „Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger.“ Damit ist gesagt, dass das Schweizerbürgerrecht nur durch den Besitz des Kantonsbürgerrechts bedingt ist. Ueber das Gemeindebürgerrecht als solches enthält die bestehende Bundesverfassung keine Bestimmung. Burckhardt ist gleicher Meinung und bemerkt ausdrücklich, dass die Kantone das Bürgerrecht der Heimatgemeinde ganz aufheben könnten ohne Verletzung der Bundesverfassung. Nur müssten nach Art. 4 der Bundesverfassung alle Kantonsangehörigen gleich behandelt werden, so dass nicht den einen das Gemeindebürgerrecht vorenthalten werde, während es andere besitzen (S. 411 Abs. 3).

Sollte das Postulat ein kantonales Indigenat im Auge haben, so wäre die Schaffung eines solchen von Bundeswegen mit der Bundesverfassung nicht in Einklang zu bringen; denn die Bundesverfassung überlässt es den Kantonen, ihr Indigenat zu schaffen und die zu dessen Normierung erforderlichen Vorschriften aufzustellen. Das Gesetz von 1903 allerdings spricht vom Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht. Damit hat aber der Gesetzgeber das Gemeindebürgerrecht nicht zu einer bundesrechtlichen Institution gemacht; er ist einfach von der Tatsache ausgegangen, dass ein Gemeindebürgerrecht in allen Kantonen besteht und die Grundlage bildet. Die Verfassung abzuändern oder zu ergänzen konnte nicht sein Gedanke sein.

Würde das Postulat etwa im Auge haben, die Erwähnung des Gemeindebürgerrechts aus dem Gesetz von 1903 zu eliminieren, so wäre, wie uns scheint, mit einer solchen Eliminierung für den Hauptzweck der Kommission, die Erleichterung der Einbürgerung der Ausländer, nichts gewonnen. Denn Voraussetzung des Erwerbes des Schweizerbürgerrechts bliebe nach wie vor der Besitz des Kantonsbürgerrechts, welches zu regeln, wie schon bemerkt, Sache der Kantone ist. Es wird aber interessant sein, zu vernehmen, was die Kommission zur näheren Erklärung und Begründung des Postulates vorbringen wird.

So viel auf dem Boden der gegenwärtigen Verfassung.

* * *

Ueber die Revision der Verfassung und zwar sowohl hinsichtlich der politischen Opportunität, als hinsichtlich des eventuellen Inhaltes, uns auszusprechen, wäre für uns eine zu schwierige Aufgabe, und möchten wir uns höchstens einige Andeutungen erlauben.

Vor allem würde in die Verfassung die Bestimmung aufzunehmen sein, dass es der Bundesgesetzgebung überlassen sei, über das Bürgerrechtswesen Bestimmungen aufzustellen. Weiter würde es sich fragen, inwieweit die Verfassung selber die Grundlagen zu geben oder inwieweit sie dies dem Gesetze zu überlassen habe. Ferner: inwieweit der Bund positive Vorschriften aufstellen oder bloss den Kantonen gewisse Schranken setzen wolle.

Ohne das Bürgerrechtswesen total umzugestalten und insbesondere ohne das Prinzip des bisherigen Art. 43 Abs. 1 der Bundesverfassung (Aufbau des Schweizerbürgerrechtes auf dem Kantonsbürgerrecht) preiszugeben, würden für neue Verfassungs- beziehungsweise Gesetzesbestimmungen aus den bisherigen gesetzgeberischen Arbeiten wertvolle Anregungen geschöpft werden können.

Neben der Erwerbung des Schweizerbürgerrechtes durch Abstammung, durch Legitimation, durch Heirat, durch das im Bundesgesetze vom 3. Dezember 1850 betreffend Heimatlosig-

keit vorgesehene Verfahren, durch Naturalisation und durch Wiederaufnahme erscheint uns besonders die durch das Postulat der nationalrätslichen Kommission verlangte Zwangseinbürgerung von Bundeswegen als beachtenswert. Beim Vorhandensein gewisser Tatbestände, z. B. solcher, wie sie Art. 5 des Gesetzes von 1903 oder der Entwurf des Justiz- und Polizeidepartements in seinen von uns ausführlich wiedergegebenen Artikeln 4, 5, 6 und 7 vorsieht, würde die Einbürgerung kraft Bundesgesetzes (*ipso jure*) erfolgen. Hiebei kann es sich fragen, ob die Bundesgesetzgebung die im Kanton geborenen Kinder von im Kanton wohnhaften Ausländern, bei denen die für den Eintritt der Zwangseinbürgerung aufgestellten Voraussetzungen zutreffen, als Kantonsbürger und Bürger einer bestimmten Gemeinde (Wohnsitzgemeinde des Vaters zur Zeit der Geburt des Kindes) oder ob sie dieselben nur als Kantonsbürger erklären und es der kantonalen Gesetzgebung vorbehalten wollte, denselben ein Gemeindebürgerrecht zu erteilen oder ihnen für den Verarmungsfall die Unterstützung von Kantons wegen zu sichern. Ersteres würde voraussetzen, dass sich die neue Bundesverfassung in irgend einer Weise auch mit den Gemeinden befasste. Dabei wollen wir daran erinnern, dass schon nach gegenwärtigem Bundesrecht eine Verpflichtung der Kantone dem Bunde gegenüber, für ihre Armen zu sorgen, angenommen wird; z. B. in einem Memorial des Justiz- und Polizeidepartements.

Bei der Zwangseinbürgerung sollte die Optionsklausel, wie Art. 5 des Gesetzes von 1903 sie vorsieht, beibehalten werden. Dies aus den von uns schon angeführten Gründen. Im Gegensatz zu dieser unserer Meinung wird in einer vor nicht langer Zeit unter dem Titel „*Un Problème Genevois — L'Assimilation des Etrangers*“ erschienenen Schrift von Edmond Boissier, in Genf, u. a. die Revision des jetzt in Kraft stehenden Bundesgesetzes behufs Beseitigung der Option verlangt.

Ferner könnte, entsprechend einem von uns schon gemachten Vorschlage, in ein neues Gesetz die Bestimmung aufgenommen werden, dass Ausländern, die seit einer gewissen Anzahl von Jahren im Kanton ununterbrochen Wohnsitz ge-

habt haben, ein Anspruch auf unentgeltliche Aufnahme in das Kantonsbürgerrecht zu gewähren sei. Auch hiebei könnte der kantonalen Gesetzgebung überlassen werden, die Aufnahme in das Kantonsbürgerrecht mit oder ohne Gemeindebürgerrecht zu statuieren. Die oben angedeutete fakultative Behandlung würde freilich voraussetzen, dass die Anwendung des Prinzipes des Art. 4 der Bundesverfassung in dem Sinne, wie Burckhardt es ausführte, für das vorliegende Verhältnis ausgeschaltet würde. Es dürfte sich allerdings empfehlen, die Einräumung eines Anspruches auf unentgeltliche Aufnahme ins Bürgerrecht vom guten Leumund des Einbürgerungsbewerbers abhängig zu machen, wovon wir schon in anderm Zusammenhange gesprochen haben. Zudem sollte eine derartige unentgeltliche Aufnahme ins Bürgerrecht an die Bedingung geknüpft werden, dass der Gesuchsteller der öffentlichen Wohltätigkeit nicht zur Last gefallen sei.

Endlich erscheint uns in einem neuen Gesetz erstrebenswert die Aufstellung von Maximaltaxen, die bei Erteilung des Kantonsbürgerrechts verlangt werden dürfen.

Wenn es sich aber darum handeln sollte, ein einheitliches, vollinhaltliches, den Inbegriff aller bürgerlichen Rechte und Pflichten umfassendes Schweizerbürgerrecht zu schaffen, so müsste das ganze Armenwesen zentralisiert werden. Der Bund würde dann alle Armengüter an sich zu ziehen haben. Dabei würde zu untersuchen sein, ob nicht ein Teil dieser Güter im Grunde freies Eigentum der betreffenden Korporationen und diesen zu überlassen sei. Es könnte zu einer Liquidation kommen, ähnlich der zu Anfang des XIX. Jahrhunderts vielerorts in der Schweiz stattgefundenen. Die Armengüter aber würden zur Deckung der Bedürfnisse nicht genügen und auf dem Fusse würde das Steuerrecht des Bundes folgen. Die Notwendigkeit solcher Aufgaben ist wohl nicht feststehend und wenigstens die heutige Generation würde an deren Lösung kaum herantreten.
