

<b>Zeitschrift:</b>	Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerischer Juristenverein
<b>Band:</b>	29 (1910)
<b>Artikel:</b>	Die Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz
<b>Autor:</b>	Göttisheim, E.
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-895966">https://doi.org/10.5169/seals-895966</a>

### **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:** 11.01.2026

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

# Die Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz.

Referat

von

Dr. E. GöTTISHEIM in BASEL.

## Vorwort.

Entgegen bisheriger Uebung erlaubt sich der Unterzeichnete, seinem Referat einige Worte vorauszuschicken, welche bestimmt sind, um Nachsicht zu bitten für die Mängel und Unvollkommenheiten der nachfolgenden Ausführungen. Wenn der Referent die Bearbeitung der Frage der Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz für den diesjährigen Juristentag übernommen hat, so geschah dies keineswegs, weil er sich dazu für besonders qualifiziert erachtete, sondern weil er damit seinen guten Willen an den Tag legen wollte, an der Behandlung einer für unser nationales Gedeihen so überaus wichtigen Angelegenheit teilzunehmen. Bei näherem Eingehen auf den Gegenstand zeigt sich, wie komplex und kompliziert derselbe ist. Nicht nur die Frage der Wirkung einer schweizerischen Einbürgerungsgesetzgebung nach aussen, gegenüber den Gesetzgebungen des Auslandes, sondern insbesondere auch die interne Seite der Sache, das Verhältnis zu Kanton und Gemeinde, bietet mannigfache Schwierigkeiten und Kontroversen dar. Dem Referenten stand neben seinen Berufs- und anderen Geschäften leider nicht genügend Zeit zur Verfügung, um diesen Fragen allen auf den Grund zu gehen und so mag manches im Referat lückenhaft erscheinen, anderes einer gründlichen Durcharbeitung ermangeln. Dafür bittet der Referent um Entschuldigung.

Basel, im Juli 1910.

*Dr. E. Göttisheim,*

### I. Verfassung und Bundesgesetzgebung bis 1903.

Die Kompetenz des Bundes auf dem Gebiete der Einbürgerung von Ausländern wird geregelt durch Art. 44 BV von 1874:

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

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

Die grammatische, auf den Wortlaut aufgebaute Interpretation des Absatzes 2 dieser Bestimmung ergäbe für den Bund das Recht, materiell die Voraussetzungen zu bezeichnen, bei deren Vorhandensein er selber oder die Kantone kraft Bundesrechtes das Bürgerrecht an Ausländer zu verleihen hätten. Ein Blick auf die Entstehungsgeschichte des Art. 44 BV zeigt indessen, dass die Absicht des Verfassungsgesetzgebers bei Erlass dieses Artikels keineswegs die war, dem Bunde auf Kosten der bisherigen Souveränität der Kantone hinsichtlich der Erteilung des Bürgerrechtes an Ausländer so weitgehende Kompetenzen einzuräumen, sondern dass ihm lediglich ein Kontrollrecht erteilt werden sollte über die Beziehungen der ausländischen Bürgerrechtsbewerber zu ihrem bisherigen Heimatsstaat zum Zwecke der Vermeidung völkerrechtlicher Konflikte. Dies ergibt sich aus folgenden Tatsachen:

Der Rechtszustand unter der Verfassung von 1848 hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Bundes- und Kantonalrecht in Bürgerrechtssachen war der, dass die Aufstellung aller Bedingungen für den Erwerb, den Verlust und den Inhalt des Schweizerbürgerrechts grundsätzlich vollständig den Kantonen anheimgestellt war. Nur nach folgenden Richtungen hin waren die Kantone eingeschränkt:

1. Durch die Bestimmungen des Konkordates vom 8. Juli 1808, laut welchem die Ehefrau dem Ehemann in sein Bürgerrecht folgte.

2. Durch die Satzung des Art. 56 der Bundesverfassung, wonach die Ausmittlung von Bürgerrechten für Heimatlose und die Massregeln zur Verhinderung der Entstehung neuer Heimatlosenfälle als Gegenstand der Bundesgesetzgebung erklärt wurde.

3. Durch Absatz 1 des Art. 43 der Verfassung, wonach kein Kanton einen Bürger seines Bürgerrechtes verlustig erklären konnte.

4. Durch die Bestimmungen des Art. 43 Abs. 2 der Verfassung, dass kein Kanton Ausländern das Bürgerrecht erteilen soll, solange sie nicht aus dem früheren Staatsverband entlassen sind.

Die Verfassung von 1848 überliess demnach die Naturalisation, die Aufnahme von Ausländern in das Bürgerrecht, ganz den Kantonen, ohne sich dabei aktiv zu betätigen. Durch die Einführung des Bundesstaates von 1848 wurden direkte staatsrechtliche Beziehungen zwischen dem Bunde und dem Schweizervolke geschaffen; die Zentralgewalt des Bundes von 1848 war nicht mehr bloss eine delegierte Vereinsgewalt wie zu Zeiten des Staatenbundes, sondern eine selbständige Staatsgewalt, zu welcher der einzelne Bürger hinsichtlich der dem Bunde übertragenen Kompetenzgebiete in einem direkten Pflichtverhältnis stand.<sup>1)</sup> Das logisch richtige Verhältnis wäre daher ein Zusammenwirken von Bund und Kantonen bei Bürgeraufnahmen von Ausländern gewesen. Offenbar waren es Gründe politischer Opportunität, welche die in Art. 43 der Verfassung von 1848 enthaltene Lösung veranlasst hatten.

Die Vorschrift des Art. 43 Absatz 2, kein Bürgerrecht an Ausländer zu erteilen, die nicht aus ihrem früheren Staatsverband entlassen waren, verfolgte den Zweck, die Entstehung von wirklichen oder möglichen Doppelbürgerrechten und die daraus resultierenden Kollisionen mit auswärtigen Staaten zu vermeiden. Als einziges wirksames Mittel zur Erreichung dieses Zweckes erachtete man damals ein solches direktes Verbot an die Kantone. Denn nur dann, so erklärte der Bundesrat in einem Spezialfall — Ullmer Band I, 167 — sei man gewiss,

---

<sup>1)</sup> Sieber, Staatsbürgerrecht I.

dass der Bürgerrechtsbewerber nicht mehr Bürger eines anderen Staates sei; der Beweis der Entlassung aus dem bisherigen Staatsverbande müsse erbracht sein. Es genüge nicht, wenn aus den Gesetzen des auswärtigen Staates sich schliessen lasse, dass der Bewerber sein auswärtiges Bürgerrecht verloren habe oder durch den Erwerb der neuen Staatsangehörigkeit verliere; es müsse vielmehr eine auf die Person des Bewerbers lautende Urkunde vorgelegt werden, aus der hervorgehe, dass derselbe aus dem auswärtigen Staatsverbande entlassen sei.

Allein die Kantone, denen die Handhabung des Verbotes des Art. 43 anheimgegeben war, nahmen es damit überall nicht genau, wo ihre Interessen im Spiele standen. Es kam, wie die Botschaft des Bundesrates vom 17. Juni 1870 berichtet, vor, dass Agenten das Schweizerbürgerrecht wie einen Handelsartikel ausboten, dass geldgierige Gemeinden es massenhaft verschacherten an Personen, die sie in ihrem Leben nie gesehen, und dass Kantonsbehörden schwach genug waren, solche Spekulationen zu dulden. Diese Misstände gaben Anlass zu zahlreichen Beschwerden und Konflikten mit dem Auslande und es kam schliesslich soweit, dass ein auswärtiger Staat gegen diese Art der Umgehung seiner Militärgesetze zu Repressalien griff.<sup>1)</sup> Die Bestimmung des Art. 43 BV erwies sich als ungenügend zur Unterdrückung dieser Zustände. Man empfand es als einen Mangel, dass der Bund bei der Naturalisation von Fremden kein Mitwirkungsrecht besass; denn mit dem Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht wurde kraft der BV auch die schweizerische Nationalität erworben und gerade diesem Faktor fiel nach der Gestaltung der konkreten Verhältnisse und Motive in der grossen Mehrzahl der Fälle von Ausländer-einbürgerungen das Hauptgewicht zu, weil der Neubürger daraus den Anspruch auf Schutz gegenüber dem Ausland ableitete. Aber erst nachdem eine von einem Kanton erteilte Naturalisation in Kraft erwachsen und bei Anlass eines Konfliktes mit einem auswärtigen Staate zur Kenntnis des Bundes-

---

<sup>1)</sup> Botschaft des Bundesrates betr. Revision der BV vom 17. Juni 1870

rates gelangt war, konnte dieser gegen die vollendete Tatsache einschreiten, wobei er sich in die Lage versetzt sah, entweder zwischen dem auswärtigen Staat und dem Kanton zu entscheiden, oder beim Auslande Reklamationen zu erheben, denen er keinen Nachdruck zu verleihen im Fall war.<sup>1)</sup>

Anlässlich der Verfassungsrevision 1871/1872 schlug deshalb der Bundesrat in seiner oberwähnten Botschaft die Aufnahme folgender Bestimmung an Stelle des Absatzes 2 des Art. 43 der Verfassung von 1848 vor:

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.

Es ist in die Augen springend, wie sehr man auch bei der Fassung dieser Vorschrift bemüht war, jeglichen wesentlichen materiellen Eingriff in die Selbstbestimmungsrechte der Kantone im Bürgerrechtswesen zu vermeiden, um ihrer Souveränität nicht zu nahe zu treten. Der Bundesrat lehnte es in seiner Botschaft ausdrücklich ab, dem Bunde auf diesem Gebiete weitere Rechte einzuräumen, als solche der reinen Kontrolle über die Beziehungen des Bürgerrechtserwerbers zu seiner bisherigen Heimat. In eingehender Weise werden dort die verschiedenen Grade und Stufen der Beteiligung des Bundes bei Einbürgerung Fremder erwogen.

In erster Linie wird das nordamerikanische System einer Prüfung unterzogen und festgestellt, dass dasselbe unseren staatsrechtlichen Verhältnissen direkt zuwiderläuft. Denn, so wird ausgeführt, während bei uns nur der Kanton das Schweizer-

---

<sup>1)</sup> Botschaft des Bundesrates vom 2. Juni 1876 zum Bundesgesetz betr. Erteilung des Schweizerbürgerrechts.

bürgerrecht erteilt, gibt dort der Bund allein die Naturalisation, und das Bürgerrecht des einzelnen Staates, wie der Gemeinde, richtet sich alsdann nur nach dem Wohnsitz. Dieses System erklärt die Botschaft als für uns unannehmbar, weil es überdies auch mit der Gesetzgebung über das Heimatlosenwesen im Widerspruch stünde. Denn unser Bürgerrechtssystem entwickelt sich nicht von oben herab, sondern von unten herauf. Die Grundlage ist das Gemeindebürgerrecht, Kantons- und Schweizerbürgerrecht sind mehr nur die Konsequenzen des ersten. Das Gemeindebürgerrecht aber ist nicht abhängig von dem Faktum des Wohnsitzes, sondern es haftet an der Person, es begleitet sie überall hin, geht durch Erbschaft auf die Descendenz über und ist so unabhängig von äusseren faktischen Verhältnissen, ja selbst vom Staatswillen, dass die Bundesverfassung von 1848 in Art. 42 sogar erklärt: Kein Kanton darf einen Bürger des Bürgerrechts verlustig erklären. Bei dieser Sachlage konnte also ohne förmliche Umkehr aller Verhältnisse das nordamerikanische System der Naturalisation nicht adoptiert werden. Eine Aenderung des bisherigen Systems der Alleinherrschaft der Kantone im Gebiete des Einbürgerungswesens erachtete die Botschaft deshalb nur insofern als möglich, als man dem Bunde eine gewisse Mitwirkung bei den Bürgerrechtsaufnahmen neben den Kantonen einräumte, weil in dieser Materie beide Souveränitäten Berücksichtigung beanspruchen.

Ueber den Inhalt dieses dem Bunde zu erteilenden Mitwirkungsrechtes spricht die Botschaft sehr einlässlich:

Man könnte glauben, es lasse sich eine Mitwirkung des Bundes am einfachsten so gestalten, dass dem Bundesrat die von den Kantonen beschlossenen Bürgeraufnahmen zur Einsicht und Bestätigung vorgelegt würden. Allein bei näherem 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 Souveränität 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 Souveränitäten 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 erste 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 ersten 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- und Vermögenskraft, Familienverhältnisse) und die Beziehungen zu seiner künftigen Heimat den Hauptpunkt der Prüfung bildet, welche augenscheinlich besser in den engeren Kreisen der Gemeinde und des Kantons vorgenommen wird, auf die im Verarmungsfalle auch die bezügliche Last fällt. Die Botschaft kam daher zum Schluss, die Sache so zu regeln, 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 Staatsverband beschränken und die Ermächtigung erteilt werden soll auf den Nachweis, dass dieser Verband mit der Erteilung des Schweizerbürgerrechts gelöst ist.

Der Vorschlag des Bundesrates, wie er als neuer Abs. 2 zu Art. 43 der Verfassung von 1848 von ihm beantragt worden war, wurde zwar dem Sinne und der Tendenz, nicht aber der Fassung nach von der Bundesversammlung angenommen. Der Nationalrat trat nämlich einem Beschluss des Ständerates

bei, welcher dem Vorschlage des Bundesrates in folgender Fassung entsprach:

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

Diese Fassung ging nach Verwerfung des Verfassungsentwurfes von 1872 unverändert in den Entwurf vom 31. Januar 1874 und sodann in die jetzt in Kraft stehende Bundesverfassung über.

Es kann nach dem Gesagten kein Zweifel darüber bestehen, dass nach Art. 44 Abs. 2 BV dem Bunde keine Kompetenz zum Erlass solcher Normen und Vorschriften zusteht, welche die Erteilung des Schweizerbürgerrechtes begründet, sondern dass er bloss die Bedingungen zu regeln befugt ist, von denen seine Bewilligung zur Erteilung des Bürgerrechtes durch die Kantone abhängig ist.

Die konstitutionelle Situation zwischen Bund und Kantonen bei der Einbürgerung von Ausländern ist durch die Verfassung von 1874 also grundsätzlich gegenüber derjenigen von 1848 insoweit verändert, als dem Bunde nunmehr das Recht und die Pflicht zusteht, selber in jedem einzelnen Falle Kontrolle auszuüben über das Verhältnis des ausländischen Bürgerrechtsbewerbers zu seinem bisherigen Heimatstaat und vom Ergebnis derselben die Bewilligung zur kantonalen Einbürgerung abhängig zu machen.

Dabei ist er nicht an eine positive Vorschrift gebunden, wie sie die Verfassung von 1848 in Art. 43 enthält. Die Verfassung von 1874 legt es vielmehr in die Hand des Bundes selber, zu bestimmen, ob und unter welchen Voraussetzungen er die Verhältnisse eines ausländischen Bürgerrechtsbewerbers zu seinem Heimatstaate als derart geordnet erachtet, dass aus seiner Aufnahme ins Bürgerrecht dem Bunde keine Schwierigkeiten mit der bisherigen Heimat des Neubürgers erwachsen. Der Bunde ist also befugt und verpflichtet, der Erteilung des Bürgerrechtes durch die Kantone diejenigen Beschränkungen

zu auferlegen, die ihm durch das Landesinteresse geboten erscheinen.<sup>1)</sup> Im übrigen räumt die Verfassung von 1874 dem Bund das weitere Recht ein, die Bedingungen des Verzichtes des Schweizerbürgers auf sein Bürgerrecht im Falle des Erwerbes eines ausländischen Bürgerrechts gesetzlich zu ordnen. Weitere Gründe des Verlustes des Bürgerrechtes als diesen Verzicht lässt Art. 44 BV nicht zu, womit immerhin die auf familienrechtlichen Satzungen des Bundes und der Kantone beruhenden Verlustgründe nicht ausgeschlossen sind. An Stelle der Bestimmungen des Konkordates von 1808 trat Art. 54 Absatz 4 der Verfassung, wonach durch Abschluss der Ehe die Frau das Heimatrecht des Mannes erwirbt. Gemäss Art. 25 des Bundesgesetzes über Zivilstand und Ehe vom 24. Christmonat 1874 und im Anschluss an Art. 54 Absatz 5 BV folgen ihr auch ihre vorehelichen Kinder in dieses Heimatrecht, wenn sie per subsequens matrimonium legitimiert werden. Art. 56 der Verfassung von 1848, welcher das Heimatlosenwesen betrifft, ging wörtlich über in Art. 68 der Verfassung von 1874. Durch das Bundesgesetz vom 3. Dezember 1850 war diese Materie geregelt worden.

Am 2. Juni 1876 legte der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Botschaft zu einem Gesetzesentwurf betreffend den Erwerb des Schweizerbürgerrechtes und den Verzicht auf dasselbe vor. Als Grund zum Erlass eines solchen Gesetzes machte der Bundesrat im wesentlichen diejenigen Tatsachen geltend, welche zur Schaffung des Abs. 2 des Art. 44 BV geführt hatten. Er machte aufmerksam auf die immer häufiger vorkommende Erwerbung des Schweizerbürgerrechts durch Ausländer in fraudem legis, d. h. zum Zweck der Umgehung der heimatlichen Gesetze, namentlich derjenigen über die Militärpflicht, woraus dem Bunde vielfach Schwierigkeiten erwuchsen. In einzelnen Kantonen werde diesen Missbräuchen dadurch lebhaft Verschub geleistet, dass bei solchen Einbürgerungen von Ausländern eine Willfähigkeit Platz

---

<sup>1)</sup> Dr. Winkler, Erleichterung der Einbürgerung.

greife, welche mit der Würde des Schweizerbürgerrechtes wenig im Einklang stehe und unverhüllt den Charakter reiner Geldspekulation hervorkehre. Diese bedauerlichen Erscheinungen seien dem Auslande nicht unbekannt geblieben und hätten nicht verfehlt, das Ansehen des Schweizerbürgerrechts zu untergraben und die Aktion des Bundesrates für Anerkennung desselben dem Auslande gegenüber ausserordentlich zu erschweren. Das von den Räten im Anschluss an diese Botschaft unterm dritten Heumonat 1876 erlassene Gesetz trat am 1. Januar 1877 in Kraft.

Dem damit beabsichtigten Zweck und der konstitutionellen Stellung des Bundes entsprechend, wie sie hievor geschildert worden ist, weist es dem Bundesrat im Einbürgerungsgeschäft von Ausländern nur die Aufgabe zu, darüber zu wachen, dass missbräuchliche und das Interesse der Eidgenossenschaft schädigende Bürgeraufnahmen durch die Kantone, wie sie bisher vorgekommen waren, künftig verhindert werden. Die Erteilung des Bürgerrechtes selber blieb nach wie vor den Kantonen vorbehalten. Dagegen hatte jeder Ausländer, der das Schweizerbürgerrecht zu erwerben wünscht, hiefür vom Bundesrat eine Bewilligung zur Erwerbung eines schweizerischen Kantons- und Gemeindebürgerrechtes zu verlangen, ohne welche die Erteilung eines solchen ungültig war. Die Erteilung einer solchen Bewilligung durfte nur an solche Bewerber erfolgen, welche seit zwei Jahren in der Schweiz ihren ordentlichen Wohnsitz hatten und deren Verhältnisse gegenüber dem bisherigen Heimatstaate so beschaffen waren, dass vorauszusetzen war, es werden aus ihrer Aufnahme der Eidgenossenschaft keine Nachteile erwachsen.

Das Gesetz regelte im weiteren die Bedingungen des Verzichtes auf das Schweizerbürgerrecht; ferner ordnete es die Voraussetzungen und Wirkungen der Wiedereinbürgerung, indem es der Witwe, der geschiedenen Ehefrau und denjenigen Kindern eines entlassenen Schweizerbürgers, welche zur Zeit der Entlassung noch minderjährig waren, das Recht verlieh, beim Bundesrat die Wiederaufnahme in das Schweizerbürgerrecht zu verlangen, mit welcher

die Wiederaufnahme in das frühere Kantons- und Gemeindebürgerrecht ex lege verbunden war.

Im Interesse der Beilegung internationaler Streitigkeiten, welche das Prinzip der Unverlierbarkeit des Schweizerbürgerrechts notwendig zur Folge hat, bestimmte Art. 5 des Gesetzes, dass solche Personen, welche neben dem schweizerischen Bürgerrecht noch dasjenige eines fremden Staates besitzen, diesem Staate gegenüber, so lange sie darin wohnen, keinen Anspruch auf die Rechte und den Schutz eines Schweizerbürgers haben.

Der Entscheid der Frage, wann aus der Einbürgerung eines Ausländer der Eidgenossenschaft keine Gefahrde drohe, sie also zuzulassen sei, legte auch das Gesetz in das freie Ermessen des Bundesrates, ohne selber irgendwelche positive Kriterien hierüber aufzustellen. Das Erfordernis der gänzlichen Lösung des Verbandes des Bewerbers zu seinem alten Heimatstaate als bedingungslose, für jede Einbürgerung notwendige und unerlässliche Voraussetzung der Bewilligung hatte, wie wir gesehen haben, schon die Verfassung selber aufgegeben. Die Anleitung des Bundesrates zur Erlangung der bundesrätlichen Bewilligung hielt nur noch „in der Regel“ den Nachweis darüber für erforderlich, dass Bewerber, welche nach der Gesetzgebung ihres Heimatstaates nur mit der Bewilligung ihrer Regierung oder unter Beobachtung irgend einer anderen Förmlichkeit ein fremdes Indigenat erwerben können, diese im Gesetz ihres Heimatlandes aufgestellten Bedingungen erfüllt haben und machte von dieser Regel selber Vorbehalte hinsichtlich der Angehörigen solcher Staaten, von denen eine Entlassungsurkunde regelmässig nicht erhältlich ist. Im Jahre 1890 erhielt die Anleitung den Zusatz, dass die Bewilligung des Bundesrates ohne irgendwelchen Nachweis der Entlassung aus dem bisherigen Staatsverbande erteilt werde

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.

Minderjährige Kinder erhielten immer mit ihren Eltern die Bewilligung, auch wenn sie militärpflichtig waren.

Die Vorschrift des Art. 2 des Gesetzes wurde also der ganzen Strenge nach nur noch angewendet auf diejenigen Ausländer, welche das Alter für den aktiven Militärdienst noch nicht überschritten hatten und zu keiner der hievor genannten Kategorien gehörten.

Diese im Laufe der Jahre immer weitherziger gewordene Praxis des Bundesrates in der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung an Ausländer war natürlich keineswegs dazu geeignet, die Konflikte mit dem Auslande zu verringern, so dass 1890 in die Anleitung der Satz aufgenommen wurde, dass das eidgenössische Departement des Auswärtigen nötigenfalls von den Einbürgerungsbewerbern verlangen könne, dass sie die Verpflichtung auf sich nehmen, für sich allein die Folgen ihrer Einbürgerung in der Schweiz mit Rücksicht auf ihre Beziehungen zu ihrem ursprünglichen Heimatlande zu tragen. Diese Folgen machten sich namentlich geltend auf dem Gebiet des Wehrdienstes, als der wichtigsten staatsrechtlichen Verpflichtung, die der Bürger seinem Heimatstaate schuldet. Durch die vom Bundesrat eingeführte large Praxis war Wehrpflichtstreitigkeiten mit dem Ausland Tür und Tor geöffnet, Konflikten, die nicht, wie die Anleitung voraussetzt, jeweils nur die Person des einzelnen Ausländers betreffen, sondern welche auch die Eidgenossenschaft direkt berühren.<sup>1)</sup>

Die vom Bundesrat eingeschlagene Praxis, in einer ganzen Reihe von Fällen überhaupt von einer Prüfung der Beziehungen

---

<sup>1)</sup> Fleiner, Schweizerbürgerrecht.

eines ausländischen Bürgerrechtserwerbers zu seinem Heimatstaate Umgang zu nehmen, fand keineswegs überall im Lande Beifall. So wandte sich z. B. die Regierung von Basel an den Bundesrat mit dem Gesuch, es möchte bei Bewerbungen um die Einbürgerungsbewilligung, wenigstens bei Bewerbern aus den Grenzkantonen, deren Verhältnis zu ihrem auswärtigen Heimatstaate regelmässig geprüft werden. Sie vertrat den Standpunkt, das Verhältnis zum auswärtigen Heimatstaate sollte vom Bewerber überhaupt in jedem Falle durch Ausweise klargelegt werden, damit die Bundesbehörde veranlasst würde, seine Entlassung womöglich herbeizuführen, sei es vor oder besser nach der Einbürgerung in der Schweiz. Bei denjenigen, die ihre Entlassung nicht erhalten können, hätte dann erst der Bundesrat zu entscheiden, ob ihnen die Bewilligung zu erteilen sei oder nicht. Denn besonders für die in Grenzkantonen wohnhaften Neubürger, die keine Entlassung erhalten hatten, sei die Gefahr von Kollisionen mit den Heimatbehörden gross und der Satz des Gesetzes, die Doppelbürger könnten auf den Schutz der Schweiz keinen Anspruch machen, sei nicht immer zutreffend; hauptsächlich sei aber auch der Bund vor Konflikten mit auswärtigen Staaten aus Anlass von Einbürgerungen nicht vollständig gesichert. Der Bundesrat trat indessen auf die Vorstellungen Basels nicht ein.<sup>1)</sup>

Die Politik möglichster Oeffnung des Schweizerbürgerrechtes, zu welcher der Bundesrat immer mehr gelangte, war nun allerdings nicht eine von vornherein beabsichtigte, sondern sie wurde ihm durch die Macht der Verhältnisse aufgedrängt. Die Volkszählungen von 1888 und 1900 bestätigten die schon früher wahrgenommene Tatsache, dass die Bevölkerung der Schweiz mit einem aussergewöhnlich hohen Prozentsatz von Ausländern durchsetzt und dass diese Ueberfrémdung eine stetig und rapid zunehmende sei, eine Erscheinung, die politisch und wirtschaftlich in kurzer Zeit zu absolut unhaltbaren Zuständen zu führen geeignet war. Die

<sup>1)</sup> Verwaltungsbericht des Regierungsrates Basel-Stadt 1904.

Zahlen sind bekannt und brauchen hier nicht wiedergegeben zu werden.

Damit bot sich das Einbürgerungsrecht den Bundesbehörden von einer Seite dar, die ganz verschieden war von derjenigen, von der aus es bisher betrachtet und behandelt worden war. Hatte die bisherige Gesetzgebung des Bundes ihre Massnahmen treffen können ohne Rücksicht auf den quantitativen Erfolg derselben, so drängten nunmehr die Verhältnisse dazu, gerade diese Rücksicht in den Vordergrund des Interesses treten zu lassen. Die Einbürgerungspolitik des Bundes musste nunmehr für weitestgehende Erleichterung der Bürgeraufnahmen sorgen, um in möglichst umfassender Weise alle diejenigen ausländischen Bevölkerungselemente, die sich dazu überhaupt eigneten, der schweizerischen Nation zuzuführen.

Auf diese Weise gelangte man dazu, sich immer weiter von jenen Richtlinien zu entfernen, welche massgebend gewesen waren für die Einbürgerungspolitik von 1848 und der darauffolgenden Zeit. Der Bundesrat handelte dabei übrigens im vollen Einverständnis mit den obersten eidgenössischen Behörden, denn seine Geschäftsführung wurde von ihnen jeweilen unbeanstandet akzeptiert. Es sei daran erinnert, dass schon im Jahre 1878 die nationalrätsliche Geschäftsprüfungskommission dem Bundesrat sogar empfohlen hatte, ausnahmsweise auch solchen ausländischen Bewerbern die Bewilligung zu erteilen, die zwar aus ihrem Staatsverbande nicht regelrecht entlassen worden seien, deren persönliche Verhältnisse sie aber zur Aufnahme ins Schweizerbürgerrecht geeignet erscheinen liessen.<sup>1)</sup>

Eine direkte Folge der bedenklichen Ergebnisse der Volkszählung von 1888 und der im Vergleich damit durchaus ungenügenden Einbürgerung von Ausländern, war das am 9. Dezember 1898 vom Nationalrat dem Bundesrat überwiesene Postulat Curti auf Prüfung und Berichterstattung darüber, ob es nicht Mittel und Wege gebe, um die Einbürgerung in der Schweiz wohnender Ausländer zu erleichtern.

---

<sup>1)</sup> Sieber, Staatsbürgerrecht I. Salis, Bundesrecht Nr. 461.

Zur Begründung dieses Postulates wurde darauf hingewiesen, dass in der Schweiz rund eine Viertelmillion Ausländer dauernd sich aufhalte und dass, zumal in den grösseren Grenzstädten, die ausländische Bevölkerung die einheimische zu überflügeln drohe. Welche verderbliche Erwerbskonkurrenz von dieser Seite, d. h. von seiten der vom persönlichen Militärdienst befreiten Ausländer den im wehrpflichtigen Alter befindlichen Schweizerbürgern drohe, liege auf der Hand, von politischen Gefahren ganz abgesehen. Das einzig zulässige und zweckmässige Mittel zur Abhilfe sei wohl das, durch Erleichterung der Bürgeraufnahme die sich dazu eignenden Elemente der schweizerischen Bevölkerung zu assimilieren. Man sollte insbesondere darnach trachten, in der Schweiz geborene Kinder von Ausländern zu naturalisieren. Denn es sei ein höchst beklagenswerter Misstand, wenn Personen, die nach Geburt, Erziehung, Domizil und ganzer wirtschaftlicher Tätigkeit *de facto* Schweizer seien, vom Ausland als Bürger beansprucht und zum ausländischen Militärdienst herangezogen würden, weil, seien es zu hochgeschraubte Einbürgerungstaxen, sei es die Unmöglichkeit der Verlegung des Domizils in den Bereich einer liberaleren Gesetzgebung, ihrer Naturalisation schwer zu überwindende Hindernisse in den Weg legten. Angesichts von zirka 90,000 solcher in der Schweiz geborener Ausländer lohne es sich schon der Mühe, diesen Punkt speziell ins Auge zu fassen und im Zusammenhang mit der ganzen Frage zu prüfen.<sup>1)</sup>

Man sieht aus dem Gesagten, unter welch ganz anderen Gesichtspunkten im Jahre 1898 vom Bund der Erlass eines Gesetzes über das Schweizerbürgerrecht verlangt wurde, als dies vordem der Fall gewesen war.

Gegenüber der durch das Postulat Curti dem Bunde gestellten Aufgabe erhob sich in erster Linie die Kompetenzfrage, also die Frage, ob und wie weit nach Art. 44 BV der Bund zuständig zu den von ihm verlangten Massnahmen sei.

---

<sup>1)</sup> Botschaft des Bundesrates vom 20. März 1901.

Das Justiz- und Polizeidepartement, dem neben dem politischen Departement die Angelegenheit zur Prüfung überwiesen worden war, gelangte anfänglich dazu, dem Bunde das Recht zur direkten, für die Kantone verbindlichen Gesetzgebung über die Erteilung des Bürgerrechtes zu vindizieren. Denn der Ausdruck „Bedingungen für die Erteilung des Schweizerbürgerrechts“ besage nicht, ob die Erteilung des Bürgerrechts vollständig in das Ermessen der entscheidenden Behörde gelegt sei, oder ob diese nicht unter gewissen Voraussetzungen angehalten werden könne, das Bürgerrecht zu erteilen, d. h. ob der Ausländer unter gewissen, von der Bundesgesetzgebung aufzustellenden Bedingungen das Bürgerrecht auch ohne die Zustimmung der kantonalen Behörde erwirke. Die Entscheidung über das Vorhandensein dieser Bedingungen könnte dann immer noch in die Hände der kantonalen Behörden gelegt werden; aber diese dürften nicht mehr, wie bisher, ablehnen, sondern müssten das Vorhandensein des Erwerbes des Schweizerbürgerrechts anerkennen, wenn der Nachweis des Vorhandenseins der bundesrätlich aufgestellten Voraussetzungen tatsächlich erbracht wäre. Dabei sollten nach dem Vorschlag des Justiz- und Polizeidepartementes diejenigen tatsächlichen Voraussetzungen, welche der Bund als für den Erwerb des Schweizerbürgerrechts massgebend zu bezeichnen hätte, nur gewisse von selbst wirkende Umstände betreffen, wie namentlich die Tatsache der Geburt auf Schweizerboden. Demgemäß legte das Justiz- und Polizeidepartement dem Bundesrat einen Entwurf eines Gesetzes betreffend das Schweizerbürgerrecht vor, der den Erwerb des Schweizerbürgerrechts *jure soli* für Ausländerkinder II und I Generation vorsah, letzteres bei zehnjährigem ununterbrochenem Wohnsitz der Eltern in der Schweiz unmittelbar vor der Geburt des Kindes und mit Optionsrecht zu Gunsten der Heimat der Eltern.<sup>1)</sup>

Allein das politische Departement und mit ihm der Bundesrat konnten dieser Interpretation des Justiz- und Polizeidepartementes nicht beitreten im Hinblick auf die

<sup>1)</sup> Stenograph. Bulletin XII, 1902, S. 280, 294. Dr. Winkler, Erleichterung der Einbürgerung.

Entstehungsgeschichte des Art. 44 Abs. 2. Das genannte Departement selber gab ebenfalls im Laufe der Beratung seinen anfänglichen Standpunkt auf.<sup>1)</sup>

Auch anlässlich der Behandlung der Angelegenheit in den Eidgenössischen Räten gelangten die beiden widersprechenden Auffassungen zum Ausdruck, allein auch hier siegte die Anschauung, dass ein Vorgehen des Bundes nicht berechtigt sei, welches einen Eingriff in Verhältnisse bedingen würde, die den Grundlagen der Verfassung gemäss einzig der Hoheit der Kantone anheim gegeben seien.<sup>2)</sup>

Da eine vom Bundesrat im Anschluss an das Postulat bei den Kantonen veranstaltete Enquête ergeben hatte, dass die grosse Mehrzahl derselben mit dem Status quo im Bürgerrechtswesen zufrieden war und insbesondere eine bundesrechtliche Einmischung durch das Mittel eidgenössischer Gesetzgebung ablehnte, schlug er den Räten vor, von einer Revision der Bundesverfassung behufs Erteilung der dem Bunde fehlenden Kompetenz Umgang zu nehmen. Eine Lösung der durch das Postulat gestellten Aufgabe auf *bundesrechtlichem* Gebiet war somit ausgeschlossen und der Bundesrat blieb darauf angewiesen, zu versuchen, wie weit eine solche auf derjenigen Basis zu erreichen sei, auf welcher das Gesetz von 1876 aufgebaut war. Das Resultat dieses Versuches ist das Bundesgesetz vom 25. Juni 1903, von dem man schon bei seiner Schaffung eigentlich voraussah, dass es das nicht zu bewirken vermöge, was angestrebt worden war, nämlich eine rasche und umfassende Einbürgerung der in der Schweiz niedergelassenen Ausländer.<sup>3)</sup>

Denn dieses Bundesgesetz regelt auch wieder blass das rein internationale Verhältnis, das entsteht, wenn ein Ausländer das schweizerische Bürgerrecht erwerben oder wenn ein Schweizer auf sein Schweizerbürgerrecht verzichten will zum Zweck des Erwerbes einer ausländischen Staatsangehörigkeit. Nicht anwendbar ist es somit da, wo ein Schweizerbürger

<sup>1)</sup> Stenograph. Bulletin XII 1902, S. 280.

<sup>2)</sup> Stenograph. Bulletin XII 1902, S. 263, 291, 295.

<sup>3)</sup> Stenograph. Bulletin XII 1902, S. 273, 278, 279, 295, 308 u. a.

bloss ein anderes Kantonsbürgerrecht erwirbt, oder ein Kantonsbürger, der das Bürgerrecht mehrerer Kantone besitzt, eines derselben aufgibt, ohne damit auf das Schweizerbürgerrecht selber zu verzichten.<sup>1)</sup> Diese interkantonalen Verhältnisse unterstehen nach wie vor ausschliesslich der Gesetzgebung der Kantone. Diese sind kompetent, die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechtes noch an andere oder an schwerere Bedingungen zu knüpfen, als dies das Bundesgesetz für die von ihm zu erteilende Bewilligung zum Erwerb des Schweizerbürgerrechtes tut. Sie sind ferner insbesondere auch allein befugt, die Tatbestände zu normieren, welche die Erteilung des Bürgerrechtes begründen. Ausnahmen hievon macht das Gesetz in Art. 3, der bundesrechtlich die Frage regelt, welche Personen die Kantone bei einer Naturalisation in ihr Bürgerrecht kraft Erstreckung aufzunehmen haben, (ausser der Ehefrau diejenigen Kinder des Bewerbers, welche nach seinem heimatlichen Rechte unter seiner ehemännlichen oder elterlichen Gewalt stehen und die unter dieser Voraussetzung dem Bürgerrechte des Bewerbers ipsojure folgen, insofern der Bundesrat bezüglich ihrer nicht eine Ausnahme in seiner Bewilligung macht) und in Art. 10, welcher von der Wiederaufnahme in das Schweizerbürgerrecht handelt. Die direkte bundesrechtliche Regelung dieses Spezialfalles von Naturalisation, wie sie in Art. 10 des Bundesgesetzes enthalten ist, steht übrigens im Widerspruch mit der Auslegung, welche Bundesrat und Bundesversammlung anlässlich der Beratung des BG von 1903 dem Absatz 2 von Art. 44 hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen gegeben haben.

Die Rolle des Bundes bei der Einbürgerung von Ausländern beschränkt sich mithin auch unter dem Gesetz von 1903 auf die Erteilung einer Bewilligung des Bundesrates zum Erwerb eines Kantons- und Gemeindebürgerrechts. Sie soll nunmehr an solche Bewerber erfolgen, die sich über einen der Einreichung ihres Gesuches unmittelbar vorangehenden zweijährigen ordentlichen Wohnsitz in der Schweiz ausweisen und deren Beziehungen zu dem bisherigen Heimatstaate oder deren sonstige

---

<sup>1)</sup> Burckhardt, Kommentar ad Art. 44.

persönliche und Familien-Verhältnisse geregelt sind. Der Bundesrat kann die Bewilligung verweigern, wenn diese Beziehungen oder diese Verhältnisse so beschaffen sind, dass aus der Einbürgerung des Gesuchstellers der Eidgenossenschaft Nachteile erwachsen würden.

Die einzige grosse und grundsätzlich bedeutsame Neuerung gegenüber früher, welche das Bundesgesetz von 1903 einführte, ist die bundesrätliche Sanktion des Systems des *jus soli* in Art. 5 des Gesetzes:

„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 Bundes 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 in Kanton gewohnt haben.

Die Kantone sollen das Recht zur Option vorbehalten.“

Schon vor Erlass dieses Artikels hatten mehrere Kantone der Tatsache der Geburt auf ihrem Gebiet Rechtswirkungen grösseren oder kleineren Grades in Bezug auf die Naturalisation beigelegt. Allein es bedurfte in diesen Fällen zur Erwerbung des Schweizerbürgerrechts für Ausländer immer noch der Bewilligung des Bundesrates. Diese fällt nunmehr dahin, wo die Voraussetzungen des Art. 5 vorliegen. Denn es wird der Tatsache der Geburt selber die Kraft eines an sich wirkenden juristischen Tatbestandes verliehen, so dass das Requisit einer Bewilligung, welche ein Gesuch zur Voraussetzung hätte, logisch undenkbar ist.

Eine zweite Neuerung des BG von 1903 ist die Erweiterung des Rechtes zur Wiederaufnahme in das Schweizerbürgerrecht nach verschiedenen Richtungen hin, insbesondere durch Ausdehnung auf solche Personen, welche durch besondere Verhältnisse genötigt wurden, auf das Schweizerbürgerrecht zu verzichten.

Neu im BG von 1903 ist endlich der Abschnitt über die Nichtigerklärung, wonach der Bundesrat und die Kantone die einem Ausländer erteilte Bewilligung während fünf Jahren für nichtig erklären und damit den Verlust des ihm verliehenen Gemeinde- und Kantonsbürgerrechtes herbeiführen können, wenn es sich herausstellt, dass die im BG für die Erteilung der bundesrätlichen Bewilligung aufgestellten Bedingungen nicht erfüllt waren oder wenn die nach Art. 5 erteilte Einbürgerung auf betrügerische Art erlangt worden war (Art. 12).

So sehr, von praktischen Gesichtspunkten aus beurteilt, diese Bestimmung begründet erscheinen mag, so ist es doch fraglich, ob und wie sie sich rechtfertigen lässt angesichts der Vorschrift des Art. 44 BV, wonach kein Kanton einen Kantonsbürger seines Bürgerrechts verlustig erklären darf und wonach ferner ein Verlust des Schweizerbürgerrechts überhaupt nur möglich ist bei freiwilligem und ausdrücklichem Verzicht darauf zum Zweck der Erwerbung eines ausländischen Bürgerrechtes.

## II. Die Ergebnisse des BG von 1903.

Die Bemühungen, durch Erlass des Gesetzes von 1903 eine wesentliche Vermehrung der Einbürgerungen zu erzielen, sind ohne nennenswerten Erfolg geblieben. Von der Möglichkeit, die Zwangseinbürgerung nach Art. 5 BG einzuführen, hat bis heute kein Kanton Gebrauch gemacht. Es ist sehr zu bedauern, dass dieser durch das Gesetz gewiesene Weg keinen Anklang gefunden hat. Denn abgesehen davon, dass er geeignet wäre, der Fremdennot wirksam zu begegnen, böte er denjenigen Kantonen die Möglichkeit, gesetzgeberisch in der Ausländerfrage vorzugehen, welche besonders unter der Fremdennot leiden, ohne solche Kantone, welche eine Ausländerfrage nicht kennen, zu Massregeln zu zwingen, für deren Anwendung sich bei ihnen kein Bedürfnis geltend macht. Ist doch sicherlich nicht zu übersehen, dass jede allgemein verbindliche Lösung der Frage bei der Verschiedenheit der Fremdenverhältnisse in den einzelnen Kantonen mit den grössten Schwierigkeiten zu kämpfen haben wird!

Ob aus der Einführung des Art. 5 durch die Kantone ein vom allgemein schweizerischen Standpunkt aus wünschenswerter gesetzgeberischer Zustand entstanden wäre, ist allerdings eine andere Frage. Art. 5 bezeichnet die Grenzen, bis zu welchen die Kantone in ihrer Gesetzgebung bei Einführung der Zwangseinbürgerung gehen können: es blieb ihnen also vorbehalten, auch ein minderes aufzustellen, weniger weit zu gehen, als Art. 5 dies normiert, bezw. die Bedingungen zu verschärfen oder zu vermehren, unter denen sie die zwangsweise Einbürgerung von Ausländerkindern gestalten wollten. Hätten die Kantone hievon Gebrauch gemacht, so wäre voraussichtlich eine neue Quelle von Vielfältigkeiten und Ungleichheiten im schweizerischen Einbürgerungswesen geschaffen worden, welche die an sich komplizierte Materie noch bedeutend schwieriger gestaltet hätten. Und der Bundesrat hätte bei der Austragung der mit diesen Zwangseinbürgerungen unvermeidlich verbundenen Konflikte gegenüber dem Ausland eine keineswegs beneidenswerte Stellung gehabt, wenn er dort die Verschiedenheiten der kantonalen Zwangseinbürgerungsgesetze hätte vertreten müssen.

Der Gründe, welche die Kantone von der Einführung der Zwangseinbürgerung des Art. 5 BG abhalten, mögen es verschiedenartige sein.

Einmal wird vielerorts massgebend sein, dass mit der Einbürgerung in die Gemeinde nicht nur die Erwerbung der politischen Rechte, sondern auch die der Unterstützungsberechtigung und der Teilnahme an den Gemeindegütern für den Neubürger verbunden ist. Schon bei der Beratung des Art. 5 im Nationalrat machte ein Redner darauf aufmerksam, dass in seinem Kanton gerade diese Unterstützungsberechtigung, welche der Ausländer durch die Naturalisation erwirbt, es sei, die bisher schon in häufigen Fällen die Abweisung der Bürgerrechtsgesuche veranlasst habe. Die Gemeinden befürchteten, dass durch jede Erleichterung der Einbürgerung die Lasten wegen der Gefahr der Vermehrung der Verarmungsfälle anwachsen könnten.<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> Stenograph. Bulletin XII 1902, S. 278.

Von anderer Seite wurde darauf hingewiesen, dass wenn die Kantone die Einbürgerung nach Art. 5 einführen und damit den Ausländern alle Vorteile eines Gemeindebürgers gewähren, sie gezwungen seien, dies auch den bei ihnen niedergelassenen Schweizerbürgern anderer Kantone gegenüber zu tun, da es nicht angehe, die Ausländer günstiger zu stellen, als die eigenen schweizerischen Landesangehörigen. Dies erfordere aber eine Neuordnung der Armenfürsorge und der Unterstützungs pflicht, sowie des gesamten Niederlassungswesens, die nicht Sache des einzelnen Kantons sein könne.<sup>1)</sup>

Sodann mögen die mannigfachen staats- und völkerrechtlichen Schwierigkeiten, welche die Anwendung des Art. 5 und insbesondere des Optionsvorbehaltes auf kantonalem Gebiet verursacht, die Kantone von der Einführung dieses Artikels zurückgeschreckt haben. Der kantonale Gesetzgeber, der die Zwangseinbürgerung einführen will, hat nicht nur zu bestimmen, in welchem Alter und vor welchen Behörden Optionserklärungen abzugeben sind, er muss auch die Frage lösen, welches Gemeindebürgerrecht beispielsweise der zwangsweise eingebürgerte Ausländer erhalten soll, dessen Mutter vor der Heirat Kantonsbürgerin gewesen ist, das Bürgerrecht der ehemaligen Heimatgemeinde der Mutter oder der Wohnsitzgemeinde, in der das Kind geboren wurde. Mit welchen Kautelen sodann muss der Kanton das Optionsrecht des Art. 5 des Bundesgesetzes umgeben, damit ihm aus dessen Handhabung keine Heimatlosenfälle erwachsen, ein Risiko, das nur dann zu vermeiden ist, wenn der Optant seine andere Staatsangehörigkeit noch besitzt?<sup>2)</sup> Wie kann im einzelnen Fall sicher festgestellt werden, ob die Eltern eines Ausländerkindes fünf Jahre ununterbrochen in einem Kanton gewohnt haben? Welcher Nationalität gehört das Kind inzwischen an, bis diese Feststellung erfolgt ist? Soll ein auf Schweizergebiet geborener Ausländer noch nach Jahren zur Aufnahme ins Schweizerbürgerrecht zugelassen werden, wenn er den

<sup>1)</sup> Stenogr. Bulletin XII 1902, S. 300.

<sup>2)</sup> Fleiner, Schweizerbürgerrecht.

Beweis führt, dass seine Eltern seinerzeit im Moment seiner Geburt fünf Jahre im Kanton gewohnt hatten?<sup>1)</sup>

Solche und ähnliche Probleme staatsrechtlicher und politischer Natur entstehen den Kantonen, wenn sie an die Einführung des Art. 5 BG in ihre Gesetzgebung herantreten. Dazu kommen noch die Aussichten auf alle die internationalen Schwierigkeiten und Inkonvenienzen, welche namentlich den Grenzkantonen für sich und ihre zwangsweise eingebürgerten Angehörigen entstehen, sobald der frühere Heimatstaat ihnen ihre Eigenschaft als Kantons- und Schweizerbürger nicht zuerkennt, sondern sie nach wie vor als seine Untertanen betrachtet.

Es ist begreiflich, dass um solchen Schwierigkeiten zu entgehen, selbst diejenigen Kantone die ihnen durch Art. 5 BG eingeräumte Fakultät verschmähten, die am stärksten an Ueberfremdung leiden.

Für die Ablehnung des Art. 5 BG durch die Kantone ist endlich noch ein anderes Motiv deutlich erkennbar, das schon bei der Beratung des Bundesgesetzes im Nationalrat hervorgehoben und gegen das Prinzip der Zwangseinbürgerung überhaupt geltend gemacht worden ist, nämlich die Rücksicht auf den Wert und die Bedeutung des Schweizerbürgerrechts. „Wer nicht Schweizer werden will, wer die hohen Rechte, welche dem Schweizerbürgerrecht inne wohnen, nicht ausüben will, den wollen wir nicht als Bürger.“<sup>2)</sup> Der Auffassung des Bürgerrechts als einer Ehrung für den, dem es erteilt wird, als einer Auszeichnung, die nicht dem ersten besten, sondern nur demjenigen zusteht, der sich darum verdient gemacht hat, begegnet man in vielen Bevölkerungskreisen aller Teile unseres Landes; und mancherorts misst man heute noch seiner Verleihung nahezu die Bedeutung eines obrigkeitlichen Gnadenaktes bei. Dass von einer solchen Auffassung des Bürgerrechtes aus betrachtet es als eine Entwürdigung desselben erscheint, wenn dieses Recht dem Fremden gegen seinen Willen aufgezwungen wird, ist klar.

<sup>1)</sup> Stenogr. Bulletin XII 1902 S. 633.

<sup>2)</sup> Stenogr. Bulletin XII 1902 S. 315.

Mit wie wenig Erfolg das Bundesgesetz von 1903 auf die Vermehrung der Einbürgerungen von Ausländern eingewirkt hat, ergibt sich aus folgender Zusammenstellung der seit 1900 vom Bundesrat erteilten Bewilligungen zum Erwerb des Schweizerbürgerrechts:

<b>Jahr</b>	<b>Bevölkerung der Schweiz</b>	<b>Zahl der Bewilligungen</b>	<b>umfassend Seelen</b>	<b>% der Bevölkerung</b>
1900	3,299,939	1076	3331	= 0,10
1901	3,328,842	1008	3073	= 0,09
1902	3,357,907	1113	3505	= 0,10
1903	3,391,645	1017	3128	= 0,09
1904	3,425,383	1029	3227	= 0,09 <sup>1)</sup>
1905	3,463,609	1217	3848	= 0,11
1906	3,491,163	1288	3838	= 0,10
1907	3,524,529	1312	3929	= 0,11
1908	3,559,349	1376	4159	= 0,11

Wenn man den Ursachen dieser auffallenden Erscheinung nachgeht und untersucht, woher es kommt, dass die Zahl der Naturalisationen nahezu konstant bleibt, trotzdem die bundesrätliche Bewilligung leichter erhältlich ist als früher, so ergibt sich folgendes:

Es unterliegt keinem Zweifel, dass die schweren Bedingungen, welche die meisten Kantone an den Erwerb ihrer Gemeinde- und Kantonsbürgerrechte knüpfen, einen Teil der Schuld daran tragen, dass die Ausländer vom Erwerb des Schweizerbürgerrechtes abstrahieren. Die Kantone und Gemeinden sind in der Normierung dieser Bedingungen frei und viele von ihnen haben diese Freiheit dazu benutzt, durch Erhebung hoher Gebühren jegliches, auch das entfernteste Risiko auszuschalten dafür, dass aus der Aufnahme eines Neubürgers der Gemeinde späterhin irgendwelche Lasten oder Aufwendungen erwachsen könnten. Diese Kantone waren es auch zumeist, welche anlässlich der Enquête des Bundesrates vom Jahre 1899 über die Wünschbarkeit der Erleichterung der Einbürgerung von Ausländern sich auf einen rein ablehnenden Standpunkt stell-

<sup>1)</sup> Inkrafttreten des Bundesgesetzes von 1903 am 1. Januar 1904.

ten, jeden Eingriff des Bundes in das Bürgerrechtswesen der Kantone von vornehmerein perhorreszirten und eine gemein eidgenössische Regelung der Ausländerfrage zum Zweck einer einheitlichen und durchgreifenden Einbürgerungspolitik rund weg von der Hand wiesen mit der Motivierung, dass es Sache der von der Ausländerfrage betroffenen Kantone sei, sich selber und aus eigenen Kräften ihrer zu erwehren.

Es ist möglich, dass wenn die Kantone dazu gebracht werden könnten, ihre Gebühren und diejenigen ihrer Gemeinden herabzusetzen, und wenn ferner das Einbürgerungsverfahren, das in den meisten Kantonen kompliziert und umständlich ist, möglichst vereinfacht und ohne Chikane gehandhabt würde, eine etwelche Zunahme der Naturalisationen erfolgen würde, wenn nicht, was keineswegs ausgeschlossen ist, der Effekt einer solchen Gebührenreduktion umgekehrt der wäre, dass die Gemeinden überhaupt keine Einbürgerungsgesuche mehr berücksichtigen würden, um eine Gefährdung ihrer Armen- und Gemeindegüter abzuwenden. Allein selbst wenn diese Eventualität nicht zuträfe, so würden doch alle, auch die weitestgehenden Erleichterungen der Naturalisation nie genügen, um eine Einbürgerung des Ausländerelementes in dem Masse herbeizuführen, wie sie im Interesse der Wohlfahrt unseres Landes notwendig eintreten muss. Denn man hat die Erfahrung gemacht, dass auch da, wo das Bürgerrecht liberal erteilt wird, die Zahl der Naturalisationen eine relativ sehr beschränkte geblieben ist und dass alle Erleichterungen nicht vermocht haben, sie wesentlich zu erhöhen.

Als Beleg für das Gesagte mögen die Ergebnisse und Erfahrungen dienen, welche Baselstadt in dieser Beziehung aufzuweisen hat.

Im Vergleich zu den meisten anderen Bürgerrechtsgesetzen der Schweiz darf dasjenige Basels vom 19. Juni 1902 als ein sehr liberales gelten. Infolge des in diesem Kanton schon früh aufgetretenen Missverhältnisses zwischen der geringen Zahl der Bürgerschaft und der grossen Menge der im Kanton sesshaften Angehörigen anderer Kantone und des Auslandes sah man sich in Basel schon früh veranlasst, die Bedingungen

des Erwerbes des Bürgerrechtes nach Möglichkeit zu erleichtern. Schon durch das Gesetz vom 11. Dezember 1866 wurde die unentgeltliche Aufnahme eingeführt einmal für solche Bewerber, welche in Basel geboren und erzogen waren oder den grösseren Teil der Jugendzeit dort verbracht hatten, insofern sie sich vor Ablauf des fünfundzwanzigsten Altersjahres anmeldeten, und sodann für Personen, welche mit gutem Lob während 8 Jahren im öffentlichen Dienst gestanden hatten. Das Bürgerrechtsgesetz vom 27. Januar 1879 ging in dieser Beziehung wesentlich weiter als das Gesetz von 1866: Jeder im Kanton wohnhafte mehrjährige Nichtbürger — Schweizer oder Ausländer — der das 25. Altersjahr noch nicht zurückgelegt hatte, konnte die unentgeltliche Aufnahme in das Bürgerrecht derjenigen Gemeinde verlangen, in der er 15 Jahre gewohnt hatte oder in der er geboren war, sofern er 10 Jahre im Kanton gewohnt hatte. Die Aufnahme durfte ihm nur verweigert werden, wenn er durch Strafurteil oder Falliment seine bürgerlichen Ehren und Rechte verloren, oder wenn er sich eines notorisch anstössigen Lebenswandels schuldig gemacht hatte, oder endlich, wenn er der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last gefallen war (§ 6 des Gesetzes). Unentgeltlich war ferner die Aufnahme für Nichtbürger, welche sich durch ihre Leistungen auf dem Felde der Wissenschaft, der Kunst oder der Industrie auszeichneten oder welche sich durch andere Leistungen um das Gemeindewesen verdient gemacht hatten (§ 5). Und endlich war unter der Voraussetzung geregelter Heimats- und Familienverhältnisse, unbescholtenen Rufes, des Besitzes der bürgerlichen Rechte und Ehren und der Fähigkeit, sich und seine Familie zu erhalten, die Aufnahme unentgeltlich für solche Bewerber, welche seit 10 Jahren (Schweizer) bzw. 15 Jahren (Ausländer) in der betreffenden Gemeinde unmittelbar vor der Anmeldung gewohnt hatten, sowie ferner für alle, welche im Kanton während acht Jahren in einer Verwaltung des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde, im Auszug oder in einer Feuerwehr pflichtgetreu gedient hatten (§ 8). Andere Bewerber hatten eine Aufnahmegebühr zu zahlen von Fr. 200. — für Kantons-

bürger, Fr. 500. — für Schweizer und Fr. 800. — für Ausländer, welche aber beim Vorhandensein gewisser Empfehlungsgründe auf die Hälfte, oder sogar auf ein Viertel reduziert wurde, wenn mehrere solcher Empfehlungsgründe in einer Person vorhanden waren (Heirat mit einer Bürgerin, vierjähriger Wohnsitz in einer Gemeinde des Kantons, vierjährige Dienstzeit in einer Verwaltung des Bundes, des Kantons, der Gemeinde, im Auszug oder der Feuerwehr (§ 9).

Noch einen Schritt weiter ging dann das Bürgerrechts gesetz vom 19. Juni 1902. Neben verschiedenen Detail bestimmungen, welche bezwecken, die Bedingungen der Aufnahme in das Bürgerrecht noch mehr zu vereinfachen, hat das Gesetz sein Augenmerk insbesondere darauf gerichtet, auch das Aufnahmeverfahren möglichst zweckmässig zu gestalten. Man ist dabei in folgender Weise vorgegangen:

Einmal ist verfügt worden, dass die Staatskanzlei auf Wunsch des Bewerbers die Herbeischaffung der zur Einbürgerung erforderlichen Ausweise, einschliesslich der bundesrätlichen Bewilligung, zu besorgen habe. Der Bewerber hat dabei nichts weiteres zu tun, als bei der Staatskanzlei mündlich oder schriftlich ein dahingehendes Gesuch zu stellen und seine Bewerbung um das Bürgerrecht anzumelden. Ferner bestimmt das Gesetz, dass das Polizeidepartement alljährlich innert der ersten drei Monate des Jahres ein Verzeichnis der mehrjährigen, nicht mehr als 45 Jahre alten, niedergelassenen, männlichen Schweizerbürger aufzustellen hat, welche im abgelaufenen Jahre einen 15-jährigen, sowie der mehrjährigen, nicht mehr als 45 Jahre alten, niedergelassenen, männlichen Ausländer, welche einen 25-jährigen Wohnsitz im Kanton vollendet haben und die weder im Aktivbürgerrecht stillgestellt, noch innert den letzten drei Jahren in Konkurs geraten oder fruchtlos gepfändet worden sind, und welche weder der öffentlichen oder privaten Wohltätigkeit dauernd zur Last fallen, noch sich eines notorisch anstössigen Lebenswandels schuldig machen. Dieses Verzeichnis wird vom Regierungsrat der Bürgergemeinde, in

welcher die Betreffenden seit einem Jahr wohnhaft sind, zuge stellt, welche Einsprache wegen Unwürdigkeit oder Armen genössigkeit der darin Aufgenommenen erheben kann. Als dann teilt der Regierungsrat denjenigen Personen, gegen welche keine begründete Einsprache vorliegt, mit, dass ihrer Aufnahme in das Bürgerrecht kein Hindernis entgegenstehe.

Mit dieser Regelung des Verfahrens hoffte man die Bedenken solcher für das Bürgerrecht geeigneter Personen zu überwinden, welche ihre Bewerbung aus Furcht vor einer Abweisung nicht anzubringen sich entschliessen können. Es ist also, wie man sieht, in Basel sowohl hinsichtlich der Einbürgerungsbedingungen, als auch hinsichtlich des Einbürgerungs verfahrens alles getan worden, um jedem Nichtbürger den Eintritt ins Basler Bürgerrecht zu ermöglichen. Und welches ist der Erfolg? Eine relativ sehr bescheidene Anzahl von Naturalisationen und ein stetiges Anwachsen der Ausländer ziffer in der Bevölkerung Basels. Wir verweisen auf nach stehende Zusammenstellungen:

<b>Jahrgang per 31. Dezember.</b>	<b>Bevölkerungszahl des Kantons Basel-Stadt.</b>	<b>Bürgerrechts- erteilungen.</b>
1900	112,259	301
1901	114,421	273
1902	117,202	422 <sup>1)</sup>
1903	119,844	664
1904	122,695	1104
1905	125,277	651
1906	128,530	622
1907	131,229	600
1908	132,946	563
1909	135,579	605

Ganz besonders instruktiv und bezeichnend ist es, dass Jahr für Jahr viele Nichtbürger es verschmähen, das ihnen vom Regierungsrat unentgeltlich offerierte Basler Bürgerrecht

<sup>1)</sup> Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes am 7. August 1902.

anzunehmen. Es lehnten nämlich die ihnen zugesetzte Bürgerrechtsschenkung ab:

im Jahre

1904 von 164 Bedachten 60 bei 1104 Bürgerrechtserteil. insges.

1905	„	156	„	53	„	651	„	„
1906	„	148	„	49	„	622	„	„
1907	„	170	„	52	„	600	„	„
1908	„	151	„	54	„	563	„	„
1909	„	162	„	57	„	605	„	„

Dass trotz der Weitherzigkeit Basels in der Aufnahme von Bürgern dort die Zunahme der Ausländer unaufhaltsam fortschreitet, zeigt folgende Zusammenstellung:

Jahr	Bevölkerungszahl per 31. Dez.	Schweizer- bürger	% der Be- völkerung	Ausländer	% der Be- völkerung
1900	112,259	69,457	= 61,12	42,185	= 38,88
1901	114,421	70,896	= 61,08	43,525	= 38,92
1902	117,202	71,920	= 61,36	45,282	= 38,64 <sup>1)</sup>
1903	119,844	73,211	= 61,01	46,633	= 38,99
1904	122,695	74,375	= 60,61	48,320	= 39,39
1905	125,277	75,154	= 59,99	50,123	= 40,01
1906	128,530	76,262	= 59,32	52,268	= 40,68
1907	131,229	77,148	= 58,78	54,081	= 41,22
1908	132,946	77,560	= 58,33	55,386	= 41,67
1909	135,579	78,151	= 57,64	57,428	= 42,36

Aehnliche Erfahrungen wie in Basel sind mit der Erleichterung des Bürgerrechtserwerbes auch anderwärts gemacht worden, so insbesondere in Genf und Zürich, wo ebenfalls eine beständige Zunahme der Fremdenbevölkerung zu konstatieren ist, trotz aller Bemühungen der kantonalen Gesetzgebung, die Fremdelemente zu assimilieren. Diese Erfahrungen beweisen, dass der Besitz des Schweizerbürgerrechts für den Ausländer, selbst wenn er es billig und leicht oder sogar unentgeltlich bekommen kann, keinen genügenden Wert hat, um ihn zu veranlassen, es sich zu verschaffen. Die Ausländer nehmen bei uns meist nur deshalb Nieder-

<sup>1)</sup> Inkrafttreten des neuen Basler Bürgerrechtsgesetzes am 7. Aug 1902.

lassung, weil unsere Lebens- und insbesondere unsere Arbeitsverhältnisse ihnen zusagen. Rein materielle Motive führen sie in unser Land; sie wollen unsere wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse, soweit dieselben gegenüber denjenigen des Auslandes ihnen vorteilhafter erscheinen, ausnützen; für unser politisches Dasein und unser staatliches Leben haben sie dagegen kein Interesse. Ihren Zweck erreichen sie nun aber in vollem Masse, wenn sie Ausländer bleiben, ja viel besser, als wenn sie unser Bürgerrecht erwerben. Denn nach Massgabe unserer Niederlassungsverträge sind „die Ausländer in jedem Kanton in Bezug auf Person und Eigentum auf dem nämlichen Fuss und auf die nämliche Weise aufzunehmen und zu behandeln, wie die Angehörigen der anderen Kantone es sind oder noch werden sollen.“ Diese Gleichberechtigungs-klausel räumt mithin den Ausländern die gleichen Rechte ein, wie dem Schweizerbürger. Eine direkte Besserstellung des Ausländers gegenüber ihm resultiert dann aber daraus, dass dieser gleichberechtigte Ausländer nicht gleich verpflichtet ist, wie der Schweizer; denn er ist aller der Pflichten enthoben, die diesem als Aktivbürger obliegen, insbesondere deren grösster, der Militärpflicht. Auch steuer- und armenrechtlich stellt sich der Ausländer insofern bei uns meist besser wie der Schweizer, als da, wo im Armenwesen das Heimatprinzip besteht, d. h. in sämtlichen Kantonen der Schweiz mit Ausnahme von Bern und Neuenburg, in der Regel der Ausländer von den oft sehr drückenden Armensteuern befreit ist, im Verarmungsfall aber trotzdem Unterstützung erhält, oft sogar besser als der Schweizer.<sup>1)</sup>

Mit blosser Erleichterung des Bürgerrechtserwerbes ist deshalb die Ausländerfrage nicht zu lösen. Aus diesem Grunde sind alle die dahin ziellenden Vorschläge ungeeignet und auch die neuerdings postulierte Schaffung eines schweizerischen Indigenates würde allein nicht zu dem gewünschten Ziele führen. Der Gedanke der Einführung eines schweizerischen Indigenates verfolgte ursprünglich

<sup>1)</sup> Schmid, Fremdenfrage; Stenograph. Bulletin XII 1902, S. 295 ff., 307 ff.

überhaupt nicht den Zweck der Einbürgerung von Ausländern, sondern er diente dem Bestreben, die Schwierigkeiten zu beseitigen, welche sich der Durchführung einer richtigen und wahren Niederlassungsfreiheit und Freizügigkeit der Schweizerbürger im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft und ihrer Einbürgerung von Kanton zu Kanton entgegen stellten. Diese Intention beherrschte die Männer, welche anlässlich der Verfassungsrevisionen von 1872 und 1874 ein schweizerisches Indigenat postulierten. Für die Helvetik aber war es der direkte Ausfluss der ihr zu Grunde liegenden Idee der absoluten Staatseinheit, welche dazu führen musste, die Einführung eines schweizerischen Indigenates zu versuchen. Auch für sie lag dabei die Absicht ganz abwegs, damit die Einbürgerung von Ausländern zu befördern.

Heute nun wird das Indigenat als ein Mittel in Vorschlag gebracht, das auch die Einbürgerung von Ausländern dadurch erleichtern soll, dass ein Erwerb des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechtes für sie nicht mehr erforderlich ist, um in den Besitz des Schweizerbürgerrechts zu gelangen. Dieser Vorschlag rechnet nicht mit der Tatsache, dass der Ausländer das Schweizerbürgerrecht nicht nur deshalb nicht will, weil es abhängig ist von einem manchenorts schwer erhältlichen Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht, sondern insbesondere, weil es ihm Pflichten und Lasten auferlegt, von denen er als niedergelassener Ausländer befreit ist, und dass er deshalb selbst auch ein vom Kantonsbürgerrecht losgelöstes Schweizerbürgerrecht nicht begehrswert finden, sondern vorziehen wird, Niedergelassener zu bleiben. Gerade in dieser Tatsache liegt eine der vielen Schwierigkeiten des Einbürgerungsproblems, die nicht gehoben werden kann bloss durch Erleichterung des Bürgerrechts erwerbes in irgend welcher Richtung, sondern einzig durch Zwangsvorschriften gegenüber den Ausländern. Nur in Verbindung mit der Zwangseinbürgerung könnte also die Schaffung eines schweizerischen Indigenates zur Lösung der Fremdenfrage beitragen und es ist darum unrichtig, die beiden Vorschläge der Zwangseinbürgerung und des Indigenates einander gewissermassen als Gegensätze gegenüberzustellen.

### **III. Vorschläge und Anregungen zur Bekämpfung der Ueberfremdung in ihren Folgewirkungen.**

Wir haben gesehen, wie gerade die vorteilhafte Stellung, die der Ausländer als Niedergelassener bei uns einnimmt, die Ursache ist, dass er von einer Einbürgerung in der Schweiz Umgang nimmt. Dieser vorteilhaften Stellung werden Wirkungen zugeschrieben, die sich zugunsten des Ausländers namentlich auf dem Gebiete des wirtschaftlichen Konkurrenzkampfes äussern sollen. Dieser Umstand, sowie die übrigen nachteiligen Folgen, welche die Ueberfremdung unseres Landes in politischer und rechtlicher Beziehung mit sich führt und die hier als bekannt vorausgesetzt werden dürfen, haben zu einer Reihe von Vorschlägen geführt, welche den Zweck verfolgen, der Fremdenfrage näher zu kommen durch Bekämpfung ihrer Wirkungen.

Die politischen Folgen und Inkonvenienzen der Ueberfremdung können naturgemäß nur gehoben werden entweder durch Verleihung der politischen Rechte oder durch Ausweisung der Fremden. Palliativmittel sind hier überhaupt nicht denkbar.

Zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen hat man vorgeschlagen, die unter den jetzigen Verhältnissen zu Gunsten der Ausländer gegenüber den Schweizerbürgern bestehenden Ungleichheiten hinsichtlich der Militär- und Steuerpflicht zu eliminieren durch Belastung dieser Ausländer mit ähnlichen Auflagen oder Pflichten. Man glaubt, dass dann ein Hauptmotiv für die Ausländer, unser Bürgerrecht abzulehnen, in Wegfall komme. Allein alle diese Vorschläge haben den Mangel, dass, auch wenn sie im Hinblick auf die Niederlassungsverträge zulässig wären, sie das beabsichtigte Resultat kaum herbeiführen würden, sondern viel eher dazu angetan wären, die Ausländer vom Zuzug nach der Schweiz abzuhalten. Das wäre aber ein Resultat, das nicht in der Tendenz unserer Volkswirtschaftspolitik läge; denn grosse Gebiete unseres wirtschaftlichen Lebens sind auf die Kräfte und die Arbeit dieser Ausländer angewiesen, so dass wir keine Ursache haben, sie von uns fernzuhalten.

Der bekannte Vorschlag von Carlin,<sup>1)</sup> die Niederlassungsverträge dahin abzuändern, dass die Befreiung der Niedergelassenen im Niederlassungsstaate von Militärdienst und Ersatzsteuer nur auf solche Staatsangehörige Anwendung finden solle, welche nachweisen, dass sie in ihrem Heimatstaate ihren Militärpflichten nachkommen, während alle diejenigen, die diesen Nachweis zu leisten nicht in der Lage wären, im Niederlassungsstaate die Ersatzsteuer zu zahlen hätten, ist völkerrechtlich wohl kaum zulässig, würde aber auch abgesehen hievon gar nicht den gewünschten Erfolg, die Beförderung der Naturalisation der Ausländer bei uns, herbeiführen. Denn der Ausländer, der bei uns zur Zahlung einer solchen Steuer veranlasst würde, würde dadurch gewiss nicht bewogen werden, dazu noch die Gebühren für die Erwerbung unseres Bürgerrechtes an Bund, Kanton und Gemeinde zu entrichten, umsoweniger, als er sich damit von dieser Militär- oder Ersatzsteuerpflicht nicht befreien, sondern sich überdies und daneben noch alle anderen mit dem Besitz des schweizerischen und kantonalen Aktivbürgerrechtes verbundenen Lasten aufladen würde.

Die Einführung einer spezifischen Fremdensteuer ist aus Gründen nicht acceptabel, die einer Erörterung nicht bedürfen. Dagegen könnte es sich fragen, ob nicht unter anderer Form der Effekt erreicht werden kann, auf den dieser Vorschlag hinzielt. Einen solchen Weg haben bereits verschiedene deutsche Staaten eingeschlagen; sie haben nämlich seit kurzem für alle auswärtigen Arbeiter, die sich in ihrem Gebiete betätigen, Ausweispapiere, Legitimationskarten, eingeführt, die diese Arbeiter gegen eine Kontrollgebühr sich verschaffen müssen. Diese Massregel findet auch auf die Arbeiter schweizerischer Nationalität Anwendung, scheint also, nach deutscher Auffassung wenigstens, den Bestimmungen des schweizerisch-deutschen Niederlassungsvertrages nicht zu widersprechen, so dass die Schweiz berechtigt wäre, eine solche Besteuerung ausländischer Arbeiter ebenfalls zu verfügen. Dass

<sup>1)</sup> Carlin, Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts; Botschaft des Bundesrates v. 20. März 1901.

dies eine Erhöhung der Naturalisationsziffer bewirken würde, darf allerdings stark bezweifelt werden. Trotzdem sollte die Sache nicht einfach ignoriert werden; die aus einer solchen Kontrollgebühr resultierende Intrade könnte mit Nutzen zu Einbürgerungszwecken verwendet werden.

Auch die Anregung, diejenigen Ausländer, die nach ihrem 32. Altersjahr das schweizerische Bürgerrecht erwerben, von der schweizerischen Militär- und Ersatzpflicht zu befreien, ist unannehmbar, denn sie würde zu dem sonderbaren, mit Art. 4 BV im Widerspruch stehenden Ergebnis führen, dass der geborene Schweizerbürger militär- bzw. ersatzpflichtig wäre, der naturalisierte dagegen nicht.

Des Gewaltmittels, dessen sich Preussen im Jahre 1898 gegen mehrere dort niedergelassene mitmilitärflichtige Schweizer bediente, wird sich die Schweiz entschlagen.<sup>1)</sup> Damals forderten bekanntlich die preussischen Behörden diese Schweizer auf, sich binnen einer bestimmten Frist darüber auszuweisen, dass sie in ihrem Heimatlande der Militärflicht genügt hätten, widrigenfalls sie sich in der gleichen Frist entweder für die Aufnahme in den preussischen Staatsverband anzumelden oder aber die Ausweisung aus dem deutschen Reichsgebiet zu gewärtigen hätten. Denn die Anwesenheit von militärflichtigen, aber keinen Dienst leistenden Personen übe einen demoralisierenden Einfluss auf die deutsche Bevölkerung aus, begründe also den Tatbestand des Art. 4 des Niederlassungsvertrages — Gefährdung der äusseren und inneren Sicherheit des Staates!

Die Bekämpfung der rechtspolitischen Folgen der Ueberfremdung unseres Landes hatte der Departmentalentwurf zum schweizerischen Zivilgesetzbuch in Aussicht genommen.<sup>2)</sup> Bekanntlich finden die Vorschriften des Bundesgesetzes über die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter auf Ausländer, welche in der Schweiz ihren Wohnsitz haben, nach Art. 32 entsprechende

<sup>1)</sup> Salis. Bundesrecht, No. 515.

<sup>2)</sup> Erläuterungen zum Vorentwurf, S. 34 ff.

Anwendung wie auf Schweizer, die in einem fremden Kanton Niederlassung oder Aufenthalt haben, d. h. es wird dem Ausländer mit Bezug auf seine Angelegenheiten aus dem Gebiet des Personen-, Familien- und Erbrechts die Anwendung des Heimatrechtes in der gleichen Weise zugesichert, wie dies für diese Verhältnisse dem niedergelassenen Schweizer gegenüber geschieht. Soweit also für den niedergelassenen Schweizer das Recht seines Heimatkantons gilt, soweit gilt für den Ausländer das Recht des Auslandes. Der Anwendung fremden Rechts in der Schweiz steht also ein grosses Gebiet offen, das noch ganz bedeutend erweitert wird dadurch, dass die im internationalen Privatrecht herrschende Tendenz, für die Rechtsbeziehungen des Ausländers im Inlande immer mehr das heimatliche Recht in Anwendung zu bringen, in den drei Haager internationalen Uebereinkünften zu Anerkennung und Ausdruck gelangt ist. Wenn noch gar der Ausländer in der Schweiz sich der territorialen Gerichtsbarkeit entziehen und sich derjenigen seiner Heimat unterstellen kann, so involviert dies nicht nur eine Gefährdung unserer Rechtseinheit, sondern auch unserer schweizerischen Rechtshoheit, Mängel, die sich um so fühlbarer machen, je grösser die Zahl der Ausländer ist, die in der Schweiz unter fremdem Recht und fremder Gerichtsbarkeit stehen.

Der Departementalentwurf zum schweizerischen Zivilgesetzbuch hatte nun zum Zweck der Regelung dieser Verhältnisse vorgeschlagen, Spezialbestimmungen über die internationale Rechtsanwendung bei den einzelnen Instituten des Personen-, Familien- und Erbrechtes ins Gesetz aufzunehmen und daneben noch einige allgemeine Vorschriften aufzustellen, die überall da Anwendung finden sollten, wo bei den einzelnen Instituten nichts besonderes bestimmt war. Und zwar schlug der Departementalentwurf vor, die Bestimmungen des Personen-, Familien- und Erbrechts für die in der Schweiz niedergelassenen Ausländer gültig und anwendbar zu erklären, sobald diese entweder seit ihrer Geburt oder seit zehn Jahren ohne Unterbruch ihren Wohnsitz in der Schweiz gehabt hatten; alle anderen Ausländer sollten nach den Normen beurteilt

werden, dem sie nach ihrem heimatlichen Recht unterstellt waren.

Als Grundlage nahm also der Entwurf entsprechend dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1891 in Personen-, Familien- und Erbrecht das Domizilprinzip an, aber nur bezüglich solcher Ausländer, welche auf unserem Gebiet geboren sind oder zehn Jahre gewohnt haben. Die Ausländer sofort, nachdem sie bei uns Domizil genommen haben, dem schweizerischen Recht zu unterstellen, ging im Hinblick auf die gegenwärtig herrschenden Anschauungen über die internationale Rechtsanwendung nach dem Prinzip der Nationalität nicht an. Dieses Prinzip selber einfach aufzunehmen, war aber aus den Gründen, die gegen die Herrschaft des Heimatprinzipes sprechen, auch nicht angängig, im Hinblick darauf, dass bei uns im Einbürgerungswesen als Regel gilt, dass Ausländer nur auf Grund ihres freien, auf Erwerb des Schweizerbürgerrechtes gerichteten Willens, eingebürgert werden können und infolge dessen sie lange, ja selbst auf Generationen hinaus, zumeist Ausländer bleiben, trotz fortwährendem Wohnsitz in der Schweiz. Diesem Zwiespalt gegenüber wollte die oben zitierte Bestimmung Abhilfe schaffen, indem sie den Ausgleich schuf, dass zwar das Domizilprinzip festgehalten wurde, allein nur in Bezug auf Ausländer, die in anderen Staaten bereits als Inländer gelten oder wenigstens unschwer Inländer werden können. Die anderen Ausländer dagegen sollten nach dem Rechte beurteilt werden, dem sie nach den Vorschriften ihres Heimatrechts unterstellt sind. Damit wären für die Fälle, die den schweizerischen Gesetzgeber namentlich zur Ablehnung des Nationalitätsprinzipes bewegen, das Domizilprinzip gewährt worden, während für die Fälle, wo das Ausland vornehmlich auf die Beobachtung des Nationalitätsprinzipes Wert legt, dieses Prinzip Anerkennung gefunden hätte. Diesen sehr zweckmässigen Anregungen des Departmentalentwurfes wurde leider keine Folge gegeben. Die Botschaft des Bundesrates zum Zivilgesetzbuch vom 28. Mai 1904 verwies die Regelung des Verhältnisses des schweizerischen Rechts zum ausländischen in eine besondere Vorlage, welche

mit Botschaft des Bundesrates vom 3. März 1905 den eidgenössischen Räten übermittelt wurde. Im Hinblick darauf, „dass die Feststellung der Dauer des Wohnsitzes des Ausländer in der Schweiz die wünschenswerte Sicherheit vermutlich oft hätte vermissen lassen,“ wurde die Anwendung des Domizilprinzipes für solche Ausländer, die während zehn Jahren in der Schweiz gewohnt haben, aufgegeben und nur noch beibehalten für diejenigen fremden Niedergelassenen, die in der Schweiz geboren sind. Ueberdies wurde zwischen den einzelnen Instituten unterschieden, wobei, soweit möglich, das bisherige Recht beibehalten wurde. Alle diese Gegenstände wurden zusammenfassend geregelt in einem Schlusstitel.

Die nationalrätliche Kommission und der Nationalrat dagegen beschlossen, die Bestimmungen des Gesetzes von 1891 mit wenigen redaktionellen Änderungen und einigen Zusätzen in diesen Schlusstitel herüber zu nehmen. Die Bestimmung, dass in den Fragen des Personen-, Familien- und Erbrechtes für Ausländer, die in der Schweiz geboren sind und ihren Wohnsitz haben, das schweizerische Recht gelte, wurde fallen gelassen. Der Ständerat ging hierauf noch weiter. Er bestimmte, es solle die Ordnung der internationalrechtlichen Verhältnisse vollständig in einem besonderen, später zu erlassenden Gesetz geregelt und inzwischen das Gesetz von 1891 vollständig beibehalten werden. Diesem Vorgehen stimmte der Nationalrat dann zu und das Resultat ist der nunmehrige Art. 61 der Anwendungs- und Einführungsbestimmungen, wonach das Gesetz von 1891 für die Rechtsverhältnisse der Ausländer in der Schweiz in Kraft bleibt, immerhin mit einer Ergänzung des Art. 7 a—i, welche dem Heimatrecht weitere Konzessionen einräumt.

#### **IV. Die Uebertragung des Bürgerrechtswesens an den Bund.**

Die Einsicht, dass die Ausländerfrage nicht gründlich und allseitig gelöst werden kann durch Bekämpfung ihrer einzelnen Erscheinungsformen und -folgen dürfte heute wohl eine allgemeine sein. Abhilfe wird nur geschaffen werden können durch

Massregeln, welche der Frage selber auf den Grund gehen und sie in ihren Ursachen erfassen. Dies kann aber nur geschehen durch eine vom Bund ausgehende Normierung der Einbürgerung von Ausländern und zwar einer solchen, die über den Rahmen des Art. 44 BV und des Bundesgesetzes von 1903 hinausgeht; innert diesem Rahmen ist ein positives Resultat nicht zu erwarten. Denn das Bundesgesetz von 1903 hat die kargen gesetzgeberischen Mittel, die Art. 44 BV dem Bunde zur Regelung der Einbürgerung von Ausländern einräumt, erschöpft.

Der, wenn wir nicht irren, von Genf ausgegangene Vorschlag, das Optionsrecht des Art. 5 des Bundesgesetzes aufzuheben, ist erfolglos, da es keineswegs dieses Optionsrecht allein ist, was die Kantone abhält, von Art. 5 Gebrauch zu machen, sondern, wie oben dargetan, mehrere Gründe der verschiedensten Art diese Abstinenz verursachen.

Diese Verschiedenartigkeit der Gründe lässt es überhaupt als ausgeschlossen erscheinen, solche Mittel zu finden, welche die Kantone von ihrer ablehnenden Haltung abzubringen vermöchten. Aber auch ganz abgesehen hievon könnte jedenfalls eine Lösung der Einbürgerungsfrage durch solche Aushilfsmittel doch bloss eine vorübergehende, nicht aber eine definitive und befriedigende sein. Denn eine solche ist nur denkbar auf nationalem, nicht aber auf kantonalem Boden.

Jedes über die Grenzen des Art. 44 BV hinausgehende Eingreifen des Bundes auf dem Gebiet der Einbürgerung von Ausländern setzt eine wesentliche Änderung der bisherigen Macht- und Kompetenzverteilung in dieser Materie zwischen ihm und den Kantonen voraus; das Recht zur Normierung der Tatsachen, die den Erwerb der Staatsangehörigkeit bedingen, muss von den Kantonen an den Bund übergehen; bei ihm soll inskünftig die Souveränität grundsätzlich liegen und er soll darüber entscheiden, ob und inwieweit er die Kantone teilnehmen lassen will am Einbürgerungsgeschäft.

Diese Machtverschiebung ist eine durch die Verhältnisse gebotene und gerechtfertigte. Die Ausländerfrage hat für uns und unser nationales Leben und Gedeihen eine derartige Bedeutung gewonnen, dass eine richtige Lösung derselben nur

von nationalen Gesichtspunkten aus denkbar und möglich ist. Dass solche Gesichtspunkte nicht ausschlaggebend sind, wenn eine Gemeinde sich über die Zulassung oder Abweisung eines Ausländers zu ihrem Bürgerrecht schlüssig zu machen hat, ist klar und erklärlich; denn für sie müssen notwendigerweise andere Erwägungen entscheidend sein, als solche der Bekämpfung der Ueberfremdung des Landes, namentlich wenn sie selber unter diesem Uebelstand nicht leidet.

Art. 2 BV macht die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen zu einer der Aufgaben des Bundes; diese Wohlfahrt ist schwer gefährdet durch die Verhältnisse, die die Ueberfremdung unseres Landes und Volkes geschaffen hat. Die Kantone haben nicht vermocht, diese Gefährdung abzuwenden und so ist es Pflicht des Bundes, sich der Sache anzunehmen.

Anlässlich der Beratung des BG von 1903 wurde im Nationalrat die Anschauung vertreten, die Ausländerfrage sei nur ein kleiner Teil des Bevölkerungsproblems überhaupt und könne bloss gelöst werden im Zusammenhang mit der Frage der Stellung bezw. der Einbürgerung der in den Kantonen niedergelassenen Schweizerbürger.<sup>1)</sup> Man kann sehr wohl im Zweifel darüber sein, ob es notwendig und im jetzigen Moment opportun ist, dem Bunde die Kompetenz im Bürgerrechtswesen nicht nur einzuräumen hinsichtlich der Einbürgerung der Ausländer, sondern sie auch auszudehnen auf die Einbürgerung der Schweizerbürger von Kanton zu Kanton. Gewiss besteht unter den beiden Fragen ein innerer Zusammenhang. Allein, abgesehen davon, dass die zweite unseres Erachtens ihrer Lösung am ehesten auf dem Wege der Revision des Niederlassungswesens in Verbindung mit einer Regelung des Armenwesens entgegengeführt werden kann (vergl. Abschnitt VIII am Schluss), ist an sich kein dringender Grund vorhanden, sie gleichzeitig mit der Ausländerfrage in Angriff zu nehmen, schon deshalb nicht, weil nur bei dieser Gefahr im Verzuge ist, bei der ersten aber nicht. Es ist eine dringende Gefahr für

---

<sup>1)</sup> Stenogr. Bulletin XII 1902, S. 274 ff., 311 ff.

unser nationales Wohlergehen, wenn der achte Teil unserer Bevölkerung aus Ausländern besteht; keine solche Gefahr ist es aber, wenn, wie die Volkszählung von 1900 ergeben hat, von 1000 Schweizerbürgern nur noch 385 Bürger ihrer Wohngemeinde waren, während die übrigen 615 sonst im Lande herum, ausserhalb ihrer Bürgergemeinden, sich aufhielten.<sup>1)</sup> In Bezug auf die Ausländer ist ein rasches Vorgehen zum Zweck der Herbeiführung eines Ausgleiches der bestehenden Missverhältnisse notwendig. Hinsichtlich der niedergelassenen Schweizerbürger dagegen ist zu sagen, dass das Bundesrecht sie den Kantonsangehörigen in allen wesentlichen Fragen so vollkommen gleichgestellt hat, dass für sie wie für den Staat ein dringender Grund zu ihrer Einbürgerung nicht besteht.

Uebrigens sind wir der Ansicht, dass ein schrittweises Vorgehen, beginnend mit der Einbürgerung der Ausländer, eher zu einem Ziel führen wird, als wenn damit auch die Bürgerrechtsfrage der niedergelassenen Schweizer in Verbindung gebracht und verquickt wird, bei der es sich ja nicht um Erteilung des Schweizerbürgerrechts handelt. Eine bundesrechtliche Regelung dieser letzten Frage muss als ein tieferer Eingriff in das Staatsrecht der Kantone und in das Leben der Gemeinden empfunden werden und beruht zum Teil auf ganz anderen Voraussetzungen, als die erste. Wie schwierig solche Eingriffe auf diesem Gebiete aber sich gestalten, beweist neben anderem das Schicksal der drei Vorlagen des Bundesrates über die politischen Rechte der Schweizerbürger vom 2. Oktober 1874, 25. Oktober 1876 und 2. Juni 1882, die alle resultatlos blieben.

Der Bund soll also die Kompetenz zur Gesetzgebung über den Erwerb des Schweizerbürgerrechts durch Ausländer, seine Wirkungen und seinen Verlust erhalten. Ob er, in Ausübung dieser Kompetenz, alle Erwerbsgründe direkt regeln soll oder, wie schon vorgeschlagen worden, bloss diejenigen, wo das Bürgerrecht nicht durch freien Willen, sondern als

---

<sup>1)</sup> Stenogr. Bulletin XII 1902, S. 319.

Folge von gewissen Tatbeständen, insbesondere als Folge der Geburt entsteht, während die eigentliche Naturalisation der Regelung durch die Kantone verbliebe, ist eine Frage, bei deren Beantwortung Opportunitätsgründe wesentlich mit sprechen. Bedenkt man, dass anlässlich der bundesrätlichen Enquête vom Jahre 1899 noch die überwiegende Mehrzahl der Kantonsregierungen sich überhaupt gegen jede Erweiterung der Kompetenzen des Bundes hinsichtlich der Einbürgerung von Ausländern ausgesprochen hat, obgleich damals die schlimmen Ergebnisse der Volkszählung von 1888 bezüglich der Ueberfremdung der Schweizer längst bekannt, aber offenbar einer totalen Verständnislosigkeit der Mehrheit der Stände für ihre nationale Bedeutung begegnet waren, so muss man sich fragen, ob inzwischen die Einsicht derart gewachsen ist, dass heute der Gedanke einer unbeschränkten und vorbehaltlosen Gesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet der Einbürgerung der Ausländer nicht wieder einer ausschlaggebenden Opposition begegnen würde. Spricht schon diese Erwägung dafür, jedenfalls die Regelung des Erwerbes des Bürgerrechts durch Naturalisation zur Zeit den Kantonen nicht zu entziehen, so ist ferner darauf hinzuweisen, dass, wie oben dargetan, wesentliche Resultate hinsichtlich der Einbürgerung von Ausländern nicht auf dem Weg (der Erleichterung) der Naturalisation, sondern nur durch die bundesgemässen Durchführung des Einbürgerungssystems des *jus soli* zu erreichen sein werden.

Ueber den mutmasslichen Erfolg dieses letztern Einbürgerungssystems ist hier folgendes zu sagen: Die „Denkschrift über die Assimilation der Ausländer in der Schweiz“ berichtet, dass nach Angaben von Dr. Guillaume, Direktor des Eidgenössischen Statistischen Bureaus, die Zahl der in der Schweiz im Zeitraum 1891 bis 1900 geborenen Ausländerkinder, von denen der eine oder andere Elternteil selber in der Schweiz geboren ist, annähernd 3400 jährlich betrage, eine Zahl, die im letzten Dezennium eher grösser geworden ist. Die Einbürgerung *jure soli* allein solcher Kinder würde also schon bewirken, dass die Zunahme der Ausländer, die nach der „Denkschrift“ gegenwärtig 12,800

pro Jahr beträgt, auf rund 9400 reduziert, die Zunahme der Schweizerbürger dagegen von 20,300 auf 23,700 pro Jahr erhöht würde. Es liesse sich also damit allein schon eine wesentliche Besserung der jetzigen Missverhältnisse herbeiführen. Nimmt man dazu noch die weiteren Tatbestände der Einbürgerung *jure soli* nach Art. 5 BG, so den Fall, wo die Mutter des der Zwangseinbürgerung unterworfenen Kindes schweizerischer Herkunft ist, und den weiteren, wo die Eltern eines solchen Kindes vor der Geburt längere Zeit in der Schweiz gewohnt haben, so werden sich namhafte Resultate hinsichtlich des Erwerbes des Schweizerbürgerrechtes erzielen lassen.

Dass gegen die Regelung bloss des Einbürgerungsrechtes *jure soli* durch den Bund die Opposition eine geringere wäre, als gegen eine solche auch der Naturalisation, ist wohl ohne weiteres anzunehmen, wenn schon nicht zu übersehen ist, dass auch sie auf Widerstand stossen wird. Denn mit dem *jure soli* erworbenen Schweizerbürgerrecht muss nach unserem Dafürhalten die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechtes von Gesetzes wegen für den Eingebürgerten verbunden werden. Auf die Erörterung dieses Punktes treten wir im letzten Kapitel näher ein.

Wir sind also aus den erwähnten Gründen der Ansicht, dass der Bund die Regelung der Naturalisation (im technischen Sinne) den Kantonen bis auf weiteres noch ganz überlassen sollte.

## V. Allgemeine Grundsätze.

Wenn es sich darum handelt, die Grundlinien zu ziehen für eine neue Regelung der Nationalitätsfrage, so wird es sich lohnen, an allgemeine Erörterungen anzuknüpfen, welche geeignet sind, die Gesichtspunkte darzutun, nach welchen vorgegangen werden muss, um den völkerrechtlichen Normen gerecht zu werden.

Die Frage der Staatsangehörigkeit ist von Wichtigkeit und Wirkung für die privatrechtliche, die öffentlichrechtliche und die völkerrechtliche Stellung des Einzelnen. Nach seinem

Bürgerrecht bestimmt sich grundsätzlich seine Privatrechtsphäre, sein Status, seine Handlungsfähigkeit usw.; inwieweit der Ausländer und seine Angehörigen, der unser Bürgerrecht erwirkt, hievon betroffen werden, ist geregelt durch die Bundes- und Kantonalgesetzgebung unseres Landes; mit dieser Seite der Angelegenheit haben wir uns hier nicht zu befassen. Welcher Art die öffentlichrechtliche Stellung des Individuums ist, die es bei uns in Bund und Kanton durch den Erwerb des Bürgerrechts erhält, wird zum Teil später kurz zu erörtern sein. Hier wollen wir uns befassen mit den externen Wirkungen der Erteilung und des Verlustes der Nationalität, mit denjenigen Fragen des internationalen öffentlichen Rechts, welche sich daraus ergeben, dass die Gesetzgebungen der einzelnen Staaten den Erwerb und den Verlust, sowie die Wirkung der Nationalität von ganz verschiedenen Bedingungen abhängig machen, so dass hieraus völkerrechtliche Konflikte, die sich den Beteiligten als Heimatlosigkeit oder mehrfaches Bürgerrecht präsentieren, entstehen können. Wenn schon jeder Staat an sich in seiner Gesetzgebung hinsichtlich dieser Materie vollständig souverän ist, so wird er doch Rücksicht nehmen müssen auf die anderen Staaten, um nicht mit ihnen fortwährend in Konflikt zu geraten.

Das Institut für Völkerrecht hat sich wiederholt damit beschäftigt, Regeln aufzustellen, um solche Kollisionen der Gesetzgebungen über die Staatsangehörigkeit zu eliminieren, indem es vom Gedanken ausging, dass die Lösung der Nationalitätsfrage gesucht werden müsse in der Entwicklung des internationalen öffentlichen Rechtes im Sinne einer Umgrenzung der Souveränität der Staaten hinsichtlich des Indigenats, und zwar durch Aufstellung von Regeln, die feststellen, welchem Staat ein Individuum bei seiner Geburt angehört und unter welchen Bedingungen ein Staat die Naturalisation und die Expatriation bewilligen darf.<sup>1)</sup> Ob die Lösung der Frage auf diesem Wege erzielt werden kann, sei dahingestellt.

---

<sup>1)</sup> Berney, *La Nationalité à l'Institut de droit international*; Bisocchi, *Nazionalità*.

Die Tatsachen sprechen einstweilen nicht dafür, dass die Staaten dazu bereit sind, in der Nationalitätsfrage ihre Souveränität zugunsten ihrer Nachbarn wesentlich einzuschränken. Immerhin haben sich im völkerrechtlichen Verkehre einige Grundsätze Anerkennung verschafft, welche sich in folgende drei Postulate zusammenfassen lassen:

- a. Jedermann soll die Freiheit haben, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.
  - b. Jedermann soll einem Staate, aber nur einem, angehören.
  - c. Niemand soll ohne Staatsangehörigkeit sein.
- a. Die Freiheit, auf die angestammte Staatsangehörigkeit zu verzichten und eine andere zu erwerben, ist ein jedem Menschen angeborenes, persönlich anhaftendes Recht.

Jede Person, welche die zur Ausübung von bürgerlichen Rechten erforderliche Handlungsfähigkeit besitzt, kann also frei den Staat wählen, dem sie als Bürger angehören will, d. h. ihre frühere Staatsangehörigkeit aufgeben und eine andere erwerben, vorausgesetzt, dass dies in gutem Glauben geschieht und den Formen und Bedingungen entspricht, die das Recht des Staates vorschreibt, dem die Person angehören soll. Diese Freiheit soll nicht geschmälert werden durch die den Staaten zustehende Gesetzgebung über die Arten und Bedingungen des Erwerbs, des Verlustes, der Erhaltung und der Wiedererlangung der Staatsangehörigkeit.<sup>1)</sup>

Diesen Regeln entsprechen Verfassung und Gesetzgebung des Bundes nur unvollkommen. Wohl anerkennen sie im Grundsatz das Recht des Bürgers, eine andere Staatsangehörigkeit zu erwerben, aber gemäss dem Prinzip der Unverlierbarkeit des Schweizerbürgerrechtes bleibt auch dann noch der Verband zum bisherigen Vaterlande bestehen; und nur, wenn der Bürger ausdrücklich seinen Verzicht erklärt in den Formen und Voraussetzungen, wie sie das BG normiert, wird dieser Verband gelöst und ist der Bürger frei von den Verpflichtungen gegenüber seinem bisherigen Heimatstaat. Mit dieser Art der Gebundenheit des Bürgers stellt sich die Schweiz

<sup>1)</sup> Bonfils, Völkerrecht.

in die Reihe jener Staaten, die sich zum Dogma der ewigen und unlösbaren Untertanentreue, der *allégeance perpétuelle*, bekennen, die als Regel übrigens nur noch in Russland gilt, während sie von den Vereinigten Staaten 1868, von England 1870, von allen übrigen Staaten viel früher aufgegeben worden ist.<sup>1)</sup>

Zur Unterstützung der Lehre von der *allégeance perpétuelle* kann man sich allerdings auf jene Anhänglichkeit des Bürgers zum Vaterland berufen, die, theoretisch wenigstens, erwachsen ist aus dem Milieu, in welchem er geboren und erzogen wurde und die er treu bewahrt, auch wenn er dieses Milieu verlässt und sich anderwärts ansiedelt. In der Tat hat man denn auch bei Schaffung des Grundsatzes der Unverlierbarkeit des Schweizerbürgerrechts diese Gründe geltend gemacht. Anlässlich der Beratung des Art. 43 der Verfassung von 1848 beantragte die Gesandtschaft von Zürich zu der Bestimmung, dass kein Kanton einen Bürger des Bürgerrechts verlustig erklären dürfe, einen Zusatz des Inhaltes: „es wäre denn, dass derselbe im Auslande ein unbestrittenes Heimatrecht besitzen würde.“ Diese Anregung wurde indessen hart bekämpft und unterlag nicht nur in den Beratungen zur 1848er Verfassung, sondern auch in denjenigen zum Revisionsentwurf von 1872, während sie bei der Beratung der Verfassung von 1874 gar nicht mehr zur Sprache kam. Die Gründe, die gegen die Anregung geltend gemacht wurden, gingen 1848 dahin, das schweizerische Bürgerrecht müsse so heilig erachtet werden, dass seine Verjährung durchaus nicht zugelassen werden sollte. Der Eidgenosse sollte seiner nur dann verlustig gehen, wenn er freiwillig darauf verzichte und nachweise, dass er ein anderes Indigenat erworben habe. Dieser Begriff von dem Wert und der Bedeutung des schweizerischen Bürgerrechts hänge aufs innigste mit den Ansichten des Volkes zusammen.<sup>2)</sup> Anlässlich der Beratung der Verfassungsrevision von 1872 wurde gesagt, die Beibehaltung des schweizerischen Heimatrichtes auch nach dem Erwerb eines

<sup>1)</sup> Sieber, Staatsbürgerrecht I; Cogordan, Nationalité; Bisocchi, Nazionalità.

<sup>2)</sup> Rieser, Schweizerbürgerrecht.

neuen Indigenats erscheine ebenso natürlich vom Standpunkt des Republikaners aus, wie tief begründet in dem Gemüte des Schweizers, der ob er zum Gelehrtenstand zähle oder ob er zu den Pionieren des Handels und der Industrie gehöre, immer wieder nach der alten Heimat zurückstrebe und sich glücklich schätze, dort wenigstens seine Tage beschliessen zu können.<sup>1)</sup>

Diese Auffassung vom Werte und Wesen des Schweizerbürgerrechtes, die auch bei der Beratung des BG von 1903 wieder zu Tage trat,<sup>2)</sup> ist vom patriotischen Standpunkt aus betrachtet gewiss eine recht läbliche; allein wenn es sich darum handelt, die Schwierigkeiten positiver Konflikte zu beseitigen, welche der Schweiz aus dem Grundsatz der Unverlierbarkeit des Bürgerrechtes erwachsen sind und stetsfort erwachsen, so wird die Preisgabe dieser Auffassung kein allzu grosses Opfer bedeuten. Welcher Natur diese Schwierigkeiten sind, ist bekannt: die Verhandlungen, welche in den Jahren 1882, 1886 und 1896 zwischen dem Bundesrat und der Regierung der Vereinigten Staaten geführt worden sind, erteilen darüber Auskunft. Die Vereinigten Staaten hatten damals zum Zweck ihrer Vermeidung dem Bundesrat vorgeschlagen, die in das amerikanische Bürgerrecht aufgenommenen Schweizerbürger sollten durch die blosse Tatsache dieser Naturalisation ihr Schweizerbürgerrecht verlieren, es aber wieder zurück erhalten, wenn sie bleibend in die Schweiz zurückkehrten. Für die Angehörigen der Union sollten mit Bezug auf ihr Verhältnis zur Union die entsprechenden Grundsätze zur Anwendung kommen. Der Bundesrat lehnte jedoch den Vorschlag ab im Hinblick auf Art. 44 BV. Mit vollem Recht wies der Staatssekretär der Vereinigten Staaten in einem Bericht an den Präsidenten der Union darauf hin, dass es eine merkwürdige Anomalie sei, dass die Schweiz noch an dem allgemein verlassenen Grundsatz einer ewigen Untertanenpflicht festhalte.<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> Protokolle zur Verfassungsrevision 1870/1872.

<sup>2)</sup> Stenogr. Bulletin XII 1902 S. 274.

<sup>3)</sup> Sieber, Staatsbürgerrecht I; Salis, Bundesrecht No. 486.

Der Grundsatz, dass das Schweizerbürgerrecht einzig und allein durch ausdrücklichen Verzicht aufgegeben werden kann, ist nicht mehr haltbar; fast alle anderen Staaten der Welt huldigen denn auch der Lehre, dass das Bürgerrecht ohne, ja gegen den Willen des Bürgers verloren werden könne. Es müssen mithin notwendigerweise Konflikte entstehen, falls nicht die Schweiz ihre Stellung ändert. Nachdem der Bund, wie dies durch Art. 5 des Bundesgesetzes von 1903 geschehen ist, das Prinzip der Zwangseinbürgerung sanktioniert hat, so hat er allen Anlass, sich hinsichtlich der Verlustgründe des Bürgerrechtes auf den gleichen Boden zu stellen wie die Mehrzahl der übrigen Staaten. Als solche Verlustgründe des Schweizerbürgerrechtes wären also, abgesehen von den Fällen der Erwerbung eines neuen Bürgerrechtes infolge der Verheiratung einer Schweizerin mit einem Ausländer, der Legitimation der von einem Ausländer mit einer Schweizerin unehelich erzeugten Kinder durch nachfolgende Ehe oder freiwillige Anerkennung und dergl. zu bestimmen:

1. der ausdrückliche Verzicht bzw. die Entlassung, im Sinne von Abschnitt II des BG von 1903, wenn der Verzichtende ein anderes Bürgerrecht erworben oder in sicherer Aussicht hat, und sodann aber insbesondere
2. der Erwerb eines ausländischen Bürgerrechtes durch einen Schweizerbürger als *ipso jure* wirkende Tatsache, jedenfalls dann, wenn er das auswärtige Bürgerrecht freiwillig acquiriert hat.

Ob die Einführung des Systems des *jus soli* in die schweizerische Gesetzgebung nicht als Konsequenz erheischt, dass dieses System in seinen Folgen von ihr auch da anerkannt wird, wo es im Auslande auf Schweizer bzw. ihre Kinder zur Anwendung gelangt, sei dahingestellt.

Die Folge der Preisgabe des Grundsatzes der Unverlierbarkeit des Schweizerbürgerrechtes mag allerdings die sein, dass Schweizerbürger im Auslande ohne ihren Willen und Wunsch ihr Schweizerbürgerrecht verlieren können. Allein ihre Stellung wird, so lange sie sich im Adoptivstaate

aufhalten, dadurch nicht schlimmer, als sie es wäre, wenn sie dort neben ihrem neuen Bürgerrecht noch dasjenige der Schweiz besässen; denn sie stehen kraft des ersteren vollständig unter dem imperium und der jurisdiction des Adoptivstaates und der Bund versagt ihnen, so lange sie dort wohnen, nach Art. 6 des BG von 1903 die Anerkennung des Anspruches auf die Rechte und den Schutz eines Schweizerbürgers. Von Bedeutung wäre für sie die Koexistenz des Schweizerbürgerrechtes also nur im Falle dauernder Rückkehr in die alte Heimat. Für solche Fälle hat Art. 10 BG von 1903 bereits zum Teil Vorsorge getroffen. Diese könnte dahin ausgedehnt werden, dass das Recht auf Wiederaufnahme in das Schweizerbürgerrecht überhaupt für alle Personen gilt, welche ihr Schweizerbürgerrecht durch Einbürgerung im Ausland verloren haben.

**b.** Da kraft des Prinzips der Unverlierbarkeit des Bürgerrechts an dem Gedanken der Zugehörigkeit des Schweizerbürgers zu seinem schweizerischen Vaterlande festgehalten wird, auch wenn er ein anderes Bürgerrecht erworben hat, so ergeben sich notwendigerweise Doppelbürgerrechte, ein Schweizer ein ausländisches Bürgerrecht erwirbt, ohne sobald das bisherige ausdrücklich aufzugeben. Die Doktrin des Völkerrechts bekämpft nun aber die Möglichkeit und Zulässigkeit mehrfacher Staatsangehörigkeit. Sie hat als Fundamentalsatz die Lehre aufgestellt, dass jedermann nur eine einzige Staatsangehörigkeit besitzen solle und dass grundsätzlich niemand zwei verschiedenen Staaten angehören könne. Der Besitz einer mehrfachen Staatsangehörigkeit wird mit dem Recht und den guten Beziehungen, die zwischen den Völkern bestehen müssen, als unvereinbar erklärt. Grundsätzlich ist jeder nur Bürger eines einzigen Staates und nur in einem geniesst er politische Rechte.

Soweit der Grundsatz des Ausschlusses von Doppelbürgerrechten überhaupt durchführbar ist, sollte er auch bei uns Berücksichtigung finden und es sollte unsere Gesetzgebung diejenigen Regeln aufstellen und anwenden, die geeignet sind, ihm Wirkung zu verschaffen. Abgesehen von dem oben bereits erwähnten,

für die Expatriation von Schweizern in Betracht kommenden Satz, wonach der Schweizer, der eine ausländische Nationalität erwirbt, sein Schweizerbürgerrecht verliert, kann dies geschehen durch möglichst strikte Einhaltung der in unserem Rechte hinsichtlich der Einbürgerung von Ausländern bereits enthaltenen Regel, dass einem solchen das Schweizerbürgerrecht nicht erteilt wird, ohne dass seine Beziehungen zu seinem früheren Heimatstaate geeordnet und erledigt sind.

Damit sind indessen die Ursachen nicht erschöpft, aus welchen Doppelbürgerrechte hervorgehen. Denn selbst wenn es zufolge strenger Beobachtung der obigen Regeln gelingen würde, die aus Naturalisation (im technischen Sinne) entstehenden Doppelbürgerrechte zu vermeiden, so blieben doch immer noch diejenigen Fälle bestehen, die sich ergeben aus den übrigen Erwerbsarten des Bürgerrechts.

Was zunächst den Bürgerrechtserwerb durch Geburt anbelangt, so sei daran erinnert, dass einige Staaten den Erwerb des Bürgerrechtes aus Geburt nach dem System des *jus sanguinis*, andere nach dem des *jus soli*, wieder andere nach einem gemischten System eintreten lassen. Es werden also an das Faktum der Geburt Rechtsfolgen geknüpft, die von Staat zu Staat verschieden sind, woraus unvermeidlich Konflikte entstehen müssen. Abhilfe wäre nur möglich, wenn alle Staaten in ihren Gesetzgebungen ein- und dasselbe System adoptieren würden. In der Tat hat denn auch das Institut für Völkerrecht einen dahinziehenden Vorschlag gemacht, indem es empfiehlt, allgemein den Grundsatz zu adoptieren, dass das in II. Generation auf dem Gebiet eines Staates geborene Ausländerkind die Nationalität dieses Staates erhält, vorausgesetzt, dass im Verlauf der zwei Geburten die Familie, der es angehört, dort ihren hauptsächlichen Wohnsitz gehabt und unter der Bedingung, dass das Kind zugunsten der Nationalität seines Vaters optieren kann während des Jahres, das auf die Erreichung seiner Mehrjährigkeit folgt, wobei das Mehrjährigkeitsalter erreicht sein muss sowohl nach dem Gesetz des Geburtslandes des Kindes, als nach dem des Heimatstaates seines Vaters. Für den Fall illegitimer Geburt

ohne nachfolgende Anerkennung seitens des Vaters soll diese Regel analog gelten. Dagegen soll sie nicht gelten für die Kinder von diplomatischen Agenten oder Konsulen, die in dem Geburtslande regelrecht akkreditiert sind; solche Kinder werden als im Heimatlande ihres Vaters geboren betrachtet.<sup>1)</sup> Wenn alle Staaten nach diesen Grundsätzen verfahren würden, so wäre damit allen Konflikten vorgebeugt. Allein die Wahl zwischen dem System des *jus sanguinis* und demjenigen des *jus soli* und ihren verschiedenen Kombinationen liegt nicht in der Willkür der Staaten. So wird auch die Schweiz im gegenwärtigen Moment durch die Verhältnisse gezwungen, von dem in den Kantonen bisher stets eingehaltenen System des *jus sanguinis* zu dem des *jus soli* überzugehen.

Abgesehen von den Fällen von Doppelbürgerrechten, die aus Geburt entstehen, sind sie auch bei den anderen Erwerbsarten des Bürgerrechts nicht zu vermeiden. Nicht überall ist der Grundsatz des schweizerischen Rechtes anerkannt, dass durch Heirat die Frau das Bürgerrecht des Mannes, durch Legitimation das illegitime Kind das Bürgerrecht des Vaters erwirbt; ebensowenig gelten allgemein die Wiederaufnahme ins Bürgerrecht und die Option als Erwerbsgründe, bezw. für den anderen beteiligten Staat als Verlustgründe der Staatsangehörigkeit.

Wo nun solche Konflikte vorkommen, wird es sich fragen, wie ihnen in der Praxis zu begegnen ist.<sup>1)</sup> Es stehen sich hier zwei grundsätzlich verschiedene Ansichten gegenüber. Die eine, die der strengen Auffassung des Völkerrechts entsprechend die Existenz von Doppelbürgerrechten leugnet oder sie als etwas widersinniges betrachtet, ignoriert solche Konflikte. Diese Auffassung der Sache führt für den betroffenen Doppelbürger sowohl, als für seine Heimatstaaten zu den unliebsamsten und mannigfachsten Inkonvenienzen; denn jeder Staat erhält seine Ansprüche an den Doppelbürger aufrecht und sucht sie zur Geltung zu bringen, ohne diejenigen des andern zu anerkennen. Der Sieg liegt bei demjenigen der

<sup>1)</sup> Berney, *La Nationalité*.

beiden Staaten, der als „beatus possidens“, den Doppelbürger auf seinem Gebiete beherbergt und ihn seinem imperium unterstellen kann. Der Doppelbürger selber aber befindet sich in einer höchst deplorablen Situation, da er „zweien Herren“ pflichtig ist, diese seine Pflicht aber notwendigerweise dem einen gegenüber verletzt und dafür die Folgen zu gewärtigen hat, sobald er in dessen Machtbereich gerät.

Die andere Ansicht geht dahin, dass allerdings faktisch ein „Miteinander“ verschiedener Staatsangehörigkeit nicht möglich sei, wohl aber ein „Nebeneinander“. Dies kommt praktisch in der Weise zum Ausdruck, dass der Doppelbürger, solange er in dem einen seiner Heimatstaaten wohnt, von dem anderen als dessen Bürger behandelt wird und umgekehrt. Von dieser Auffassung aus regelt, wie wir oben gesehen haben, die Schweiz die ihr aus Doppelbürgerrechten entstehenden Schwierigkeiten: Sie versagt dem Doppelbürger, solange er im auswärtigen Heimatstaate wohnt, ihren Schutz und die Anerkennung seiner aus dem Schweizerbürgerrecht ihm zukommenden Rechte (§ 6 des Bundesgesetzes von 1903) und entschlägt sich aller Verantwortlichkeit für den Fall, dass der andere Staat ihn zur Erfüllung seiner staatsbürgerlichen Pflichten, namentlich zum Wehrdienst, zwingt (Art. 5 der Anleitung).

Man hat den Ausbau dieses zwar nichts weniger als grundsätzlichen, wohl aber praktisch sehr bequemen und opportunen Verfahrens zu einem eigentlichen System postuliert, wonach bei mehrfacher Staatsangehörigkeit prinzipiell dem Bürger die Pflichten und Rechte desjenigen seiner Heimatstaaten zustehen und ihm von dem anderen Staat zuerkannt werden, in dem er momentan wohnhaft ist, während, so lange er dort wohnt, seine Angehörigkeit zum anderen Heimatstaat in suspenso ist, so dass dieser ihm gegenüber während der Dauer dieser Suspension weder Rechte noch Pflichten hat. Man weist hin auf die Einfachheit und Klarheit der Idee, auf

---

<sup>1)</sup> Bodmann, *Sujets mixtes*; Bisocchi, *Nazionalità*; Rieser, *Schweizerbürgerrecht*.

den Umstand, dass sie sich in jedem Staate einseitig, ohne die Notwendigkeit vertraglicher Abmachungen mit anderen Staaten verwirklichen lasse und dass trotzdem ihre Wirkung eine völkerrechtliche sei.

Die praktische Wirkung dieses Systems ist neuerdings in der Literatur ganz besonders hervorgehoben worden und es wird sogar angenommen, dass *de lege ferenda* diesem System die Zukunft gehöre. Denn dieses System, so wird gesagt,<sup>1)</sup> ergibt die Möglichkeit, dass jemand verschiedenen Staaten angehört, ohne dass Kollisionen entstehen aus der Verschiedenheit der in diesen Staaten zu Recht bestehenden Gesetze und ohne dass der Erwerb der einen Staatsangehörigkeit die Erfüllung der Pflichten schädigt, die mit dem Besitz der anderen Staatsangehörigkeit verbunden sind. Wo die Abstammung als Prinzip der Staatsangehörigkeit durch Geburt gilt, ist Bürger nicht nur, wer auf dem Gebiet dieses Staates geboren wird, sondern auch das im Ausland von Inländern geborene Kind. Gilt dort im Ausland aber das *jus soli*, so wird dieses Kind dort ebenfalls als Bürger beansprucht. Nach den Regeln des neuen Systemes wird nun der erste Staat, der das *jus sanguinis* postuliert, dem Kind das Bürgerrecht zwar zuerkennen und erhalten, allein, so lange dieses sein Domizil im anderen Land beibehält, wird es von diesem Bürger nicht die Erfüllung aller jener Pflichten verlangen, die dem auf seinem eigenen Gebiet wohnenden Bürger obliegen und es wird ferner dem anderen Staat gegenüber darauf verzichten, es gegen dieses Land zu beschützen. Der andere Staat hinwiederum wird seinerseits am Prinzip des *jus soli* festhalten, aber er wird, wenn das Kind in den ersten Staat zurückkehrt, es seinerseits von allen Obliegenheiten befreien und ebenfalls darauf verzichten, es gegen den ersten Staat und seine Behörden zu beschützen. — Aehnlich verhält es sich im Falle der Naturalisation. In dem einen Lande ist die Naturalisation eine solche von rechtswegen, sei es, dass sie erfolgt auf eine Willensmani-

<sup>1)</sup> Bisocchi, *Nazionalità*.

festation hin, oder dass sie abhängt von bestimmten Umständen, in denen dieser Wille zur Naturalisation präsumiert wird. Anderorts ist der Verzicht auf die Staatsangehörigkeit direkt verboten. Was wird der Staat tun, der dieses Verbot aufstellt? Nach dem neuen System wird er den Ausgewanderten immer noch als seinen Bürger betrachten, aber er wird gleichzeitig die Gesetze des Adoptivlandes respektieren und wird seine eigene Souveränität über den Doppelbürger erst wieder zur Geltung bringen, wenn dieser auf sein Gebiet zurückgekehrt sein wird. Dann wird auch der andere Staat ihm seinen Schutz versagen. Keinerlei Verletzung der legitimen Interessen der einzelnen Staaten wäre mehr möglich bei dieser Art der Regelung; ebensowenig könnten Schwierigkeiten daraus erwachsen, dass es heute Gesetzgebungen gibt, welche als Verlustgründe der Nationalität Strafen, oder Annahme öffentlicher Aemter im Ausland, oder Eintritt in ein fremdes Heer, oder Naturalisation im Auslande oder Abwesenheit im Auslande betrachten.

Aber auch noch ein anderer Vorteil wird diesem System beigemessen, nämlich der, dass dieses System sich sehr wohl vertrage mit der von fast allen Gesetzgebungen anerkannten Vorherrschaft des Nationalitätsgrundsatzes auf dem Gebiet des internationalen Privatrechts gegenüber derjenigen des Domizilprinzips.<sup>1)</sup>

Dass diesem System praktisch grosse Vorteile zur Beilegung von Konflikten aus Doppelbürgerrechten eignen, ist aus dem Gesagten ersichtlich und hat sich aus den Erfahrungen ergeben, die die Schweiz mit ihrem Verfahren gemacht hat; es wird deshalb kein Anlass vorliegen, es aufzugeben. Trotzdem sollte, wie bereits hervorgehoben worden ist, mit allen Mitteln darnach gestrebt werden, die Entstehung von Doppelbürgerrechten zu verhindern; denn wenn auch das von der Schweiz praktizierte Verfahren ein ganz bequemes Auskunftsmittel sein mag, so stellt es doch keineswegs einen idealen Zustand her, weder für den Doppelbürger, noch für

---

<sup>1)</sup> Bisocchi, Nazionalità, S. 587 ff.

die beteiligten Heimatstaaten, so dass die Möglichkeit des Vorkommens solcher Fälle aufs kleinste erreichbare Mass eingeschränkt werden sollte.

c. Aus dem Satze „Jedermann eine Staatsangehörigkeit“ folgt als weiterer Grundsatz des Völkerrechtes, dass niemand ohne Staatsangehörigkeit sein dürfe und dass jeder ein Vaterland haben müsse. Jeder Staat ist deshalb verpflichtet, durch seine Gesetzgebung dafür zu sorgen, dass Fälle von Heimatlosigkeit unmöglich werden. In dieser Absicht erliess der Bund in Art. 43 der Bundesverfassung von 1848 die Vorschrift, kein Kanton dürfe einen Bürger des Bürgerrechts verlustig erklären und erweiterte in der Verfassung von 1874 das Verbot dahin, dass auch kein Kantonsbürger verbannt (verwiesen) werden dürfe.

Welche Folgen und Zustände die Heimatlosigkeit schafft, bedarf hier keiner näheren Erörterung; die Schweiz hat jahrzehntelang an diesem Krebsübel gekrankt, bis es ihr gelang, durch das Bundesgesetz vom 3. Dezember 1850 es auszurotten.

Die Entstehung von Heimatlosigkeit kann nur vermieden werden durch strikteste Beobachtung der Regel, dass niemand sein Bürgerrecht aufgeben oder desselben verlustig gehen kann, so lange er nicht ein anderes Bürgerrecht erworben oder zugesichert erhalten hat. Und zwar hat diese Regel Anwendung zu finden überall da, wo es sich um einen Wechsel des Bürgerrechts handelt, möge derselbe eintreten infolge von Naturalisation, von Verheiratung, Legitimation, Option oder Wiederaufnahme.

Manche Staaten lassen ihr Bürgerrecht untergehen als Strafe für den Bürger, gewissermassen als Zeichen der Unwürdigkeit. So sehr das vom nationalen Standpunkt aus erklärlich und begründet sein mag, so wenig lässt es sich völkerrechtlich rechtfertigen. Denn kein Staat ist verpflichtet, Angehörige eines anderen Staates bei sich aufzunehmen und zu beherbergen, die dieser als seiner unwürdig erklärt hat. Eigentümlicher Weise besteht die Verbannung resp. Landesverweisung auch in der Schweiz noch zu Recht, wenigstens formell. Das Bundesgesetz betreffend das Bundesstrafrecht vom 4. Hornung

1853 nennt in Art. 2 die Landesverweisung als Strafe. Allerdings wird dieselbe nur ausgesprochen, wenn der Verurteilte im Stande ist, sich ausser Landes auf eine rechtliche Weise durchzubringen; und ferner hat sie den Verlust des Landes- und Bürgerrechts nicht zur Folge. Immerhin bedeutet diese Bestimmung in unserem schweizerischen Recht einen argen Anachronismus und sollte möglichst rasch aus unserer Gesetzgebung verschwinden.

\* \* \*

Wir haben gesehen, welche Grundsätze in Frage kommen zum Zweck der Vermeidung oder Beilegung von Nationalitätskonflikten. Ein weiterer, wichtiger Weg, der an dieses Ziel führt, ist der der Verständigung der Staaten unter sich auf dem Weg des Vertragsabschlusses. Solcher Verträge unter einzelnen Staaten existiert bekanntlich eine ganze Reihe. Die Schweiz selber hat bereits auf dem Wege der Vereinbarung mit einzelnen ausländischen Staaten gewisse Fragen der Folgewirkung der Staatsangehörigkeit geregelt. Wir erinnern beispielsweise an Art. 8 des Niederlassungsvertrages mit Deutschland vom 31. Mai 1890, wonach jeder Teil sich verpflichtet, seine vormaligen Angehörigen, auch wenn sie das Staatsbürgerrecht nach der inländischen Gesetzgebung bereits verloren haben, auf das Verlangen des anderen Teiles wieder zu übernehmen, so lange sie nicht in dem anderen oder in einem dritten Staat staatsangehörig geworden sind. Aehnliche Abmachungen bestehen mit Serbien und Lichtenstein. Mit Lichtenstein gilt noch der Satz, dass die Angehörigen des Fürstentums sich in der Schweiz dauernd niederlassen dürfen, ohne zum Eintritt in den Staats- oder Gemeindeverband genötigt zu werden. Wir verweisen ferner auf die über die Anwendung des § 9 des Vertrages mit Deutschland im Schlussprotokoll vom 3. Juli 1890 getroffene Vereinbarung, auf Art. 4 des Niederlassungsvertrages mit Italien vom 22. Juli 1868 und die Erklärung dazu vom gleichen Tag. Der Optionsvertrag der Schweiz mit Frankreich vom 23. Juli 1879 ist bekannt.

Konnte es sich bei den von der Schweiz getroffenen Abmachungen bisher nicht um die Regelung des Erwerbes und Verlustes der Staatsangehörigkeit selber handeln, weil der Bund an die Schranken seiner Verfassung und seiner Gesetzgebung gebunden war, so wird die Sache anders werden, sobald diese Schranken beseitigt sind. Die unter dem Namen der Bankroftverträge bekannten Vereinbarungen der Vereinigten Staaten von Nordamerika mit Norddeutschland von 1868, denen bald solche mit Baden, Württemberg, Bayern, Oesterreich-Ungarn, Belgien, Dänemark, England, Schweden-Norwegen und Haiti folgten, sowie die von Deutschland-Nicaragua, Deutschland-Honduras, Belgien-Frankreich, Italien-Mexiko, Spanien-Portugal, Griechenland-Bulgarien u. a. abgeschlossenen Verträge zeigen, was auf diesem Wege zur Vermeidung von Nationalitätskonflikten zu erreichen ist.<sup>1)</sup> Den damit gewiesenen Weg zu beschreiten wird die Schweiz um so eher Anlass haben, als die bei uns niedergelassenen, der Einbürgerungsgesetzgebung unterworfenen Ausländer bekanntlich den verschiedensten Staaten angehören, deren Gesetzgebungen über Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit ganz verschiedene sind. Da unsere Gesetzgebung sich denjenigen dieser verschiedenen Staaten nicht akkommodieren kann, so wird sich die Notwendigkeit ergeben, die aus dieser Verschiedenheit und Unvereinbarkeit der Gesetzgebungen resultierenden Schwierigkeiten durch Vereinbarung wenigstens mit denjenigen dieser Staaten zu eliminieren, welche uns die Hauptkontingente an Ausländern liefern. Die Volkszählung von 1900 ergab, dass im Zählungszeitpunkt in der Schweiz 168,451 Deutsche, 117,059 Italiener, 58,522 Franzosen und 23,433 Oesterreicher wohnten, so dass in erster Linie eventuell Verträge mit diesen Nationen in Frage kommen werden. In gleicher Weise wird eine Verständigung wünschbar sein mit denjenigen Auslandsstaaten, die von unseren auswandernden Landsleuten besonders stark aufgesucht werden; hiezu sind neben den bereits genannten Ländern insbesondere die Ver-

---

<sup>1)</sup> Vergl. Sieber, Staatsbürgerrecht II

einigten Staaten von Nordamerika zu rechnen, wo im Jahre 1900 115,959 Schweizer niedergelassen waren.

## VI. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt.

Nach diesen allgemeinen, auf die Gestaltung des Bürgerrechts überhaupt bezüglichen Erörterungen ist nunmehr die Frage zu prüfen, durch welche Mittel direkt die Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz bewirkt werden könne. Es wird sich nach dem Gesagten hierbei wesentlich handeln um die Regelung des Erwerbes unserer Staatsangehörigkeit durch Geburt.

Die Staatsangehörigkeit wird erworben durch die Geburt; die Wirkung der Geburt auf die Staatsangehörigkeit ist aber in den verschiedenen Staaten eine ganz verschiedene, je nachdem dieselben dem Abstammungs- oder dem Territorialprinzip, dem *jus sanguinis* oder dem *jus soli* huldigen. Nach dem ersten erhält das Kind ohne Rücksicht auf den Ort der Geburt das Bürgerrecht seines Vaters, nach dem zweiten dagegen diejenige des Staates, auf dessen Gebiet es geboren ist, auch wenn sein Vater einem anderen Staate angehört. Rein theoretisch und an sich betrachtet wird kaum dem einen System vor dem anderen ein Vorzug einzuräumen sein. Vom Standpunkt des betroffenen Individuums aus wirken beide Systeme zwangsweise, indem sie ihm ein Bürgerrecht auferlegen, ohne dabei auf seinen Willen abzustellen. Wenn man daher bei der Einbürgerung *jure soli* und nur bei ihr von einem *Zwangsbürgerrecht* spricht, so ist dies im Grunde genommen unrichtig, denn auch das Abstammungsbürgerrecht erfolgt *ex lege*.

Es liegt nicht im Rahmen dieses Referates, die Entstehungsgeschichte der beiden Prinzipien zu erörtern; das würde viel zu weit führen. Dagegen sei bemerkt, dass das *jus sanguinis* in seiner reinen Form in neuerer Zeit immer mehr an Boden verliert und mit dem *jus soli* in immer weiterem Umfang kombiniert erscheint. Denn immer mehr bricht sich die Erkenntnis Bahn, dass die uneingeschränkte

Anerkennung des Abstammungsprinzipes in unserer Zeit des gewaltigen Verkehrs und der grossen Völkerverschiebungen durchaus unhaltbare Zustände schafft. Unter dem Regime dieses Systems, kraft dessen sich die Ausländerqualität eines Fremden von Generation zu Generation im Inlande weitervererbt, entstanden Fremdenkolonien, deren ursprüngliches Bürgerrecht möglicherweise durch Zeitablauf oder andere Gründe längst untergegangen war, das aber trotzdem ruhig weitervererbt wurde. Dieser dem System des *jus sanguinis* anhaftende Nachteil mag es vor allem gewesen sein, was die Grosszahl der Staaten veranlasst hat, das *jus soli* in grösserem oder kleinerem Masse bei der Bestimmung des Bürgerrechts für Ausländer in Berücksichtigung zu ziehen, während eine Reihe anderer, namentlich südamerikanischer Staaten das System des *jus soli* in möglichst schroffer Form acceptiert haben, um ihre Bevölkerung möglichst rasch zu vergrössern, in der Hoffnung, ihren Ländern dadurch wirtschaftliche Prosperität und politische Bedeutung zu verschaffen.<sup>1)</sup>

Wenn nun auch die Schweiz durch ihre schlimmen Ausländerverhältnisse veranlasst wird, zu Zwangsmassregeln auf dem Gebiet des Einbürgerungswesens überzugehen, so wird sie dies doch nicht vorbehaltlos tun dürfen. Denn für sie kann es nicht darauf ankommen, um jeden Preis alle bei ihr niedergelassenen Ausländer zu Bürgern zu machen, sondern sie, als Demokratie, wird ihr Hauptaugenmerk darauf zu richten haben, dass sie solche ausländischen Elemente zu Bürgern erhält, von denen vorausgesetzt werden darf, dass sie sich uns geistig zu assimilieren geeignet und damit fähig werden, unsere Verhältnisse zu verstehen und zu schätzen und an der schweizerischen Volksherrschaft teilzunehmen.

Der Entscheid darüber, ob und wann diese Voraussetzung als vorhanden anzusehen ist, ist naturgemäss sehr schwierig und, als reine Ermessensfrage, immer diskutabel. Es liegen denn auch verschiedene Ansichten darüber vor, die alle ihre gewisse Berechtigung haben. Während auf der

<sup>1)</sup> Cogordan, Nationalité; Bisocchi, Nazionalità.

einen Seite die Auffassung vorherrscht, unser staatliches Interesse erfordere eine möglichst rasche und umfassende Einbürgerung der fremden Elemente, die Nationalisierung derselben sei die Hauptsache, die Assimilierung komme erst in zweiter Linie, wird auf der anderen Seite hervorgehoben, dass die Schaffung von blossen „Papierschweizern“ für unser nationales Gedeihen von keinem Werte sei, sondern dass es vor allem darauf ankomme, wirkliche Bürger zu gewinnen, die am Wohl und Wehe der schweizerischen Nation teilzunehmen geeignet und gewillt seien. Die Vermittlung dieser beiden Ansichten ist ein Problem, das eben so wichtig wie schwierig ist. Prof. Roguin hat dem Institut für Völkerrecht seinerzeit Vorschläge unterbreitet, welche das Wesen der Frage in interessanter Weise klarlegen und die alle Faktoren, die bei ihrer Entscheidung in Betracht fallen, erörtern.<sup>1)</sup> Er geht aus vom *jus sanguinis* als Grundsatz; schon im Interesse der Einheit der Familie hält er es für gegeben, dass die Nationalität des Individuums diejenige seiner Eltern sei und dass sie sich fortvererbe, so gut wie der Name, die Religion, das Domizil, die Sprache, so lange wenigstens die Familie in ihrem Geburtslande lebt. Wandert aber die Familie aus, so treten Faktoren auf, die bei der Bestimmung der Nationalität Berücksichtigung verlangen. Vor allen Dingen macht sich der Einfluss des neuen Milieus geltend. Bewusst oder unbewusst üben der Boden, das Klima und die Umgebung einen enormen Einfluss aus auf die physische Verfassung und die moralischen Veranlagungen des Einzelnen und der Familie. Diesem Einfluss, der stärker oder weniger stark ist je nach der Rasse und den individuellen Veranlagungen, kann sich niemand entziehen; er verstärkt sich unmerklich im Lauf der Zeit und der Generationen. Gleichzeitig verliert sich der Einfluss der Rasse, also des für die Berechtigung des *jus sanguinis* bestimmenden Faktors, mehr und mehr. Gewisse Umstände beschleunigen die Evolution: Verheiratung des eingewanderten mit einer Einheimischen, Erziehung der Kinder

---

<sup>1)</sup> Berney, *La Nationalité*.

in den öffentlichen Schulen und dergleichen. Im Laufe einer unbestimmten Anzahl von Generationen wird unmerkbar und sicher der Moment kommen, wo die eingewanderte Familie sich zum Land ihrer Niederlassung mehr angezogen fühlt als zu ihrem alten Vaterland und von diesem Momente an beruht die Anwendung des *jus sanguinis* auf einer puren Fiktion. Den Erwägungen, die auf dem Grundsatz der Einheit der Nationalität der Familie beruhen, dürfen mit Recht die Interessen des Staates entgegenstellt werden. Kein Staat darf die Fortentwicklung einer fremden Bevölkerungsklasse auf seinem Gebiete dulden, die immer mehr anwächst und die auf alle Zeiten hinaus ihrem auswärtigen Geburtsland verbunden bleibt. Das bildet eine öffentliche Gefahr. Man kann entgegnen, dass ja der Staat diese Fremden ausweisen könne; aber die Ausweisung von fremden Eltern, die in einem Lande niedergelassen sind, ist sicherlich eine viel rigorosere Massregel, als die Zwangseinbürgerung ihrer Kinder. Man kann ferner einwenden, dass es keinen Zweck hat, die Fremden gewaltsam zu naturalisieren, wenn sie im Grund ihres Herzens ihrer Heimat zugetan bleiben. Aber die Erfüllung der ihnen obliegenden Bürgerpflichten wird notwendig ihren Einfluss auf die Verhältnisse der neuen Generation ausüben und der junge Mann, der seinen Dienst im Geburtslande absolviert, wird, ob er wolle oder nicht, erfasst werden von dem patriotischen Geist, der seine Waffenkameraden erfüllt. Für viele ist übrigens die Nationalität mehr eine Interessenfrage als eine Gefühlssache. Man darf nicht übersehen, dass in den meisten europäischen Staaten, in denen der Militärdienst für die Untertanen eine Pflicht ist, die Staatsangehörigkeit als eine Last und die Ausländereigenschaft als ein Privileg gilt. Der niedergelassene Ausländer wird sich leicht darüber trösten, an einigen Abstimmungen nicht teilnehmen zu dürfen, wenn er dafür dem Ruf zu den Waffen entgehen kann. Während seine Altersgenossen ihrem Vaterlande dienen, macht er die Lehre in irgend einem Beruf, und wenn jene an ihren Herd zurückkehren, wird er ihnen im Konkurrenzkampf infolge seiner inzwischen erworbenen Kenntnisse und Erfahrungen

überlegen sein. Das Heimatland seinerseits hat kein grosses Interesse daran, auf unabsehbare Zeit hinaus eine rein nominelle Souveränität zu besitzen über Familien, deren Glieder seit Generationen den Mittelpunkt ihres Lebens und ihrer Interessen ins Ausland verlegt haben und von denen die meisten sich an ihr altes Vaterland nur noch erinnern, wenn sie von ihm Schutz, Hilfe oder Wiederaufnahme wegen Verarmung brauchen. Es tritt somit der Moment ein, wo das *jus soli* über das *jus sanguinis* die Vorherrschaft verlangt. Wann ist dieser Moment gekommen? Es ist schwierig, das zu bestimmen, denn der Uebergang ist unmerklich und das Gesetz muss deshalb schrittweise die Wirkungen des *jus soli* eintreten lassen.

Diesem Gedanken versucht das von Roguin vorgeschlagene System gerecht zu werden. In diesem System bleibt, wenn eine Person oder eine Familie auswandert, vorerst das *jus soli* ohne Bedeutung in erster Generation. Der Auswandernde bleibt in den meisten Fällen durch viel zu starke und mannigfache Bande mit seinem Vaterlande verbunden, als dass daran zu denken wäre, ihm das Bürgerrecht des Niederlassungslandes aufzuerlegen oder auch nur anzutragen, dies namentlich dann, wenn er, bevor er seine Heimat verlassen, die Mehrjährigkeit erlangt und seine Wehrpflicht erfüllt hat. In den meisten Fällen wird ein solcher Ausländer selber nicht wissen, ob und wann er den *animus revertendi* noch besitzt oder nicht; es ist aber nicht wünschbar, dass er, ohne wichtigen Grund, seine Nationalität wechsle. Der Niederlassungsstaat könnte in einem solchen Fall höchstens auf Grund einer gewissen Niederlassungsdauer oder auf Grund einer Verheiratung mit einer Inländerin ihm für die Naturalisation Erleichterungen gewähren oder ihm ein Recht auf Erteilung derselben zugestehen, unter der Bedingung natürlich, dass er die Rechtsbeziehungen zu seinem Heimatstaat geordnet hat.

Hat der Ausländer eine Familie gegründet, so werden seine Kinder mehr Anknüpfungspunkte mit dem Niederlassungsstaate, in dem sie geboren sind, besitzen, als er. Immerhin werden sie in den meisten Fällen unter dem Einfluss der patriotischen

Gesinnung des Vaters noch seinem Heimatlande zugetan bleiben. Nichts destoweniger kann sie der Staat, in dem sie geboren sind, nicht wie Fremde behandeln. Der Uebergang vom Prinzip des *jus sanguinis* zu demjenigen des *jus soli* wäre hier deshalb zu markieren durch die Einräumung eines Optionsrechtes an sie zu gunsten des Geburtsstaates, und zwar eines solchen, das während ihres ganzen Lebens geltend gemacht werden kann.

Macht das Kind von diesem Optionsrecht keinen Gebrauch und gründet es seinerseits eine Familie in seinem Geburtsland, so werden seine Kinder sicherlich mehr Zuneigung zu ihrem Geburtsland haben, als zu demjenigen ihres Grossvaters, in welchem ihr Vater selber vielleicht nie war. Für sie tritt das *jus soli* entschieden in den Vordergrund gegenüber dem *jus sanguinis*. Aber immerhin muss noch auf die Möglichkeit ausnahmsweiser Verhältnisse Bedacht genommen werden und deshalb soll zwar diese Generation die Nationalität des Geburtslandes *jure soli* erhalten, aber unter Vorbehalt eines lebenslänglichen Optionsrechtes zugunsten des Heimatstaates.

Wenn diejenigen Ausländer, die in einem Lande geboren sind, in welchem schon ihr Vater und ihr Grossvater zur Welt gekommen ist, ebenfalls dort wohnen und ihrerseits Kinder haben, so wäre es unangebracht, das Optionsrecht von Generation zu Generation weiter bestehen zu lassen; dies wäre eine Begünstigung der Heimatlosigkeit und der Absichten solcher Leute, die sich den ihnen ihrem Heimatstaate gegenüber obliegenden Pflichten entziehen wollen. Diese Generation steht vorbehaltlos unter der Wirkung des *jus soli* und es soll ihr kein Optionsrecht mehr zugestanden werden. Das Band, das sie mit ihrer Heimat verknüpft, ist zu schwach, um den Druck aller der Umstände Widerstand leisten zu können, die sich aus dem Aufenthalt im Lande durch drei Generationen hindurch ergeben. Wenn dieses Band zur alten Heimat noch besteht, so kann die Mutter dies dadurch beweisen, dass sie dort ihre Niederkunft hält, um damit die Verjährung des *jus sanguinis* zu unterbrechen; und wenn ihre Kinder für diese

alte Heimat noch Sympathien hegen, so können sie es dadurch zum Ausdruck bringen, dass sie dorthin zurückkehren und dort die Nationalität erwerben.

Dies ist das von Roguin vorgeschlagene System. Man kann ihm die Anerkennung sorgfältiger Berücksichtigung und Abwägung aller irgendwie in Betracht kommenden Faktoren gewiss nicht versagen; allein gerade dieser Umstand macht es unseres Erachtens für die praktische Durchführung zu schwerfällig und zu kompliziert und so ist es zu verstehen, dass das Institut für Völkerrecht ihm seine Unterstützung nicht hat angedeihen lassen.

Auch das Bundesgesetz von 1903 hat in Art. 5 ein kürzeres und einfacheres Verfahren adoptiert, indem es sich im Prinzip die französische (und zum Teil die italienische) Gesetzgebung zum Vorbild nahm. Es rechtfertigt sich, auch inskünftig auf diesem Boden zu bleiben. Allerdings sind die Motive, welche die Schweiz zur Einführung des *jus soli* drängen, ganz andere, als sie es für Frankreich waren, das durch die Zwangseinbürgerung den Bevölkerungsverlust ersetzen will, den es durch den Rückgang der Geburten erleidet. Aber die Zwangslage ist für uns keine geringere, als für Frankreich; auch für uns handelt es sich um die Beseitigung einer nationalen Gefahr, die von Jahr zu Jahr grösser und drohender wird und der nicht mit kleinen und kleinlichen Aushilfsmitteln begegnet werden kann, sondern bei deren Bekämpfung ein Zuviel wohl weniger schadet als ein Zuwenig. Wenn wir auch nicht dem Satze zustimmen können, dass auf die Nationalisierung alles, auf die Assimilierung nichts ankomme, so können wir einer Umkehrung dieses Satzes noch viel weniger beipflichten. Der Umstand, dass wir die Zwangseinbürgerung beschränken auf die in der Schweiz geborenen Ausländer kinder, welche in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle bei uns und durch uns ihre Auferziehung, ihre Schulung und Ausbildung erhalten werden, gestattet es, ihrer Nationalisierung den allergrössten Einfluss auf ihre Assimilierung zuzuschreiben. Man wird deshalb nicht zu weit gehen, wenn man die Einbürgerung *ex lege* für in der

Schweiz geborene Kinder von solchen ausländischen Eltern postuliert, welche

1. zur Zeit der Geburt des Kindes in der Schweiz wohnen und von denen die Mutter schweizerischer Herkunft ist, oder
2. zur Zeit der Geburt des Kindes in der Schweiz wohnen und von denen der eine oder andere Teil selber in der Schweiz geboren ist, oder
3. zur Zeit der Geburt des Kindes wenigstens 10 Jahre ununterbrochen in der Schweiz gewohnt haben.

Diese Erwerbesart des Schweizerbürgerrechtes *jure soli* wäre auch anzuwenden auf das in der Schweiz geborene uneheliche Kind einer ausländischen Mutter, wenn sie eine der sub 1—3 genannten Bedingungen erfüllt. Im Falle der Legitimation durch nachfolgende Ehe (Art. 258 und 270 ZGB) oder durch Ehelicherklärung (Art. 260 und 263 ZGB), bei freiwilliger Anerkennung der Vaterschaft (Art. 302 und ff. ZGB) und bei Zusprechung mit Standesfolge (Art. 323 und ff. ZGB) würde das aussereheliche Kind dagegen die Heimatangehörigkeit des Vaters erhalten. Dass das von schweizerischen Eltern abstammende Kind Schweizerbürger ist, bedarf keiner besonderen Erörterung; gesetzlichen Ausdruck erhält dieser Satz durch Art. 270 ZGB.

Die sub 1 und 3 normierten Tatbestände entsprechen im wesentlichen denjenigen des Art. 5 des Bundesgesetzes von 1903. Hier, sowie in dem sub 2 aufgestellten Tatbestand, handelt es sich um Fälle, wo die dem *jus soli* zu Grunde liegenden Motive zutreffen und wo es am ehesten angeht, die Einbürgerung *ex lege* vorzunehmen, weil es sich hier um Ausländer und ihre Kinder handelt, von denen wir infolge ihrer langjährigen Niederlassung unter uns oder sonstiger Bande, die sie mit unserem Lande verknüpfen, annehmen dürfen, dass sie mit unseren Verhältnissen und mit unseren Institutionen derart verwachsen sind oder verwachsen werden, dass sie sich leicht assimilieren können, so dass die Voraussetzungen als vorhanden erscheinen, von denen der Anschluss an unseren Staatsverband abhängig ist. Dagegen halten wir

es für angemessen, die Frist in Ziffer 3 auf mindestens zehn Jahre zu normieren, statt blass auf fünf Jahre, wie Art. 5 des BG von 1903. Wenn man wirklich auf die Assimilierung der Ausländer einen Wert legt, so ist die Frist von fünf Jahren durchschnittlich sicherlich zu kurz. In seiner Botschaft zum Bundesgesetz von 1903 hatte denn auch der Bundesrat einen zehnjährigen Wohnsitz in Aussicht genommen. Diese Fristbestimmung hat überdies den Vorteil, dass sie in Ueber-einstimmung steht mit ähnlichen Bestimmungen einiger ausländischer Gesetzgebungen.<sup>1)</sup> So schreibt beispielsweise § 13 des Deutschen Reichsgesetzes über die Erwerbung und den Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 vor, dass die Staatsangehörigkeit verloren gehe durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande. Nach Art. 8 des Codice civile Italiens vom 25. Juni 1865 wird als italienischer Bürger das im Königreich geborene Kind eines Ausländer angesehen, der dort zehn Jahre lang ununterbrochen seinen Wohnsitz gehabt hat. Das Gesetz der Niederlande über die Staatsangehörigkeit, vom 12. Dezember 1892 lässt gemäss Art. 7 die niederländische Staatsangehörigkeit untergehen durch Begründung eines festen Wohnsitzes im Ausland während eines Zeitraumes von zehn aufeinander folgenden Jahren. Aehnliches bestimmt Norwegen in § 6 seines Gesetzes vom 21. April 1888, ebenso Schweden in § 7 des Gesetzes vom 1. Oktober 1894. Oesterreich bestraft mit dem Verlust der Staatsangehörigkeit diejenigen Angehörigen, die sich der „unbefugten Auswanderung“ schuldig machen; dazu werden unter anderen gezählt solche, die während zehn Jahren ununterbrochen im Auslande sich aufhalten.

Eine Rechtfertigung kann die Ansetzung einer kürzeren Frist allerdings darin finden, dass die Feststellung ununterbrochenen langjährigen Wohnsitzes in der Schweiz an sich mit grossen Schwierigkeiten verbunden ist, und dass diese Schwierigkeit wächst, je länger die Wohnsitzdauer ist, die festgestellt werden soll. Allein es ist doch anzunehmen, dass diese Schwierigkeit keine unüberwindliche sein wird.

<sup>1)</sup> Vergl. Sieber, Staatsbürgerrecht II.

Dass nicht mehr, wie in Art. 5 des Bundesgesetzes von 1903, auf den Wohnsitz im Kanton abgestellt wird, sondern auf denjenigen in der Schweiz, bedarf unseres Erachtens bei der nationalen Tendenz unserer Einbürgerungspolitik keiner besonderen Begründung.

Neu ist die Bestimmung sub 2 für unser Recht; sie entspricht dem Art. 8 Ziffer 3 des Code civil Frankreichs in der Fassung des Gesetzes vom 22. Juli 1893, mit der Abweichung jedoch, dass, während das französische Recht ein Optionsrecht zu Gunsten der Heimat des Vaters zulässt, wenn die Mutter derjenige Teil ist, der auf französischem Gebiet geboren wurde, wir ein solches Optionsrecht lieber ausschliessen möchten. Wenn man das System des *jus soli* in II. Generation überhaupt für begründet und zulässig erachtet, so ist nicht wohl einzusehen, warum dies bloss der Fall sein soll, wenn der Vater und nicht auch wenn die Mutter die I. Generation repräsentiert; die dem Abstammungsprinzip entfliessenden Normen können im Geltungsbereich des *jus soli* doch keine so weitgehende Anwendung beanspruchen. Und ferner ist der Gedanke, der dem *jus soli* zu Grunde liegt, nämlich: die Umgebung, in der Kinder der II. Generation im Adoptivlande aufwachsen, bringe sie den dortigen Einheimischen so nahe, dass eine Einbürgerung keine Gewalt an ihnen verübe, auch dann zutreffend, wenn die Mutter es ist, die im Adoptivlande in I. Generation geboren war.

Bei diesem Anlass sei uns gestattet, kurz die Frage des Optionsrechtes im allgemeinen zu berühren. Wir möchten das Optionsrecht zu Gunsten des Auslandes überhaupt von unserer Bürgerrechtsgesetzgebung am liebsten ganz und in allen Fällen ausgeschlossen wissen, weil es den Interessen direkt zuwiderläuft, die wir mit unserer ganzen Einbürgerungspolitik verfolgen. Die Erfahrungen, die man in Frankreich mit dem Optionsrecht nach dieser Richtung gemacht hat, sind nicht dazu angetan, seine Einführung bei uns zu empfehlen. Als Frankreich den in seinem Gebiet geborenen Ausländerkindern ein Optionsrecht zu Gunsten der französischen Staatsangehörigkeit einräumte, wurde von diesem Rechte nur ganz spärlich Gebrauch gemacht. Man änderte deshalb das

System um und erklärte nunmehr die in Frankreich geborenen Ausländerkinder II. Generation für Franzosen, aber vorbehältlich des Optionsrechtes zu Gunsten der Heimat ihrer Eltern. Jetzt wurde dieses Optionsrecht in so ausgedehntem Masse benutzt, dass der beabsichtigte Effekt der Einbürgerung der Ausländer ausblieb.<sup>1)</sup> Sicherlich würden ähnliche Erscheinungen sich auch bei uns zeigen, wenn wir das Optionsrecht einführen. Wir haben oben gesehen, wie wenig Anziehungskraft das Schweizerbürgerrecht auf die Ausländer ausübt und wie gerade dieser Umstand es ist, der uns dazu führt, die Einbürgerung *jure soli* vorzuschreiben. Geben wir nun dem „Zwangsbürger“ das Recht, durch eine einfache Optionserklärung sich dem ihm oktroyierten Schweizerbürgerrecht wieder zu entziehen, so wird, bei den Vorteilen, die ihm bei uns aus dem Besitz der Ausländerqualität erwachsen und von denen früher die Rede war, die Versuchung, das ihm auferlegte Bürgerrecht wieder von sich zu werfen, für den Ausländer auch dann noch vorhanden sein, wenn er sich schon in unsere Verhältnisse eingelebt und uns bis auf einen gewissen Grad assimiliert haben sollte.

Wenn man aber glaubt, ohne die Option absolut nicht auskommen zu können, so wäre sie nur in beschränktem Masse zuzulassen, etwa in Form einer dem Bundesrat zustehenden Dispens- oder Entlassungsbefugnis in ausserordentlichen Fällen. Abgesehen hiervon wäre sie jedenfalls nicht als allgemeine gesetzliche Massregel zu statuieren, sondern nur auf Grund vertraglicher Abmachungen, also als Vertragsrecht, mit solchen Staaten des Auslandes einzuführen, denen gegenüber eine Regelung der in Betracht fallenden Verhältnisse als unbedingt geboten erscheint. Die Schweiz besitzt bekanntlich bereits solche vertragliche Optionsvereinbarungen mit Frankreich in der *Convention pour régler la nationalité et le service militaire des enfants de Français naturalisés Suisses*, vom 23. Juli 1879, erläutert durch eine Reihe von Zirkularen des Bundesrates an die Stände vom

---

<sup>1)</sup> Sieber, Staatsbürgerrecht I.

19. Januar und 4. Dezember 1883, 5. Juni 1890, 24. Januar und 18. Juni 1891, 6. Mai 1894 und 15. November 1904. Mit Italien sind die Optionsverhältnisse geregelt im Niederlassungs- und Konsularvertrag vom 22. Juli 1868 (Art. 4 und Protokollerklärung vom gleichen Tag). Die Erfahrungen, welche die Schweiz mit diesen mit Frankreich und Italien abgeschlossenen Verträgen gemacht hat, mögen als Lehre dienen dafür, wie vorsichtig in Zukunft solche Vereinbarungen eingegangen und formuliert werden müssen, wenn sie nicht, wie in diesen Fällen, zu unserem Nachteil ausschlagen sollen.<sup>1)</sup>

Die Einführung der sogen. Zwangseinbürgerung wird praktisch bei weitem keine so grossen Schwierigkeiten mit dem Auslande hervorrufen, wenn die Entstehung des Bürgerrechts ausschliesslich an den Moment der Geburt selber geknüpft, nicht aber auf einen späteren Zeitpunkt verlegt wird, wie dies verschiedentlich postuliert worden ist. Anlässlich der Beratung des Bundesgesetzes von 1903 im Nationalrat wurden sowohl von der Mehrheit der nationalrätslichen Kommission als auch von Herrn Vogelsanger dahinzielende Anträge gestellt. Es sollte nämlich bestimmt werden, dass auch solche in der Schweiz geborene Personen das Schweizerbürgerrecht von Gesetzeswegen acquirieren, welche wenigstens 10 Jahre in der Schweiz Wohnsitz gehabt haben und deren Eltern zur Zeit von deren Geburt ebenfalls in der Schweiz wohnhaft waren. Im Nationalrat kam ein Beschluss zustande, wonach die Kantone das Schweizerbürgerrecht ex lege einem im Kanton geborenen Kinde von Ausländern auferlegen konnten, wenn das Kind sich vor zurückgelegtem 20. Altersjahr wenigstens 10 Jahre ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten hatte. Schon in der Diskussion im Nationalrat war hervorgehoben worden, dass eine solche Bestimmung nicht durchführbar sei, weil sie einer Reihe von schweren Konflikten mit dem Auslande rufen würde, abgesehen davon, dass sich ihre Handhabung äusserst schwierig gestalten würde. Denn es wird hier für die Bestimmung

---

<sup>1)</sup> Vergl. hierüber Sieber, Staatsbürgerrecht I, ferner Bundesblatt, 1905 II 902. Stenogr. Bulletin XII 1902 S. 311 ff.

der Nationalität nicht abgestellt auf den Moment der Geburt; sie bleibt vielmehr zunächst 20 Jahre lang in suspenso, bis feststeht, ob die in Frage stehende Person ihren Wohnsitz innert dieser Zeit mindestens während 10 Jahren in der Schweiz gehabt hat oder nicht; dann erst, zu einer Zeit überdies, wo die Militärdienstpflicht fällig wird, kann endgültig über ihre Staatsangehörigkeit entschieden werden. Der Ständerat liess sich denn auch von der Unhaltbarkeit einer solchen Bestimmung überzeugen und hob den Beschluss des Nationalrates wieder auf.<sup>1)</sup>

Nach unseren Vorschlägen ist das Kind, sobald es das Licht der Welt erblickt, Schweizerbürger und wird demgemäß behandelt. Es braucht also seine Geburt nicht den Heimatsbehörden seiner Eltern angezeigt zu werden, so dass diese von seiner Existenz keine Kenntnis erlangen und nicht in die Lage kommen, seinetwegen Konflikte zu veranlassen.<sup>2)</sup>

## VII. Die Naturalisation.

Als Naturalisation betrachten wir hier in diesem Zusammenhang den durch freien Willensakt des Individuums herbeigeführten Erwerb der Staatsangehörigkeit im Gegensatz zum Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt, Legitimation und Heirat, wo die Staatsangehörigkeit als vom Willen unabhängige Folge gewisser Tatbestände eintritt.

Bekanntlich ist es zur Zeit vollständig den Kantonen anheimgestellt, die Bedingungen der Naturalisation zu ordnen; der Bund hat dabei nur im Rahmen der Bestimmungen des Bundesgesetzes von 1903 mitzuwirken, wo, wie wir gesehen haben, für die ordentliche Naturalisation dem Bunde bloss ein Kontrollrecht eingeräumt wird, während bloss die ausserordentliche Naturalisation (die Wiedereinbürgerung) direkt bundesrechtlich geregelt ist.

Wir haben oben kurz auseinandergesetzt, dass und warum wir es für opportun halten, den Kantonen die Regelung der

---

<sup>1)</sup> Stenogr. Bulletin XII 1902 S. 307 ff., 631 ff., 658 ff.

<sup>2)</sup> " " " " S. 318.

Naturalisation zu belassen. Eventuell wären unseres Erachtens jedenfalls nur ganz wenige Tatbestände hievon auszunehmen und der direkten bundesrechtlichen Regelung zu unterstellen. Wir denken dabei vor allem etwa an folgendes: Wenn wir die Einbürgerung *ex lege* von Ausländerkindern vorschreiben, so würde es gegen das Prinzip der nationalen Einheit der Familie verstossen und das Solidaritätsgefühl und das Bewusstsein der inneren Zusammengehörigkeit der Familienglieder verletzen, wenn nicht dafür Sorge getragen würde, dass die Eltern solcher *ex lege* eingebürgerter Kinder deren Nationalität gleichfalls zu erhalten in der Lage sind. Es wäre ihnen deshalb der Weg zum Erwerb derselben zugänglich zu machen dadurch, dass ihnen ein Recht auf Naturalisation gegenüber den Kantonen, in denen ihre Kinder eingebürgert sind, eingeräumt würde.

Die gleichen Rechte auf Naturalisation könnten ferner auch solchen Ausländern zugestanden werden, welche sich seit langer Zeit in der Schweiz aufgehalten haben.

Dass man die Kantone und Gemeinden nicht zwingen kann, Leute zu naturalisieren, welche schon armengenössig sind oder deren Verhältnisse so liegen, dass sie mit Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit der Armenfürsorge anheimfallen werden, ist klar; das gleiche gilt hinsichtlich solcher Personen, welche übel beleumdet sind. Solche Bewerber zurückzuweisen, müssten die Kantone berechtigt sein.

Ausser diesen Fällen würden wir, auch eventuell, die Regelung der Naturalisation den Kantonen ganz überlassen. Abgesehen von den Gründen politischer Opportunität ist, wie wir früher erörtert haben, von der Naturalisation auch dann kein wesentlicher Bürgerzuwachs zu erwarten, wenn ihre Voraussetzungen erleichtert werden. Die Eltern von *ex lege* eingebürgerten Kindern mögen vielleicht durch die Rücksicht auf diese ihre Kinder bewogen werden, sich deren Staatsangehörigkeit auch zu verschaffen, wenn sie leicht erhältlich ist; wo aber eine solche Rücksicht fehlt, wird nach wie vor der Andrang zu unserem Bürgerrecht seitens der Ausländer kein nennenswerter sein. Zu einem sicheren Erfolg wird bloss die Einbürgerung *jure soli* führen, auf deren direkte

bundesrechtliche Regelung deshalb das Hauptgewicht zu verlegen ist.

Was die Wirkung der Naturalisation des Familienhauptes auf seine Angehörigen anbelangt, so hat der Grundsatz der Einheit der Familie grundsätzlich die Erstreckung der Einbürgerung auf die Ehefrau und die Kinder zur Folge, sofern sie der ehmännlichen oder elterlichen Gewalt des Naturalisierten unterstehen. Soweit es die Ehefrau anbelangt, steht freilich die Erstreckung der Naturalisation auf sie im Widerspruch mit dem Grundsatz der Freiheit der Wahl der Staatsangehörigkeit und wenn man von der immer deutlicher sich manifestierenden Auffassung der Gleichheit der Geschlechter ausgeht, die bei uns ja auch im ZGB gesetzliche Anerkennung gefunden hat in der Einräumung der Handlungsfähigkeit, der Berufsfreiheit, der Prozessfähigkeit und des Rechtes der Vertragsschliessung mit dem Ehemann an die Ehefrau usw., so kann man fragen, ob es richtig ist, dieses „Zwangsbürgerrecht“ der Ehefrau zum gesetzlichen Prinzip zu machen. Allein diese Bedenken müssen in den Hintergrund treten vor den Interessen des Adoptivstaates an der Nationalisierung der ganzen Familie. Diesen Interessen dient nicht nur der Satz, dass durch Verheiratung die Frau das Bürgerrecht des Mannes erhält, sondern auch das Prinzip der Erstreckung der Naturalisation auf die unter der Gewalt des Naturalisierten stehenden Kinder. Dagegen können allerdings Verhältnisse vorliegen, wo eine solche Erstreckung im Interesse der davon betroffenen Personen oder im Interesse des Adoptivstaates selber nicht wünschbar ist. Für solche Fälle steht schon nach dem jetzigen Bundesgesetz dem Bundesrat die Fakultät zu, in der „Bewilligung“ hinsichtlich solcher Personen Ausnahmen zu machen, so dass sie vom Nationalitätswechsel des Familienhauptes nicht betroffen werden. Die gleichen Erwägungen lassen es auch als zulässig erscheinen, dass eine Ehefrau oder dass gewaltuntergebene Kinder für sich allein, also ohne dass das Familienhaupt seine Nationalität ändert, die Naturalisation begehren können.

Dass die Frage, ob die Ehefrau der ehmännlichen und die Kinder der elterlichen Gewalt unterstellt sind, nach ihrem

heimatlichen Recht beurteilt werden muss, liegt auf der Hand, da sonst Konflikte unvermeidlich wären.

Ueber den Spezialfall von Naturalisation, der als Wiederaufnahme in das Schweizerbürgerrecht im Bundesgesetz von 1903 geregelt wird, haben wir bereits kurz gesprochen. Wenn einerseits der Grundsatz der Unverlierbarkeit des Schweizerbürgerrechtes aufgegeben wird, so sollte anderseits die Wiederaufnahme möglichst erleichtert und ausgedehnt werden, in der Weise, dass an Stelle von Art. 10 lit. c. B. G. von 1903 bestimmt würde, dass dieses Recht überhaupt allen denjenigen zusteht, welche ihr Schweizerbürgerrecht durch Einbürgerung im Ausland verloren haben. Dabei wäre allerdings die Frage zu erwägen, ob dieses Recht nicht in gewissen Fällen durch Aufstellung von Qualifikationsbedingungen vor missbräuchlicher Ausbeutung geschützt werden solle (guter Leumund, Vermögensausweis u. a. m.).

Neben der Erwerbung des Bürgerrechtes durch Geburt (jure sanguinis und jure soli), durch Naturalisation (und Wiederaufnahme) kommen die übrigen Erwerbsarten des Schweizerbürgerrechts, die Legitimation, die Heirat und die Einbürgerung nach Massgabe des Heimatlosengesetzes, für unser Thema kaum in Betracht, so dass wir uns auf das bereits Gesagte beschränken können.

### **VIII. Die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts.**

Als notwendige Ergänzung zu den hievor in Aussicht genommenen Bestimmungen über die jure soli erfolgte Erteilung des Schweizerbürgerrechts an Ausländerkinder erachten wir eine Vorschrift, wonach solche Kinder mit dem Schweizerbürgerrecht von Gesetzeswegen das Bürgerrecht desjenigen Kantons und das Heimatrecht derjenigen Gemeinde erhalten, wo ihr Vater im Zeitpunkt der Geburt seinen Wohnsitz hatte. Nur ausnahmsweise und wenn hiefür triftige Gründe vorliegen, sollte der Kanton befugt sein, sie in einer anderen als der Wohnsitzgemeinde des Vaters als Bürger eintragen zu lassen. Der neue Schweizerbürger soll also Land- und Heimatrecht be-

sitzen, wie bis anhin. Der Entstehung nach soll sein Schweizerbürgerrecht ein direktes, von Gemeinde und Kanton unabhängiges sein, nicht aber seiner Wirkung, seinem Inhalt nach.

Wir neigen der Ansicht derjenigen zu, welche auch heute noch in den Gemeinden und im Gemeindeleben wichtige Faktoren unseres staatlichen Wirkens und Gedeihens erblicken. Es ist gewiss immer noch richtig, was Dubs seinerzeit ausgeführt hat, dass ein freies, möglichst allen zugängliches Gemeindeleben von unschätzbarem Werte sei für die Republik als die natürliche Vorschule der Bürger und der Beamten für das staatliche Leben; denn es ergebe lebendig tätige und einsichtige Bürger und sparsame pflichtgetreue Beamte; es unterhalte die beständige Berührung der einzelnen Elemente mit einander auf dem Gebiete gemeinsamer Interessen, mildere damit sonstige soziale Unterschiede und halte das ganze Volksleben mittelst des beständigen kleinen Wellenschlags frisch und gesund.<sup>1)</sup>

Allerdings trifft das nicht zu für die engherzige, verknöcherte, unfreie Bürgergemeinde, wie sie so vielfach im Lande herum noch existiert, sondern ist nur richtig für die freie, lebendige, offene Gemeinde. Den besten Beweis hiefür liefern Geschichte und Erfahrung. Denn während die Bedeutung der Bürgergemeinden von Jahrzehnt zu Jahrzehnt schwindet, arbeitet sich die Einwohnergemeinde immer mächtiger empor; ihr ist das blühende Gedeihen und Erstarken so mancher Ortschaft zu verdanken, die unter der Herrschaft der Bürgergemeinde dem Stillstand oder dem Rückgang verfallen gewesen wäre.

Solch kräftiges Leben zu zerstören oder zu unterbinden wäre doch gewiss nur dann gerechtfertigt, wenn es zur Erreichung höherer Staatszwecke absolut notwendig wäre und selbst dann noch wäre es ein gefährliches Unterfangen; denn „man verändert seine historische Grundlage nicht ungestraft.“

Nun liegt aber eine solche Notwendigkeit nicht vor, denn es gibt nach unserem Dafürhalten andere Wege, auf welchen

---

<sup>1)</sup> D u b s , das öffentliche Recht I.

das Einbürgerungsproblem unter Beibehaltung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechtes zur Lösung gebracht werden kann.

Die Schwierigkeiten, die sich einer solchen Lösung entgegen stellen, sind bekannt; sie ergeben sich aus der Frage des Verhältnisses der Neubürger zur Teilnahme an den Bürgergütern und zur Armenversorgung. Diese beiden Faktoren, der Anspruch auf Unterstützung und Fürsorge im Verarmungs- und Bedürfnisfalle (Armenpflege und Vormundschaft) und das Anteilsrecht an den Bürgergütern machen, neben dem Wohnsitzrecht in der Gemeinde, das Wesen des Heimatrechtes aus, dessen Grundsatz darin besteht, dass jeder eine Heimat besitzen, d. h. einer Gemeinde angehören muss, in der er unter allen Umständen sich aufzuhalten berechtigt und die ihm nötigenfalls die Mittel zu seiner Erhaltung zu gewähren verpflichtet ist.

Es sei uns gestattet, mit einigen Worten an die Entstehung und Entwicklung dieses Heimatrechtes und der damit zusammenhängenden Faktoren zu erinnern.<sup>1)</sup>

Die Landgemeinden waren ursprünglich reine Realgenossenschaften, deren Mitglieder neben ihrem Sonder-eigentum Anteil besassen an der Allmend. Das gemeinsame Interesse an einer richtigen Bewirtschaftung und Verwaltung der Güter schuf die erste Gemeindeorganisation und bewirkte damit ihre korporative Selbständigkeit; die Zugehörigkeit zu diesen Gemeinden war aber eine real bedingte. Die politische Gemeinde bildete sich erst infolge Zulassung neuer Bewohner ohne Grundbesitz in den Gemeindeverband gegen Entrichtung von Einzugsgeldern. Es gab nun also in der neuen Gemeinde zwei verschiedene Elemente: Die politische Gemeinde, d. h. der persönliche Verband aller Ortsangehörigen und die Korporation, der reale Verband der Grundbesitzer mit Nutzungsrechten an der gemeinen Mark. Indes erfolgte noch keine Ausscheidung und die Allmend diente auch

<sup>1)</sup> Von Wyss, Ueber die Schweizer. Landgemeinden. Ferner Rieser, Schweizerbürgerrecht; Orelli, Das Staatsrecht der Schweizer. Eidgenossenschaft; Geiser, Gemeindewesen im Kanton Bern; Bertheau, Niederlassungsfreiheit; Dubs, das öffentliche Recht I.

für die Bestreitung von Bedürfnissen der politischen Gemeinde; daneben besass die letztere das Recht der Besteuerung ihrer Glieder, um ihre Verpflichtungen erfüllen zu können. Es erhielten nun auch diejenigen Dorfbewohner Anteil an der Behandlung der Gemeindeangelegenheiten, die keine Güter und Rechtsamen besassen. Allmählich aber trat die Tendenz immer mehr in den Vordergrund, das Interesse des bestehenden Grundbesitzes und der bisherigen Nutzung des Gemeindegutes zu wahren. Die Angehörigen der Nutzungsgemeinde kamen immer mehr dazu, ihre Nutzungsrechte als von der neuen politischen Gemeinde losgelöste Privatrechte zu betrachten. Es bildete sich in vielen Gemeinden eine engere Dorfaristokratie, die, von den übrigen Gliedern der Gemeinde sich scheidend, allein im Besitz der wesentlichsten Gemeinderechte sich erhält, und durch Entstehung eines persönlichen Gemeindebürgerrechtes wird ein freilich erst in späterer Zeit mit voller Wichtigkeit hervortretender Gegensatz zwischen Bürgern und blosen Ansässen angebahnt. An Stelle oder neben die alte, auf dem Grundbesitz beruhende Realgenossenschaft trat so die Bürgergemeinde mit ihren Vorrechten gegenüber der politischen Gemeinde. Aus der Dorfgemeinde wurde eine Bürgergemeinde.

Zur Ausgestaltung des Gemeindebürgerrechts zu einem persönlichen und erblichen Heimatrecht trug der bekannte Tagsatzungsbeschluss vom 30. September 1551 das wesentlichste bei. Hatten bis zur Reformation vor allem die Klöster und Stifte die Armen- und Krankenpflege besorgt, so änderte sich dies, als infolge der Reformation in den protestantischen Orten die geistlichen Güter und Stiftungen säkularisiert wurden. Die katholisch gebliebenen Orte lehnten die Unterstützung der Angehörigen evangelischer Orte ab und wiesen sie aus; die reformierten Stände antworteten mit entsprechender Gegenmassregel. Es kam zu den „Betteljagden,“ die natürlich nicht dazu beitrugen, die Verhältnisse zu bessern; endlose Streitigkeiten und Zerwürfnisse entstanden in der Eidgenossenschaft, so dass schliesslich die Tagsatzung sich der Sache annehmen musste, welche den Beschluss fasste, dass jeder Ort, auch jeder

Flecken und jede Kirchhöri in der Eidgenossenschaft ihre armen Leute selbst nach Vermögen erhalten und denselben nicht gestatten solle, andern mit ihrem Betteln schwer zu fallen. Damit war also die Armenfürsorge zu einer Rechtspflicht der Gemeinden geworden, aber diese Fürsorgepflicht bezog sich nicht allgemein auf die Unterstützungsbedürftigen Armen, die sich überhaupt in einer Gemeinde aufhielten, sondern nur auf „ihre armen Leute,“ d. h. also auf Leute, welche in der Gemeinde sich mit förmlicher Autorisation dauernd aufhielten und niedergelassen hatten. Begreiflicherweise musste sich daraus ein engeres Band zwischen den Gemeinden und diesen Hintersassen bilden, denn die ökonomische Belastung der Gemeinden legte es ihnen nahe, ihren Personalbestand möglichst zu präzisieren und abzugrenzen. Die Hintersassen wurden im Laufe der Zeit aus bloss Geduldeten eigentliche Bürger; aus ihnen und den alten Dorfgenossen setzte sich die neue Dorfgemeindebürgerschaft zusammen, welcher nunmehr die Nichtgemeindebürger gegenübertraten. So gelangten die Gemeinden dazu, die Zahl ihrer Angehörigen festzustellen; allein sie mussten auch für die Mittel zu ihrer allfälligen Unterstützung sorgen. Neben dem Vermögen der alten Realgemeinde bildeten sich mit der Zeit selbständige Gemeindegüter zur Befriedigung der sich allmählich steigernden Gemeindebedürfnisse. Die Gemeindeanstalten wurden aus diesen Fonds unterhalten, zu deren Aeufnung auch Steuern von den Gemeindegrenossen bezogen wurden. Neu eintretende Bürger, welche durch ihre Einbürgerung das Recht auf Unterstützung erwarben, wurden angehalten, ein diesem Rechte entsprechendes Aequivalent zu leisten.

Seit die Gemeinden durch den erwähnten Tagsatzungsbeschluss mit der Armenpflege belastet waren und infolgedessen ein Interesse daran hatten, die Aufnahme in das Gemeindepürgerrecht zu erschweren, gelangten sie auch dazu, die Zulassung von Hintersassen, von Niedergelassenen, möglichst zu beschränken; denn im Falle der Verarmung fielen dieselben nach jenem Beschluss ihnen zur Last. Deshalb wurde dem Hintersassen der Aufenthalt in der Gemeinde nur

noch gestattet gegen den bestimmten Nachweis, dass er von seiner Heimatgemeinde, von der er gekommen, fortwährend als der ihrige anerkannt und im Verarmungsfalle von ihr unterstützt werde. So entstand der Heimatschein, der fortan und bis zum heutigen Tag im Niederlassungswesen eine wichtige Rolle spielt.

Die Abschliessung des eigentlichen Bürgerrechts vollzog sich nicht einheitlich, sondern in verschiedenen Entwicklungsprozessen, wie denn auch die Entwicklung des Stadtbürgerrechts und der Gemeindebildung in den Gebirgslandschaften teilweise von derjenigen der Landgemeinden abweicht. Das Resultat war aber überall das gleiche: ein *persönliches, erbliches Bürgerrecht*, frei von dinglichen Beschränkungen, bildet überall die Grundlage des Gemeindewesens. Die Zugehörigkeit der Gemeinde wird ausser durch Abstammung und Heirat nur mehr erworben durch Naturalisation auf Grund eines förmlichen Gemeindebeschlusses, wobei der Abschliessungstendenz der Gemeinden entsprechend die Einkaufsgebühren immer weiter heraufgesetzt wurden. Im Armenwesen liegt also die Wurzel des persönlichen Ortsbürger-, des Heimatrechtes.

Seit der zweiten Hälfte des XVI. Jahrhunderts kam der Grundsatz auf, dass für die Aufnahme von Hintersassen in eine Gemeinde die Bewilligung der Regierung und die Bezahlung eines Schutz- und Schirmgeldes an sie erforderlich sei. Damit wurde die Verbindung zwischen der bisher ganz unabhängigen Gemeinde und dem Staat hergestellt. Die ursprüngliche Bewilligung an die Gemeinden wurde zum *Landrecht*, das die Obrigkeit bald direkt erteilte und regelmässig vom Besitz eines Gemeindebürgerrechts abhängig machte.

Die Helvetik schuf das gesamte Bürgerrechtswesen von Grund aus um und versuchte, ein kräftiges, von Kantons- und Gemeindebürgerrecht unabhängiges schweizerisches Staatsbürgerrecht einzuführen durch die Bestimmung, dass sämtliche Ortsbürger und ewigen Hintersassen helvetische Bürger sind und dass der Fremde, der 20 Jahre lang ununterbrochen in der Schweiz gewohnt hat, als Bürger eingetragen wird, wenn

er auf sein früheres Bürgerrecht Verzicht leistet. Dieses helvetische Bürgerrecht gewährte dem Inhaber das Recht zur freien Niederlassung in ganz Helvetien und die Ausübung aller individuellen und politischen Rechte am jeweiligen Niederlassungsorte. In der Absicht, die Grundlagen des Staatslebens vom engherzigen Ortsbürgerrechte zu befreien, wurde eine Einwohnergemeinde geschaffen, bestehend aus allen am Orte wohnhaften Schweizerbürgern, welche alle öffentlichen Bedürfnisse der Gemeinde in den Kreis ihrer Wirksamkeit zu ziehen hatte und die dadurch den politischen öffentlichen Charakter eines lebendigen, organischen Gliedes der Staatsgemeinschaft erhielt. Allerdings musste hier doch wieder auf die althergebrachten Verhältnisse Rücksicht genommen werden, so wenig dies die Helvetik im übrigen zu tun liebte. Denn an nichts hing der Schweizer mehr, als an seinen Bürgergütern. Als das Direktorium Miene machte, den Räten die Ersetzung der Bürgergemeinde durch die Einwohnergemeinde vorzuschlagen, erhob sich allerorten ein Sturm der Entrüstung, die in zahllosen Adressen und Petitionen um Beibehaltung der Bürgergemeinden und Schutz ihres Eigentums Ausdruck bei den Behörden erhielt. So mussten die helvetischen Räte sich zu einem Kompromiss auf diesem Gebiet verstehen, der in den Gemeindegesetzen vom 13. und 15. Februar 1799 niedergelegt wurde. Die alte Bürgergemeinde blieb bestehen, verlor aber jede politische Bedeutung. Sie bestand aus den am Bürgergut berechtigten Bürgern, welches vom Staatseigentum ausgeschieden wurde. Diesen Bürgern, die gekauftes, ererbtes oder geschenktes Recht an Gemeinde- oder Armengütern besassen, wurde das Recht des ungestörten Genusses der Nutzungen garantiert. Der bis dahin für die öffentlichen Anstalten verwendete Ertrag der Güter fiel der Municipalität, dem Einwohnergemeinderat zur Verwendung zu; wurden darüber hinaus Steuern notwendig, so waren sie von allen Einwohnern nach dem Verhältnis ihres Vermögens zu tragen. Die Verwaltung des der Bürgergemeinde verbleibenden Bürgergutes wurde einer besonderen Behörde, der kantonalen Verwaltungskammer, übertragen. Die Armenversorgung war und

blieb Sache der Bürgergemeinde und es lag ihr die Fürsorge auch der Einwohner, nicht bloss der Bürger ob. Die Bürgergemeinden wurden vollständig geöffnet: jeder am Orte haushältlich niedergelassene Schweizerbürger hatte das Recht, Aufnahme zu verlangen, sobald er das Einkaufsgeld bezahlte. Dieses war von vornherein für jede Gemeinde durch die Verwaltungskammer unter Kontrolle des Direktoriums gesetzlich fixiert und zwar im Verhältnis zum Wert der Gemeindegüter und Armenanstalten, an welchen der Einkaufende durch den Einkauf Anteil bekam.<sup>1)</sup>

Unter der Mediationsverfassung erhielten die Kantone ihre Selbständigkeit wieder, und es wurde wieder Sache der Kantonalgesetzgebung, das Gemeindewesen zu regeln. Oeffentlich-rechtlich behielten die Gemeinden meist ihre unter der Helvetik ihnen zugeteilte Wirksamkeit bei; während die Nutzungsrechte der Einzelnen vor dieser öffentlichen Seite mehr im Hintergrund blieben und sich teilweise von der Gemeinde ablösten. Die Restaurationszeit überliess die Normierung des Niederlassungsrechtes wieder vollständig den Kantonen. Einen Fortschritt brachten erst die dreissiger Jahre des XIX. Jahrhunderts wieder. In vielen Kantonen wurden Einwohnergemeinden geschaffen; es wurde ausgeschieden die Gemeinde als Bestandteil des Staatsorganismus mit bestimmten öffentlichen Aufgaben auf ihrem Gebiet (Strassen, Polizei, Schulwesen und dergl.) und die Gemeinde als lokaler Verband individueller Bedürfnisse; teilweise zeigt sich in der Organisation eine deutliche Anlehnung an die Helvetik. In anderen Kantonen wurden Bürger- und Einwohnergemeinde nicht getrennt, aber die Bürger bildeten innerhalb derselben eine besondere Klasse, denen allein, nach Ausscheidung der Nutzungsgenossenschaften als privatrechtlicher Korporationen, das Recht auf die Gemeindenutzungen zustand. Das Heimatrecht blieb überall für die Armenpflege und Vormundschaft massgebend.<sup>2)</sup>

---

<sup>1)</sup> Oechsli, Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert.

<sup>2)</sup> Geiser, Geschichte des Gemeindewesens, in Reichesberg's Handwörterbuch. Orelli, Staatsrecht.

Die Bundesverfassung von 1848 proklamierte die Freiheit der Niederlassung als interkantonales Prinzip für die ganze Eidgenossenschaft und ordnete die Stellung der schweizerischen Niedergelassenen einheitlich in Art. 41 und 42. Der Niedergelassene erhielt alle Rechte der Bürger des Kantons, in welchem er sich niedergelassen hat, mit Ausnahme des Stimmrechts in Gemeindeangelegenheiten und des Mitanteils an Gemeinde- und Korporationsgütern. Jeder Kantonsbürger wurde als Schweizerbürger erklärt. Als solcher konnte er in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten die politischen Rechte in jedem Kanton ausüben, in welchem er niedergelassen war. Er konnte 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 zu bestimmen war, die jedoch nicht über zwei Jahre ausgedehnt werden durfte.

Seit 1848 erhielt die Einwohnergemeinde immer mehr Bedeutung und diese Tatsache fand ihren Ausdruck und ihre Bestätigung in der Verfassung von 1874. Während Art. 41<sup>1</sup> der Verfassung von 1848 die Niederlassung noch an gewisse Bedingungen — christliche Konfession, Vorlage eines Heimatscheines, eines Sittenzeugnisses und einer Bescheinigung über bürgerliche Rechte und Ehren, Ausweis über Vermögen, Beruf oder Gewerbe und die Fähigkeit, sich und seine Familie zu ernähren, fünfjähriger Besitz eines Kantonsbürgerrechts (für naturalisierte Schweizer) geknüpft hatte, liess die Verfassung von 1874 diese Beschränkungen in Art. 45 meist fallen und gewährt dem Niedergelassenen an seinem Wohnsitz nach einer Niederlassung von drei Monaten alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindebürger, mit Ausnahme des Mitanteils an Bürger- und Korporationsgütern und des Stimmrechts in rein bürgerlichen Angelegenheiten, es wäre denn, dass die Kantonalgesetzgebung etwas anderes bestimmen würde. Durch diese Bestimmungen wurden die Kantone, welche ihren Niedergelassenen diese Rechte noch nicht eingeräumt hatten, gezwungen, ihre Gesetz-

gebung dementsprechend zu ändern. Die Folge war natürlich wiederum eine bedeutende Stärkung der Einwohnergemeinde.<sup>1)</sup>

Der innere Wert des Gemeindebürgerrechtes ging immer mehr zurück. Die freie Niederlassung bewirkte, dass überall die Gemeindeeinwohner in stets abnehmender Zahl Gemeindebürger waren. Zugleich ging die Gemeindewirksamkeit immer mehr über die Privatnutzungen und rein örtlichen Interessen hinaus und griff in wichtige Teile der Staatsverwaltung ein. Die Auslagen der Gemeinden wurden nach allen Seiten hin immer grösser und immer mehr wurde erforderlich, auch die Einwohner, die also nicht Bürger waren, zur ökonomischen Beteiligung heranzuziehen. Die Folge war, dass es immer weniger möglich wurde, das Gemeinderegiment bloss in den Händen der Bürger zu belassen.

Eine weitere Folge dieser Vorgänge war die Förderung der teilweise bereits begonnenen Ausscheidungen des gesamten bisherigen Gemeindevermögens in das Gut der politischen Einwohnergemeinde und der Ortsbürger, die sich zu besonderen Gemeinden und Korporationen vereinigten. Diese bilden gewöhnlich auch heute noch die eigentliche Heimatgemeinde, die das Bürgerrecht vergibt, meist auch noch das Vormundschafts- und Armenwesen besorgt und unter Aufsicht des Staates ihre Güter verwaltet. Trotzdem der Einwohnergemeinde die überwiegende Last der Gemeindeaufgaben zufiel, kam sie bei den erwähnten Ausscheidungen meist zu kurz; die Tendenz der Bürgergemeinden war die, das abträchtliche Vermögen für sich zu behalten und den Einwohnergemeinden das unabträchtliche zu überlassen. Dr. Steiger<sup>2)</sup> ist der Ansicht, dass soweit aus dem lückenhaften Material, das über die Vermögensverhältnisse der Gemeinden vorliegt, geschlossen werden kann, heute die Einwohnergemeinden einen gewaltigen Ueberschuss der Passiven über die Aktiven aufweisen, der bei den Ortschaften von über 10 000 Einwohnern allein auf zirka 50 Millionen Franken anzuschlagen ist, während die Bürger-

<sup>1)</sup> Geiser, Gemeindewesen (Reichesberg); Orelli, Staatsrecht.

<sup>2)</sup> Steiger, Gemeindefinanzen, in Reichenberg's Handwörterbuch.

gemeinden einen Aktivüberschuss von hunderten von Millionen verzeigen. Diese im allgemeinen ungünstige Finanzlage der Einwohnergemeinden ist um so fataler, als deren Ausgaben durchschnittlich im Zunehmen begriffen sind, namentlich in den grösseren Ortschaften. Ebenso sind die Einnahmequellen beschränkt, woran nicht zum wenigsten die erwähnte vielfach ungerechte Ausscheidung von Bürger- und Einwohnergut schuld ist.

Durch die Zuweisung von ex lege eingebürgerten Ausländern an die Kantone mit der bundesrechtlichen Auflage der Erteilung eines Gemeindebürgerechts an sie werden nun die Kantone vor die Aufgabe gestellt, im Rahmen des Art. 4 und 60 BV das Verhältnis dieser Neubürger zu den Bürgergütern und ihre Nutzungsrechte daran einer Regelung zu unterziehen. Da, wo keine solchen Nutzungsgüter vorhanden sind, wird die Sache kaum Schwierigkeiten bereiten, wohl aber in denjenigen Kantonen, wo Bürgergüter noch existieren. Hier wird es sich grundsätzlich im wesentlichen um zwei Auswege handeln können: entweder die Oeffnung des Bürgerrechts in irgend einer Form oder aber die Loslösung des Heimat- und Bürgerrechtes vom Nutzungsrecht der Bürgergemeinde. Der erstere dieser Wege wäre gewiss der wünschenswertere und auch — in Ansehung des Zustandekommens der Bürgergüter — der gerechtere; allein, ob er gangbar sein wird, scheint höchst fraglich angesichts der Erfahrungen, die man im Kanton Bern gemacht hat und auf die wir weiter unten zurückkommen müssen.

Schon an der Jahresversammlung vom 20. September 1869 hat der schweizerische Juristenverein über die Frage verhandelt, ob die Aufhebung der Bürger- und Genossengemeinden und die Verwendung des Vermögens derselben zu allgemeinen Gemeindezwecken staatsrechtlich zulässig und nationalökonomisch zu empfehlen sei. Der Referent, Obergerichtspräsident Dr. Bühler von Luzern, gelangte damals zu folgenden Schlüssen, denen die Versammlung ihre Zustimmung gab:

1. Die Aufhebungen der bürgerlichen Nutzungen und die Verwendung der letzteren zu allgemeinen Gemeindezwecken ist, wo nicht ausnahmsweise besondere landwirtschaftliche

Verhältnisse eine Modifikation erfordern und mit Ausnahme allfällig der persönlichen Nutzung von Pflanzland durch Arme, nationalökonomisch zu empfehlen.

2. Gewisse Nutzungen, wie die sogen. Realrechte, Häusergerechtigkeiten und andere in Privatverkehr gekommene Rechstsamen sowie gewisse Nutzungsgüter, welche infolge nachweisbarer Einwirkung grundherrschaftlicher Verhältnisse nie eine Beziehung zur ganzen Gemeinde hatten oder nachweisbar gerade behufs privatrechtlicher Association entstanden sind, sind wohlerworbene Privatrechte, die nur auf dem Expropriationswege öffentlichen Zwecken dienstbar gemacht werden können.

3. Diese stets nachzuweisenden und keineswegs zu vermutenden Ausnahmen abgerechnet, sind die bürgerlichen Nutzungen keine wohlerworbenen Privatrechte, sondern mit der Benutzung anderer öffentlicher Sachen, wie der Brunnen, Plätze etc. rechtlich auf gleiche Linie zu stellen, wie dies auch in den alten Formeln und Bürgerbriefen geschehen ist.

4. Die riesig gewachsenen Gemeindebedürfnisse angesichts der historisch nachweisbaren Korrelation, in der die Gemeindebelasten und die Nutzungen gestanden sind, die wahre Zweckbestimmung der gemeinen Güter, dem Gesamtinteresse zu dienen, bei veränderter Auffassung darüber, auf welche Weise heutzutage „dem gemeinen Wesen“ eines Ortes am besten gedient werde, endlich der Umstand, dass die gegenwärtige egoistische Entwicklungsstufe der Benutzungsweise gemeinen Gutes das Produkt einer politischen wie ökonomischen Usurpationsperiode ist und das verstärkte Aufsichts- und Gesetzgebungsrecht des Staates in allen öffentlichen Gemeindesachen rechtfertigen die gesetzliche Aufhebung, eventuell die Subsidiarität der nicht privatrechtlichen bürgerlichen Nutzungen zu Gunsten öffentlicher Gemeindezwecken, resp. die Aufhebung der öffentlichen Nutzungskorporationen und die Wiedervereinigung des daherigen Gutes mit dem öffentlichen Gemeindegut, wogegen den neuen Einkaufsgenossen derjenige Teil der Einkaufssumme und Zinsen zu restituieren ist, welcher allfällig nicht bereits durch bezogene Nutzungen vergütet wäre.

5. Ausscheidungen von Nutzungsgütern aus den Gemeindegütern sind zu vermeiden, wo sie stattgefunden, ist als praktisch erreichbares Ziel die obligatorische Liquidation der öffentlichen Korporationsgüter auf der Basis anzustreben, dass ein Teil dem allgemeinen Gemeindegut wieder zuzuscheiden, ein anderer aus Billigkeitsgründen in der Form von Kapital, z. B. von auf die Korporationsgüter hypothekierten Obligationen der öffentlichen Gemeinde unter die gegenwärtig Nutzenden zu Privateigentum zu verteilen wäre.<sup>1)</sup>

Wenn also auch rechtlich klarliegt, dass die Bürgergüter wenigstens zum Teil in das öffentliche Gemeindegut gehören, so kann an ihre Aufhebung zu Gunsten öffentlicher Gemeindezwecke, wie sie durch diese Resolution postuliert worden ist, doch *de facto* kaum gedacht werden. Die Geschichte der Gemeindeorganisation und des Gemeindebürgerrechts des Kantons Bern zeigt in höchst lehrreicher Weise, wie sich die Praxis zu solchen Vorschlägen der Theorie stellt. Da die Erfahrungen, welche hinsichtlich dieser ganzen Frage im Kanton Bern gemacht worden sind, auch heute wieder von Bedeutung und Interesse sind, so sei uns gestattet, etwas näher darauf einzutreten. Wir folgen in der Hauptsache der Darstellung von Dr. Karl Geiser, Ueber die Entwicklung und Neugestaltung des Gemeindewesens im Kanton Bern.

Nach dem Sturz der Helvetik und Mediation und ihrer Gemeindegesetzgebung wurde im Kanton Bern eine Kommission eingesetzt, um Vorschläge für eine einheitliche Organisation des Gemeindewesens auszuarbeiten; ein Erfolg wurde indessen nicht erzielt. Auch das Gemeindegesetz vom 20. Dezember 1833 brachte keine zufriedenstellende Lösung, es hielt an der von der Helvetik eingeführten Unterscheidung von Bürger- und Einwohnergemeinde fest, vermochte aber nicht, die Scheidung in der Art durchzuführen, dass die Burgergemeinden zu blossen privatrechtlichen Genossenschaften wurden; dieselben behielten vielmehr öffentlichrechtliche Funktionen, insbesondere die Er-

---

<sup>1)</sup> Verhandlungen des schweizer. Juristenvereins IX. Jahresversammlung 1869 St. Gallen.

teilung des Bürgerrechtes, bei. Ferner blieben sie im Besitz ihres Vermögens, dagegen sollte der Ertrag desselben insoweit zu öffentlichen Zwecken verwendet werden, als es bisher geschehen war. Diese unklare Bestimmung gab Anlass zu endlosen Streitigkeiten; die Burgergemeinden wiesen für die öffentlichen Bedürfnisse nur an, was ihnen beliebte; dadurch waren die Einwohnergemeinden gezwungen, immer höhere Tellen auszuschreiben und zwar teilweise für Ausgaben, die nur den Burgern zu gute kamen.

Das Gemeindegesetz von 1852,<sup>1)</sup> welches in § 1 das Ortsburgerrecht als die Grundlage des Staatsbürgerrechtes bezeichnet, suchte die Lösung in der Vereinigung der Einwohner- und Burgergemeinde zu einer sogenannten gemischten Gemeinde mit gemeinsamer Verwaltung, und wo eine solche Vereinigung nicht zustande kam, in einer Vermögensausscheidung. Die Bestimmung sämtlicher Gemeindegüter sollte gemäss § 42 ausgemittelt und amtlich festgestellt werden, ob oder wie weit sie einen öffentlichen, örtlichen oder rein bürgerlichen Zweck hatten; kam zwischen Bürger- und Einwohnergemeinde hierüber keine Verständigung zustande, so hatte ein schiedsrichterlicher Entscheid zu erfolgen. Verwaltung und Eigentum der Güter mit allgemein örtlichem Zweck hatten sodann an die Einwohnergemeinde überzugehen, die eigentlichen Nutzungsgüter verblieben der Burgergemeinde. Ein Gesetz vom 10. Oktober 1853 hatte die Bestimmung, die gerichtliche Ausmittlung und Festsetzung des Zwecks der Gemeindegüter zu ordnen. Allein auch diese Regelung führte nicht zum gewünschten Ziel und ohne das Einschreiten der Regierung hätten die Einwohnergemeinden an den meisten Orten nichts bekommen, als die Vermögensstücke, von denen schlechter Dings nicht bestritten werden konnte, dass sie allgemeinen öffentlichen Zwecken dienten, wie die Wege, öffentliche Plätze, Spritzenhäuser, Schulhäuser etc. Trotz der Intervention der Regierung aber blieben da, wo burgerliche Kor-

---

<sup>1)</sup> Sammlung der Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern, Bd. XVI Gemeindewesen, S. 30 f.

porationen vorhanden waren, durchschnittlich beinahe zwei Drittels sämtlicher Gemeindegüter in deren Händen und zwar die wertvolleren, während die Einwohnergemeinden mit unabtrüglichen Stücken oder solchen abgefunden wurden, die einen kostspieligen Unterhalt erforderten. Bis in die 70er Jahre dauerten diese Ausscheidungen und damit diese Streitigkeiten fort; alle Teile waren unzufrieden und immer vernehmbarer war die Ansicht, die Ausscheidungen seien überhaupt ein Fehler und stünden einer gesunden Regelung der Verhältnisse im Wege.

Schon im Jahre 1862 versuchten Prof. König und Fürsprech Rud. Brunner das Problem von einer anderen Seite aus zur Lösung zu bringen. Sie wiesen nach, dass Nutzungsgüter ohne öffentlichen Zweck nicht nur für die Bürgerschaft schädlich und demoralisierend wirken, sondern auch Haupthindernis für die Schaffung einer einheitlichen politischen Gemeinde seien. Sie reichten deshalb dem Grossen Rat ein Gesuch ein, dahingehend, es seien die burgerlichen Nutzungsgüter zu liquidieren. Zwei Gesetzesentwürfe von 1873 und 1875 wollten dieser Idee in der Weise gerecht werden, dass sie den Burgermeinden eine freiwillige Liquidation gestatten wollten, wobei aber die Hälfte des Vermögens, das nicht zu gemeinnützigen Zwecken oder zu Nutzniessung durch Arme oder rechtsamlose Bürger bestimmt war, der Einwohnergemeinde zufallen sollte; diejenigen Burgergemeinden, welche ihr Vermögen nicht liquidieren, sollten verpflichtet sein, die Hälfte des Ertrages ihrer Nutzungsgüter der Einwohnergemeinde zu öffentlichen Ortszwecken zu überlassen.

Alle diese Vorschläge und Entwürfe blieben jedoch resultatlos; im Jahre 1876 wurde nämlich beschlossen, auf die Gesetzesentwürfe betr. die Liquidation der Burgergüter nicht einzutreten. Erst anlässlich der Revision der Staatsverfassung, welche durch ein Initiativbegehr vom 3. Juni 1882 veranlasst worden war, wurde die Frage wieder pendent. Der Verfassungsentwurf nahm folgende Regelung in Aussicht. In einem und demselben Gemeindebezirk sollte nur eine Gemeinde als Verband aller in diesem Bezirk wohnhaften Personen existieren; dieser Gemeinde sollten alle bisherigen allgemeinen

bürgerlichen Armen- und Nutzungsgüter zufallen. Den zur Zeit berechtigen Nutzniessern sollte jedoch bis zu ihrem Absterben alljährlich der Wert der Nutzungen entrichtet werden; abgesehen hiervon sollte in denjenigen Gemeinden, in denen eine Steuer zur Besteitung der öffentlichen und Gemeindebedürfnisse erhoben wird, die Verteilung von Nutzungen irgend welcher Art untersagt sein. Der Verfassungsentwurf wurde jedoch am 1. März 1885 mit 56,443 gegen 31,460 verworfen. Dieser Ausgang war hauptsächlich der starken Opposition gegen die vorgeschlagene Uebertragung der Burgergüter an die Einwohnergemeinden zuzuschreiben und bewies mit aller nur denkbaren Deutlichkeit, dass jede Lösung der Frage ausgeschlossen sei, welche den ungeschmälerten Fortbestand der Nutzungsgüter in irgend einer Weise in Frage stellen könnte.

Man versuchte deshalb nunmehr die Regelung der Gemeindeverhältnisse auf ganz anderem Boden, nämlich auf demjenigen der Loslösung des Bürgerrechts vom Nutzungsrecht der Burgergemeinde. Schon im Jahre 1865 hatte ein Vorschlag vom Regierungsrat Kurz diese Seite der Frage zum Ausgangspunkt genommen. Hiernach sollten die Burgergemeinden als Nutzungskorporationen bestehen bleiben, ebenso sollte ihnen ihr Vermögen ungeschmälert verbleiben; hingegen sollten nur noch ausnahmsweise diejenigen Burgergemeinden, welche das Armen- und Vormundschaftswesen selbst besorgen, Bürgerrechte in öffentlichrechtlichem Sinn erteilen dürfen und die Bürgerrodel führen. An allen übrigen Orten sollten diese Funktionen, sowie die Erteilung der Heimatscheine, an die Einwohnergemeinde übergehen, so dass diese fortan Heimatgemeinde würde. Heimatrecht und Nutzungsrecht sollten also in keinem Zusammenhang mehr stehen. Diese Vorschläge blieben vorderhand ohne Berücksichtigung.

Nach der Verwerfung der Verfassungsrevision von 1885 ruhte die Frage bis 1890. In diesem Jahre wurde im Grossen Rate ein Anzug auf Wiederanhandnahme der Verfassungsrevision erheblich erklärt, dessen Resultat die Verfassung vom 4. Juni 1893 war. In der Botschaft des Regierungsrates zur neuen Verfassung von 1891 wurde hinsichtlich der künftigen

Ausgestaltung des Gemeindebürgerrechtes unter anderem folgendes ausgeführt: Eine neue Gestaltung des Bürgerrechts-erwerbes auf gesunder Grundlage muss an dem gegenwärtigen Inhalte des Gemeindebürgerrechts die öffentlichrechtliche Seite desselben von der privatrechtlichen unterscheiden. Oeffentlichrechtliche Attribute des Heimatrechtes sind: die Vormundschaftspflege, eventuell auch die Armenpflege, sowie das Recht auf einen Heimatschein; privatrechtlich ist dagegen die Anteilberechtigung an den Gemeindenutzungen. In erster Beziehung ist der Staat im Interesse der Rechtsordnung befugt, die Gemeinden zur Aufnahme von Bürgern unter den der Natur der Sache angenommenen Voraussetzungen (guter Leumund, nicht kriminalisiert, nicht armengenössig) zu verpflichten, wenn der sich hiefür Anmeldende bereits Bürger einer anderen Gemeinde des Kantons ist, in der betreffenden Gemeinde Wohnsitz hat und die Einkaufstaxe in das Armengut entrichtet. Die Einkaufsgebühr muss ebenfalls gesetzlich bestimmt werden, indem sie sich im grossen und ganzen nach dem Betrage des vorstehenden Armengutes oder sonstiger Wohltätigkeitsanstalten (Spital, Waisenhaus usw.) und der Zahl der Gemeindebürger zu richten haben wird. Hat der Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde eine grössere Zeit, z. B. zehn Jahre lang gedauert, ohne dass der Kandidat für sich und seine Angehörigen Armenunterstützung genossen hat, und sind auch die übrigen gesetzlichen Voraussetzungen vorhanden, so sollte die Einbürgerung eine unentgeltliche sein. Was dagegen die Mitberechtigung an den Gemeindenutzungen anbetrifft, so wäre der Einkauf in dieselben der Vereinbarung zwischen dem zuständigen Korporationsorgan und dem neuen Gemeindebürger bzw. der Reglementierung durch die Nutzungskorporation zu überlassen, immerhin unter Vorbehalt des Beschwerderechtes gegen übermässige oder chikanöse Forderungen, sowie gegen unrichtige Anwendung der Reglemente. Der Einkauf in das Nutzungsrecht müsste als ein selbständiges Rechtsgeschäft behandelt werden, das zwar die Eigenschaft eines Gemeindebürgers zur Voraussetzung hätte, aber nicht mehr einen notwendigen Bestandteil des Bürgerrechtserwerbes bilden würde. Es würde

also künftig nur noch eine Gemeinde bestehen, welche sämtliche öffentlichrechtliche Angelegenheiten der Ortsverwaltung zu besorgen hätte; immerhin mit der Modifikation, dass den Einwohnern bei der Behandlung von rein bürgerlichen Angelegenheiten, wie Aufnahme in das Bürgerrecht, Vormundschafts- und eventuell auch Armenpflege, kein Stimmrecht in der Gemeindeversammlung zukäme. Neben dieser öffentlichen Gemeinde beständen die Nutzungsgemeinden und Korporationen, welche die Vermögensverwaltung, die Reglementierung der Nutzungsberechtigung und die Aufnahme neuer Nutzungsgenossen zu besorgen hätten; ihr Vermögen bliebe nach wie vor unteilbares Gemeinde- oder Korporationsgut und als solches der Oberaufsicht der Staatsbehörden unterstellt. Auf diese Weise würde es möglich sein, von der fatalen Zweispurigkeit im Gemeindewesen, wie es sich durch die Umgestaltung des Niederlassungswesens einerseits und die starre Abgeschlossenheit der Bürgergemeinde anderseits nach und nach herausgebildet hat, zurückzukommen und die Verwaltung der öffentlichen Gemeindeangelegenheiten wieder auf ihre natürliche Grundlage abzustellen.

In der neuen Verfassung des Kantons Bern vom 4. Juni 1893 kamen diese Erwägungen und Tendenzen allerdings nicht zum Ausdruck; dieselbe besagt lediglich, das Gemeindebürgerrecht bilde die Grundlage des Kantonsbürgerrechtes, die Bestimmungen über den Erwerb des Bürgerrechtes und den Verzicht auf dasselbe, sowie über den öffentlichrechtlichen Inhalt des Gemeindebürgerrechtes seien Sache der Gesetzgebung (Art. 64), das Gesetz bestimme die Organisation der Gemeinden (Art. 65).

Eine Änderung des Gemeindegesetzes hat inzwischen nicht stattgefunden, so dass immer noch dasjenige von 1852 in Kraft besteht. Das Gutachten, das Dr. K. Geiser im Auftrag der Gemeindedirektion im Jahre 1903 über die Revision dieses Gemeindegesetzes erstattet hat, gelangt zum Schlusse, die Konsequenz erfordere es, die Einwohnergemeinde zur Heimatgemeinde auszubauen, d. h. ihr die Befugnis einzuräumen, das Bürgerrecht oder vielmehr

das Heimatrecht zu erteilen. Dieses Bürgerrecht hätte mit dem jetzigen nur die öffentlichrechtliche Seite gemeinsam, die Nutzungen würden damit in keinem Zusammenhang stehen. Der Einkauf in dieselben wäre ein besonderes, selbständiges Rechtsgeschäft, das mit der Bürgergemeinde abzuschliessen wäre oder auch ganz weggelassen werden könnte. Ferner sollte als Regel vorgeschrieben werden, dass der Bewerber in der Regel das Heimatrecht seines Wohnortes erwerben soll.

Den Grundgedanken dieses Gutachtens folgt der Entwurf der Gemeindedirektion zu einem Gesetze über das Gemeindewesen und das Gemeindebürgerrecht (Heimatrecht) vom Juli 1905,<sup>1)</sup> das zur Zeit bei den zuständigen Behörden in Beratung steht. Die Grundlage des Kantonsbürgerrechts bildet das Gemeindebürgerrecht (Heimatrecht), dessen Erteilung grundsätzlich den Einwohnergemeinden zusteht und ausserdem nur noch solchen Bürgergemeinden zugestanden wird, die noch eigene Armenpflege und Vormundschaft führen. Die Einwohnergemeinden sind verpflichtet, Kantonsbürgern, die bei ihnen seit zwei Jahren den polizeilichen Wohnsitz haben, das Heimatrecht auf einfache Anmeldung hin unentgeltlich zu erteilen; Schweizerbürgern aus anderen Kantonen, die gut beleumdet, bürgerlich ehrenfähig, seit fünf Jahren in der Wohngemeinde niedergelassen sind und Gemeindesteuern bezahlt haben, sind den Kantonsbürgern gleichgestellt, sofern von ihrem Heimatkanton Gegenrecht gehalten wird.

Man sieht aus dem Gesagten, dass die Absicht des Gesetzgebers dahingeht, die Einwohnergemeinde zur Heimatgemeinde auszugestalten und ihr die Befugnis zu gewähren, ein Gemeindebürgerrecht mit öffentlich-rechtlichem Inhalt zu erteilen, während die Nutzungen damit in keinem Zusammenhang mehr stehen.

Soviel über den Gang der Angelegenheit im Kanton Bern. Die Darstellung zeigt, dass es ein beinahe hoffnungsloses Unterfangen wäre, die Rechte der Bürgergemeinden an ihrem Vermögen auch nur von ferne tangieren zu wollen. Man

---

<sup>1)</sup> Vortrag der Gemeindedirektion des Kantons Bern, vom Juli 1905.

wird mithin in denjenigen Kantonen, welche solche Bürgergüter besitzen, wohl am ehesten dazu gelangen, grundsätzlich denjenigen Weg zu beschreiten, den der Kanton Bern eingeschlagen hat und der zu einer gründlichen Neuordnung der Heimatrechtsverhältnisse im dargestellten Sinne führt. Der Neubürger erhält dann ein Heimatrecht und damit alle öffentlichen Rechte des Kantons und der Gemeinde, ohne das Bürgergut zu belasten, so dass kein Grund mehr vorliegt, dieserhalb gegen die unentgeltliche Einbürgerung Opposition zu machen.

Dass die hier angedeutete Lösung der Frage auch den niedergelassenen Schweizerbürgern, die sich im Niederlassungskanton naturalisieren wollen, zu gute käme, liegt auf der Hand.

Mit nicht weniger Schwierigkeiten, als die Regelung der Stellung der Neubürger zu den Bürgergütern sie darbietet, ist diejenige der Armenfürsorge für diese Neubürger verbunden. Man möge das Heimatrecht als mit einer Bürger- oder mit einer Einwohnergemeinde verbunden sich denken, immer gehört zu seinem Wesen die Unterstützungs pflicht, deren sie sich nicht entziehen kann. Mit dieser Tat sache hatte schon die Helvetik sich abzufinden und sie musste gerade auf diesem Gebiete dem Althergebrachten Konzessionen machen. Ihre Schöpfung eines vom Ortsbürgerrecht losgelösten Schweizerbürgerrechts hatte zur notwendigen Konsequenz, dass die Armenversorgung auf ganz neue Grundlagen gestellt wurde, denn an wen sollte sich der Unterstützungsbedürftige Staatsbürger wenden, der kein Ortsbürger- und kein Heimatsrecht besass? Zu einer so tief gehenden Reform, wie sie die Verstaatlichung des Armenwesens erforderte, fand nicht einmal die Helvetik den Mut, und so sah sie sich, um nicht eine Klasse von Staatsbürgern anwachsen zu lassen, für die die Armenversorgung ganz in der Luft stand, schon am 8. Januar 1801 gezwungen, die Erteilung von helvetischen Bürgerrechtsbriefen einstweilen zu suspendieren und am 10. August 1801 erliess der gesetzgebende Rat ein Gesetz, das die Aufnahme ins helvetische Bürgerrecht von der vom Bewerber vorher zu erlangenden Zusicherung einer Gemeinde, dass sie ihn in ihr Heimatrecht aufnehmen werde, abhängig mache. Damit

war unter der Helvetik selber wieder das Ortsbürgerrecht als unerlässliche Grundlage des Staatsbürgerrechts anerkannt worden.<sup>1)</sup>

Die Gemeinde, in welcher der Neubürger-Heimatrecht besitzt, hat für ihn im Verarmungsfalle zu sorgen und es erfordert mithin nach dieser Richtung eine neue Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes von den Kantonen bzw. den Gemeinden gewisse Opfer. Trotzdem sollte angenommen werden dürfen, dass daraus der Einbürgerung von Ausländern keine unüberwindlichen Schwierigkeiten entstehen werden. Einmal ist in Betracht zu ziehen, dass die Wirkung der Zwangseinbürgerung sich hauptsächlich äussern wird in den grossen Industrie- und Fremdenkantonen, viel weniger dagegen in den Landkantonen, deren Bevölkerung relativ wenig Ausländer enthält. Diese Industriekantone besitzen nun aber bereits alle wohleingerichtete und gut fundierte Armenpflegen und Wohltätigkeitseinrichtungen, nicht nur für Bürger, sondern auch für Niedergelassene, so dass ihnen aus neuem Zuwachs von unterstützungsbedürftigen Neubürgern keine unerschwinglichen Lasten entstehen werden. Dr. C. A. Schmid in seiner Schrift über die Fremdenfrage äussert sich darüber mit Recht folgendermassen: „Das populärste und auch in der Tat das wirksamste Bedenken gegen die fortschrittliche Einbürgerungspolitik ist der Einwand der wachsenden Armenlast. Dem gegenüber ist zu bemerken, dass durch die Einbürgerung an der tatsächlichen Armenlast nichts geändert wird. Die gleichen Leute, die als Niedergelassene schon unterstützt sind, figurieren dann im Armenrodel wieder als Bürger“. Und der gleiche, in Armenfragen erfahrene und sachverständige Autor erklärt in einem im „Armenpfleger“ vom 1. Mai 1909 enthaltenen Aufsatz über die schweizerische Ausländerfrage folgendes:

1. Die hiesigen Ausländer stehen durchschnittlich in den besten Jahren, wo also höchstens mit einer vorübergehenden Belastung der Armenpflege gerechnet werden dürfte und müsste. Diese Armenpflege würde uns keineswegs drücken.

---

<sup>1)</sup> Oechsli, Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert.

2. Heute schon sind diese Armenlasten wirklich von uns getragen, indem ja die Ausländer im Bedürftigkeitsfalle von unserer freiwilligen Ortsarmenpflege und vom Staat (gemäss Staatsverträgen) tatsächlich unterstützt werden.

3. Eine Verminderung der Armenlast wird sofort dadurch bewirkt, dass die Ausländer, die eingebürgert sind, alsdann den Armenpflegen unterstehen und also auch disziplinarisch behandelt werden können, was heute eben nicht der Fall ist, umsoweniger, als die Haagerkonvention über Vormundschaft im gleichen Sinne wirkt. Es ist also mit dem Bedenken wegen der Armenlast nichts.

Sodann ist nicht ausser Acht zu lassen, dass der Bürgerzuwachs den Gemeinden nicht nur Lasten, sondern auch Vorteile bringen wird. Denn es ist mit Sicherheit anzunehmen, dass von den *jure soli* eingebürgerten Ausländerkindern die überwiegende Mehrzahl nicht armengenössig ist oder werden wird, sondern sich in Verhältnissen befindet, oder in solche gelangen wird, die sie als Steuerzahler den Gemeinden willkommen machen, ganz abgesehen von den immateriellen Werten, die sie ihnen zuführen können. Endlich darf darauf hingewiesen werden, dass der Bund durch seine bisherige Sozialgesetzgebung schon die Lasten der Armenkassen im ganzen Gebiet der Schweiz herum wesentlich vermindert hat und dass diese Armenkassen eine weitere bedeutende Erleichterung durch die Einführung der eidgenössischen Versicherungsgesetze erfahren werden.

Unter diesen Umständen sollte heute noch möglich und erreichbar sein, was im Jahre 1850, in den ersten Zeiten des Bundesstaates, möglich und erreichbar war, als durch Erlass des Bundesgesetzes, die Heimatlosigkeit betreffend, den Kantonen und Gemeinden Lasten aufgebürdet wurden, die unter den damaligen Verhältnissen doch als sehr drückende empfunden werden mussten. Und dennoch nahm man sie auf sich als Ausfluss einer politisch dringenden Notwendigkeit und ertrug sie. Heute präsentiert sich die Frage der Einbürgerung von Ausländern als eine Notwendigkeit allerwichtigster Natur, von deren richtiger und rechtzeitiger Behandlung die Wohlfahrt

des Landes und der Nation wesentlich abhängt. Dafür ein Opfer zu bringen, sollte man auch heute die Kantone und Gemeinden bereit finden, zum allermindesten in der Weise, dass sie, wenn nicht alle, so doch den Hauptanteil der Armenkosten für die ihnen zufallenden Neubürger übernehmen.

Der Einsicht, dass die Einbürgerungsfrage wesentlich von der Regelung des Armenrechtes abhängt und dass diese letztere kaum ohne Mitwirkung des Bundes möglich ist, kann sich heute wohl niemand mehr verschliessen. Nach welchen Gesichtspunkten diese Regelung des Armenrechtes aber vorzunehmen ist, darüber gehen die Ansichten auseinander, was bei der Zerfahrenheit, die in dieser Materie herrscht und bei der Mangel- und Lückenhaftigkeit des Materials über die meisten Seiten der Frage sehr wohl erklärliech ist. Hierüber jetzt schon positive Vorschläge zu formulieren, halten wir für unmöglich, eben weil das Tatsachenmaterial, aus welchem erst sich die Situation klar beurteilen lassen wird, unzulänglich ist und nach den verschiedensten Richtungen hin der Ergänzung bedarf. Nachdem der Nationalrat in seiner Junisession das Einbürgerungs-  
postulat seiner Geschäftsprüfungskommission pro 1908, wenn auch nur in allgemeiner Fassung, dem Bundesrate überwiesen hat, wird dieser gezwungen sein, die Frage in allen ihren Zusammenhängen und Konsequenzen zu untersuchen und zu diesem Zweck das erforderliche Material zu sammeln.

Diese Prüfung wird auch dazu führen, in Abänderung des Art. 45 BV das schweizerische Niederlassungswesen befriedigender zu ordnen, als das jetzt der Fall ist. Die Lösung dieses Problems wird wohl gefunden werden können auf der Basis einer wesentlich territorialen Armenfürsorge, also durch Einführung des Wohnortprinzipes an Stelle des Heimatprinzipes, dem bisher, wenigstens formell, alle Kantone der Schweiz mit Ausnahme von Bern und Neuenburg huldigen. Dieses Heimatprinzip hat sich überlebt: es war begründet zu einer Zeit, wo Kantone und Gemeinden in sich und gegeneinander fest abgeschlossen waren. Allein dem Grundsatz der Freiheit der Niederlassung entspricht es nicht, sondern erweist sich immer deutlicher als ein unhaltbares Prinzip; die Ausweisung von

verarmten Niedergelassenen und die Zuschreibung derselben an ihre Heimatgemeinde widersprechen ihm. Mit der starken Bevölkerungsbewegung von Kanton zu Kanton und von Gemeinde zu Gemeinde nehmen auch die Verarmungen am Niederlassungsorte zu und damit vermehrt sich entsprechend die Zahl der Ausweisungen, die oft zu den grössten Härten führen, weil sie meist Personen betreffen, die in ihrer sogenannten „Heimat“ vollständig fremd sind. Während die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter längst geordnet sind, entbehren die armenrechtlichen Verhältnisse dieser Personen noch jeglicher Regelung nach einheitlichen Gesichtspunkten, und doch sind die Folgen, die aus dem Mangel einer solchen Regelung resultieren, von grösster Wichtigkeit und Bedeutung für unser staatliches und nationales Leben. Diese Regelung muss also an die Hand genommen werden. Sie kann rationell erfolgen dadurch, dass grundsätzlich dem Niederlassungsorte die Armenpflege der Niedergelassenen überbunden wird, wie Art. 45 der Bundesverfassung es für vorübergehend Arme eigentlich jetzt schon voraussetzt. Ein dahingehender Antrag ist schon anlässlich der Verfassungsrevision von 1874 gestellt und demselben die weitere Bestimmung beigefügt worden, dass die Kosten einer solchen Armenpflege vom Heimatkanton, von der Heimatgemeinde und vom Niederlassungsorte zu gleichen Teilen zu tragen seien. Von anderer Seite wurde vorgeschlagen, dem Niederlassungsorte die Armenpflege des Niedergelassenen dann zu überbinden bzw. den Entzug der Niederlassung wegen Verarmung dann nicht mehr zuzulassen, wenn die Niederlassung in einem Kanton eine gewisse Zeitspanne (fünf resp. zehn Jahre) erreicht habe. Alle diese Vorschläge wurden damals abgelehnt; sie dürften aber dazu geeignet sein, heute den Weg zu weisen, auf dem vorgegangen werden könnte.

Es ist klar, dass aus einer rationellen Lösung dieser Frage sich auch eine solche des Einbürgerungsproblems von Kanton zu Kanton entwickeln kann. Wenn der niedergelassene Schweizerbürger an seinem Wohnort unterstützungsberechtigt ist, so verliert für ihn das Gemeindebürgerrecht dieses

Ortes wesentlich an Interesse; er ist, auch im Verarmungsfalle, dem Kantonsbürger und dem eingebürgerten Ausländer vollständig gleichgestellt, ohne sich am Wohnort einbürger zu müssen. Er wird dies bloss dann tun, wenn ihm das Bürgerrecht des Wohnortes ohne Schwierigkeiten zugänglich ist. Die Gemeinden ihrerseits werden keinen Grund mehr haben, dem bei ihnen niedergelassenen Fremden die Einbürgerung zu erschweren, wenn sie ihn im Verarmungsfalle doch unterstützen müssen.

Eines wird man sich bei allen diesen Bestrebungen nicht verhehlen können, dass nämlich die Bearbeitung dieser Materie und ihre Förderung bis zum Erlass gesetzgeberischer Bestimmungen Jahre beanspruchen wird. Mit dem Erlass eines schweizerischen Bürgerrechtsgesetzes so lange zuzuwarten, scheint uns aber angesichts des bedrohlichen Standes der Ausländerfrage für unangängig, denn es ist als sicher anzunehmen, dass die diesjährige Volkszählung Ausländerziffern ergeben wird, welche diese Frage noch in weit bedrohlicherer Weise werden erscheinen lassen, als dies im Jahre 1900 der Fall war. Es wird also möglicherweise die Frage entstehen, ob nicht die armenrechtliche Seite des Einbürgerungsproblems von Ausländern, unvorsichtig einer grundsätzlichen und einheitlichen Regelung des Armenwesens im Sinne vorstehender Ausführungen, durch Massnahmen des Bundes geordnet werden könnte, die, ohne jene einheitliche Regelung zu präjudizieren, die Durchführung eines neuen, auf dem Prinzip der Zwangseinbürgerung beruhenden Bürgerrechtsgesetzes ermöglichen würden. Welcher Art diese Massnahmen wären, ist hier nicht zu erörtern; nur das sei gesagt, dass es sich darum handeln wird, solchen Kantonen, denen aus der Zwangseinbürgerung wirkliche Mehrlasten an ihren Armengütern erwachsen, die zu tragen sie nicht vermögen, in irgend einer Form von seiten des Bundes Hilfe zu gewähren.



## Verzeichnis der benützten Literatur.

---

- Amtliche Stenographische Bulletins der Schweizer. Bundesversammlung XII und XIII.**  
**Anderegg**, Geschichte des Armenwesens, in Reischesberg Handwörterbuch I, 1903.  
— Statistik des Armenwesens, in Reischesberg Handwörterbuch I, 1903.  
**Bader**, Zivilrechtliche Verhältnisse, 1908.  
**Bahrfeldt**, Verlust der Staatsangehörigkeit, 1903.  
**Bertheau**, Niederlassungsfreiheit, Gewerbefreiheit und politische Stimm-  
berechtigung, 1895.  
**Bern**, Sammlung der Gesetze, Dekrete und Verordnungen, Band XVI.  
**Berney**, La nationalité à l'Institut de droit international, in Revue du droit  
public, VIII, 1897.  
**Bisocchi**, Acquisto e perdita della nazionalità, 1907.  
**Bloch**, Das Niederlassungsrecht der Schweizer, in Zeitschrift für schweize-  
risches Recht, XXIII, 1904.  
**Blumer-Morel**, Bundesstaatsrecht. 1877/1887.  
**Bodmann**, Die Rechtsverhältnisse der sogen. „sujets mixtes“, in Labands  
Archiv für öffentliches Recht, XII, 1897.  
**Bonfils**, Lehrbuch des Völkerrechts, 1904.  
**Botschaft des Bundesrates** betr. Revision der Bundesverfassung vom 17. Juni 1870.  
" " " " " " " 4. Juli 1873.  
" " " " zum Schweizer. Bürgerrechtsgesetz vom 2. Juni 1876.  
" " " " " " " 20. März 1901.  
" " " " " " " betr. die politische Stimmberchtigung der Schweizerbürger vom  
20. Oktober 1874.  
**Botschaft** betreffend die politischen Rechte der Niedergelassenen und Auf-  
enthalter etc. vom 25. Oktober 1876.  
**Botschaft** betr. die politischen Rechte der Schweizerbürger vom 2. Juni 1882.  
**Brunner, R.**, Das burgerliche Nutzungsgut, 1884.  
**Bühler**, Die Aufhebung der Bürgergemeinden, Referat, in Verhandlungen des  
Schweizerischen Juristenvereins IX, Jahresversammlung 1869.  
**Burckhardt**, Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung.  
**Cahn**, Das Reichsgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Reichs-  
und Staatsangehörigkeit, 1908.  
**Carlin**, Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts, in Zeitschrift für  
Schweizerisches Recht, XIX, 1900.

- Cogordan**, La nationalité au point de vue des rapports internationaux, 1879.
- Convention entre la Suisse et la France, et circulaires**, 1896—1904.
- Denkschrift über die Assimilation der Ausländer in der Schweiz**, Genf 1909.
- Dubs**, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1877/78.
- Fleiner**, Schweizerbürgerrecht, in Zeitschrift für Schweizer. Recht, XXIII, 1904.
- Geering und Hotz**, Wirtschaftskunde der Schweiz, 1908.
- Geiser**, Geschichte des Armenwesens im Kanton Bern, in Zeitschrift für schweizerische Statistik, 29 und 30.
- dto. Entwicklung und Umgestaltung des Gemeindewesens im Kt. Bern, 1903.
- dto. Geschichte des Gemeindewesens, in Rechesberg Handwörterbuch II, 1905.
- Geschäftsberichte des Bundesrates**, diverse Jahrgänge.
- Hartmann**, Stellung der Ausländer im Schweizerischen Bundesstaatsrecht, in Zeitschrift für Schweizerisches Recht, XXVI, 1907.
- Hilty**, Bundesverfassungen, 1891.
- „ Helvetik. 1878.
- Huber**, Schweizerisches Privatrecht.
- Im Hof**, Die Erteilung des Schweizerbürgerrechts an Ausländer, in Zeitschrift für Schweizerisches Recht, XX, 1901.
- Kistler**, Gemeindeverwaltung, in Rechesberg Handwörterbuch II, 1905.
- Mamelok**, Naturalisation, in Rechesberg Handwörterbuch III, 1907.
- Marthaler**, Zur Bernischen Armengesetzreform, 1896!
- Oechsli**, Geschichte der Schweiz im neunzehnten Jahrhundert, 1903.
- Orelli**, Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, 1885.
- Protokolle über die Verhandlungen der Kommissionen und der Eidgenössischen Räte über die Verfassungsrevision 1871/72 und 1873/74**.
- Reus**, Ueber Kollision der Gesetze über den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit, 1898.
- Rieser**, Das Schweizerbürgerrecht, 1892.
- Rigert**, Bundesgesetz betr. die Erwerbung des Schweizerbürgerrechts etc., 1905.
- Rivier**, Lehrbuch des Völkerrechts, 1899.
- Salis**, Schweizerisches Bundesrecht, I. und II. Aufl.
- Schmid**, Unsere Fremdenfrage, 1900.
- „ Organisation des Armenwesens, in Rechesberg Handwörterbuch I, 1903.
- Schollenberger**, Das Schweizerische öffentliche Recht, in Bibliothek des öffentlichen Rechts 1909.
- Sieber**, Erwerb und Verlust des Bürgerrechts in den Vereinigten Staaten, in Zeitschrift für Schweizerisches Recht, XXII, 1903.
- Sieber**, Das Staatsbürgerrecht im internationalen Verkehr, I und II, 1907.
- Statistisches Jahrbuch der Schweiz**, diverse Jahrgänge.
- Steiger**, Gemeindefinanzen, in Rechesberg Handwörterbuch II, 1905.
- Tillier**, Helvetik, Mediation, Restauration.
- Ullmer**, Staatsrechtliche Praxis, Band I und II.
- Verwaltungsberichte von Basel-Stadt**, diverse Jahrgänge.

**Vorentwurf und Erläuterungen zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch 1900.**

**Vortrag der Direktion des Gemeindewesens des Kantons Bern** betreffend Revision des Gemeindegesetzes etc., vom Juli 1905.

**Vortrag der Armendirektion des Kantons Bern** betreffend Revision des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung. 1896.

**Von Wyss**, Die Schweizerischen Landgemeinden, in Zeitschrift für Schweizerisches Recht, I, 1852.

**Wild**, Neuere Bestrebungen zur Armengesetzgebung in der Schweiz, in Schweizerischer Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, XLIX, 1910, 2. Heft.

**Winkler**, Erleichterung der Einbürgerung der Ausländer, in Zeitschrift für Schweizerisches Recht, XXIX, 1910.

**Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung** und **Der Armenpfleger**. Diverse Artikel.

---

---

## Inhaltsübersicht.

---

	Seite
Vorwort . . . . .	561
Abschnitt I. Verfassung und Bundesgesetzgebung bis 1903 . . . . .	562
" II. Die Ergebnisse des Bundesgesetzes von 1903 . . . . .	580
" III. Vorschläge und Anregungen zur Bekämpfung der Ueberfremdung in ihren Folgewirkungen . . . . .	592
" IV. Die Uebertragung des Bürgerrechtswesens an den Bund . . . . .	597
" V. Allgemeine Grundsätze . . . . .	602
" VI. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt . . . . .	617
" VII. Die Naturalisation . . . . .	629
" VIII. Die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts . . . . .	632
Verzeichnis der benützten Literatur . . . . .	655

---