

B o t s c h a f t

des

Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend die
Beschwerde der Regierung von Luzern über Anwendung
von Artikeln der Bundesverfassung.

(Vom 6. April 1859.)

T i t . !

Wir beehren uns anmit, Ihnen beiliegend den Refurs der Regierung von Luzern zu übermitteln, worin über unsern Beschluß vom 1. Dezember 1858, betreffend Aufhebung eines obergerichtlichen Urtheils vom 5. November v. J., Beschwerde geführt wird; und da wir wol voraussetzen dürfen, daß Sie über diese Beschwerde nicht würden entschieden haben, ohne vorher unsere Antwort darüber zu vernehmen, so erlauben wir uns, zur Beförderung der Sache der Refurschrift mit Nachfolgendem unsere Antwort beizulegen.

Der vorliegende Spezialfall tritt, wie die Regierung von Luzern richtig bemerkt, ganz in den Hintergrund, und zwar um so mehr, da die Person, welche durch das obergerichtliche Urtheil verbannt wurde, nachher durch polizeiliche Schlußnahme den Kanton verlassen mußte. Es handelt sich vielmehr um die prinzipielle Auffassung und Auslegung des Art. 4, Ziff. 6 a und Art. 48 der Bundesverfassung in ihrer gegenseitigen Beziehung.

Wir haben jenes obergerichtliche Urtheil aufgehoben, nicht weil es durch Anwendung vom Art. 41 Ziff. 6 a eine Verweisung aus dem Kanton ausgesprochen, sondern weil es diese Verweisung mit einem kantonalen Gesetze motivirt hat, das im Widerspruche mit einem allgemeinen, sehr wichtigen Prinzip der Bundesverfassung steht, nämlich dem Prinzip der gleichen Behandlung der Bürger und kantonsfremden Schweizer (Art. 48). Von diesem Grundsatz, wie von jedem Verfassungsprinzip kann man nur diejenigen Ausnahmen machen, welche die Verfassung selbst bezeichnet. So liegt z. B. eine Ausnahme im Art. 48 selbst, in Bezug auf die Rechtsverhältnisse der Nichtchristen, ferner im Art. 41 Ziff. 4 mit Rücksicht auf das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten. Wenn es sich aber um Anwendung kantonalen Gesetze, z. B. des Strafrechts handelt, so können diese offenbar nicht dem Art. 48 beliebige Ausnahmen beifügen.

Man darf vor Allem nicht übersehen, welcher großer Unterschied besteht zwischen Litt. a und b des Art. 41 Ziffer 6. Erstere bezieht sich auf die

Anwendung kantonaler Strafgesetze, letztere ist eine direkte Vorschrift der Bundesverfassung über die Bedingungen der Ausweisung; erstere spricht von der Strafe der Verbannung, letztere behandelt die polizeiliche Ausweisung. Beide sind auch materiell in ihren Wirkungen sehr verschieden; bei der gerichtlichen Verbannung darf der Verurtheilte den Kanton nicht betreten, ohne in neue Strafe zu verfallen (§. 6 und 30 des Luz. Polizeistrafgesetzes), während die polizeiliche Ausweisung ihn nur an der Niederlassung und an längerem Aufenthalte verhindert.

Wenn es sich um Auslegung eines Gesetzes oder Verfassungsartikels handelt, so sind dieselben vor Allem so zu interpretiren, daß sie mit den übrigen Artikeln im Einklang stehen und nicht in Widerspruch kommen; denn man darf dem Gesetzgeber nicht die Absicht unterlegen, daß er Widersprüche in dasselbe Gesetz habe hineinlegen wollen. Die beiden Auffassungen über die fraglichen Artikel 41 und 48 sind nun folgende:

- 1) Nach der Ansicht des Bundesrathes findet die Ausweisung entweder auf polizeilichem Wege statt unter den bestimmten, von der Bundesverfassung (Art. 41, 6b) bezeichneten Voraussetzungen, oder sie erfolgt als Strafe durch die Gerichte; im letztern Falle versteht es sich von selbst, daß die Ausweisung, welche unter Umständen eine höchst bedeutende Strafe sein kann, nicht aus jedem beliebigen Grunde erfolgen darf, sondern sich auf die Strafgesetzgebung des Kantons stützen muß; diese letztere aber steht, wie die übrige Gesetzgebung, unter dem allgemeinen und höhern Prinzip des Art. 48, oder mit andern Worten, Kantonsbürger und übrige Schweizer sollen im gleichen Falle mit der gleichen Strafart und dem gleichen Strafmaß bedacht und behandelt werden. Es wird jedermann einleuchten, daß diese Auslegung mit den beiden Verfassungsartikeln im Einklange steht und jeden Widerspruch auflöst. Man wird nun einwenden, ein Staat (resp. Kanton) könne ja aus ganz guten Gründen der Gesetzgebungspolitik die Strafe der Verbannung seiner Bürger ganz abschaffen (wie dieß in Luzern wirklich der Fall ist), und deshalb werde man ihm doch nicht zumuthen wollen, fremden Verbrechern weiteren Aufenthalt zu gestatten. Diese Besorgniß erscheint bei Kriminalverbrechern nicht gerechtfertigt, weil solchen in der Regel auf polizeilichem Wege der weitere Aufenthalt verweigert werden kann, weil sie entweder ihren guten Leumund, oder selbst ihre bürgerliche Ehre verloren haben, oder durch Verarmung zur Last fallen und keine Subsistenzmittel nachweisen können (Art. 41 Ziff. 1 und 6 der Bundesverfassung). Der Kanton bedarf also keiner exceptionellen Strafgesetzgebung gegen Kantonsfremde, indem ihm die Bundesbehörden wol nicht zumuthen werden, Kriminalsträflingen Niederlassung oder Aufenthalt zu gestatten. Ganz anders verhält es sich bei Polizeivergehen. Hier erachten wir, es dürfe einem Kanton gar wol zugemuthet werden, einen Schweizerbürger, der ein- oder zweimal polizeilich sich verfehlt hat, bei sich zu behalten und ihn

nicht durch Strafurtheil auszuweisen, sofern Kantonsbürger im nämlichen Falle nicht ausgewiesen werden. Denn hier ist offenbar das öffentliche Interesse um so weniger gefährdet, als der Schweizerbürger bei mehrfacher Uebertretung von Polizeistrafgesetzen nach Art. 41 Ziff. 6b der Bundesverfassung durch die Polizeibehörden weggewiesen werden kann. Wir glauben gezeigt zu haben, daß unsere Auffassung die Artikel 41 und 48 der Bundesverfassung vereinigt und nicht in Widerspruch setzt, so wie auch, daß sie keinem höhern, öffentlichen Interesse der Kantone störend entgegentritt.

- 2) Die Auffassung der Luzerner Behörden stellt den Art. 41 Ziff. 6a ganz selbstständig hin, will ihn von der Bedeutung und dem Einfluß des Art. 48 ganz emanzipiren und den erstern vielmehr als Ausnahme und Beschränkung des letztern darstellen. Solche Ausnahmen und Beschränkungen eines allgemeinen Verfassungsprinzips verstehen sich aber nicht von selbst, sondern sie müssen sich in dieser Eigenschaft aus der Verfassung selbst und dem präsumtiven Willen des Gesetzgebers nachweisen lassen, wie wir oben Beispiele von Ausnahmen anführten. Man kann es nun ebenfalls als ein ausnahmsweises Verhältniß bezeichnen, daß die Staatsgewalt eines Kantons fremde Schweizer wegweisen kann unter Umständen, welche die Wegweisung eines Kantonsbürgers nicht zur Folge haben, z. B. bei Verarmung; allein auch diese Ausnahme, wenn man sie überhaupt als Ausnahme vom Art. 48 auffassen will, ist in der Bundesverfassung enthalten und für bestimmte Fälle normirt. Bei Art. 41 Ziff. 6a dagegen ist von Strafurtheilen, folglich von der Anwendung der allgemeinen kantonalen Strafgesetzgebung die Rede, und hier kann man doch unmöglich annehmen, daß dieses ganze große Gebiet der Gesetzgebung eine Ausnahme vom Art. 48 machen dürfe; es ist vielmehr klar, daß die Worte des Art. 48 „in der Gesetzgebung sowol, als im gerichtlichen Verfahren,“ sich ganz besonders auf das Civil- und Strafrecht, so wie auf den Civil- und Strafprozeß beziehen.

Die Auslegung der Luzernischen Behörden setzt daher den Art. 41, 6a in Widerspruch sowol mit Art. 48 als mit Art. 41, 6b der Bundesverfassung. Das erstere ist der Fall, weil die Niedergelassenen sowol mit einer andern Strafart (Verbannung), als mit einem andern Strafmaße (Cumulation der Verbannung mit der gesetzlichen Geld- oder Gefängnißstrafe) bedacht werden können. Wenn dieses im Prinzip erlaubt ist, so läßt sich nicht einsehen, warum nicht alle möglichen Strafarten und Strafmaße ausnahmsweise gegen Kantonsfremde angewendet werden dürfen. Eben so einleuchtend ist der zweite Widerspruch mit Art. 41, 6b. Wenn es hier heißt, der Niedergelassene kann aus den hier speziell aufgeführten Gründen und unter anderm dann ausgewiesen werden, wenn er schon oft wegen Uebertretung polizeilicher Vorschriften bestraft wurde, so kann man doch unmöglich der Ziff. 6a den Sinn geben, daß der Niedergelassene auch

wegen eines einzigen Polizeivergehens, wäre es auch noch so unbedeutend, ausgewiesen oder verbannt werden könne, wenn es nur durch ein richterliches Urtheil geschehe.

Besonders wichtig ist es aber, einen Blick zu werfen auf die enorme Tragweite, welche die Luzernische Interpretation in Bezug auf das Verfassungsprinzip der freien Niederlassung hat. Ist nämlich diese Auslegung die richtige, so folgt daraus, mit logischer Nothwendigkeit, daß alle Kantone befugt sind, in ihrer Kriminal- und Polizeigesetzgebung jedes einzelne Verbrechen und Polizeivergehen ausnahmsweise für die Kantonsfremden mit der Verbannung zu bedrohen und daß somit, wenn einzelne Kantone diese exzeptionelle Bestrafung nur auf die Verbrechen und auf schwerere Polizeivergehen ausdehnen, dieses nur eine freiwillige Toleranz und Generosität ist, welche jeden Augenblick kann zurückgezogen werden. Es liegt auf flacher Hand, daß die Wohlthat der Niederlassung damit beinahe aufgehoben wird, indem es jedem Ehrenmann entweder aus Mangel an Achtsamkeit oder in einem aufgeregten Momente begegnen kann, daß er ein Polizeigesetz übertritt. Man kann sich bei einem solchen Zustande der kantonalen Gesetzgebung gar nicht mit der Aussicht beruhigen, daß die korrekzionellen Gerichte die exzeptionelle Strafe der Verbannung mit Mäßigkeit, Vorsicht und Billigkeit anwenden werden. Denn hat eine herrschende Partei die scharfe Waffe eines solchen Gesetzes in den Händen, so ist die Versuchung sehr stark, in Zeiten politischer oder konfessioneller Kämpfe und Reibungen, deren es in unserer Schweiz nicht wenige gibt, sich mißliebiger Kantonsfremden beim ersten Anlasse zu entledigen, und man darf überhaupt nicht mißkennen, daß die gänzliche Gleichstellung der Bürger- und Niedergelassenen noch lange nicht überall in Fleisch und Blut der Bevölkerung übergegangen ist, sondern zu mannigfachen divergirenden Tendenzen Anlaß gibt. Wird man uns etwa einwenden, daß wir die Zustände zu schwarz schildern und daß unsere Besorgnisse übertrieben seien, so wollen wir an der Hand unserer Erfahrungen und mit Rücksicht auf die Luzernische Strafgesetzgebung nachweisen, daß unsere Besorgnisse leider nur zu nahe an der Gränze der Wirklichkeit liegen, und daß wir gar nicht so weit von dem Zustande entfernt sind, den wir vorhin als logisch nothwendige Konsequenz der Luzernischen Interpretation bezeichnet haben. Aus unserer Erfahrung wollen wir ein Beispiel zitiren. In einem Kanton hat ein Niedergelassener von einem Wirthshause aus einem vorübergehenden Geistlichen, der jedoch nicht in amtlicher Funktion war, durch eine injuriöse Aeußerung beleidigt. Ein Kantonsbürger hätte hiefür eine nicht sehr erhebliche Geldbuße oder Gefängnißstrafe zu erdulden gehabt; der Niedergelassene aber, welcher, so viel uns bekannt, Familienvater und mit selbstständigem Gewerbe seit längerer Zeit angeessen war, wurde mit zwei Jahren Verbannung bestraft, und unter diesen Umständen konnte diese Strafe dessen ökonomischen Ruin herbeiführen. Auf erfolgten Rekurs haben wir dieses Urtheil, gestützt auf Art. 48 der Bundesverfassung aufgehoben, und der betreffende Kanton hat unsere Entscheidung nicht vor die h. Bundesversammlung gezogen.

Wir wollen nun die Luzernische Strafgesetzgebung etwas näher betrachten, um die Tragweite zu ermessen, welche der Luzernischen Interpretation des Art. 41 Ziff. 6a der Bundesverfassung zukommt. Das Strafgesetz dieses Kantons zerfällt in zwei Haupttheile, das Kriminal- und das Polizeistrafgesetz. Im ersten Theile finden wir im §. 18 den Grundsatz, daß die Landesverweisung nur gegen Nichtkantonsangehörige anwendbar sei. Obwohl wir bereits hier jenem Widerspruch begegnen, so halten wir uns nicht dabei auf, weil wir schon oben bemerkten, daß bei eigentlichen Kriminalstrafen unsere Frage selten eine praktische Bedeutung erhält und wol schwerlich entstanden wäre, wenn die Kantone die Strafart der Verbannung nur bei Kriminalfällen ausnahmsweise gegen Kantonsfremde anwenden würden. Dem ist aber nicht so. Dem Polizeistrafgesetz von Luzern entheben wir folgende Stellen:

§. 6. Die Verweisung aus dem Kanton, welche nur gegen Nichtkantonsangehörige anwendbar ist, besteht in dem Verbot, den Boden des Kantons zu betreten.

Dieselbe wird auf 2 bis 10 Jahre ausgesprochen.

Mit der Verweisung kann vorhergehendes Gefängniß, mit Fastsen verschärft, bis auf sechs Wochen verbunden werden.

§. 16. Wenn ein Nichtkantonsangehöriger wegen irgend einem Polizeivergehen schwererer Art bestraft wird, dergestalt, daß ihn eine Geldstrafe von mehr als 50 Franken oder Gefängniß von mehr als zwei Wochen trifft, so kann das Gericht, je nach Ermessen der Umstände, mit der Strafe die Verweisung aus dem Kanton verbinden oder auch an die Stelle der ganzen Strafe oder eines Theiles derselben die Verweisung setzen.

Wir machen hier vor Allem auf folgende Umstände aufmerksam:

- a. Als schwerere Polizeivergehen bezeichnet das Gesetz alle, welche eine Strafe von mehr als 50 Fr. oder zwei Wochen Verhaft trifft, und wir werden später sehen, daß weitaus die größte Zahl aller Polizeivergehen in diese Kategorie gehört.
- b. Es bedarf nicht obiger Buße und Verhaftstrafe, um den Niedergelassenen einer mindestens zweijährigen Verbannung auszusetzen, sondern es genügt die eine oder andere Strafe.
- c. Die ordentliche, eben bezeichnete Geld- oder Verhaftstrafe kann nicht nur in Verbannung verwandelt, sondern die letztere damit kumuliert werden. Während also ein Kantonsbürger mit circa 50 Fr. ein Polizeivergehen abbußen kann, so darf der Niedergelassene noch überdies, bloß weil er nicht Kantonsbürger ist, auf mindestens zwei Jahre des Landes verwiesen werden. Daß diese exzeptionelle That nicht bloß eine doppelte Strafe bildet, sondern unter Umständen eine zehn- und mehrfache, muß Jedermann einleuchten. Denn das Gesetz unterscheidet nicht, ob der Niedergelassene der flottanten Bevölkerung angehöre, oder mit Familie angeheften sei, oder Grundeigenthum habe, oder Gewerbetablissemante

besitze u. s. w. Alle können verbannt werden, sobald sie ein einziges, irgend erhebliches Polizeivergehen sich zu Schulden kommen lassen.

Nachdem wir auf die intensiven Wirkungen dieser ausnahmsweisen Grundsätze des Luzernischen Polizeigesetzes aufmerksam gemacht, müssen wir den Umfang seiner Anwendung ins Auge fassen. Die verschiedenen einzelnen Polizeivergehen werden behandelt in den §§. 23—165, und ihre Zahl beträgt etwa einhundert und zwanzig. Von diesen fallen ungefähr achtzig bis neunzig nach der Begriffsbestimmung des §. 16 unter die schwerern Polizeivergehen, d. h. sie können mit mehr als Fr. 50 Buße oder zwei Wochen Gefängniß bestraft werden, und es kann somit der Niedergelassene noch über die ordentliche Strafe hinaus auf wenigstens zwei Jahre des Landes verwiesen, d. h. ihm verboten werden, den Boden des Kantons zu betreten. Wir wollen aus diesen schwereren Polizeivergehen beispielsweise einige herausheben:

Wer gegen Gesetze oder obrigkeitliche Verordnungen, auf deren Uebertretung keine bestimmten Strafen gesetzt sind, sich verfehlt oder dem Befehle einer kompetenten Beamtung nicht folgt (§. 28); wer die Flucht eines aus Haft oder Strafe Entwichenen wissentlich begünstigt (§. 29); wer einer unbefugten Gewerbsausübung sich schuldig macht, oder die Grenzen seiner Befugniß überschreitet (§. 39); wer die Anzeige von Geburten oder Todesfällen unterläßt, wenn ihm diese Pflicht obliegt (§. 42); wer Wachen und obrigkeitliche Diener auf ihren Posten durch Beschimpfung beleidigt (§. 50) oder Behörden oder deren Amtsdienner mit Hinsicht auf ihre Amtshandlungen bedroht (§. 51); wer eine Schlägerei, körperliche Mißhandlung oder Gewaltthätigkeit begeht, auch wenn sie keine Verletzung zur Folge hat (§. 66); wer sich einer Beschimpfung schuldig macht (§. 81 und 82); wer mit Personen, die nicht eigenen Rechts sind, ein diesen nachtheiliges Geschäft eingeht (§. 99); wer das Briefgeheimniß verletzt (§. 106); wer Jemanden aus Fahrlässigkeit einen Schaden von mehr als Fr. 40 zufügt (§. 111); wer Jemanden aus Muthwillen erschreckt, so daß dessen Gesundheit darunter leiden kann (§. 122); wer überhaupt eine Handlung begeht, deren Gefahr oder Schädlichkeit er einsehen kann (§. 123); wer, als Schlosser, das Sperrzeug nicht gehörig verwahrt oder unsichern Händen anvertraut (§. 125); wer, als Trödler, von Minderjährigen etwas kauft oder eintauscht (§. 126); wer, als Gastwirth, an einem nicht bewilligten Tage tanzen läßt (§. 148); wer in eine Lotterie setzt (§. 151) u. s. w.: Alle, welche eine von diesen oder vielen andern Handlungen verüben, können, wenn sie kantonsfremd sind, nebst der ordentlichen Strafe noch des Landes verwiesen werden.

Um dieses zu erklären, muß man nicht übersehen, daß das fragliche Polizeigesetz, wie vielleicht noch manche andere, aus einer Zeit herkommt, in welcher noch keine bundesgemäße Garantie der freien Niederlassung bestand, und die Kantone befugt waren, aus beliebigen Gründen sie zu verweigern.

oder zu entziehen, in so weit wenigstens das Konfordat sie nicht beschränkte. Das Gesagte mag nun genügen, um den Beweis zu leisten, daß, wenn die Luzernische Interpretation des Art. 41, Ziffer 6 a richtig ist, die Kantone ihre Strafgesetzgebung so einrichten können, daß man vernünftigerweise von einem verfassungsmäßigen Rechte der Niederlassung nicht mehr sprechen kann, weil beständig ein Damocles-Schwert über dem Niedergelassenen schwebt.

Es bleibt uns noch übrig, einige Bemerkungen zu machen über die verschiedenen Momente, womit die Beschwerde motivirt wird:

Ad 1. Man beruft sich zuerst auf den Wortlaut vom Art. 41, 6 a, der die Ausweisung der Niedergelassenen durch ein Strafurtheil gestattet; und zwar ohne allen Vorbehalt und Beschränkung; auch lasse sich nicht annehmen, daß bei der großen Bedeutung und Ausdehnung, welche die Bundesverfassung der Niederlassung gebe, ein Artikel, welcher die Niederlassung aufhebt, in der Unumschränktheit wäre aufgenommen worden, wenn man damit Voraussetzungen verbunden hätte, wie sie der bundesrätliche Entscheid supponire. Hierauf ist zu erwidern: Ganz dasselbe Argument gilt auch für den Art. 48; auch hier steht kein Wort von einer Beschränkung oder Ausnahme, und es wäre ganz willkürlich und unnatürlich, eine stillschweigende Beschränkung in dem Sinne anzunehmen, daß die Gleichstellung der Bürger und Niedergelassenen keine Beziehung habe auf die Strafgesetzgebung und die Strafrechtspflege, und daß somit die Kantone befugt seien, in diesem ganzen Gebiete bis auf die kleinen Polizeivergehen hinunter die Niedergelassenen für die nämliche Handlung viel härter zu bestrafen, als die Bürger. Stützt man sich also auf den nackten Wortlaut der Artikel, so hat man einen bedeutenden Widerspruch, welchen festzuhalten unmöglich Zweck des Gesetzgebers und Aufgabe der Interpretationslehre sein kann; vielmehr muß die Vermittlung und Auflösung des Widerspruches im Sinn und Geiste des Gesetzes gesucht werden. Nun stellt die Bundesverfassung zwei große Prinzipie auf: gleiche Behandlung der Bürger und Niedergelassenen in der Gesetzgebung und im gerichtlichen Verfahren, und möglichst freie Niederlassung mit speziell bezeichneten Beschränkungen. Nach unserer Auslegung der beiden Artikel behalten diese beiden Prinzipien ihren ungeschmälerten Werth; die gleiche Behandlung der Bürger und Niedergelassenen bleibt auch im Strafrecht, und die Niederlassung ist möglichst frei, d. h. sie kann nur entzogen werden beim Vorhandensein entweder einer in der Bundesverfassung genannten Bedingung, oder auf dem Wege der Strafe, wenn die kantonale Gesetzgebung diese Strafe gemäß Art. 48 der Bundesverfassung als eine allgemeine, nicht als eine exceptionelle statuiert. Nach der andern Auslegung dagegen wird dieser Art. 48 für das Strafrecht geradezu negirt, und das Recht der Niederlassung verliert einen großen Theil seiner Bedeutung. Zwischen diesen beiden Auslegungen sollte die Wahl nicht schwer fallen, wenn man irgendwie der Bundesverfassung zutraut, daß sie jene beiden schönen Gedanken habe möglichst realisiren wollen.

Ad 2. Der Art. 41, 6 a wäre ganz überflüssig, in unserm Sinne verstanden, — wird ferner bemerkt — weil sich wol von selbst verstehe und nicht erst vom Bunde bewilligt werden müsse, daß ein Kanton ein allgemeines Strafgesetz auch auf die Niedergelassenen anwenden könne. Diesem Argument kann, als einem ganz formalen, kein erhebliches Gewicht beigelegt werden; denn es dürfte nicht schwer fallen, in allen Verfassungen und Gesetzen einzelne Ausdrücke zu finden, die eben so gut, und ohne dem Zwecke etwas zu vergeben, als überflüssig hätten wegbleiben können, die aber gleichwol einer äußern Vollständigkeit und Systematik zu lieb aufgenommen werden, und so läßt sich als natürlich erklären, daß der Art. 41 der beiden Formen der Wegweisung, der gerichtlichen und polizeilichen erwähnte, weil eben beide im Leben vorkommen. Aus der bloßen Aufnahme der Litt. a folgt aber gewiß nicht die Wahrscheinlichkeit, geschweige denn die Gewißheit, daß der Bund entgegen der ganzen Tendenz des Art. 41, die Niederlassung so frei als möglich zu machen, entgegen der Litt. b desselben und entgegen dem Art. 48, die Kantone habe ermächtigen wollen, die Niederlassung auch wegen jedes einzelnen Polizeivergehens zu entziehen.

Ad 3. Die Regierung von Luzern bemerkt ferner, daß ihre Auslegung im Grunde keinen Widerspruch mit dem Sinn und Geiste der Bundesverfassung enthalte; denn im Allgemeinen und Ganzen werde der Niedergelassene nach Art. 48 dem Bürger gleich behandelt. „Wenn jener „aber“ — fährt die Regierung von Luzern fort — „die Freiheit der Niederlassung der Art mißbraucht, daß er seiner Aufführung wegen vor den Strafrichter gezogen werden muß, dann mag er gewärtigen, ob das Strafgesetz dieses Kantons ihn nicht aus dem Gebiete desselben verweist; der Bund hat keinen Anlaß mehr, sich seiner aus dem Gesichtspunkte der freien Niederlassung anzunehmen.“ — Wäre unter dem Strafrichter der Kriminalrichter verstanden, so gälte es einen Streit um den Schatten, und wir würden uns dieser Auslegung kaum widersetzen. Da aber nach der Luzernischen Gesetzgebung unter dem Strafrichter auch der Polizeirichter verstanden werden muß, so liegt in dieser Erklärung der Regierung ein klares und offenes Geständniß, daß die äußersten Konsequenzen, die wir ihrer Auslegung beimäßen, richtig seien, daß die Niedergelassenen in Bezug auf Ausweisung gänzlich der Allgewalt der kantonalen Polizeigesetzgebung verfallen seien, und daß diese Strafe für die kleinsten Polizeivergehen ausnahmsweise verhängt werden kann. Und so würde es allerdings zur traurigen Wahrheit, „daß der Bund keinen Anlaß mehr hätte, sich seiner „Angehörigen vom Gesichtspunkte der freien Niederlassung anzunehmen.“

Ad 4. Es wird ferner darauf hingewiesen, daß in den Amtsblättern der Kantone eine Menge Verweisungsurtheile in Kriminalstrafsachen publizirt werden, woraus hervorgehe, daß auch in andern Kantonen der Art. 48 der Bundesverfassung vom Luzernischen Standpunkte aufgefaßt werde. Dieses Allegat hat für unsere Streitfrage gar keine Bedeutung, da wir in diesem ganzen Vortrag inmer nur die Zulässigkeit der Aus-

weisung wegen einer einzelnen Uebertretung irgend eines beliebigen Polizeigesetzes bekämpft haben. Es versteht sich übrigens von selbst, daß wir nicht die Amtsblätter der Kantone lesen und Untersuchungen über die Verfassungsmäßigkeit der publizierten Strafurtheile von Amts wegen anheben, sondern nur auf vorkommende Beschwerden eintreten.

Ad 5. Im Weiteren wird auf die Verträge mit mehreren Staaten, z. B. Frankreich hingewiesen und bemerkt, daß nach einem Artikel dieser Verträge die Angehörigen dieser Staaten wie die Schweizer zu behandeln seien, daß sie daher nur dann ausgewiesen werden könnten, wenn diese Strafe auch Schweizerbürger trafe, während doch zahlreiche Fortweisungsurtheile gegen solche Fremde ohne Einspruch ihrer Regierungen erlassen und vollzogen werden.

Wir sind nicht im Falle, zu wissen, ob solche Urtheile zahlreich sind, und ob sie sich wirklich auf einzelne unbedeutendere Polizeivergehen gründen. Wir finden es auch nicht nöthig, auf diese Frage über das Verhältniß dieser Verträge zu dem Art. 48 unserer Bundesverfassung einzutreten, so wenig als es geschehen ist, als die h. Bundesversammlung unsere Anträge über die Rechtsverhältnisse der Israeliten genehmigte. Die Fassung dieser Verträge beruhigt vollständig darüber, daß die Schweiz nicht gehalten sein kann, Fremden, welche wegen Verbrechen oder Immoralität oder Verarmung den öffentlichen Interessen eines Kantons gefährlich sind, Aufenthalt zu gestatten. Unterstellt sogar, die Verträge hätten den angegebenen Sinn, so wäre es wol keine bedenkliche Zumuthung, Angehörige solcher Staaten, mit denen wir in Vertragsverhältnissen stehen, nicht wegen eines einzelnen Polizeivergehens auszuweisen. So viel uns bekannt ist, findet in andern Staaten, abgesehen von politischen Gründen, die Ausweisung fremder Niedergelassenen nicht leicht und nicht häufig statt, und die Tendenz, sie in der Gesetzgebung und im gerichtlichen Verfahren den Eingebornen gleich zu halten, ist ausgesprochener als in der Schweiz. Die letztere sollte ferner nicht vergessen, daß sie verhältnißmäßig eben so viel oder mehr Bürger im Auslande hat, als die fremden Staaten Angehörige in der Schweiz, und daß durch allzu rigoroses Vorgehen bei Ausweisung von Fremden unsern Bürgern im Auslande hie und da eine Wiedervergeltung drohen kann.

Ad 6. Hier wird zuerst darauf aufmerksam gemacht, daß die Motivirung unsers Entscheides so allgemein gehalten sei, daß sie keine Unterscheidung zwischen Niedergelassenen und andern Kantonsfremden zulasse. Wir stehen gar nicht an, hierüber zu bemerken, daß, so weit der Art. 48 zur Anwendung kommt, dieser in der That keinen Unterschied macht zwischen Niedergelassenen und Aufenthaltlern, ja, daß er sogar auf solche Kantonsfremde Schweizerbürger anwendbar ist, die gar nicht im betreffenden Kantone wohnen, sondern z. B. dort nur einen Prozeß zu führen haben. Uebrigens darf nicht übersehen werden, daß die Ausweisung für die förmlich Niedergelassenen in der Regel eine viel schwerere Strafe sein wird, als für temporäre Aufenthalter.

Endlich wird die Luzernische Auslegung der Artikel 41 und 48 noch damit vertheidigt, daß überhaupt in verschiedenen Beziehungen Kantonsfremde anders behandelt werden als Bürger. So können die erstern bei Verarmung weggewiesen werden, nicht aber die letztern; auch könne man hinweisen auf die verschiedene Behandlungsweise in Vormundschafts-, Testaments-, Erbs- und Ehescheidungsverhältnissen. Was nun das erste Beispiel betrifft, so haben wir von vornherein die Ausnahmen vom Art. 48 anerkannt, die von der Bundesverfassung selbst speziell bezeichnet werden, und dahin gehört namentlich der Fall der Verarmung eines Fremden (Art. 41, 6 b). Hinsichtlich der erwähnten Gebiete des Zivilrechts aber ist zu bemerken, daß hier Alles von der Frage abhängt: Welcher Kanton hat seine Gesetze und Gerichtsbarkeit auf diese Verhältnisse anzuwenden? Diese Forum-Frage aber steht mit dem Prinzipie des Art. 48 in keinem Zusammenhang, indem der letztere seine Kompetenzen nicht bestimmt, sondern als vorhanden voraussetzt. Wo Konföderate und Staatsverträge über das Forum vorhanden sind, entscheiden natürlich diese; wo sie aber fehlen, ist die Territorialhoheit der Kantone maßgebend, und sobald die Kompetenzfrage auf diese Weise entschieden ist, tritt dann der Grundsatz des Art. 48 in Wirksamkeit.

Wenn die Regierung von Luzern schließlich von einer „heillosen Verwirrung“ spricht, die aus unserer Auslegung hervorgehen würde, so finden wir im Gegentheil, daß die Verwirrung dann vorhanden sei, wenn der Niederlassungsentzug, den wir durch die Bundesverfassung geregelt glaubten, durch die Polizeigesetzgebungen aller Kantone ganz beliebig gestaltet werden kann, während nach unserer Auslegung die Sache ganz einfach wird, indem die Kantone ihre Gesetze gar nicht zu ändern brauchen, sondern nur den Grundsatz nicht anwenden sollen, welcher in den §§. 6 und 16 des Luzernischen Polizeigesetzes seinen Ausdruck gefunden hat.

Mit dieser Berichterstattung verbinden wir die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 6. April 1859.

Im Namen des Schweiz. Bundesrathes;

Der Bundespräsident: **Stämpfli.**

Der Kanzler der Eidgenossenschaft: **Schies.**

**Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend die. Beschwerde der
Regierung von Luzern über Anwendung von Artikeln der Bundesverfassung. (Vom 6.
April 1859.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1859
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.07.1859
Date	
Data	
Seite	222-231
Page	
Pagina	
Ref. No	10 002 818

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.