

Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 42 (1923)

Artikel: Die Grundsätze des Niederlassungsrechtes der Fremden in der Schweiz

Autor: Waldkirch, E. v.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-896518>

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: 13.01.2026

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

Die Grundsätze des Niederlassungsrechtes der Fremden in der Schweiz.

REFERAT

von

Dr. jur. E. v. WALDKIRCH, Fürsprecher,
Privatdozent an der Universität Bern.

I.

Die folgenden Ausführungen befassen sich mit den Grundsätzen des Niederlassungsrechtes der Fremden in der Schweiz. Dieser Gegenstand bedarf der nähern Abgrenzung.

„Niederlassung“ ist kein feststehender und eindeutiger juristischer Begriff. Mit Niederlassung wird im allgemeinen Sprachgebrauch die Tatsache bezeichnet, dass eine Person an einem Orte verweilt. Die juristische Fachsprache kennt den Ausdruck Niederlassung in doppelter Bedeutung. Als Niederlassung im engern oder eigentlichen Sinne bezeichnet man es, wenn eine Person mit einer auf die Dauer gerichteten Absicht des Verbleibens oder zu bestimmten Zwecken oder für eine bestimmte Mindestdauer an einem Orte verweilt. Dem Begriffe der Niederlassung im engern Sinne wird entgegengesetzt der Begriff des Aufenthalts, unter dem ein bloss vorübergehendes und auch sonst durch nichts Besonderes gekennzeichnetes Verhältniss einer Person zu einem Orte verstanden wird.¹⁾ Niederlassung im weitern Sinne nennt man

¹⁾ Auf den Unterschied von Niederlassung (i. e. S.) und Aufenthalt verweist BV 47. Das in Aussicht genommene Bundesgesetz hierüber wurde nicht erlassen, was als Anzeichen dafür gelten mag, wie schwierig es ist, eine einwandfreie Abgrenzung zu treffen.

das Verweilen einer Person an einem Orte, gleichgültig welches die Art und Dauer dieses tatsächlichen Verhältnisses sei. Die Niederlassung im weiteren Sinne umfasst somit die Niederlassung im engern Sinne und den Aufenthalt. In unseren Ausführungen wird meist der weitere Begriff der Niederlassung verwendet werden.

Unter „Niederlassungsrecht“ kann zweierlei verstanden werden, je nachdem der Begriff „Recht“ subjektiv oder objektiv aufgefasst wird. Nimmt man ihn im subjektiven Sinne, so ist Niederlassungsrecht der Anspruch auf Niederlassung; geht man von seiner objektiven Bedeutung aus, so heisst Niederlassungsrecht der Inbegriff der Normen über die Niederlassung. Wenn, wie im vorliegenden Falle, lediglich das Niederlassungsrecht der Fremden zur Erörterung steht, so kommt ein Anspruch auf Niederlassung nur dann in Betracht, wenn er staatsrechtlich ausdrücklich anerkannt ist. Das Völkerrecht, dessen Träger die Staaten sind, gibt der einzelnen natürlichen Person keine subjektiven Rechte, ebensowenig wie die völkerrechtlichen Verträge dies tun. Dagegen ist es möglich, dass das Staatsrecht den fremden Niedergelassenen besondere Rechte aus der Niederlassung zuerkennt. Ob diese Möglichkeit im schweizerischen Rechte erfüllt sei, ist hier nicht zu untersuchen.²⁾ Unsere Darlegungen befassen sich nur mit den Normen des Niederlassungsrechtes, also dem objektiven Begriffe. Dies wird im Thema unseres Referates durch die Bezeichnung „Grundsätze des Niederlassungsrechtes“ deutlich zum Ausdruck gebracht.

Der Begriff der Fremden ist ohne weiteres klar.

²⁾ Vergl. Bundesgesetz betreffend die Organisation der Bundesrechtspflege, vom 22. März 1893/6. Oktober 1911, Art. 189 Abs. 4: „Endlich sind vom Bundesrate oder von der Bundesversammlung zu behandeln: Anstände, herrührend aus denjenigen Bestimmungen der Staatsverträge mit dem Auslande, welche sich auf Handels- und Zollverhältnisse, Patentgebühren, Freizügigkeit, Niederlassung und Befreiung vom Militärpflichtersatz beziehen.“

Er bedeutet Personen von anderer als schweizerischer Staatsangehörigkeit und ist dem Ausdrucke „Ausländer“ in jeder Hinsicht gleichzusetzen.

Grundsätze über das Niederlassungsrecht der Fremden gibt es in verschiedenen Rechtsgebieten, sind doch verschiedene rechterzeugende Gemeinschaften am Schicksal der in einem fremden Staate verweilenden Personen interessiert. Die Fremden stehen zwar unter der unmittelbaren Gewalt und daher unter der Hoheit des Staates, in dem sie sich befinden. Sie sind aber auch in Beziehungen mit ihrem Heimatstaat, dessen tatsächlichem und rechtlichem Einfluss sie nicht ganz entgehen. Dadurch, dass sich zwei Staaten um den Fremden kümmern, entstehen weiter Normen für das Verhältnis der beiden Staaten zueinander, und da zwischen allen zivilisierten Staaten ein Wechselverkehr von Angehörigen sich abspielt, so gibt es allgemeine völkerrechtliche Grundsätze über die Niederlassung Fremder. Allerdings ist festzustellen, dass die in Betracht fallenden Normen des Völkerrechts nicht einen scharf erfassbaren Inhalt haben und deshalb praktisch nicht von grosser Bedeutung sind. Wir werden uns dementsprechend nur kurz mit ihnen beschäftigen. Die Grundsätze, die für die Niederlassung der Fremden in der Schweiz von viel grösserer Wichtigkeit sind, gehören dem schweizerischen Staatsrechte an. Es ist beim bundesstaatlichen Charakter der Schweiz infolgedessen vor allem zu prüfen, wie sich die Befugnisse auf den Bund und die Kantone verteilen. Erst auf dieser Grundlage lässt sich das weitere aufbauen. Die Grundsätze, die von fremden Staaten für ihre Angehörigen in der Schweiz aufgestellt werden, können wir bei unseren Ausführungen beiseite lassen, da ihnen nur untergeordnete Bedeutung zukommt.

Wir werden das Thema somit vor allem vom Standpunkte des schweizerischen Staatsrechtes aus zu beleuchten haben. Es muss aber hier schon betont werden, dass die rechtlichen Grundlagen durch die tatsächlichen Verhältnisse

überholt sind. Bereits vor dem Weltkriege wusste man, dass infolge des immer unheimlicher anschwellenden Zustroms von Fremden das geltende Niederlassungsrecht den Anforderungen, die im Interesse des Staates gestellt werden müssen, durchaus nicht genügte. Der Krieg und seine Folgen haben die Verhältnisse zugespitzt und zwar in einem solchen Masse, dass der Bund gezwungen wurde, durch Notverordnungen die Niederlassung der Fremden unter neuen Gesichtspunkten zu ordnen. Die im Vergleich zur Vorkriegszeit ausserordentlichen Zustände dauern an, daher besteht auch das Notrecht des Bundes weiter in Kraft, und so ist es eine geradezu dringliche Aufgabe, Grundsätze für eine Neugestaltung des Niederlassungswesens festzulegen. Davon, dass einfach das Notrecht des Bundes aufgehoben würde und nichts anderes an seine Stelle träte, kann bei den von Grund auf veränderten tatsächlichen Verhältnissen keine Rede sein.

Daraus ergibt sich, dass unsere Aufgabe nicht so sehr in der Darstellung des geltenden Rechtes liegt, als in der Aufstellung von Richtlinien für die Zukunft. Eine Wiedergabe der 25 verschiedenen kantonalen Rechte hätte wenig Wert, da sie zur Hauptsache überholt sind und bei der künftigen Regelung des Niederlassungsrechtes nicht von ausschlaggebender Bedeutung sein werden. Um so wichtiger sind die in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen.

II.

Das Völkerrecht ist die Gemeinschaftsordnung selbständiger Staaten, die kraft gleicher oder ähnlicher Kultur zum Zusammenschluss in einer Gemeinschaft sich eignen. Aus diesem Grundgedanken ergeben sich einige unmittelbare Folgerungen, auf denen sich die ganze Ordnung des Völkerrechts aufbaut. Man nennt sie etwa Grundrechte („Droits fondamentaux des Etats“) und rechnet zu ihnen das Recht auf Selbsterhaltung, das Recht auf Selbständigkeit und Unabhängigkeit (nur selbständige Staaten können die Grundlage der Völkerrechtsgemeinschaft bil-

den), das Recht auf Verkehr mit den anderen Staaten der Gemeinschaft (nur wenn Verkehr zwischen den Gliedern möglich ist, kann von einer Gemeinschaft die Rede sein). Unter dem Recht auf Verkehr werden nicht bloss die amtlichen Beziehungen zwischen den Staatsbehörden verstanden, wie sie namentlich in der Einrichtung der Gesandtschaft Ausdruck finden, sondern es werden auch für die Beziehungen der Angehörigen eines Staates zum anderen Staate als Folgesätze gewisse Normen aufgestellt. Deren wichtigste hat zum Inhalt, dass kein Staat den Angehörigen der anderen Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft grundsätzlich das Betreten seines Gebietes untersagen darf. Derjenige Staat, der den zwischenstaatlichen Verkehr von seinem Gebiet völlig fernhalten wollte, würde sich damit geradezu aus der Gemeinschaft der Staaten ausschliessen.³⁾

Der Grundsatz, dass das Gebiet eines Staates von den Angehörigen der anderen Staaten betreten werden darf, gilt aber nicht ohne Einschränkung. Dem Anspruch der anderen Staaten auf Verkehr tritt das Recht auf Selbstständigkeit, möglicherweise auch das Recht auf Selbst-

³⁾ Vergl. Liszt, Das Völkerrecht (1918), S. 100 f.: „Aus dem Grundbegriff des Völkerrechts, der gegenseitigen Anerkennung der Staaten als Glieder einer grossen Staatengemeinschaft, ergibt sich die Eröffnung des Landes für die Staatsangehörigen aller Verbandsstaaten . . . Die Erschliessung des Landes gewährt den Staatsfremden das Recht, das Gebiet des Staates zu betreten, an jedem Ort innerhalb desselben sich aufzuhalten, sich niederzulassen . . .“

Mérignhac, Traité de droit public international (1905), tome I, p. 256: „Au droit de conservation il convient de rattacher le droit au commerce mutuel. Il constitue, en effet, un droit essentiel et primordial, en ce sens que l'Etat qui se mettrait ou serait mis dans l'impossibilité d'échanger ses produits avec les autres Etats, de faciliter ses progrès et son développement par la voie de l'échange de richesses de toute sorte, se trouverait ainsi placé au ban des nations civilisées. Le principe du commerce mutuel est donc un principe de sociabilité qui découle des notions primordiales du droit des gens“.

erhaltung entgegen. Jeder Staat kann kraft seiner Selbständigkeit die Bedingungen festsetzen, unter denen er Fremde auf seinem Gebiet zulässt. Steht seine Existenz in Frage, so kann er die Bedingungen in weitgehendem Masse erschweren. Dies trifft z. B. zu, wenn die Zahl der Fremden eine verhältnismässig grosse ist oder zu werden droht, so dass die Grundlagen gesunden staatlichen Lebens in Gefahr geraten. Ferner ist der Staat berechtigt, unerwünschten Fremden den Eintritt zu verwehren oder sie zum Verlassen seines Gebietes zu zwingen. Seine Massnahmen dürfen nur nicht den Charakter einer allgemeinen und grundsätzlichen Abschliessung des Landes für die Fremden annehmen.⁴⁾

Dem Ermessen jedes Staates ist somit ein sehr grosser Spielraum gelassen, so dass die anderen Staaten im Unsichern darüber sind, ob ihre Angehörigen ungestört in der Fremde verweilen können. Unter diesen Umständen ist es begreiflich, dass die Staaten auf dem Vertragswege eine bessere Sicherung ihrer Angehörigen suchen. Der Zweck der Abmachungen — mögen sie in Niederlassungsverträgen, Freundschafts- und Handelsverträgen usw. enthalten sein — ist, eine genauere Umschreibung der Rechtsstellung der Fremden zu geben, als sie sich aus dem Völkerrecht ableiten lässt. Sie beruhen regelmässig auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit, indem jede

⁴⁾ Bluntschli, Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten, als Rechtsbuch dargestellt (1878), gibt den Gegensatz der Interessen in zwei Normen wieder: „Art. 381. Kein Staat ist berechtigt, den Fremden überhaupt die Betretung seines Gebietes zu untersagen und sein Land von dem allgemeinen Verkehr abzusperren. — Art. 382. Jeder Staat ist berechtigt, einzelnen Fremden aus Gründen sowohl des Rechts als der Politik den Eintritt zu versagen.“ Vergl. ferner z. B. de Louter, *Le droit international public positif* (1920), tome I, p. 287: „Le droit international positif reconnaît le droit de chaque Etat d'admettre à son gré des étrangers sur son territoire, pourvu qu'il ne coupe pas court à toute communication internationale et ne prenne pas de mesures spéciales contre les sujets de quelque Etat en particulier“.

Vertragspartei der anderen die gleichen Garantien für die Niederlassung der Angehörigen derselben gibt. Ursprünglich ist die Zusicherung gegenseitiger Handelsfreiheit der Kernpunkt der Abmachungen,⁵⁾ später werden Niederlassungsverträge abgeschlossen, die sich nicht nur auf die Handeltreibenden, sondern auf beliebige Angehörige der Vertragsparteien erstrecken. Seit den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts umspannt die Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft ein immer dichter werdendes Netz von Niederlassungsverträgen. Je mehr der Verkehr zunimmt, desto grösser wird das Bedürfnis, die Stellung der nicht in ihrer Heimat verweilenden Personen sicherzustellen.

Die Schweiz schloss bereits unter dem Bundesvertrag von 1815 einige Niederlassungsverträge mit anderen Staaten ab. So am 12. Mai 1827 mit Sardinien, am 30. Mai 1827 mit Frankreich. Im ersten Vertrag erschienen 12 Kantone als Vertragspartei, denen bald 3 weitere beitraten. Im zweiten Vertrag wurde die Eidgenossenschaft selbst als Partei genannt, doch gaben nur 16 Kantone Ratifikationserklärungen ab. Von 1848 an nahm die Zahl der eigentlichen Niederlassungsverträge, sowie anderer Vereinbarungen, die sich ebenfalls mit der Niederlassung befassen, stetig zu. Im Jahre 1913 gab es Abmachungen mit 21 Staaten, die auch während des Weltkrieges grundsätzlich weiterbestanden.

Der Inhalt der geltenden Staatsverträge über die Niederlassung ist im wesentlichen immer derselbe. Die Vertragsparteien verpflichten sich gegenseitig, den An-

⁵⁾ Vergl. z. B. den Handels- und Schiffahrtsvertrag zwischen Frankreich und Grossbritannien, vom 31. März/11. April 1713, Art. V: „Il sera libre et permis aux sujets de leurs dites Majestez réciproquement d'aborder, avec leurs vaisseaux, aussi bien qu'avec les marchandises et les effets dont ils seront chargez, et dont le commerce et le transport ne sont point défendus par les lois de l'un ou de l'autre royaume, d'entrer dans les terres, états, villes, ports, lieux et rivières de part et d'autre, situez en Europe, d'y fréquenter, séjourner et demeurer sans aucune limitation de temps . . .“

gehörigen des anderen Staates die Niederlassung zu gestatten, behalten aber ihre Gesetze und Polizeiverordnungen ausdrücklich vor.⁶⁾ Die Niederlassung braucht also nur erlaubt zu werden, wenn ihr keine landesrechtlichen Vorschriften entgegenstehen. Je nachdem der Vorbehalt des Landesrechtes ausgelegt wird, gibt er der Zusicherung freier Niederlassung einen ganz verschiedenen Wert. Ursprünglich wurde dieser Klausel vorwiegend die Bedeutung beigelegt, dass der niedergelassene Fremde sich den Gesetzen und Polizeivorschriften des Niederlassungsstaates unterwerfen solle; wenn er dies nicht tue, so könne ihm die Niederlassungsbewilligung entzogen werden. In den letzten Jahren tritt das Bestreben zutage, die Klausel möglichst weit auszulegen und ihr besonders die Bedeutung beizumessen, dass auch die Gesetze und Verordnungen über das Niederlassungswesen vorbehalten seien, dass also jeder Vertragsstaat nach Belieben Vorschriften über die Bedingungen der Niederlassung aufstellen könne, die dem Staatsvertrage, weil vorbehalten, vorgehen.

Diese Entwicklung erklärt sich durch die Verhältnisse, wie sie infolge des Weltkrieges entstanden sind. Sie setzt den Wert der Niederlassungsverträge stark herab, ja sie führt beinahe auf den Stand der Dinge zurück, der ohne Staatsvertrag nach Völkerrecht besteht. Das heisst, wie bereits bemerkt, dass zwar die Niederlassung der Fremden nicht überhaupt verboten werden darf, dass aber im übrigen jeder Staat befugt ist, einschränkende Vorschriften zu erlassen, die praktisch die Niederlassungsfreiheit stark beeinträchtigen können. Immerhin ist ein Umstand vorhanden, der allzu weitgehende Einschränkungen verhindert: die Beziehungen im Niederlassungs-

⁶⁾ Vergl. z. B. den schweizerisch-deutschen Niederlassungsvertrag vom 13. November 1909, Art. 1: „Die Angehörigen jedes vertragschliessenden Teiles sollen berechtigt sein, sich in dem Gebiete des anderen Teiles ständig niederzulassen oder dauernd oder zeitweilig aufzuhalten, wenn und solange sie die dortigen Gesetze und Polizeiverordnungen befolgen.“

wesen sind wechselseitige, und daher muss jeder Staat damit rechnen, dass die Gegenpartei seine Massnahmen mit ähnlichen beantworten kann. Auf diesen Umstand müssen die landesrechtlichen Ordnungen des Niederlassungsrechtes Rücksicht nehmen. Im übrigen bilden aber sie die Grundlage für die Rechtsstellung der Fremden, und Sache jedes Staates ist es, die seinen Bedürfnissen angemessene Ordnung einzurichten und durchzuführen.

III.

Wer die Niederlassung der Fremden in der Schweiz unter dem Gesichtswinkel des internen Rechtes untersuchen will, muss zunächst feststellen, wie sich die Kompetenzen zwischen dem Bund und den Kantonen verteilen. Grundlegend hierfür ist Art. 3 BV: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.“ Die Kompetenzausscheidung ist also in der Weise vorgenommen, dass die Kantone soweit zuständig sind, als die einzelnen Sachgebiete nicht von der Verfassung als Bundesangelegenheiten bezeichnet werden. Es ist daher zu prüfen, ob die Niederlassung der Fremden in der Verfassung als Bundessache erwähnt wird.

Art. 43 und 45 BV sprechen eingehend von der Niederlassung, aber nur von derjenigen der Schweizerbürger. Art. 47 sieht vor, dass „ein Bundesgesetz den Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt bestimmen“ werde. Man könnte auf den ersten Blick bei bloss wörtlicher Auslegung annehmen, dass sich dies sowohl auf Schweizer wie auf Ausländer beziehe, und es wäre alsdann denkbar, dass nicht nur der begriffliche Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt festgelegt, sondern gleichzeitig die Bedingungen hierfür von Bundes wegen geregelt würden. Allein der weitere Inhalt von Art. 47, sowie sein Zusammenhang mit Art. 43 und 45 und die Entstehungsgeschichte

führen zum Schluss, dass der Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt nur für die Schweizerbürger umschrieben werden soll. Praktisch hat die Verfassungsbestimmung keine Bedeutung, da das in Aussicht genommene Bundesgesetz nicht erlassen wurde.

Die Verhältnisse der Ausländer in der Schweiz behandelt Art. 63 BV, lautend: „Gegen die auswärtigen Staaten besteht Freizügigkeit, unter Vorbehalt des Gegenrechts.“ Wenn man nur diesen Text vor Augen hat, drängt sich der Schluss auf, in Art. 63 werde für die Fremden ein allgemeiner Grundsatz der Freizügigkeit festgelegt, es werde ihnen also von Bundes wegen auf dem Gebiet der Schweiz grundsätzlich die Niederlassung gestattet, vorausgesetzt, dass der Heimatstaat Gegenrecht halte. In Wirklichkeit hat jedoch das Wort „Freizügigkeit“ in Art. 63 nicht die sonst übliche Bedeutung,⁷⁾ sondern einen viel engeren Sinn. Es ist gleichbedeutend mit „Abzugsrecht“, und Art. 63 bezieht sich demgemäss lediglich auf die besondern Abgaben für Vermögensstücke, die infolge von Heirat, Erbfall oder Auswanderung ins Ausland gehen. Dies ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte und aus dem französischen und italienischen Text⁸⁾ der Verfassung mit voller Klarheit. Für die Niederlassung der Fremden in der Schweiz können somit in Art. 63 keine Normen gefunden werden.

Weitere Verfassungsbestimmungen, die die Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiete der Niederlassung der Fremden begründen könnten, gibt es nicht. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf diesem Gebiete ist somit gemäss Art. 3 BV die, dass mangels

⁷⁾ Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht (1923) S. 119, nennt z. B. Freizügigkeit „die Freiheit . . . sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen“.

⁸⁾ „La traite foraine à l'égard des pays étrangers est abolie, sous réserve de réciprocité.“ — „Rispetto agli Stati esteri vi ha libertà di trasporto delle sostanze sotto riserva della reciprocità.“

einer Verfassungsbestimmung, die dem Bunde Rechte übertragen würde, die Kantone zuständig sind.

Die an sich klare Rechtslage ist jedoch dadurch verdunkelt worden, dass man sie mit den Befugnissen des Bundes zum Abschluss von Staatsverträgen in Beziehung brachte. Schon unter der Verfassung von 1848 gelangte das Problem zur Erörterung, ob der Bund befugt sei, Staatsverträge über Sachgebiete abzuschliessen, auf denen nicht er, sondern die Kantone verfassungsmässig die Zuständigkeit haben. Art. 8 BV gibt dem Bund das Recht, „Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Ausland einzugehen,“ während die Kantone nach Art. 9 nur ausnahmsweise die Befugnis haben, „Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschliessen.“ Gerade beim Abschluss von Niederlassungsverträgen setzte bereits in den 50er Jahren die Diskussion darüber ein, ob der Bund, gestützt auf Art. 8, Verträge mit dem Ausland abschliessen dürfe, die in das Gebiet der kantonalen Zuständigkeit eingreifen.⁹⁾ Die Praxis hat diese Frage bejaht und sich namentlich darauf berufen, dass die Schweiz von den andern Staaten geradezu als vertragsunfähig betrachtet würde, wenn sie mit jedem der 25 Gliedstaaten Verträge abschliessen müssten; deshalb sei es nötig, dass der Bund auf allen Sachgebieten Verträge eingehen könne. Diese Auffassung mag den Bedürfnissen des Verkehrs am besten entsprechen. Grundsätzlich lässt sie sich kaum rechtfertigen, und es sind neuestens nachdrückliche Einwendungen gegen sie erhoben worden.¹⁰⁾

⁹⁾ Vergl. Burckhardt, Kommentar der Schweiz. Bundesverfassung (1914), zu Art. 8 und 9.

¹⁰⁾ Fleiner, a. a. O., S. 751: „Keine Vorschrift der Bundesverfassung ermächtigt uns nun zu der Annahme, dass der Bund jede beliebige Materie in einem Staatsvertrag ordnen dürfe und dass er befugt sei, durch eine staatsvertragliche Regelung seinen Kompetenzbereich zu erweitern. Denn der rechtsgültig verkündete Staatsvertrag bindet die Kantone wie ein Bundesgesetz. Es ist vielmehr daran festzuhalten, dass der Bund nur solche

Auch wenn man den Standpunkt vertritt, dass der Bund über Sachgebiete, die nach der Verfassung den Kantonen vorbehalten sind, Staatsverträge abschliessen dürfe, so kann dies aber für die Gesetzgebung selbst den verfassungsmässigen Zustand nicht ändern. Es wäre verfehlt, aus dem Rechte des Bundes zum Abschluss beliebiger Staatsverträge die Folgerung zu ziehen, der Bund könne auf Gebieten, über die er Staatsverträge abschliesst, ganz allgemein Bundesgesetze erlassen. Mit der gleichen Beweisführung könnte er überhaupt jedes Gebiet an sich ziehen und die verfassungsmässige Kompetenzausscheidung völlig illusorisch machen. Der Bund darf, wenn es sich um ein den Kantonen vorbehaltenes Gebiet handelt, höchstens dann Gesetzesrecht erlassen, wenn er infolge eines Staatsvertrages völkerrechtlich verpflichtet ist, allgemein verbindliche Rechtssätze aufzustellen, die nicht schon im Vertrag selbst enthalten sind und daher auch nicht schon mit dessen Ratifikation landesrechtliche Geltung erlangen.

Das Gesagte ist für die Niederlassung der Ausländer von grösster Wichtigkeit, hat doch der Bund zahlreiche Niederlassungsverträge abgeschlossen. Diese Tatsache gibt ihm keineswegs die Befugnis, über die Niederlassung der Fremden allgemein Gesetzesrecht zu erlassen, sondern hierfür sind einzig die Kantone zuständig. Die Vertreter einer anderen Auffassung sind übrigens nicht in der Lage, ihre Ansicht zu begründen, sondern stellen sie einfach als selbstverständlich hin.¹¹⁾

Gegenstände in einem Staatsvertrag ordnen darf, welche zur materiellen Kompetenz des Bundes gehören. Dem Ausland gegenüber ist allerdings der Bund rechtlich befähigt, alles zu regeln, was er in den Staatsvertrag einbeziehen will, und der ausländische Staat hat nicht erst zu prüfen, ob nach schweizerischem Staatsrecht die vertraglich zu ordnende Materie in den Gesetzgebungsbereich des Bundes oder in den der Kantone fällt. Staatsrechtlich jedoch, namentlich den Kantonen gegenüber, ist der Bund verpflichtet, von seiner völkerrechtlichen Ermächtigung nur für solche staatliche Aufgaben Gebrauch zu machen, die nach internem Staatsrecht der eigenen Sphäre des Bundes angehören.“

Der nach Bundesverfassung und Praxis bis zum Weltkrieg geltende Rechtszustand kann kurz so umschrieben werden, dass die Gesetzgebung über die Niederlassung der Fremden Sache der Kantone ist, dass aber der Bund für sich das Recht beansprucht, über dieses Sachgebiet mit dem Ausland Staatsverträge abzuschliessen. Die Kantone sind somit im Innern zuständig, während der Bund nach aussen als zuständig auftritt. Eine solche Lage birgt fast notwendigerweise eine gewisse Zwiespältigkeit in sich. Der Staat, der Staatsverträge über ein bestimmtes Gebiet abschliessen will, soll soweit möglich die hierfür landesrechtlich massgebenden Grundsätze beobachten und sie als Ausgangspunkt nehmen. Die in der Verfassung und den Gesetzen aufgestellten Richtlinien, welche bestimmten politischen Auffassungen und Bestrebungen Ausdruck verleihen, sollen berücksichtigt werden. Was gilt aber als Grundlage und Richtschnur, wenn in einem Bundesstaat der Gesamtstaat über Gebiete Verträge abschliesst, für die die Gliedstaaten zuständig sind und für die er selbst keine Normen aufstellt? Das Recht der Gliedstaaten ist zu verschieden, als dass es gegenüber dem Auslande als Verhandlungsgrundlage benützt werden könnte, und Bundesrecht gibt es nicht. Der Bund muss deshalb, ohne irgendwelche Anhaltspunkte in der Verfassung zu haben, gewisse Leitgedanken zu schaffen trachten. Dies alles gilt für die Niederlassung der Fremden in vollem Masse. Der Abschluss zahlreicher Niederlassungsverträge setzt eine einheitliche

¹¹⁾ So z. B. Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz (1872), II. Teil, S. 27 (§ 380): „Da die auswärtigen Angelegenheiten in der Schweiz . . . zentralisiert sind, so versteht es sich von selbst, dass der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung sowohl als durch Staatsverträge die Bedingungen der Aufnahme und Wegweisung der Angehörigen fremder Staaten und die Rechtsverhältnisse der niedergelassenen Fremden ordnen kann . . . Soweit eine Norm durch Staatsvertrag oder Gesetz von Bundes wegen nicht aufgestellt ist, können allerdings die Kantone ihrerseits frei verfügen.“

Niederlassungspolitik voraus, die ihrerseits auf einer festen staatsrechtlichen Basis beruht. Es bedeutet für den Bund eine Erschwerung seiner Position gegenüber dem Auslande, wenn er sich nicht auf eine solche Grundlage stützen kann.

Die Folgen der Zwiespältigkeit treten aber auch im kantonalen Recht zutage. Schon unter dem Bundesvertrag von 1815 gelangte man dazu, mit dem Ausland Staatsverträge über die Niederlassung abzuschliessen. Unter der Bundesverfassung von 1848 gewöhnte man sich beinahe wie an etwas Notwendiges daran, dass der Bund Niederlassungsverträge einging, und so sahen sich die Kantone nicht veranlasst, eine vollständige Niederlassungsgesetzgebung zu schaffen. Ein Bedürfnis hierfür lag nicht vor, weil die rechtliche Stellung fast aller Ausländer durch Niederlassungsverträge zwischen dem Bunde und fremden Staaten geregelt war. Wozu hätten die Kantone übrigens noch besondere Grundsätze aufstellen sollen, wenn doch der Bund über ihre Köpfe hinweg Verträge abschloss? So ist es verständlich, dass im kantonalen Recht zahlreiche Lücken vorhanden sind.

Das Ergebnis der skizzierten Rechtslage ist geradezu ein *Circulus vitiosus*. Weil der Bund für die Regelung der Niederlassung der Fremden verfassungsmässig nicht zuständig ist, hat er keine verfassungsrechtliche Grundlage für die staatsvertragliche Gestaltung des Niederlassungsrechtes. Und weil die Kantone sehen, dass praktisch, d. h. durch den Abschluss von Niederlassungsverträgen, der Bund die Regelung der Niederlassung der Fremden an sich gezogen hat, schaffen sie selbst hierfür ebenfalls keine den Verhältnissen entsprechende Grundlage. Das schweizerische Niederlassungsrecht ist daher mit schweren Mängeln behaftet; es fehlt ihm an Geschlossenheit und Grundsätzlichkeit.

Dieser unbefriedigende Zustand, von Einsichtigen längst erkannt, wurde augenfällig, als die Rückwirkungen des Weltkrieges im Niederlassungswesen sich geltend

machten. Die Wucht der Tatsachen verlangte unweigerlich eine Regelung von Bundes wegen.

IV.

Die Lage der Schweiz während des Weltkrieges konnte auf die Zureise der Fremden nicht ohne Einfluss bleiben. Während die im Frieden so zahlreichen Vergnügungsreisenden beinahe ganz ausblieben, bewarben sich andere Arten von Reisenden um den Eintritt in die Schweiz: Leute, die Schutz suchten, Flüchtlinge aus dem Kriegsg Gebiet, Ausreisser usw.; Leute, die Kriegsgeschäfte machen wollten; Leute, die in der Schweiz, dem Mittelpunkt zwischen den kriegführenden Ländern, erlaubten oder unerlaubten Nachrichtendienst oder politische Propaganda zu treiben gedachten — zu einem grossen Teil also Elemente, die weder für die Bedürfnisse der Bevölkerung, noch für die neutrale Stellung der Schweiz Verständnis hatten. Unterdessen gestaltete sich die Lage der Schweiz immer schwieriger, indem die Nahrungsmittel und andere unentbehrliche Bedarfsgegenstände stets knapper wurden und die internationalen Verhältnisse zu Konflikten mehr und mehr Anlass boten. Unter diesen Umständen hätte es geradezu eine Gefährdung des Landes bedeutet, wenn der Zustrom der Fremden nicht von Bundes wegen geordnet worden wäre.

Der Bundesrat sah sich daher veranlasst, von den unbeschränkten Vollmachten Gebrauch zu machen, die ihm durch den „Bundesbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität“, vom 3. August 1914, erteilt worden waren. Am 21. November 1917 erliess er eine „Verordnung betreffend die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer“. In ihr werden für das Betreten des schweizerischen Gebietes eine Anzahl Erfordernisse aufgestellt. Von den Ausländern wird nicht nur der Besitz eines Passes oder anderen Ausweispapieres verlangt, sondern überdies ein Auszug aus dem Strafenregister oder ein Leumundszeugnis; der

Nachweis des einwandfreien Zweckes des beabsichtigten Aufenthaltes und der für den Aufenthalt nötigen Unterhaltsmittel. Die Grenzkontrolle soll durch die Polizei der Grenzkantone ausgeübt werden. In den zum Armeeraum gehörenden Grenzabschnitten ist sie jedoch Sache der Heerespolizei und der kantonalen Polizeiorgane, wobei über die Einzelheiten die zuständigen Stellen sich ins Einvernehmen setzen sollen. Für die Kontrolle im Innern des Landes werden eine Reihe von Vorschriften aufgestellt. Jeder neuankommende Ausländer hat sich binnen 24 Stunden am ersten Aufenthaltsort polizeilich zu melden und über den Zweck seines Aufenthaltes auszuweisen. Ausländer, die nicht nach Massgabe der kantonalen Vorschriften eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erwerben, erhalten eine besondere Kontrollkarte, die als Ausweis für einen vorübergehenden Aufenthalt im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft dient. Zur Sicherung der Massnahmen an der Grenze und im Innern werden Strafandrohungen aufgestellt (Busse bis auf Fr. 2000.—, Gefängnis bis zu 60 Tagen). Die Landesverweisung von Ausländern wegen Gefährdung der innern oder äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft (Art. 70 BV) bleibt Sache des Bundesrates. Die Kantone können die Landesverweisung nach Massgabe ihrer Gesetzgebung verfügen und werden überdies von Bundes wegen zuständig erklärt, Ausländer wegen Unterlassung der Anmeldung, Verweigerung der Auskunft, unrichtiger Angaben, Widerhandlung gegen die Weisungen der Polizeibehörden und ungenügender Ausweise über den Zweck des Aufenthaltes aus dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft auszuweisen. Die Oberaufsicht über die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer wird dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement übertragen. Ihm wird eine „Zentralstelle für Fremdenpolizei“ angegliedert, die die Aufsicht im einzelnen durchführt. Die kantonalen Vorschriften über Fremdenpolizei, Niederlassungs-, Aufenthalts- und Kontrollwesen bleiben soweit in Kraft, als sie mit den Bestimmungen der

bundesrätlichen Verordnung nicht im Widerspruch stehen.

Diese Verordnung erfuhr in den zwei Jahren, während deren sie galt, nur einige Abänderungen von untergeordneter Bedeutung.¹²⁾

Am 17. November 1919 erliess der Bundesrat eine neue „Verordnung über die Kontrolle der Ausländer“, durch die alle bisherigen Erlasse aufgehoben und die Verhältnisse im ganzen Umfange geregelt wurden. Es handelte sich dabei nicht nur um die Verwertung der bisherigen Erfahrungen, sondern auch um die Berücksichtigung neuer Tatsachen. Der Abschluss von Waffenstillständen und Friedensverträgen hatte einen neuen Zustrom von Fremden in die Schweiz zur Folge. Entlassene Wehrmänner und Flüchtlinge aus den kriegführenden Staaten suchten in grosser Zahl in die Schweiz zu gelangen. Es ist ohne weiteres klar, dass sich dieser Strom nicht schrankenlos in die Schweiz ergiessen durfte. Kontrollmassnahmen waren um so notwendiger, als die wirtschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz sich verschlimmerten, Arbeitslosigkeit sich fühlbar machte und die Aufnahme fremder Arbeitskräfte im allgemeinen nicht als im Interesse des Landes liegend erachtet werden konnte.

Die Verordnung vom 17. November 1919 enthält namentlich in folgenden Punkten eine neue Ordnung. Die Gesandtschaften und Konsulate haben der Zentralstelle für Fremdenpolizei alle Gesuche vorzulegen, die Einreisen von mehr als drei Monaten oder zum Zwecke der Nieder-

¹²⁾ Bundesratsbeschluss betreffend Ermächtigung der Gesandtschaften und Konsulate zur Erteilung von Einreisebewilligungen für beschränkte Dauer, vom 19. Juni 1919.

Bundesratsbeschluss betreffend befristete Einreisebewilligungen, vom 11. Juli 1919.

Bundesratsbeschluss betreffend Abänderung von Art. 1 lit. b des Bundesratsbeschlusses betreffend Ermächtigung der Gesandtschaften und Konsulate zur Erteilung von Einreisebewilligungen für beschränkte Dauer, vom 20. September 1919.

Bundesratsbeschluss betreffend Erleichterung der Einreise in die Schweiz, vom 7. November 1919.

lassung und Anstellung betreffen, sowie Visa zur mehrmaligen Einreise oder zur Einreise von Sammeltransporten und zu politischen Zusammenkünften. Alle die genannten Gesuche sind den Kantonen zur Begutachtung zu unterbreiten. Der Entscheid über die Gesuche wird von der Zentralstelle gefällt, wobei dem Gesuchsteller und dem beteiligten Kanton das Recht des Rekurses an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zusteht. Die Zentralstelle kann die Einreisebewilligung oder die Aufenthaltsberechtigung aufheben, wenn Tatsachen bekannt werden, die die Einreise oder den Aufenthalt als unerwünscht erscheinen lassen. Die Kantone werden ermächtigt, befristete Einreisebewilligungen bis höchstens auf ein Jahr zu verlängern. Gesuche um Niederlassungsbewilligungen sind der zuständigen kantonalen Behörde einzureichen, die ihren Entscheid der Zentralstelle unterbreitet. Die Niederlassung, die vom Kanton bewilligt wird, wird erst rechtswirksam, wenn die Zentralstelle nicht innerhalb eines Monats Einspruch erhebt. Gegen ihren Entscheid hat wieder sowohl der Gesuchsteller als der Kanton das Recht des Rekurses an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement.

Durch Bundesratsbeschluss vom 20. Juni 1921 wurde die Verordnung vom 17. November 1919 in einigen Punkten abgeändert. Es handelt sich namentlich um Erleichterungen der Einreise, die im Interesse des Fremdenverkehrs liegen.

Schliesslich wurde die ganze Regelung von Bundes wegen erneuert durch die „Verordnung über die Kontrolle der Ausländer“, die der Bundesrat am 29. November 1921 erliess. Sie gründet sich auf die frühere Verordnung (vom 17. November 1919) und enthält hauptsächlich folgende Änderungen. Auf Antrag eines Kantons kann die Zentralstelle die von ihm ausgesprochene Wegweisung (die zu unterscheiden ist von der „Ausweisung“ auf Grund der Verordnung) auf die ganze Schweiz ausdehnen. Überdies kann sie auf Antrag eines Kantons nach Anhörung

des Aufenthaltskantons eine Aufenthaltsbewilligung aufheben, wenn Tatsachen bekannt werden, die den Aufenthalt als unerwünscht erscheinen lassen. Mit der Anmeldung des Ausländers ist sein Aufenthaltsverhältnis zu regeln. Die Bewilligungen für Aufenthalt und Niederlassung werden durch die Kantone erteilt. Handelt es sich um Stellenantritt, so ist vor Erteilung der Bewilligung das kantonale Arbeitsamt zu begrüßen. Der Zentralstelle steht gegen die Erteilung der Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen ein Einspracherecht binnen Monatsfrist zu. Ausgenommen sind jedoch die für höchstens zwei Jahre erteilten Aufenthaltsbewilligungen, wenn der Ausländer sich nur für beschränkte Zeit in der Schweiz aufhalten will und schriftlich erklärt, auf Erwerbstätigkeit zu verzichten. In diesen Fällen hat die Zentralstelle kein Einspracherecht. Das Recht des Rekurses an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wird ausgedehnt auf die Verfügungen der Kantone, durch die ein Ausländer auf Grund der Verordnung aus dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft ausgewiesen wird. — Die Verordnung vom 29. November 1921 steht heute noch unverändert in Kraft.

Überblickt man die verschiedenen Verordnungen des Bundesrates, so lässt sich ohne weiteres erkennen, dass sie die verfassungsmässige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen verschoben haben. Die erste Verordnung (vom 21. November 1917) überliess allerdings die Ausstellung der Bewilligungen — Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung, sowie eidgenössische Kontrollkarte — noch den kantonalen Behörden, normierte aber die Bedingungen für die Einreise von Bundes wegen. Die zweite Verordnung (vom 17. November 1919) legte den Entscheid über die wichtigeren Einreisegesuche, namentlich für Niederlassung im engern Sinne und Anstellung, in die Hand der Eidgenössischen Zentralstelle. Gegen die von den kantonalen Behörden getroffenen Entscheide über Gesuche um Niederlassung in der Schweiz wohnhafter Ausländer

wurde der Zentralstelle ein Einspruchsrecht gegeben und als Rekursinstanz das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bezeichnet. In der dritten Verordnung (der noch geltenden vom 29. November 1921) wurde die Befugnis der Zentralstelle, über Einreisegesuche zu entscheiden, zugunsten der Gesandtschaften und Konsulate etwas eingeschränkt. Gleichzeitig wurde bestimmt, dass die Bewilligungen für Aufenthalt und Niederlassung von den Kantonen zu erteilen seien, der Zentralstelle aber blieb ein weitgehendes Einspracherecht vorbehalten. Auch heute noch üben also Organe des Bundes Befugnisse aus, die nach der verfassungsmässigen Kompetenzausscheidung dem Bunde nicht zustehen.

Sind die bundesrätlichen Verordnungen deswegen verfassungswidrig? Diese Frage ist zu verneinen.¹³⁾ Das Notverordnungsrecht des Bundes findet an der Kompetenzausscheidung, wie sie nach den einzelnen Bestimmungen der Bundesverfassung zwischen Bund und Kantonen besteht, keine absolute Schranke. Sein Zweck ist, bei einer Notlage des Staates, die nur auf dem Wege der Rechtssetzung wirksam bekämpft werden kann, die erforderlichen Rechtssätze zu schaffen. Bei einer solchen Notlage stehen oft mehrere Sätze der Verfassung in einem scheinbaren Widerspruch. Er löst sich dadurch, dass der materiell wichtigere Satz dem weniger wichtigeren vorgeht. Im vorliegenden Falle stehen sich gegenüber: Recht (und Pflicht) des Bundes, für die äussere und innere Sicherheit des Landes zu sorgen, und die den Kantonen überlassene Befugnis, das Niederlassungswesen zu ordnen. Die Sorge für die Sicherheit des Landes ist offenbar wichtiger als das Recht der Kantone auf Ordnung des Niederlassungswesens. Aus diesem Grunde liegt es im Sinne der Bundesverfassung, wenn bei einer Notlage der Bund die Befugnis der Rechtssetzung an sich zieht und sie auf dem Wege der Notverordnung ausübt. Er kann Notrecht schaffen durch dringliche

¹³⁾ Vergl. zum folgenden: v. Waldkirch, Die Notverordnungen im schweizerischen Bundesstaatsrecht (1915).

Bundesbeschlüsse oder durch Erlasse des Bundesrates (Verordnungen oder Bundesratsbeschlüsse). Für die Dauer des Krieges übertrug die Bundesversammlung, wie bereits erwähnt, dem Bundesrat durch den Bundesbeschluss vom 3. August 1914 unbeschränkte Vollmachten, so dass er allein das Notverordnungsrecht ausübte. Auf diesen Bundesbeschluss stützt sich die Verordnung vom 21. November 1917 ausdrücklich. Durch einen Bundesbeschluss vom 3. April 1919 wurden die Vollmachten des Bundesrats beschränkt. Auf ihm beruht die Verordnung vom 17. November 1919. Am 19. Oktober 1921 wurde sodann ein „Bundesbeschluss betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates“ gefasst. Er bestimmt aber nicht, dass alle Noterlasse schlechthin aufgehoben seien, sondern belässt die noch geltenden in Kraft und erklärt, der Bundesrat sei „befugt, diese Beschlüsse und Verordnungen abzuändern, sofern die Sicherheit des Landes oder die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen und die Dringlichkeit es notwendig machen“. Hierin liegt die rechtliche Grundlage, auf die sich die Verordnung vom 29. November 1921 im Ingress beruft.

Die genannten bundesrätlichen Verordnungen sind somit in dem Sinne verfassungsmässig, dass sie von der für den Erlass von Notrecht zuständigen Bundesbehörde ausgingen und sich auf ein Sachgebiet beziehen, auf dem die Zuständigkeit des Bundes durch die Notlage des Staates begründet wurde. Ob die vom Bundesbeschluss vom 19. Oktober 1921 genannten Voraussetzungen (Sicherheit des Landes oder wirtschaftliche Interessen und Dringlichkeit) vorhanden sind, ist eine Ermessensfrage, die in erster Linie vom Bundesrate zu entscheiden ist. Die einheitliche Regelung des Zustromes der Fremden darf jedenfalls als eine dringliche Notwendigkeit sowohl für die Sicherheit als für die wirtschaftlichen Interessen des Landes bezeichnet werden. Im Gebiete des Niederlassungswesens ist die Wiederkehr von Zuständen, die der Vorkriegszeit ähnlich sind, überhaupt noch nicht abzusehen.

Ist das Notrecht des Bundes über die Niederlassung der Ausländer eine in den Verhältnissen begründete Notwendigkeit, so kann die geltende ausserordentliche Ordnung doch nicht für unabsehbare Zeit genügen. Gerade der Umstand, dass die tatsächlichen Verhältnisse von Grund auf verändert sind und wahrscheinlich bleiben werden, macht es notwendig, einer für die Dauer berechneten Regelung näherzutreten. Der Bundesrat selbst war sich beim Erlass seiner Notverordnungen deutlich bewusst, mit ihnen nur eine vorübergehende Ordnung schaffen zu können. Er brachte dies bereits in Art. 19 der Verordnung vom 17. November 1919 besonders zum Ausdruck, dessen Ingress lautet: „Bis zum Erlass eines Bundesgesetzes über die Niederlassung von Ausländern in der Schweiz gelten für die Erteilung von Niederlassungsbewilligungen folgende Vorschriften.“ Eine gleichlautende Bestimmung wurde in der Verordnung vom 29. November 1921 zum ganzen Abschnitt „Befristeter Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer in der Schweiz“ gesetzt.

Die Neuordnung des Niederlassungsrechtes der Fremden ist um so wichtiger, als eine Reihe von Niederlassungsverträgen gekündigt sind. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement nahm die Vorarbeiten bereits vor mehreren Jahren an die Hand und bestellte eine 24-köpfige Expertenkommission, die vom 6. bis 11. September 1920 zur Beratung der künftigen Niederlassungsgesetzgebung in Solothurn tagte. Diese Konferenz behandelte mehr allgemeine Probleme des Niederlassungswesens, als die Frage seiner landesrechtlichen Gestaltung. Seither ist sie nicht mehr einberufen worden, und es ist amtlich nichts darüber mitgeteilt worden, ob die Vorarbeiten des Departements weiter gefördert wurden. Um so mehr ist es am Platze, dass der Schweizerische Juristenverein sich der Sache annimmt.

V.

Recht ist die Ordnung der menschlichen Lebensverhältnisse, soweit sie in der äusserlich feststellbaren Tat-

sachenwelt in die Erscheinung treten. Das Recht ist mit den sinnlich wahrnehmbaren Tatsachen aufs engste verknüpft; es beruht auf ihnen, kann aber gleichzeitig auch auf sie einwirken. Wer Recht setzen will, das sich zweckgemäss verwirklichen lässt, muss auf die tatsächlichen Verhältnisse Rücksicht nehmen.

Im Gebiete der Niederlassung der Fremden haben sich die Verhältnisse unter dem Einfluss des Weltkrieges und seiner Nachwirkungen erheblich verändert, wie wir bereits kurz gezeigt haben. Wenn dieses Sachgebiet rechtlich neu geordnet werden soll, so müssen die Tatsachen als Grundlage genommen werden, die heute festzustellen sind und sehr wahrscheinlich noch lange weiterbestehen werden. Sie sind jedoch nicht als völlig unabänderlich zu betrachten, sondern mit einer neuen rechtlichen Ordnung kann auf sie eingewirkt werden. Dies braucht nicht notwendigerweise der Fall zu sein, aber es ist möglich und im Interesse des Landes erwünscht.

Jeder Staat muss darauf halten, dass in seinem Gebiete die einheimische Bevölkerung gegenüber der fremden in ausgeprägter Mehrheit ist. Die Begründung dieses Satzes liegt auf der Hand. Nur die eigenen Staatsangehörigen sind mit den Zielen des Staates in jeder Hinsicht verbunden, während die Ausländer in mancher Beziehung von andern Interessen beherrscht werden. Im demokratischen Staate kommt dazu, dass der staatsrechtlich handlungsfähige Teil der Bevölkerung (die Stimmberechtigten) einen möglichst grossen Teil der Gesamtbevölkerung ausmachen soll; hierin liegt die Gewähr für eine auf das allgemeine Interesse gerichtete Tätigkeit des Volkes als obersten Staatsorgans.

Der Staat hat verschiedene Mittel zu seiner Verfügung, um zu erreichen, dass seine Bevölkerung nicht in allzu grossem Masse mit Ausländern durchsetzt wird. Die Hauptmittel bestehen darin, dass er den Zustrom der Fremden regelt, und dass er die niedergelassenen Fremden den Einheimischen anpasst und als eigene

Staatsangehörige aufnimmt: Niederlassungspolitik und Einbürgerungspolitik. Diese beiden Äusserungen zielbewusster Staatstätigkeit stehen in engster Verbindung miteinander. Ihr Endzweck ist derselbe, und sie müssen daher von den gleichen Leitgedanken getragen sein. Ihrem Wesen und ihren Wirkungen nach sind sie aber nicht völlig gleich. Die Niederlassungspolitik ist das primäre, die Einbürgerungspolitik das sekundäre Mittel. Primär nennen wir jene nicht nur, weil sie die Fremden zeitlich zuerst erfasst (schon wenn sie einreisen wollen), sondern weil durch sie der Staat unmittelbar und ohne erschwerende tatsächliche Voraussetzungen auf den Bestand der fremden Bevölkerung einwirken kann. Als sekundär ist die Einbürgerungspolitik zu bezeichnen, weil sie erst dann ihre Wirkung äussern kann, wenn die Fremden dauernd im Lande sind, und zwar nur gegenüber besonders geeigneten (etwa nach der Dauer der Niederlassung, nach Abstammung), also gegenüber einer stark beschränkten Zahl.

Zwingen die Verhältnisse den Staat, wie dies für die Schweiz zutrifft, gegen die Zunahme der Fremden anzukämpfen, so muss er logischerweise vor allem zum primären Mittel der Niederlassungspolitik greifen. Tut er dies nicht und können also die Fremden völlig frei in das Land hereinkommen, so ist die Einbürgerungspolitik ein nahezu untaugliches Mittel. Sie wirkt, um ein Bild zu gebrauchen, wie ein kleiner Schwamm, der die ungehemmt zuströmenden Mengen bei weitem nicht aufzusaugen vermag. Dies war die Lage der Schweiz in den letzten Jahrzehnten vor dem Weltkriege. Die Ausländer liessen sich in immer grösserer Zahl nieder, da sie es ungehindert tun konnten, erwarben aber nur in geringer Zahl das Schweizerbürgerrecht, sodass schliesslich eine beängstigende Überflutung des Landes durch Fremde eintrat.¹⁴⁾

¹⁴⁾ Von der Gesamtbevölkerung der Schweiz waren Ausländer: 1850 3 %, 1860 4 %, 1870 6 %, 1888 8 %, 1900 12 %, 1910 14,7 %, 1920 10,6 %.

Während des Krieges und seither zwangen die Verhältnisse die Behörden gebieterisch, nicht nur Einbürgerungs-, sondern vor allem Niederlassungspolitik zu treiben. Gehen wir von der Annahme aus — deren Richtigkeit kaum ernsthaft angezweifelt werden kann —, dass die seit einigen Jahren herrschenden Verhältnisse hinsichtlich der Niederlassung der Fremden in der Schweiz noch lange Zeit weiterdauern werden, so ist der Schluss unabweisbar, dass die Schweiz sich bestreben muss, die Zahl der Fremden nicht anwachsen zu lassen, d. h. also weiter Niederlassungspolitik zu treiben. Überdies darf auch die Einbürgerungspolitik nicht vernachlässigt werden. Es liegt nicht in unserer Aufgabe, sie einer Prüfung zu unter-

Über die Bevölkerungsbilanz der Ausländer geben nachstehende Zahlen nähere Aufschlüsse, die wir Herrn Privatdozent Dr. J. Wyler, Beamter des Eidgen. statistischen Bureaus in Bern, verdanken.

	1889—1900	1901—1910	1911—1920
Geburtenüberschuss	50,432	71,643	37,949
Wanderungsüberschuss	127,096	133,800	— 110,217
Gewinn aus Heiraten	1,679	364	— 11,609
Gesamte Bruttozunahme	179,207	205,807	— 83,277
Einbürgerungen	25,433	37,220	— 67,134
in % der Bruttozunahme	14,1	18,2	—
Nettozunahme	153,774	168,587	— 150,411

Die Zahl der Einbürgerungen ergibt sich aus folgender Zusammenstellung:

	Fälle	Personen
1911	1,536	4,461
1912	1,459	4,243
1913	1,970	5,710
1914	1,540	4,685
1915	2,662	7,924
1916	3,131	9,140
1917	3,598	10,186
1918	2,524	6,693
1919	2,000	4,863
1920	1,660	3,870
1921	2,438	5,955
1922	2,309	5,843

ziehen. Der Feststellung, dass sie weniger wirksam ist als die Niederlassungspolitik, möchten wir immerhin noch eine Bemerkung beifügen. Sie ist in hohem Masse dazu angetan, Widerstand im eigenen Lande hervorzurufen.¹⁵⁾ Diese Opposition ist insofern begründet, als sie sich gegen die Einbürgerung von Personen richtet, die sich nicht oder nur schwer angleichen (assimilieren) lassen und daher wenig zuverlässige Bürger werden. Die Einbürgerungspolitik kann auch aus diesem Grunde im Kampf gegen die Überfremdung wenig helfen — ein Grund mehr, um dem andern Hauptmittel, der Niederlassungspolitik, alle Aufmerksamkeit zu schenken.

Die für die Schweiz zweifellos gegebene Notwendigkeit, Niederlassungspolitik zu treiben, entscheidet grundsätzlich die Frage, wer im Bundesstaat diese Aufgabe übernehmen soll, ob der Bund oder die Kantone. Politik treiben, heisst, mit den verfügbaren Mitteln ein Ziel zu erreichen suchen. Das Ziel ist im vorliegenden Falle klar: zu verhindern, dass die Zahl der Fremden zunimmt. Um es zu erreichen, sind einheitliche Massnahmen das einzige taugliche Mittel, und zwar sowohl für die Ordnung des innerstaatlichen Niederlassungsrechtes, als um eine feste Grundlage für die Verhandlungen über Niederlassungsverträge zu gewinnen. 25 verschiedene Niederlassungsordnungen auf einem Gebiet von der Grösse der Schweiz sind bei den heutigen Verkehrsmöglichkeiten ein Unding. Sie schaffen überdies geradezu unwürdige Zustände, indem den Massnahmen eines Kantons durch die Übersiedlung in einen andern mit Leichtigkeit jede Wirkung genommen werden kann. Vollends einleuchtend ist es, dass 25 verschiedene Ordnungen für die Verhandlungen mit dem Auslande keine Grundlage zu

¹⁵⁾ Starker Widerstand zeigte sich neuestens (Sommer-session 1923) im Ständerat bei Anlass der Eintretensdebatte über die Revision von Art. 44 BV. Der Ständerat beschloss, die Debatte erst in der nächsten Session zu beendigen.

bilden vermögen. Die Forderung, dass der Bund das Niederlassungswesen in seinen Zuständigkeitsbereich einbeziehen soll, drängt sich förmlich auf.

Wenn somit eine Ordnung von Bundes wegen verlangt werden muss, so heisst das aber keineswegs, dass das Niederlassungswesen völlig zu zentralisieren und ausschliesslich Organen des Bundes zu übertragen sei. Notwendig ist, dass über die wichtigsten Punkte einheitliche Normen aufgestellt werden. Dabei ist das letzte Ziel der ganzen Niederlassungspolitik, Abwehr der Überfremdung, stets zu beachten. Das bedeutet praktisch, dass der Bund eine Anzahl Bedingungen aufstellen muss, die von den Kantonen nicht im Sinne der Erleichterung abgeändert werden dürfen. Die Ordnung im einzelnen kann den Kantonen überlassen werden. Sie sollen sowohl die vom Bunde geregelten Punkte ergänzend ordnen, als nebensächliche, vom Bunde nicht behandelte Punkte vollständig normieren können. Sache des Bundes ist es in erster Linie, vorzuschreiben, unter welchen formellen Voraussetzungen die Einreise in die Schweiz gestattet ist und welche Erfordernisse für das dauernde Verweilen (Niederlassung im engern Sinne) erfüllt sein müssen. Für letzteres müssen je nach dem Zweck des Verweilens verschiedene Anforderungen gestellt werden: schärfere z. B. für die wirtschaftliche Tätigkeit als für die nicht auf Erwerb gerichtete Niederlassung. Die Verschiedenheit braucht allerdings nicht gesetzlich festgelegt zu sein; es genügt unter Umständen, dass die Praxis eine verschiedene sei. Den Kantonen die Regelung der weniger wichtigen Punkte zu überlassen, rechtfertigt sich aus mehreren Gründen. Einmal soll auf der bisherigen kantonalen Ordnung aufgebaut werden können, natürlich nur soweit sie nicht zu den von Bundes wegen aufgestellten Grundsätzen im Widerspruch steht. Sodann sollen die Kantone die örtlichen Verhältnisse, die sie selbst am besten kennen, berücksichtigen können. Schliesslich dürfte es aus allgemeinen politischen Erwägungen richtig sein, den Kan-

tonen nicht mehr Befugnisse wegzunehmen, als der Zweck der Bundesmassnahmen es erfordert.

Wenn den Kantonen schon auf dem Gebiet der Rechtssetzung nicht alle Rechte entzogen zu werden brauchen, so ist es noch naheliegender, ihnen die Durchführung der Vorschriften — die Verwaltung des Niederlassungswesens — in der Hauptsache zu überlassen. Es kann zum vornherein keine Rede davon sein, dass der Bund im ganzen Lande herum eigene Organe für die Ausübung der Niederlassungspolizei bestellen würde. Für das Zivilstandswesen oder für das Betreibungs- und Konkurswesen z. B. ist es weder als notwendig noch tunlich erachtet worden, die Durchführung Bundesorganen anzuvertrauen. Ebensowenig ist dies für das Niederlassungswesen erforderlich oder empfehlenswert. Andererseits muss aber für eine einheitliche und gleichmässige Durchführung des Bundesrechtes gesorgt werden. Es muss ein Organ des Bundes geben, das diese Aufgabe übernimmt. Man kann sich fragen, ob ein neues Bundesamt errichtet werden soll, oder ob die Aufgabe einer schon bestehenden Verwaltungsstelle zugewiesen werden kann. Hätte der Bund nicht schon ein besonderes Organ geschaffen und damit Erfahrungen gesammelt, so stände die zweite Möglichkeit im Vordergrund. Als Amtsstellen kämen etwa in Betracht: die Polizeiabteilung des Eidgen. Justiz- und Polizeidepartements, in deren Geschäftskreis ohnehin Fragen der Fremdenpolizei gehören, und die Innerpolitische Abteilung des Politischen Departements, die für die Einbürgerungs- und Auswanderungsfragen zuständig ist.

Der Bund besitzt nun aber, wie früher erwähnt wurde, seit einigen Jahren ein besonderes Organ für die Kontrolle der Ausländer in der Eidgen. Zentralstelle für Fremdenpolizei, die unter dem Eidgen. Justiz- und Polizeidepartement steht. Es wäre kurzsichtig, wenn man die mit dieser Stelle gemachten Erfahrungen nicht beachten würde. Mag sie auch während einiger Zeit etwas zu viel und zu umständliche Arbeit geleistet haben —

die Verhältnisse brachten dies zwar vielleicht notwendigerweise mit sich —, so war ihre Tätigkeit im ganzen genommen doch sicher zweckgemäss. In den letzten Jahren hat sie übrigens den Beweis erbracht, mit einem wenig zahlreichen Personal ihre Aufgabe erfüllen zu können.¹⁶⁾ Als feststehend darf bezeichnet werden, dass ihr Tätigkeitsbereich ziemlich gross und besonders geartet ist. Immerhin lässt sich nicht in Abrede stellen, dass mit dem Geschäftskreis der Polizeiabteilung und der Innerpolitischen Abteilung Berührungspunkte vorhanden sind. Das Beste wäre vielleicht, diese beiden Abteilungen in einer Hand zu vereinigen und der so entstehenden neuen Abteilung gleichzeitig die Befugnisse im Niederlassungswesen zu übertragen. Ob eine solche Lösung in der nächsten Zeit praktisch möglich ist, wagen wir nicht zu entscheiden. Nimmt man dies nicht an, so dürfte es sich empfehlen, die Amtsstelle für das Niederlassungswesen als selbständige Abteilung des Justiz- und Polizeidepartements zu schaffen. Zu dieser Lösung führen verschiedene Erwägungen. Die neue Stelle hat eine ganz besondere Aufgabe zu bewältigen, die die ganze Kraft ihres Leiters in Anspruch nimmt. Er darf also nicht noch mit einem weitem Pflichtenkreis belastet werden. Er soll ferner unmittelbar unter dem Departementschef stehen, damit die Bedeutung der Stelle richtig zum Ausdruck gelangt und der direkte Kontakt mit dem Chef vorhanden ist. Schliesslich ist anzunehmen, dass, wie beim gegenwärtigen provisorischen Zustand, die Möglichkeit des Rekurses ans Departement vorgesehen wird. Die gegen die neue Stelle gerichteten Rekurse können selbstverständlich nicht von ihr selbst behandelt werden, sondern es muss hiefür eine andere, unbeteiligte Stelle geben. Am besten geeignet ist die Polizeiabteilung (die übrigens jetzt schon zuständig ist), aber eben nur, wenn nicht sie selbst das Niederlassungswesen zu besorgen hat.

¹⁶⁾ Der Personalbestand wurde im Jahre 1922 von 143 auf 35 herabgesetzt (Vergl. Geschäftsbericht des Bundesrates, S. 367).

VI.

Wie oben dargelegt wurde, gibt es keine Bestimmung der Verfassung, aus welcher der Bund (von ausserordentlichen Verhältnissen abgesehen) die Befugnis ableiten könnte, über das Niederlassungswesen Gesetzesrecht aufzustellen. Um eine solche Zuständigkeit zu begründen, ist eine besondere, erst noch zu schaffende Bestimmung der Bundesverfassung erforderlich. Die nötige Verfassungsänderung ist auf dem Wege der Partialrevision vorzunehmen, d. h. durch Änderung eines bestehenden oder Einfügung eines neuen Verfassungsartikels. Es wäre zwar grundsätzlich erwünscht, wenn die Gelegenheit einer Totalrevision benützt werden könnte. Sie würde sich aus gesetzestechnischen Gründen sehr empfehlen, indem die Systematik der Bundesverfassung unter den zahlreichen Teiländerungen stark leidet. Es kann indessen heute nicht damit gerechnet werden, dass eine Totalrevision so rasch kommen wird, wie dies noch vor kurzem angenommen werden durfte. Da die Änderung, durch die dem Bunde auf dem Gebiet des Niederlassungswesens Befugnisse eingeräumt werden, dringlich ist, kann für sie nur der Weg der Partialrevision beschritten werden.

Die durch eine Verfassungsänderung vorzunehmende Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes kann inhaltlich verschieden gestaltet werden. Es lässt sich denken, dass durch den Verfassungsartikel dem Bund das unbeschränkte Recht zur Ordnung des Niederlassungswesens erteilt wird; beim Erlass des Gesetzes könnte man alsdann den Kantonen immer noch gewisse Befugnisse lassen (oder rechtlich genauer: von Bundes wegen einräumen). Die andere Möglichkeit besteht darin, dass im Verfassungsartikel selbst zum Ausdruck gebracht wird, es sollen den Kantonen Rechte gelassen werden. Was wir in unsern Ausführungen postuliert haben, ist keine restlose Vereinheitlichung und keine völlige Zentralisierung des Niederlassungswesens, sondern vielmehr ein Zu-

sammenwirken von Bund und Kantonen. Dieser Gedanke sollte im Verfassungsartikel selbst angedeutet werden. Wir halten es für grundsätzlich richtig, wenn die einzelnen Sätze der Verfassung so scharf gefasst werden, dass sie einen rechtlich bestimmbaren Inhalt besitzen und nicht lediglich „allgemeine Prinzipien“ darstellen, die praktisch nahezu wertlos sind. Abgesehen hiervon empfiehlt es sich im vorliegenden Falle, in der Verfassung selbst zum Ausdruck zu bringen, dass es sich nicht um eine völlige Vereinheitlichung der ganzen Materie handelt.

Davon, dass zugunsten der Kantone bestimmte Einzelvorbehalte gemacht würden, kann allerdings nicht die Rede sein. Dies würde den Verfassungsartikel zu umfangreich und schwerfällig gestalten. Verfassungsbestimmungen sollen knapp gehalten sein. Die Kunst, sie in die richtige Form zu bringen, liegt gerade darin, die Knappheit mit dem Erfordernis eines rechtlich bestimmbaren Inhalts zu vereinigen.

Im Verfassungsartikel muss zunächst zum Ausdruck gelangen, welches Sachgebiet Bundesangelegenheit sein soll. Es handelt sich um die Rechtsstellung der Fremden, aber nicht in jeder Hinsicht (z. B. nicht in zivilrechtlicher). In Frage kommen vielmehr die Verhältnisse, die meist als Niederlassung im weiteren Sinne des Wortes bezeichnet werden, also das Verweilen der Ausländer in der Schweiz und was damit unmittelbar zusammenhängt. Hierher gehören vor allem die Voraussetzungen der Einreise und des Verweilens. Der genaue Inhalt des Begriffes „Niederlassung“ wird sich aus der Gesetzgebung ergeben. Sie wird namentlich erkennen lassen müssen, dass darunter Niederlassung im weiteren Sinne, (also Niederlassung im engern Sinne und Aufenthalt) zu verstehen ist, und dass auch Ein- und Ausreise dazu gehören. Dies schon im Verfassungsartikel ausdrücklich zu sagen, ist weder notwendig noch gesetzestechnisch empfehlenswert. Der Ausdruck „Niederlassung“ kann alles, was in Frage kommt, umfassen; das genügt.

Durch den Verfassungsartikel soll die Zuständigkeit des Bundes begründet werden. Zweckmässig ist es, wie bemerkt, wenn überdies darauf hingewiesen wird, dass den Kantonen Befugnisse gelassen werden können. Es handelt sich hierbei vor allem um die Massnahmen zur Durchführung des Gesetzesrechts. Sie sollen zum grössten Teil Sache der Kantone bleiben, während der Bund die Oberaufsicht ausübt. Die Massnahmen der Kantone sind eben nicht in deren Belieben gestellt, sondern werden in den wichtigsten Punkten vom Bundesrechte vorgeschrieben. Es dürfte am Platze sein, wenn dies im Text des Artikels angedeutet wird.

Unter Berücksichtigung dieser Bemerkungen kommen wir dazu, für die geforderte Partialrevision folgenden Text vorzuschlagen:

„Der Bund ordnet die Niederlassung der Fremden und übt die Oberaufsicht über die den Kantonen obliegenden Massnahmen aus.“

Dass es sich um Massnahmen hinsichtlich der Niederlassung der Fremden handelt, ist nach dem Zusammenhang klar und braucht nicht noch besonders gesagt zu werden. Man könnte zwar vielleicht kurz von „fremdenpolizeilichen“ Massnahmen sprechen; doch ist das Wort „polizeilich“ nicht zu empfehlen, weil es in vielen Kreisen unangenehm berührt und geradezu zur Opposition herausfordert. Eine Umschreibung des Begriffes „fremdenpolizeilich“ wäre zu schwerfällig. Auch deshalb ist es besser, auf eine nähere Erklärung der kantonalen Massnahmen zu verzichten.

Für die Einordnung der neuen Bestimmung in die Verfassung kommen zwei Stellen in Betracht. Wie wir früher erwähnten, sprechen die Art. 43, 45 und 47 von der Niederlassung der Schweizerbürger. Es ist nahelegend, die Niederlassung der Fremden im Anschluss hieran zu behandeln, also die neue Bestimmung als Art. 47bis einzuschieben. Denkbar wäre es aber auch, dass kein neuer Artikel eingeschoben, sondern ein be-

stehender geändert würde. Diese Lösung hätte insofern einen gewissen Vorteil, als sie weniger stark den Eindruck erwecken würde, es werde etwas völlig Neues festgelegt. Man könnte vielleicht auf den geltenden Art. 47 verzichten und die neue Bestimmung an seine Stelle setzen. Er sieht vor, dass ein Bundesgesetz den Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt bestimmen und dabei gleichzeitig über die politischen und bürgerlichen Rechte der schweizerischen Aufenthalter die näheren Vorschriften aufstellen werde. Nachdem das in Aussicht genommene Bundesgesetz seit 1874, also während nahezu fünfzig Jahren, nicht erlassen wurde, kann man ernstlich die Frage aufwerfen, ob die Bestimmung überhaupt noch einen Sinn hat.¹⁷⁾

Die zweite Stelle, die für die Einordnung des neuen Verfassungssatzes in Betracht kommt, ist Art. 63, von dem wir früher gesprochen haben.¹⁸⁾ Im Anschluss an Art. 62, der die Abzugsrechte im Innern der Schweiz aufhebt, erklärt er, dass gegen die auswärtigen Staaten unter Vorbehalt des Gegenrechts Freizügigkeit bestehe. Er geht auf Tagsatzungsbeschlüsse aus dem Anfang des 19. Jahrhunderts zurück, war in den Entwürfen von 1832/33 enthalten und wurde dann in die Verfassungen von 1848 und 1874 aufgenommen. Sein Inhalt hatte vor hundert und vielleicht auch noch vor fünfzig Jahren einen gewissen Wert, heute ist er selbstverständlich und deshalb überflüssig. Es könnte daher die neue Bestimmung als Art. 63 Aufnahme finden an Stelle des jetzt geltenden Art. 63. Diese Lösung erweckt vielleicht in systematischer Beziehung etwelche Bedenken. Der neue Satz käme zwischen die Abschaffung der Abzugsrechte im Innern (Art. 62) und die Befugnis des Bundes zur Gesetzgebung auf den Gebieten des Zivil- und des Betreibungs- und

¹⁷⁾ Vergl. Burckhardt, a. a. O. zu Art. 47: „Der Erlass des in Art. 47 BV vorgesehenen Bundesgesetzes ist somit kaum mehr notwendig.“

¹⁸⁾ Vergl. S. 65a oben.

Konkursrechtes (Art. 64) zu stehen. Bei der ersten Lösung (Schaffung eines neuen Art. 47 oder 47bis) wäre dagegen der Anschluss an die Niederlassung der Schweizer gegeben, während allerdings mit Art. 48 (Zuständigkeit des Bundes für ein Gesetz über die Kosten der Verpflegung und Beerdigung armer Schweizerbürger, die sich in einem andern als dem Heimatkanton befinden) kein unmittelbarer Zusammenhang bestände.

VII.

Die Aufnahme eines neuen Artikels in die Bundesverfassung hat den Zweck, die rechtliche Grundlage für ein Bundesgesetz über die Niederlassung der Fremden zu bieten. Der Erlass eines solchen Gesetzes ist, wie wir mehrfach betont haben, dringlich und sollte möglichst bald nach der nötigen Verfassungsrevision an die Hand genommen werden.

Es liegt nicht in unserer Aufgabe, hier einen fertigen Gesetzesentwurf vorzulegen. Wir beschränken uns darauf, einige Hauptpunkte der künftigen eidgenössischen Niederlassungsgesetzgebung zu skizzieren.

Vorauszuschicken ist eine allgemeine Bemerkung. Das Gesetz soll möglichst knapp gefasst sein und nur diejenigen Punkte regeln, die notwendigerweise von Bundes wegen geordnet werden müssen. Es ist alles zu vermeiden, was nach polizeilicher Engherzigkeit aussieht. Ins einzelne gehende (abgeleitete) Bestimmungen, die nicht den Kantonen anheim gestellt werden können, sind auf dem Wege der bundesrätlichen Verordnung festzusetzen.

Das Gesetz soll folgende Hauptpunkte behandeln: Einreise, Aufenthalt, Niederlassung i. e. S., Beendigung von Aufenthalt und Niederlassung, und zwar selbstverständlich alles nur hinsichtlich der Fremden, nicht etwa der Schweizerbürger.

Einreise. Wer in die Schweiz einreisen will, muss im Besitze eines Passes oder einer andern gleichwertigen Ausweisschrift sein. Für die Einreise zum Zwecke der

Niederlassung ist das Visum der zuständigen schweizerischen Auslandsvertretung erforderlich. Ein solches ist überdies notwendig für die Angehörigen oder Einwohner von Staaten, die der Bundesrat bezeichnet.

Bei der Einreise findet an der Grenze eine Kontrolle statt, die von den Kantonen zu organisieren ist. Wer bei der Grenzkontrolle keine gültigen Ausweisschriften oder nicht das vorgeschriebene Visum besitzt, wird zurückgewiesen. In dringenden Fällen kann die zuständige Bundesstelle eine provisorische Einreisebewilligung erteilen.

Aufenthalt. Die Einreise, die nicht zum Zwecke der Niederlassung stattfindet, berechtigt zum Aufenthalt in der ganzen Schweiz für die Dauer von 6 Monaten, sofern nicht das Visum nur für kürzere Zeit erteilt worden ist. Wer sich am gleichen Orte länger als einen Monat aufhält, ist verpflichtet, sich bei der Schriftenkontrolle zu melden. Der Aufenthalt kann bei Ablauf der Frist, für die er gewährt worden ist, durch die zuständige kantonale Behörde um höchstens 6 Monate verlängert werden, wenn der Gesuchsteller nachweist, dass er sich nicht zu Erwerbszwecken in der Schweiz aufhält.

Niederlassung. Auf ein Gesuch um Niederlassung (i. e. S.) darf die zuständige kantonale Stelle nur eintreten, wenn ihr folgende Urkunden vorgelegt werden: Heimatschein oder gleichwertige Ausweisschrift, Leumundszeugnis, Vorstrafenbericht (soweit ihn der Heimatstaat kennt). Der Gesuchsteller hat im Gesuch anzugeben: den Zweck der Niederlassung, die Personalien der mit ihm zusammenlebenden Personen, die Mittel für sein Auskommen. Befindet sich der Gesuchsteller im Auslande, so ist das Gesuch durch Vermittlung der zuständigen schweizerischen Vertretung bei der zuständigen kantonalen Stelle anhängig zu machen; befindet er sich bereits in der Schweiz, so ist das Gesuch unmittelbar bei der letztern einzureichen.

Bewilligt die kantonale Stelle das Niederlassungs-

gesuch, so hat sie ihren Entscheid mit den Akten der zuständigen Bundesstelle zu übersenden. Diese kann gegen die Bewilligung binnen 30 Tagen Einspruch erheben. Der Gesuchsteller kann binnen 10 Tagen nach Mitteilung des Einspruchs den Rekurs an das Eidgen. Justiz- und Polizeidepartement erklären, das endgültig entscheidet. Wird kein Einspruch erhoben, oder wird das Gesuch trotz Einspruchs bewilligt, so wird die Niederlassungsbewilligung wirksam. Sie gilt nur für den Kanton, der sie erteilt. Auf dem Gebiete anderer Kantone darf der Inhaber der Bewilligung verweilen wie ein Aufenthaltler. Die Niederlassungsbewilligung darf höchstens für 3 Jahre gegeben werden. Nach Ablauf der Frist kann sie für höchstens je 3 Jahre erneuert werden, wobei der Bundesstelle wieder ein Einspruchsrecht zusteht.

Von allen Veränderungen im Bestand der Niedergelassenen (Wegzug, Verheiratung, Geburt, Tod) ist der Bundesstelle Kenntnis zu geben.

Der Bund darf die Kantone nicht zur Erteilung von Niederlassungsbewilligungen verhalten, ausser wenn er in Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten handelt.

Beendigung. Jeder Kanton ist berechtigt, Aufenthaltler oder Niedergelassene jederzeit aus seinem Gebiete wegzuweisen, sofern sie: den geltenden Gesetzen oder Verordnungen zuwiderhandeln, eine sittlich oder wirtschaftlich schädliche Tätigkeit ausüben, sich und ihre Angehörigen nicht selbst zu erhalten vermögen oder die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung auf Grund unrichtiger Angaben erlangt haben. Auf Ansuchen des Kantons kann das Eidgen. Justiz- und Polizeidepartement den Wegweisungsbeschluss in jedem einzelnen Falle auf das ganze Gebiet der Schweiz ausdehnen.

Fremde, deren Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung abgelaufen ist, oder die keine gültigen eigenen Ausweisschriften besitzen, sind wegzuweisen. Wenn sie glaubhaft machen können, dass sie infolge besonderer Verhältnisse ohne Verschulden in ihre Lage ge-

kommen sind, so kann ihnen die zuständige kantonale Stelle eine provisorische Aufenthaltsbewilligung von angemessener Dauer erteilen.

Das Recht des Bundes, Fremde gemäss Art. 70 BV auszuweisen, bleibt dem Bundesrat vorbehalten. Aus den oben aufgezählten Gründen kann das Eidgen. Justiz- und Polizeidepartement von sich aus oder auf Antrag irgend eines Kantons die Wegweisung von Fremden beschliessen.

Strafen. Widerhandlungen gegen die an die Fremden gerichteten Vorschriften des Gesetzes werden mit Busse bis auf Fr. 10,000.— oder Gefängnis bis auf 1 Jahr oder beidem bestraft. Ausreisende Ausländer, die sich einer solchen Widerhandlung schuldig gemacht haben, können zur Leistung einer Kaution bis auf Fr. 10,000.— verpflichtet werden.

Ausserordentliche Verhältnisse. In Zeiten des Krieges, wirtschaftlicher Not und ähnlicher Ereignisse kann der Bundesrat über verschärfte Grenzkontrolle, allenfalls durch eidgenössische Organe, verschärfte Einreisebedingungen und verschärfte Kontrolle der Fremden im Innern Vorschriften unter Strafandrohung erlassen.

Bundesstelle. Die Befugnisse des Bundes werden, soweit im Gesetz nicht andere Organe zuständig erklärt sind, durch eine besondere Amtsstelle ausgeübt, deren Organisation durch Bundesbeschluss festzusetzen ist.

Vollzug. Der Bundesrat wird mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragt.

Soweit von Bundes wegen keine Vorschriften aufgestellt werden, bleiben die Kantone zum Erlasse solcher zuständig. Die kantonalen Vorschriften über das Niederlassungswesen sind dem Bundesrate zur Genehmigung zu unterbreiten.

Wir halten dafür, dass die Regelung der erwähnten Punkte in einem Bundesgesetz von etwa zwanzig knappen Artikeln möglich ist. Davon, dass die Wirkungen des Aufenthalts und der Niederlassung i. e. S. in jeder Hin-

sicht vom Bunde geregelt würden, kann nicht die Rede sein. Diese Bemerkung bezieht sich in erster Linie auf die Unterstützung Kranker und Unbemittelter, die Besteuerung durch die Kantone und die Benützung öffentlicher Einrichtungen (Schulen, Spitäler usw.). Auf allen solchen Sachgebieten soll die Zuständigkeit der Kantone in keiner Weise angetastet werden.

Im Verhältnis zu andern Staaten dürfte die skizzierte Regelung kaum irgendwelche Schwierigkeiten bereiten. Wie wir dargelegt haben, lässt das Völkerrecht den Staaten weitgehende Freiheit in der Regelung des Niederlassungswesens. Dasselbe gilt für die Niederlassungsverträge, die regelmässig das interne Recht vorbehalten und damit nach neuester Auffassung gerade auch die Bestimmungen über die Niederlassung der Ausländer. Infolgedessen kommt es für das Gegenseitigkeitsverhältnis schliesslich auf das Landesrecht und ebenso sehr auf die landesrechtliche Praxis an. Die vorgeschlagene Regelung bedeutet nun keine unbillige, nach den herrschenden Auffassungen und Übungen ungewöhnliche Behandlung der Fremden. Deshalb haben die Schweizer im Auslande von ihr keine unangenehmen Rückwirkungen zu befürchten.¹⁹⁾

¹⁹⁾ Anders wäre es, wenn, wie dies in letzter Zeit wiederholt vorgeschlagen wurde, eine gesetzliche Kontingentierung der Ausländer vorgenommen würde. Sie als Mittel im Kampfe gegen die Überfremdung zu verwenden, erscheint uns grundsätzlich falsch und praktisch untauglich. Die Ausländer nicht anwachsen zu lassen, ist das Ziel unserer Niederlassungspolitik, nicht ein Mittel. Die Kontingentierung als solche durchzuführen, würde unüberwindliche Schwierigkeiten bereiten. Wollte man, wenn die Höchstzahl erreicht wird, einfach alle Gesuche abweisen? Die Kontingentierung würde für die europäischen Verhältnisse etwas Neues, Ungewöhnliches darstellen, und mit Vergeltungsmassregeln müsste bestimmt gerechnet werden. Man erklärt allerdings hierzu, die Gegenmassnahmen könnten uns nichts anhaben, da verhältnismässig viel weniger Schweizer im Auslande seien als Fremde in der Schweiz. Es ist aber ein Irrtum, anzunehmen, dass

Zum Schlusse möchten wir betonen, dass wir die sofortige Anhandnahme der Verfassungsrevision und nachher den Erlass des Gesetzes als tunlich betrachten. Das Volk wird die Notwendigkeit einsehen, gegen den Zustrom der Ausländer einheitliche Massnahmen zu treffen. Die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit sind ihm sicherlich nicht entgangen, und die Gegenwart erinnert täglich an sie. Bauern und Städter, Arbeiter und Arbeitnehmer wissen, welche Misstände und Gefahren aus der Überflutung des Landes mit Fremden entstehen. Sie werden der Neuordnung des Niederlassungswesens zustimmen, wenn nicht etwa in ungeschickter Weise Anlass zum Widerstand geboten wird. Zu vermeiden ist alles, was auf überflüssige Zentralisation, polizeiliche Reglementierei und Schaffung eines grossen Beamtenapparates hindeutet.

Man wird uns vielleicht entgegenhalten, dass in letzter Zeit ein starker Verneinungswille des Volkes zutage trete, und an einige Abstimmungen erinnern. Es ist nicht zu verkennen, dass die schlechte Wirtschaftslage in manchen Kreisen Misstimmung geschaffen hat, der der Bürger gelegentlich auch mit dem Stimmzettel Ausdruck verleiht. Es wäre indessen falsch anzunehmen, dass er blindlings Nein stimme, gleichgültig, was ihm vorgelegt werde. Und ebenso unzutreffend wäre es, von der Annahme auszugehen, die verworfenen Vorlagen seien nach Wortlaut und Motiven einwandfrei gewesen und immer zweckmässig vertreten worden. Es ist sehr wohl möglich, dass die grössere Einsicht später einst dem Volke zuerkannt wird. Jedenfalls halten wir den Hinweis auf die letzten Volksabstimmungen nicht für schlüssig, um darzutun, dass die Neuordnung des Niederlassungswesens unzeitgemäss oder unratsam sei.

die andern Staaten nur mit einer gleichen Kontingentierung auf die Massnahmen der Schweiz antworten dürften; es stehen ihnen als Vergeltungsmassregeln genug andere Mittel zur Verfügung, die unsere Landsleute empfindlich treffen würden.

Allerdings darf man sich die Arbeit nicht als eine leichte vorstellen. Sie wird namentlich an die Juristen grosse Anforderungen stellen. Ihnen liegt nicht nur die Ausarbeitung der Entwürfe ob, sondern es erwächst ihnen auch die Pflicht, bei der Aufklärung des Volkes mitzuwirken.
