

Bericht

der

ständeräthlichen Kommission über die Botschaft und den Antrag des Bundesrathes, betreffend Genehmigung des Niederlassungsvertrages zwischen der Schweiz und dem deutschen Reiche.

(Vom 13. Juni 1876.)

Herr Präsident!

Herren Ständeräthe!

Die Kommission beantragt einstimmig, dem Niederlassungsvertrage mit dem deutschen Reiche die Genehmigung zu ertheilen.

Nachdem wir Ihnen in der Beleuchtung der Art. 1 bis und mit 3 die Gründe werden vorgeführt haben, aus welchen wir zu diesem einstimmigen Antrage gelangt sind, so werden wir uns erlauben, ohne Umschweife die einzelnen Bestimmungen einer allgemeinen Kritik zu unterwerfen und dabei diejenigen Punkte anzuführen, in welchen die Kommission gerne einige Modifikationen gewünscht hätte oder auch den einen oder den andern, in welchem sie mit den in der Botschaft des h. Bundesrathes ausgesprochenen Ansichten nicht übereinstimmt.

Die Geschichte dieses Vertrages können wir, weil das Historische in der Botschaft sehr ausführlich behandelt ist, als bekannt voraussetzen, und wir gehen sofort auf die einzelnen Grundsätze des Vertrages über.

Die Art. 1 bis und mit 3 bilden nicht nur die Grundlage, sondern auch die Hauptsache und die „raison d'être“ des Vertrages. Fortan soll der Angehörige des einen Landes in dem andern Lande aufgenommen und behandelt werden, gerade als ob er ein Bürger des letztern wäre. Er soll frei ab- und zugehen, sich zeitweilig und dauernd aufhalten können. Er soll endlich in der Ausübung von Gewerbe und Handel eben so frei sein als der Angehörige des andern Landes es ist. Es wird mit einem Worte die vollständige Freizügigkeit von einem Lande zum andern und für die Angehörigen derselben statuirt unter zwei Bedingungen: 1) daß sie sich in gleicher Weise wie die Bürger des Landes, wo sie sich befinden, den Gesetzen und Verordnungen desselben fügen; 2) daß sie die in Art. 2 genannten Legitimationsschriften beibringen. Diese Schriften bestehen in einem Heimathschein, ein Ausdruck, auf welchen wir werden zurückkommen müssen, und einer Bescheinigung, daß der Betreffende im Vollgenuß der bürgerlichen Ehrenfähigkeit sich befindet und einen unbescholtenen Leumund genießt.

Für die Schweizer innerhalb der Schweiz und von Kanton zu Kanton schreibt die Bundesverfassung in Art. 45 vor, daß jeder Schweizer das Recht hat, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes niederzulassen, wenn er einen Heimathschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt. Ausnahmsweise kann die Niederlassung verweigert oder entzogen werden wegen Verlust der bürgerlichen Ehrenfähigkeit in Folge eines strafgerichtlichen Urtheils, wegen Verurtheilung in Kriminalsachen und wegen bleibender Armenunterstützung, ohne daß die Heimathbehörde für die Kosten aufkäme. Nirgends steht aber geschrieben, daß der Nichtbesitz eines unbescholtenen Leumundes einen legalen Grund zur Verweigerung oder zur Entziehung der Niederlassung bilde. Somit statuirt in einem Punkte, der für die große Masse der in Betracht fallenden Personen unwesentlich ist, der aber in der Handhabung der Polizei hie und da zur Anwendung kommen dürfte, eine Verschärfung gegenüber den Deutschen, welche sich in der Schweiz niederlassen wollen. Von Kanton zu Kanton braucht man kein Leumundszeugniß vorzuweisen. Um sich aber in der Schweiz niederzulassen, bedarf der Deutsche eines Leumundszeugnisses. Inkonsequenzen ergeben sich daraus für die Schweiz nicht, wohl aber die Möglichkeit einer schärfern Handhabung der Grenzpolizei, welche beiden Ländern zu Gute kommen kann.

Was den Heimathschein anbetrifft, welchen die Deutschen zur Niederlassung in der Schweiz beizubringen haben, so muß mit großem Nachdruck auf den Kommentar, welchen die Botschaft gibt, hingewiesen werden. In Deutschland gibt es keine Heimath-



gemeinde oder Bürgergemeinde mehr. Das Prinzip, welchem Frankreich seit der ersten Revolution huldigt, das Prinzip der Nationalität, der Landesangehörigkeit ist in Deutschland in Folge der bekannten Ereignisse und der vollständigen inneren Umgestaltung zum Durchbruche gelangt. Der deutsche Heimathschein ist keine indirekte Dokumentirung der Landesangehörigkeit, kein Zeugniß darüber, daß man die deutsche Nationalität deßwegen besitzt, weil man Bürger einer deutschen Heimathgemeinde ist, sondern er ist eine direkte Dokumentirung der Landesangehörigkeit. Der deutsche Heimathschein beweist aber weniger als der schweizerische. Er beweist nicht, daß man Bürger irgend einer Gemeinde und daß man Staatsbürger ist, wie es der schweizerische thut. Er beweist einfach, daß man dem Staate angehört. Ein solcher Beweis genügt aber vollständig für alle einschlagenden Verhältnisse, indem Deutschland dem Territorialprinzip in seiner ganzen Reinheit huldigt, und durch den Heimathschein ausspricht, daß das ganze Land für den Inhaber desselben aufzukommen hat, während bei uns die Gemeinde in erster Linie steht. Bei der Behandlung von Niederlassungsgeschäften von Deutschen werden sich die schweizerischen Behörden nicht zu fragen haben, in welcher Gemeinde der betreffende deutsche Angehörige heimathberechtigt, sondern ob er überhaupt ein deutscher Staatsbürger sei.

Im umgekehrten Falle, d. h. bei der Niederlassung von Schweizern in Deutschland gestalten sich die Verhältnisse wie folgt. Der in der Botschaft abgedruckte Artikel 1 des Reichsgesetzes über die Freizügigkeit zeigt uns, daß die Deutschen innerhalb Deutschland das Recht des freien Aufenthaltes, der freien Niederlassung und des Gewerbebetriebes im vollen Umfange besitzen, sobald sie im Stande sind, auf Verlangen ihre Landesangehörigkeit nachzuweisen. Nun statuirt aber der Artikel 3 des Entwurfes, welchen wir zu prüfen haben, daß die Schweizer in Deutschland unter der im Artikel 2 enthaltenen Voraussetzung (Besitz eines Heimathscheines im deutschen Sinne und Besitz eines Zeugnisses über Ehrenfähigkeit und guten Leumund) die nämlichen Rechte und Vortheile genießen, wie sie der Artikel 1 des Vertrages den Deutschen in der Schweiz zusichert. Man sieht hieraus, daß gerade so wie der Vertrag der Schweiz eine größere Strenge oder besser gesagt eine geringere Liberalität den Deutschen gegenüber als den Schweizern gegenüber erlaubt, ebenso Deutschland die Schweizer etwas strenger als die Deutschen zu behandeln befugt ist. Einen Heimathschein im schweizerischen Sinne werden jedoch die deutschen Behörden von den Schweizern nicht verlangen können. Die vollständige Reciprocität ist zugesichert. Auf ihr steht der Haupt-

gedanke des Vertrages. Der Deutsche in Deutschland hat bloß einen Ausweis über die Staatsangehörigkeit vorzuweisen, das Gleiche wird für den Schweizer in Deutschland gelten. Ein Paß, ein Zeugniß der Regierung oder jeder andere Ausweis, aus welchem sich die Staatsangehörigkeit zweifellos ergibt, sind für den Zweck des Aufenthaltes oder der Niederlassung vollständig genügend.

Aber gesetzt auch, es würde der Vertrag die Vorweisung eines Heimathscheines im schweizerischen Sinne vorsehen, so könnte Ihre Kommission noch lange nicht daraus einen Grund der Nicht-Ratifikation des Vertrages machen. Bei den gegenwärtigen, meist sehr freundlichen gegenseitigen Beziehungen der beiden Nachbarländer, ergeben sich aus dem Nicht-Vorhandensein eines Vertrages nur selten und nur in einzelnen Fällen große Schwierigkeiten. Was speziell die Schweiz anbetrifft, so haben es sich die Kantone zur Regel gemacht, überall da, wo nicht ein älteres Gesetz Ausnahmen, z. B. die Einholung einer Bewilligung zum Erwerb von Grundeigenthum durch Ausländer, vorschreibt, die Deutschen gleich zu halten wie die Schweizer, und namentlich treiben die Deutschen ihren Handel in der Schweiz mit der gleichen Freiheit als ob sie Schweizerbürger wären. Wir halten es indessen für gut, das Gegenrecht verbrieft zu lassen. In kleinern Staaten Deutschlands sollen einzelne Fälle vorgekommen sein oder auch noch vorkommen, wo sehr harte Bestimmungen die im Umherziehen oder vorübergehend Handel treibenden Ausländer, z. B. schweizerische Uhrmacher, getroffen haben. Recriminiren wollen wir gegen solche Vorkommnisse nicht. Jedes Land hat das Recht, seine Gesetzgebung in den Schranken des eigenen Grundgesetzes zu regeln und auszuüben wie es will. Glücklicherweise schätzen wir aber diejenigen Länder, denen es gelingt, auf dem Wege des internationalen Gesetzes, des Vertrages ohne Aufgeben irgend einer Spur der nationalen Selbstständigkeit und der nationalen Würde, beidseitige Interessen liberal und philanthropisch zu regeln und zu befriedigen. Im Spezialfall werden durch den Vertrag die Härten, gegen welche einzelne Schweizer zu klagen hatten, beseitigt, und wir glauben daher nicht zu irren, wenn wir sagen, daß der gesammte schweizerische Handels- und Industriestand diesen sehr gerne acceptiren wird.

Der Artikel 4, zu welchem wir nun übergehen, statuirt, wenn wir uns so ausdrücken dürfen, die militärische Exterritorialität. Der Schweizer in Deutschland und der Deutsche in der Schweiz bleiben an die gesetzlichen Bestimmungen ihres Heimathlandes über die Militärpflicht oder die an deren Stelle tretende Ersatzpflicht gebunden, und hinwiederum können sie von dem Lande, in welchem sie sich aufhalten, weder zu persönlichem Militärdienste irgend

einer Art, noch zu einer Ersatzleistung angehalten werden. Die Berechtigung einer solchen Bestimmung ergibt sich von selbst. Ihre Kommission gibt derselben ihre vollste Zustimmung, weil diese Klausel dazu angethan ist, die Zahl Derjenigen zu vermindern, welche in keinem Lande die patriotische Pflicht der Betheiligung am Wehrwesen erfüllen. Bemerken wollen wir im Vorbeigehen, daß in der fraglichen Bestimmung die Schweiz den Standpunkt einnimmt, als sei die Entrichtung einer Militärsteuer die Erfüllung einer Militärpflicht, während die bisherige Jurisprudenz der Bundesverfassung dahin geht, die Militärsteuer als eine fiskalische Leistung zu betrachten. Eine Kontroverse über diesen Gegenstand gehört jedoch nicht hierher und etwaige Meinungsverschiedenheiten theoretischer Natur werden kein Hinderniß für den Abschluß des Niederlassungsvertrages bilden. Eine andere Frage wurde noch in der Kommission besprochen, nämlich ob es nicht wünschenswerth gewesen wäre, über die Steuerverhältnisse eine Klausel aufzunehmen, wonach die Fälle von Doppelbesteuerung, z. B. des Einkommens in der Schweiz und in Preußen, vermieden worden wären. Bei einer allfälligen späteren Revision des vorliegenden Vertrages dürfte dieser Punkt näher geprüft werden.

Die Artikel 5 und 6 sind nur nothwendige Konsequenzen des Grundgedankens der Verträge.

Der Art. 7, welchen die Botschaft einläßlich beleuchtet, scheint Ihrer Kommission etwas zu unbestimmt gefaßt zu sein. Wir erkennen die Schwierigkeit einer nähern Präzision derjenigen Ausnahmefälle, wo das freie Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht suspendirt wird, keineswegs; wir fragen uns aber, ob der Begriff der Gefährdung der inneren oder äußeren Sicherheit des Staates, der selbst in unserem eigenen Bundesleben so verschieden gedeutet werden kann, auf dem internationalen Boden zu keinen Härten oder zu keinen Verletzungen des politischen Bewußtseins Anlaß geben könnte? Wir wollen jedoch annehmen, daß hierüber, wenn auch kein freundschaftliches Zusatzprotokoll, wie bei Art. 8, doch die besten Absichten vorhanden sind und daß sich stets jeder der beiden hohen kontrahirenden Theile in dem Gebrauche dieser Befugniß der Milde befleißigen wird.

In Betreff des Art. 8, mit welchem sich die Botschaft am einläßlichsten befaßt, verdankt die Kommission die Bemühungen des Bundesrathes, um die Unglücklichen zu retten, welche, nachdem sie die schweizerische Nationalität erlangt haben, sich bei der Betretung des deutschen Gebietes der Gefahr aussetzen, polizeilich weggewiesen zu werden. Hingegen glaubt sie, daß diese Spezies der unverschuldet Bedrohten nicht die ganze Kategorie umfaßt. Es

gibt eine große Anzahl Solcher, deren Nationalität nicht bona fide gewechselt wurde, und wenn man mit Recht in einzelnen Grenzstädten das fremde Element quantitativ durch Erleichterung der Erwerbung der Schweizer Nationalität zu vermindern sucht, so kann auf der andern Seite nicht geleugnet werden, daß Mißbräuche vorgekommen sind, und man muß zugestehen, daß wir in denjenigen Neubürgern, welche bei uns bloß einen angenehmen Militärdienst oder die gänzliche Befreiung von einem Militärdienste gesucht haben, keine herrlichen Acquisitionen gemacht haben. Fortan wird sich die Sache gestalten wie folgt: Die Schweiz wird keinen naturalisiren, bevor er die Bescheinigung der Entlassung aus dem deutschen Staatsverbande beibringt; Deutschland wird Denjenigen, welche das 17. Altersjahr überschritten und noch keinen effektiven Dienst geleistet haben, die Entlassung verweigern; Diejenigen aber, welche durch Einbürgerung der Väter, bevor der Sohn 17 Jahre alt war, Schweizer geworden sind, werden dem Damoklesschwert nicht entgehen. Bemerket muß aber werden, daß ein Zusatzprotokoll vom 27. April sehr humane Absichten von Seite Deutschlands bekundet und daß die in Frage liegende Bestimmung sehr vortheilhaft gegen das von Frankreich beobachtete Verfahren absticht.

Eine positive Ausnahme hätten wir im Zusatzprotokoll für Diejenigen gewünscht, welche in der Schweiz geboren sind. Es wird dies ein Desideratum der Zukunft bilden.

Der Artikel 9 gibt zu keinen Bemerkungen Anlaß.

Gegen den Art. 10, welcher von der unentgeltlichen Verpflegung armer Kranken handelt, könnten höchstens einige Grenzstädte wegen der größeren Belastung ihrer Spitalpflege etwas einzuwenden haben. Aber selbst diese werden, wegen der Vereinfachung, welche die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Unentgeltlichkeit in der Verwaltung mit sich bringt, und namentlich in Würdigung des humanen Gedankens, der in diesem Prinzipie zur Geltung kommt, sich gerne fügen und, wenn nicht mit Freude, doch mit dem Gefühle treu erfüllter Humanitätspflicht, welche die Hülfeleistung nicht von der Nationalität des Hilfsbedürftigen abhängig macht, die vermehrten Kosten tragen.

Betreffend den Art. 11 haben wir zu bemerken, daß man aus demselben besser zwei Artikel gemacht hätte; der eine handelnd von dem Inkrafttreten, der andere von der Dauer des Vertrages, wie denn überhaupt an manchen Stellen die Redaktion dieses Altes die Spuren der Schwierigkeiten der Unterhandlungen an sich trägt.

Wünschenswerth wäre es auch gewesen zur Orientirung der zahlreichen Administrativ- und Gerichtsbehörden, welche sich mit

der Anwendung des Vertrages werden zu befassen haben, daß der Art. 11, statt im Allgemeinen frühere Verträge aufzuheben, dieselben namhaft aufgezählt hätte. Ueber diesen Punkt stellt Ihre Kommission den Antrag, „es sei der Bundesrath zu beauftragen, „dafür zu sorgen, daß, sei es im Protokolle der Auswechslung der „Ratifikationsurkunden, sei es im Verbale der Aufnahme des Ver- „trages in die Gesetzessammlung, sei es endlich in einem speziellen, „dem Vertrage anzuhängenden Akte, die aufgehobenen Verträge auf- „gezählt werden.“

Am Zusatzprotokoll haben wir auszusetzen, daß dasselbe von Ausweisung spricht, während der Art. 8, den es erläutern sollte, nur das Untersagen der Befugniß zum bleibenden Aufenthalte oder der Niederlassung androht. Nach dem Wortlaute des Protokolls wäre in den einschlagenden Fällen sofortige polizeiliche Ausweisung vorgesehen, d. h. ein Weiteres als die Verweigerung des bleibenden Aufenthaltes oder der Niederlassung. Wir nehmen aber an, daß dieses Protokoll nach seinem Geiste und nach seinem allgemeinen Sinne wird angewendet werden, und dieser Geist und dieser Sinn sind nicht diejenigen der Verschärfung, wohl aber der Abschwächung.

Unsere Prüfung des Vertrages können wir mit Folgendem resümiren: Einzelne wenige Bestimmungen hätten wir, wie auseinandergesetzt, etwas anders gewünscht; diese Wünsche fallen aber gegenüber den allgemeinen Vortheilen des Vertrages, namentlich der freien Ausübung von Handel und Gewerbe, nicht in Betracht; und wenn wir auch diesen Wünschen als Wegweisern für die Zukunft Ausdruck gegeben haben, so schließen wir mit dem bereits im Eingang gestellten Antrage, es sei die Vorlage des Bundesrathes auf Genehmigung des Vertrages zum definitiven Beschluß zu erheben. Wir knüpfen daran die Hoffnung, daß dieser Vertrag zum Wohle der Schweizerbürger und zur Befestigung der freundschaftlichen Beziehungen beider Länder und ihrer Bevölkerungen ge- reichen werde.

Bern, den 13. Juni 1876.

Namens der Kommission,
Der Berichterstatter:
C. Bodenheimer.

Botschaft

des

Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend
Kredite für Kriegsmaterialbeschaffung für das Jahr 1877.

(Vom 14. Juni 1876.)

Tit. I

In unserem Geschäftsberichte für das Jahr 1875 haben wir hervorgehoben, daß das bis jetzt gebräuchliche Verfahren, die Kredite für Materialanschaffungen erst im Monat Dezember, das heißt anlässlich der Berathung des allgemeinen Budgets zu bewilligen, zu den nunmehrigen neuen Verhältnissen nicht mehr passe und daß wir daher für das Jahr 1877 die Kredite für Kriegsmaterial bereits in der kommenden Sommersession bei den gesetzgebenden Räten nachsuchen würden, uns vorbehaltend, die vorläufig bewilligten Summen in der Budgetvorlage an geeigneter Stelle wieder einzuschalten.

Unsere jezige Vorlage bildet somit nur einen Theil des Vorschlages für 1877 und betrifft Kreditbegehren, deren rechtzeitige Bewilligung nicht nur eine bessere Qualität des Materials, sondern überdies noch billigere Preise und andere Ersparnisse zur Folge haben wird.

Wenn die Kredite für Kriegsmaterial dem bisherigen System gemäß erst in der Wintersession gegen Ende Dezember bewilligt werden, so kommen im günstigsten Falle die Ausschreibungen während der ersten Hälfte des Monats Februar zu Stande und die

Bericht der ständeräthlichen Kommission über die Botschaft und den Antrag des Bundesrathes, betreffend Genehmigung des Niederlassungsvertrages zwischen der Schweiz und dem deutschen Reiche. (Vom 13. Juni 1876.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1876
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.07.1876
Date	
Data	
Seite	138-145
Page	
Pagina	
Ref. No	10 009 183

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.