

Die Oberforstinspektion hat nach reiflicher Ueberlegung und nach Konferenzen eine teilweise Umstellung der Abschnitte 2—4 vorbereitet. Zum Zwecke der folgerichtigen Ordnung der Materie ist daher die Reihenfolge der Artikel geändert worden. Die Bestimmungen über die Jagdzeiten, die bisher den 4. Abschnitt bildeten, sind in den 2. Abschnitt, Ausübung der Jagd, versetzt worden. Durch Teilung in 4 Unterabschnitte wurde dieser 2. Abschnitt nun auch ganz bedeutend übersichtlicher, und manches zusammengesteckt, was seiner Natur nach zusammengehört.

Die Bestimmungen über den Schutz gegen Wildschaden sind im 4. Abschnitt zusammengestellt.

Die Redaktionskommission hat die Umstellung dieser Artikel, die in keiner Weise eine materielle Aenderung bedeutet, einstimmig gutgeheissen.

Trotz aller Sorgfalt sind leider im vorliegenden französischen Text noch zwei kleine Versehen unterlaufen, die noch ausgemerzt werden müssen. In Art. 2, Ziff. 6, des französischen Textes müssen die Worte: «des mouettes» gestrichen werden. Entgegen dem Antrage des Bundesrates hat Ihr Rat unter dem 27. April 1923 auf Antrag der Kommission beschlossen, die Möven unter die geschützten Vögel aufzunehmen. Damals haben noch der französische Berichterstatter, Herr Troillet, wie auch ich, ausdrücklich erklärt, weshalb. Der Ständerat hat diesem Beschlusse beigepflichtet.

Dann muß noch im Schlussartikel im französischen Text entsprechend dem deutschen Text aufgeführt werden «les lois et les ordonnances fédérales et cantonales», nicht nur «cantonales».

Weiter habe ich nichts zu bemerken.

Schlussabstimmung. — Votation finale.

Für Annahme des Gesetzentwurfes 108 Stimmen
(Einstimmigkeit.)

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

Vormittagssitzung vom 10. Juni 1925.
Séance du matin du 10 juin 1925.

Vorsitz — Présidence: Hr. Mächler.

1862. Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bundesrechtliche Regelung.
Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.

Botschaft und Beschlussentwurf vom 2. Juni 1924 (Bundesblatt II, 496). — Message et projet d'arrêté du 2 juin 1924 (Feuille fédérale II, 541).

Beschluss des Ständerates vom 8. Oktober 1924.
Décision du Conseil des Etats du 8 octobre 1924.

Berichterstattung. — *Rapport général.*

Antrag der Kommission.

Eintreten.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles.

Schwander, Berichterstatter: Die Fremdenfrage hat in der Kriegs- und Nachkriegszeit eine vermehrte Beachtung gefunden. Sie hatten bereits anlässlich der Beratung über den Einbürgerungsartikel gehört, welche hohe Ziffern die Fremdenstatistik aufweist. Nach der Volkszählung von 1910 betrug die Fremdenzahl ca. 15 % der Bevölkerung; ca. 600,000 Ausländer waren damals in der Schweiz. Infolge der bundesrätlichen Gegenmassnahmen in der Kriegs- und Nachkriegszeit konnte die Ziffer bis 1920 auf 10 % herabgedrückt werden. Seither ist wieder ein Ansteigen zu konstatieren. Dabei ist hervorzuheben, dass die Verteilung der Ausländer über das Gebiet der Eidgenossenschaft nicht eine gleichmässige ist. In den grossen Verkehrszentren, besonders in den Grenzgebieten, steigt die Ausländerquote auf $\frac{1}{4}$ bis $\frac{1}{3}$ sogar bis auf die Hälfte der Einwohnerzahl. Der Geburtenüberschuss der Ausländer wird von der Statistik für die Zeit 1905—1914 mit 7900 pro Jahr durchschnittlich ausgewiesen. Seit dem Jahre 1914 beträgt er ca. 5000 jährlich. Wenn diese Bewegung konstant andauert, müsste die Ausländerzahl in ca. 80 Jahren, also bis ca. 2000 ungefähr die Hälfte der Bevölkerung der Schweiz erreichen. In anderen Staaten, wo die Fremdenziffer 2—3 % erreicht hat, zum Beispiel in Belgien, hat man diesen kleinen Prozentsatz schon als relativ hoch betrachtet. Um so mehr haben wir Grund, der Frage die nötige Beachtung zu schenken. Ich will darauf verzichten, den Ursachen des Fremdenzudrangs nachzugehen. Ich will nicht über die nationalen, die ethischen und wirtschaftlichen Folgen der Ueberfremdung sprechen. Nach beiden Richtungen ist in diesem Saale bereits eingehend und gründlich gesprochen worden.

Die beiden Mittel, mit welchen der Ueberfremdung entgegengearbeitet werden soll, sind erstens die vermehrte Einbürgerung und zweitens die Erschwerung der Niederlassung. Durch die sog. Zwangseinbürgerung sollen die anpassungsfähigen Ausländer dem schweizerischen Volkskörper einverleibt werden. Vermittelt einer geeigneten Niederlassungspolitik ist der Zustrom der Fremden von der Grenze fernzuhalten, wenigstens einzudämmen. Also Assimili-

lierung auf der einen Seite und Eliminierung (Fernhaltung von der Grenze) auf der anderen Seite.

Die Einbürgerungsfrage haben wir bereits behandelt. Heute steht das Problem der Niederlassung und des Aufenthalts in Diskussion. Wir haben also die Frage zu prüfen, ob und wie der Zudrang des Fremdenstroms eingeschränkt werden soll. Die Frage wurde durch das Postulat von Herrn Ständerat Wettstein vom 19. Dezember 1923 ins Rollen gebracht: « Der Bundesrat wird eingeladen, der Bundesversammlung Bericht und Antrag über die polizeiliche Regelung der Niederlassung der Ausländer einzubringen. » Am 2. Juni 1924 hat der Bundesrat in einer Botschaft zur Frage Stellung genommen und einen Entwurf eingebracht. Der Ständerat hat ohne wesentliche Änderungen den bundesrätlichen Entwurf gutgeheissen. Früher schon hatte eine vom Departement nach Solothurn einberufene Expertenkommission den ganzen Fragenkomplex durchberaten. Ich möchte Sie auch auf die verschiedenen Schriften und Vorträge von Herrn Prof. Delaquis, Chef der Polizeibehörde des eidg. Justiz- und Polizeidepartements, verweisen, wo das Problem eine eingehende Erörterung erfährt; sie sind betitelt: « Im Kampf gegen die Ueberfremdung » 10. Januar 1921. « Nationale Niederlassungspolitik » 10. April 1924. « Zur bundesrechtlichen Regelung von Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer 1924 ».

Ein kurzer Rückblick über die Entwicklung der Fremdenpolizei führt zu folgenden Feststellungen. Vor dem Kriege war die Fremdenpolizei Sache der Kantone. Allerdings war dieser Satz damals schon etwas durchbrochen. Art. 70 der Bundesverfassung sieht die Möglichkeit vor, dass der Bund Fremde, welche die innere und äussere Sicherheit des Landes gefährden, ausweisen kann. Art. 8 der Bundesverfassung erteilt dem Bund die Kompetenz zum Abschluss von Niederlassungsverträgen. Auf diesem Wege vermochte der Bund bereits vor dem Kriege einen gewissen Einfluss auf die Gestaltung der Fremdenpolizei auszuüben. Wir hatten mit 19 Staaten Niederlassungsverträge abgeschlossen. Anno 1910 waren es bloss 2 % der niedergelassenen Ausländer, welche Staaten angehörten, mit denen wir nicht in einem Niederlassungsvertragsverhältnis standen. Die Kantone hatten vor 1914 von der gesetzgebenden Kompetenz in bezug auf die Fremdenpolizei so gut wie keinen Gebrauch gemacht.

Der vorkriegliche Status ist also folgender: Grundsätzlich ist die Fremdenpolizei eine kantonrechtliche Materie. Faktisch hatte der Bund durch das Mittel der Niederlassungsverträge einen gewissen Einfluss auf diesem Gebiete bereits ausgeübt. Die Kantone haben diesen Einfluss des Bundes nicht als einen erheblichen Eingriff in ihre Hoheit empfunden. Sie haben auch vom Gesetzgebungsrecht in der Fremdenpolizei keinen oder nur einen ganz geringen Gebrauch gemacht.

Mit dem Kriegsausbruch haben sich die Verhältnisse auch auf diesem Gebiete rasch geändert. Erst jetzt wurde eigentlich der Begriff Fremdenpolizei geläufig und in weiten Kreisen bekannt. Die Vorgänge im Auslande, die Vorgänge an der Grenze und im Landesinnern erheischten gebieterisch eine Kontrolle der Ausländer. Es kam die bundesrätliche Verordnung vom 21. November 1917 mit den bekannten Grenzpolizei- und Kontrollvorschriften,

dem Passvisum, den Passvorschriften, den Ein- und Ausreiseformalitäten- und Bedingungen. Diese Verordnung bestand 2 Jahre zu Recht und wurde im November 1919 durch die zweite bundesrätliche Verordnung abgelöst. Dieser zweite Erlass bedeutet einen etwelchen Abbau der Kontrollvorschriften und des Beamtenapparates. Wieder nach 2 Jahren, im November 1921, wurde die dritte bundesrätliche Fremdenpolizeiverordnung erlassen, welche einen erneuten Abbau brachte. Der Entscheid über den vorübergehenden Aufenthalt wird nach dieser dritten Verordnung wieder den Kantonen anheimgestellt. Die Kantone entscheiden auch endgültig über die Verweigerung der Niederlassung und des dauernden Aufenthaltes, dagegen ist dem Bunde das Einspracherecht gegen die Niederlassungsbewilligungen vorbehalten. Die Kantone besitzen also nach dem jetzigen Status volle Freiheit nach 2 Richtungen: Erteilung von vorübergehenden Aufenthaltsgewilligungen und Verweigerung von Niederlassungsgesuchen. Nur in der Bewilligung von Niederlassungen sind sie in ihrer Freiheit durch das Vetorecht des Bundes beschränkt. Der Beamtenapparat, welcher während des Krieges bei der Fremdenpolizei einen ziemlichen Umfang angenommen hatte, ist bis heute auf ca. 30 Personen rund reduziert worden.

Die drei bundesrätlichen Fremdenpolizeiverordnungen der Jahre 1917, 1919 und 1921 beruhen auf den bundesrätlichen Kriegsvollmachten. Mit dem Abbau oder der Aufhebung der letzteren verlieren auch diese Vorschriften ihre rechtliche Grundlage. Wir stehen somit vor der Alternative: entweder lassen wir die fremdenpolizeirechtlichen Regelungen des Bundes mit den Kriegsvollmachten dahinfallen oder aber, wenn wir die bisherige eidgenössische Ordnung in irgend einer Form beibehalten wollen, müssen wir ihr eine verfassungsrechtliche Grundlage geben. Daraus ergeben sich nun zwei Fragen:

1. die Frage, kann auf jede Kontrolle in dieser Materie verzichtet werden? Können wir die Ausländerfrage dem freien Spiel der Kräfte überlassen nach dem Rezept: laissez faire, laissez passer? Ich glaube, wir sind einig in der Auffassung, dass dies nicht im höheren Interesse des Landes gelegen wäre. Wenn aber eine Kontrolle notwendig ist, eine Kontrolle der Ausländer und der Fremden, dann ergibt sich die

2. Frage: Sind nicht eventuell die Kantone in der Lage, diese Aufgabe zu lösen, so dass eine Intervention des Bundes überflüssig wäre? Ich halte dafür, dass auch diese Frage zu verneinen ist. Denken Sie an die Unzukömmlichkeiten, die aus 25 verschiedenen Rechten und Ordnungen über eine solche Materie erwachsen müssen. Denken Sie an die ungleiche Behandlung der Ausländer in den verschiedenen Kantonen, die bei der kantonalen Kompetenz möglich wäre. Denken Sie an die Erschwerung einer wirksamen Abwehr der übermässigen Einwanderung, ferner auch an die Rückwirkungen einer zerfahrenen Fremdenpolizei auf die Stellung der Schweizer im Auslande. Man wird also auch als Föderalist anerkennen müssen, dass eine wirksame, zweckmässige Fremdenpolizei ohne Mitwirkung des Bundes unmöglich ist.

Wir gelangen somit zur These: Die Beibehaltung fremdenpolizeilicher Vorschriften auf eidgenössischer

schem Boden ist notwendig. Damit diese Vorschriften weiterhin rechtlichen Bestand haben, ist eine verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen. Diesem Schlusse könnte man nun allerdings durch die Annahme eines kurzen Kompetenzartikels, eines kurzen Ermächtigungsartikels Ausdruck geben, indem man z. B. einen Artikel in die Verfassung aufnahme des Inhalts: Die Fremdenpolizei ist Sache des Bundes. Mit einer solchen lapidaren Lösung würde aber der kantonalen Hoheit die ganze Materie entzogen und ausschliesslich der Bundessouveränität unterstellt. Man würde damit weit über das hinausgehen, was durch die bundesrätliche Notverordnung geschaffen worden ist. Man würde in unnützer, die Sache schädigender Weise eine Lösung suchen, welcher Kantone und Volk grosses Misstrauen entgegenbrächten. Der Bundesrat hat daher in Würdigung dieser Umstände nur ein beschränktes Mitspracherecht des Bundes postuliert und die Limitierung der Bundesbefugnisse bereits in einem Verfassungsartikel umschrieben. Die Fremdenpolizei soll nicht vollständig aus dem Kompetenzbereich der Kantone ausscheiden und in den Machtbereich des Bundes übergehen. Es ist vielmehr eine Lösung vorgesehen, nach welcher Bund und Kantone zusammen, gestützt auf eine klare Kompetenz-ausscheidung, die Aufgabe durchführen. Der Entwurf hat sich im wesentlichen an die bisherige bewährte Praxis nach der Verordnung vom November 1921 angelehnt. Ich habe Ihnen bereits ausgeführt, wie dort die eidgenössische und kantonale Zuständigkeit abgegrenzt ist. Den Kantonen steht der endgültige Entscheid zu über den vorübergehenden Aufenthalt und die Abweisung von Niederlassungs- oder Aufenthaltsgesuchen auf längere Dauer. Entscheide, wonach z. B. einem Ausländer von einem Kanton der Aufenthalt auf ein Jahr bewilligt ist oder wonach das Gesuch um Niederlassung abgewiesen wird, können vom Bunde nicht aufgehoben werden. Dagegen hat der Bund ein Vetorecht gegenüber der Erteilung der Niederlassungs- oder länger dauernden Aufenthaltsbewilligungen. Wenn also in einem Kanton einem Fremden z. B. ein dreijähriger Aufenthalt oder die Niederlassung bewilligt würde, dann könnte der Bund nach der jetzigen Ordnung wie auch im Sinne des vorliegenden Entwurfes ein Vetorecht geltend machen und diese kantonale Verfügung aufheben.

Die bundesrätliche Kompetenz liegt also im wesentlichen in diesem Vetorecht gegenüber Bewilligungen für dauernde Niederlassung und längeren Aufenthalt. Hierzu kommen noch einige Einspracherechte des Bundes in einigen andern, ich möchte sagen, untergeordneten Fällen: die Einsprache des Bundes gegen sogenannte Toleranzbewilligungen, d. h. gegenüber der Anwesenheit von Leuten, die keine genügende oder gar keine Ausweisschriften besitzen; ferner das Einspracherecht des Bundes bei Verletzung von Niederlassungsverträgen. Dieses Recht ist dem Bunde schon vorher zugestanden, es versteht sich von selbst. Wenn es im Verfassungsartikel erwähnt ist, so geschieht das nur der Aufzählung halber, pro memoria. Dem Bunde ist ferner ein Einspracherecht zugesichert gegenüber Entscheidungen über Ausweisungen aus dem Gebiet der Eidgenossenschaft. Es handelt sich hier um die Fortschaffung solcher Fremden, welche die Niederlassungsbewilligung haben, nicht etwa solcher, die bloss eine vorübergehende Aufenthaltsbewilligung besitzen. Die Fortschaffung von Auslän-

dern, deren Aufenthaltsbewilligung abgelaufen ist, ist juristisch nicht als Ausweisung, sondern nur als Wegweisung zu betrachten. Wir haben zu unterscheiden zwischen der Ausweisung einerseits gegenüber Niederlassenen, und der Wegweisung andererseits gegenüber Fremden, deren Aufenthaltsbewilligung abgelaufen ist. Die Franzosen haben hierfür die Ausdrücke: « expulsion » für Ausweisung und « renvoi » für Wegweisung. —

Ein weiteres Einspracherecht des Bundes ist vorgesehen gegenüber der Verweigerung des Asylrechtes, Bisher hatte der Bund keine Kompetenz, einen Kanton zur Erteilung des Asylrechtes zu zwingen. Die Vorlage würde dem Bund ein derartiges Recht einräumen. Die Botschaft führt als Gründe hierfür folgendes an: Die Eidgenossenschaft habe kein eidgenössisches Bundesterritorium; es könne Fälle geben, wo der Bund in die Lage komme, einen Kanton zur Gewährung des Asyls zu verhalten. Es liesse sich über das Asylrecht vieles sagen. Ich will nur kurz darauf hinweisen, dass nach der herrschenden Ansicht unter Asylrecht nicht ein Anspruch des Ausländers auf Asylgewährung zu verstehen ist, sondern lediglich eine Gewohnheitsregel schweizerischer Politik.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Vorlage als Verfassungsartikel die einzelnen fremdenpolizeilichen Fragen nicht löst, sondern für deren Lösung bloss allgemeine Richtlinien aufstellt. Der weitere Ausbau wird Sache der Gesetzgebung sein. Ich will derselben nicht vorgreifen, sondern möchte mich begnügen mit dem Hinweis auf die Verhandlungen der Expertenkommission von Solothurn und möchte Sie hinweisen auf die bundesrätliche Botschaft, wo eine Reihe dieser Einzelfragen bereits angeschnitten und durchbesprochen wurden. Es ist da z. B. zu erwähnen die Frage der Ausweispapiere, die Frage der Ausgleichssteuern oder Fremdensteuern — diese Idee hat bereits im Kanton Zürich eine gewisse Gestalt angenommen — dann die Frage der Erhöhung der Niederlassungstaxen, die Richtlinien über die Ausgestaltung der Niederlassungsverträge (Meistbegünstigungsklausel, Reziprozitätsklausel), ferner die Frage der Einschränkung in der Ausübung einzelner Berufes, z. B. das Hausierverbot gegenüber von Fremden; die Frage des internationalen Armenrechtes, die Unterstützungen im Verarmungsfalle, die Unterstützung aus Unfallversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung und dergleichen. Alle diese weiteren Fragen werden bei der Beratung des Gesetzes zur Sprache kommen.

Lassen Sie mich noch einige Bemerkungen allgemeiner Natur über Zweck und Tendenz der Vorlage anbringen. Die Ansichten und Stimmungen über die Fremdenpolitik haben gegenüber der Vorkriegszeit sich bedeutend geändert. Wie in den meisten andern Gebieten, gilt auch hier der Grundsatz: « Tempora mutantur et nos mutamur in illis ». Hätte man vor dem Jahre 1914 diese Vorlage eingebracht, ich glaube kaum, dass sie Verständnis gefunden hätte. Man hätte sie vielleicht als rückständig, als engherzig, als verkehrs- und entwicklungshindernd betrachtet. Heute wird sie grundsätzlich und allgemein doch als Bedürfnis anerkannt. Diese Einstellung und Umstellung der Ansichten und Stimmungen hängt gewiss in erster Linie mit dem übermässigen Fremdenzustrom, mit den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen

zusammen, mit der Krisis auf dem Arbeitsmarkt, vielleicht auch mit der Abschliessung der Länder gegenüber dem freien internationalen Verkehr überhaupt, mit der Behandlung der Auslandschweizer in gewissen Ländern. Aber nicht bloss diese Erwägungen haben hier mitgespielt. Man darf wohl auch annehmen, dass ein anderer Grund noch mitgewirkt hat. Man ist vielerorts von einer übertriebenen Vorliebe zum Fremden, zum Ausländischen eher abgerückt und hat wieder etwas mehr das Einheimische und Bodenständige schätzen gelernt. Ein gewisser Zug des Heimatschutzes hat sich auch hier geltend gemacht.

Unsere Einstellung den Fremden gegenüber darf allerdings auf der andern Seite nicht in Xenophobie, in eine übertriebene Abschliessung ausarten. Unser Land, wo drei Kulturen sich treffen, unser Land, als Verkehrs- und Fremdenzentrum, wird immer eine grössere Anzahl Ausländer aushalten müssen als andere Staaten. Wir dürfen auch nicht übersehen, dass wir im Verkehr mit den Ausländern nicht immer nur die Gebenden, sondern auch die Empfangenden sind. Ich erinnere an die Fremdenindustrie.

Die Fremdenpolitik, die wir treiben, ist nicht ohne Einfluss auf die Lage der Schweizer im Auslande. Man hat dieser Frage ja seit Kriegsende vermehrte Bedeutung zugemessen. Man hat die Schweizer im Auslande als die vierte oder fünfte Schweiz bezeichnet. Ein vexatorisches Vorgehen gegenüber den Ausländern in der Schweiz würde Gegenmassnahmen an unsern Landesangehörigen in der Fremde auslösen. Gerade der gleiche Gedanke, der Gedanke des Schutzbedürfnisses der nationalen Eigenart, welcher uns zu Massnahmen drängt gegenüber der Ueberfremdung, zwingt uns anderseits wieder, bei diesen Massnahmen alles zu vermeiden, was unsere Miteidgenossen im Auslande schwer schädigen könnte.

Die Handhabung der Fremdenpolizei ist eine heikle Sache. Sie braucht eine kundige Hand. Uebertreibungen sind in beiden Richtungen zu vermeiden, sie würden sich bitter rächen. Eine kluge, massvolle, umsichtige Politik, die alle massgebenden Faktoren diesseits und jenseits der Grenzen überblickt und in Rechnung stellt, wird den richtigen Weg finden und uns vor Schaden bewahren. Unüberlegte Massnahmen könnten zu schweren Komplikationen führen.

Der Verfassungsartikel, den wir Ihnen vorschlagen, will die Basis legen für eine solche Politik. Er will nicht die Grenztorre der Schweiz abschliessen und verriegeln, sondern er will nur für eine kluge Wache sorgen, welche den allzu grossen Zudrang hemmt und unerwünschte Eindringlinge zurückweist. Die Funktionen dieser Torwache sollen der Bund und die Kantone in vertrauensvoller Zusammenarbeit ausüben. Das ist der Zweck und Sinn der Vorlage. Ich beantrage Ihnen Eintreten.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Vormittagssitzung vom 11. Juni 1925.

Séance du matin du 11 juin 1925.

Vorsitz — Présidence: Hr. Mächler.

1862. Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bundesrechtliche Regelung.

Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.

Fortsetzung. — Suite.

(Siehe Seite 401 hiervor. — Voir page 401 ci-devant.)

M. Schopfer, rapporteur: Monsieur le Président et Messieurs. Le grave problème de la surpopulation étrangère, qui retient depuis un certain temps l'attention anxieuse des pouvoirs publics, ne saurait trouver une rassurante solution que par l'efficacité de deux moyens consistant l'un, dans la naturalisation par l'assimilation, soit par l'incorporation de droit à l'indigénat suisse, objet des délibérations de notre précédente session, l'autre, dans la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers sur le territoire suisse.

Il s'agit en somme de protéger la capacité de réception du pays contre la dangereuse pression de l'immigration étrangère. Dans ce but, il est de première nécessité que la Confédération soit en mesure d'agir légalement et systématiquement, sans cela notre pays risquerait de devenir le point de rassemblement de tous les déracinés et d'être, par ailleurs, complètement envahi par des éléments allogènes à tendances outrancières, capables de troubler de fond en comble notre esprit national.

Ainsi que cela est rappelé dans le message, c'est ensuite d'un postulat de M. le conseiller aux Etats Wettstein, que le Conseil fédéral a été invité à présenter à l'Assemblée fédérale un rapport et des propositions au sujet de la nouvelle organisation de notre police des étrangers.

Avant la guerre mondiale, les étrangers jouissaient en Suisse d'un régime extrêmement libéral. Ce régime procédait surtout de notre sociabilité internationale, formée par une diversité d'éléments ethniques, qui est la caractéristique la plus frappante de notre état fédératif, et qui favorise notre compréhension des moeurs et des idées dominantes des grandes nations européennes dont nous sommes entourés.

Envisagé au point de vue exclusivement juridique, ce régime se basait essentiellement sur les prescriptions cantonales, et il ne pouvait guère en être différemment, puisque, d'après notre droit public constitutionnel, la Confédération n'a jamais possédé aucune compétence pour légiférer dans le domaine de l'établissement des étrangers. Ce nonobstant, grâce à la conclusion de nombreux traités, d'établissement, instituant l'égalité de traitement de ressortissants étrangers par rapport à nos nationaux, la Confédération a toutefois exercé dans une large

Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bundesrechtliche Regelung.

Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1925
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1862
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.06.1925
Date	
Data	
Seite	401-404
Page	
Pagina	
Ref. No	20 029 884

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

zusammen, mit der Krisis auf dem Arbeitsmarkt, vielleicht auch mit der Abschliessung der Länder gegenüber dem freien internationalen Verkehr überhaupt, mit der Behandlung der Auslandschweizer in gewissen Ländern. Aber nicht bloss diese Erwägungen haben hier mitgespielt. Man darf wohl auch annehmen, dass ein anderer Grund noch mitgewirkt hat. Man ist vielerorts von einer übertriebenen Vorliebe zum Fremden, zum Ausländischen eher abgerückt und hat wieder etwas mehr das Einheimische und Bodenständige schätzen gelernt. Ein gewisser Zug des Heimatschutzes hat sich auch hier geltend gemacht.

Unsere Einstellung den Fremden gegenüber darf allerdings auf der andern Seite nicht in Xenophobie, in eine übertriebene Abschliessung ausarten. Unser Land, wo drei Kulturen sich treffen, unser Land, als Verkehrs- und Fremdenzentrum, wird immer eine grössere Anzahl Ausländer aushalten müssen als andere Staaten. Wir dürfen auch nicht übersehen, dass wir im Verkehr mit den Ausländern nicht immer nur die Gebenden, sondern auch die Empfangenden sind. Ich erinnere an die Fremdenindustrie.

Die Fremdenpolitik, die wir treiben, ist nicht ohne Einfluss auf die Lage der Schweizer im Auslande. Man hat dieser Frage ja seit Kriegsende vermehrte Bedeutung zugemessen. Man hat die Schweizer im Auslande als die vierte oder fünfte Schweiz bezeichnet. Ein vexatorisches Vorgehen gegenüber den Ausländern in der Schweiz würde Gegenmassnahmen an unsern Landesangehörigen in der Fremde auslösen. Gerade der gleiche Gedanke, der Gedanke des Schutzbedürfnisses der nationalen Eigenart, welcher uns zu Massnahmen drängt gegenüber der Ueberfremdung, zwingt uns anderseits wieder, bei diesen Massnahmen alles zu vermeiden, was unsere Miteidgenossen im Auslande schwer schädigen könnte.

Die Handhabung der Fremdenpolizei ist eine heikle Sache. Sie braucht eine kundige Hand. Uebertreibungen sind in beiden Richtungen zu vermeiden, sie würden sich bitter rächen. Eine kluge, massvolle, umsichtige Politik, die alle massgebenden Faktoren diesseits und jenseits der Grenzen überblickt und in Rechnung stellt, wird den richtigen Weg finden und uns vor Schaden bewahren. Unüberlegte Massnahmen könnten zu schweren Komplikationen führen.

Der Verfassungsartikel, den wir Ihnen vorschlagen, will die Basis legen für eine solche Politik. Er will nicht die Grenztorre der Schweiz abschliessen und verriegeln, sondern er will nur für eine kluge Wache sorgen, welche den allzu grossen Zudrang hemmt und unerwünschte Eindringlinge zurückweist. Die Funktionen dieser Torwache sollen der Bund und die Kantone in vertrauensvoller Zusammenarbeit ausüben. Das ist der Zweck und Sinn der Vorlage. Ich beantrage Ihnen Eintreten.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Vormittagssitzung vom 11. Juni 1925.

Séance du matin du 11 juin 1925.

Vorsitz — Présidence: Hr. Mächler.

1862. Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bundesrechtliche Regelung.

Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.

Fortsetzung. — Suite.

(Siehe Seite 401 hiervor. — Voir page 401 ci-devant.)

M. Schopfer, rapporteur: Monsieur le Président et Messieurs. Le grave problème de la surpopulation étrangère, qui retient depuis un certain temps l'attention anxieuse des pouvoirs publics, ne saurait trouver une rassurante solution que par l'efficacité de deux moyens consistant l'un, dans la naturalisation par l'assimilation, soit par l'incorporation de droit à l'indigénat suisse, objet des délibérations de notre précédente session, l'autre, dans la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers sur le territoire suisse.

Il s'agit en somme de protéger la capacité de réception du pays contre la dangereuse pression de l'immigration étrangère. Dans ce but, il est de première nécessité que la Confédération soit en mesure d'agir légalement et systématiquement, sans cela notre pays risquerait de devenir le point de rassemblement de tous les déracinés et d'être, par ailleurs, complètement envahi par des éléments allogènes à tendances outrancières, capables de troubler de fond en comble notre esprit national.

Ainsi que cela est rappelé dans le message, c'est ensuite d'un postulat de M. le conseiller aux Etats Wettstein, que le Conseil fédéral a été invité à présenter à l'Assemblée fédérale un rapport et des propositions au sujet de la nouvelle organisation de notre police des étrangers.

Avant la guerre mondiale, les étrangers jouissaient en Suisse d'un régime extrêmement libéral. Ce régime procédait surtout de notre sociabilité internationale, formée par une diversité d'éléments ethniques, qui est la caractéristique la plus frappante de notre état fédératif, et qui favorise notre compréhension des moeurs et des idées dominantes des grandes nations européennes dont nous sommes entourés.

Envisagé au point de vue exclusivement juridique, ce régime se basait essentiellement sur les prescriptions cantonales, et il ne pouvait guère en être différemment, puisque, d'après notre droit public constitutionnel, la Confédération n'a jamais possédé aucune compétence pour légiférer dans le domaine de l'établissement des étrangers. Ce nonobstant, grâce à la conclusion de nombreux traités, d'établissement, instituant l'égalité de traitement de ressortissants étrangers par rapport à nos nationaux, la Confédération a toutefois exercé dans une large

mesure sa légitime influence sur le régime antérieur à la guerre mondiale. On peut même dire que cette influence indirecte a été prépondérante, dans le sens d'un élargissement des prérogatives découlant de l'égalité de traitement, bien que tous ces traités fussent conclus sous la double réserve de l'obligation, pour l'étranger bénéficiaire du droit d'établissement, de se conformer aux lois et règlements de police, et d'être exclus de n'importe quelle activité d'ordre politique.

Quoi qu'il en soit, jusqu'à la guerre mondiale notre police des étrangers n'a agi qu'à forme de prescriptions cantonales, qui réglaient les conditions d'octroi et de retrait de permis de séjour ou d'établissement, avec référence tacite ou expresse aux traités en vigueur. En ce qui concerne plus spécialement le contrôle de police à la frontière comme à l'intérieur du pays, il était assuré par des agents et fonctionnaires cantonaux. On comprend dès lors aisément pourquoi il ne fut pas question à ce temps-là de créer une législation fédérale, abstraction faite de la considération que cette législation eût été complètement dépourvue de bases constitutionnelles. En effet, aux termes de l'art. 3 de la Constitution fédérale les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale. Or celle-ci ne prévoit nulle part la compétence de la Confédération pour légiférer en matière de séjour et d'établissement des étrangers en Suisse.

A ses art. 45 et 47, la Constitution fédérale spécifie quels sont les principes fondamentaux du droit d'établissement en faveur des ressortissants d'un canton donné, qui désireront aller fixer leur domicile et leur centre d'activité économique et politique dans un autre canton. A cet égard, il est prévu que la législation règlera les droits politiques des Suisses en séjour; mais la Constitution fédérale demeure complètement muette au sujet de la situation correspondante des étrangers, sauf qu'elle proclame, à l'art. 63, l'abolition de la traite foraine, sous réserve de réciprocité et, à l'art. 70, le droit de renvoyer du territoire suisse les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération.

Il ressort donc des constatations qui précèdent, que le régime légal de l'établissement des étrangers, en Suisse, demeure constitutionnellement réservé aux cantons, et qu'en matière d'extranéité, l'influence juridique de la Confédération n'a pu s'exercer que d'une manière indirecte, à forme du droit conventionnel international. Ce néanmoins, l'emprise du pouvoir central sur le mécanisme du contrôle cantonal a nécessairement et pratiquement agi par la force même des choses et des circonstances. Mais, encore une fois, cela n'empêche pas que le seul moyen juridique qui permette d'organiser, d'une manière définitive et normale, la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse, consiste à reviser partiellement la constitution fédérale par l'adoption d'un nouvel article constitutionnel qui accordera les compétences législatives nécessaires à la Confédération.

Durant la guerre mondiale, dont les répercussions ont si profondément bouleversé nos rapports avec les ressortissants des Etats belligérants, le Conseil fédéral dut prendre d'urgence des mesures extraordinaires de surveillance et de contrôle, d'abord dans l'intérêt de la défense nationale, en vue de main-

tenir l'ordre à l'intérieur et aussi pour la sauvegarde de notre neutralité. Il fallait surtout lutter avec énergie contre l'espionnage. Puis, sont venues les difficultés du ravitaillement, avec les restrictions que ces difficultés imposaient. La pénurie des logements et le chômage vinrent encore compliquer cette situation déjà exceptionnellement difficile et c'est pour sortir des incessants embarras causés par l'intensification de l'infiltration étrangère que l'on fut obligé de réglementer d'une façon plus sévère et plus restrictive la présence de nouveaux venus étrangers. Il en résulte que le contrôle cantonal fut un peu évincé par l'institution de la gendarmerie d'armée chargée, entre autres, de la surveillance de la circulation à la frontière, aux fins de barrer la route aux nombreux personnages louches ou véreux, qui tentaient de se faufiler chez nous. C'est alors qu'à la faveur des pleins pouvoirs, l'office central de la police des étrangers, dont l'effectif, à son apogée, accusait le chiffre impressionnant de 750 fonctionnaires ou employés, dont 512 à l'office central à Berne et 238 attachés aux postes divers, devint l'objet de critiques extrêmement acerbes; sans être toujours marquées au coin de la plus impartiale objectivité.

Le régime exceptionnel instauré par les pleins pouvoirs pour résister à d'indésirables mouvements migratoires a été organisé à forme de trois ordonnances, édictées successivement et correspondant à trois périodes d'exercice ayant duré chacune deux ans. La première ordonnance est celle du 21 novembre 1917. Elle répondit aux circonstances urgentes du moment et eût pour but d'organiser la surveillance des allées et venues des étrangers irrégulièrement établis en Suisse. Le régime instauré par cette première ordonnance commença par être un peu empirique, mais il finit par avoir d'excellents effets et il démontra, par des preuves d'une irréfragabilité absolue, l'impérieuse nécessité d'une collaboration complète des cantons et de la Confédération. La liquidation de cette situation fut inaugurée par la seconde ordonnance du 17 novembre 1919. Puis la troisième ordonnance du 29 novembre 1921 accentua cette liquidation en supprimant l'autorisation fédérale pour un séjour temporaire. Dès lors, les cantons sont redevenus libres de refuser l'établissement aux étrangers, le contrôle de la Confédération ne consistant plus que dans un veto fédéral pour le cas où les cantons prendraient des décisions à l'encontre de la sécurité générale du pays. Quant à l'appareil bureaucratique fédéral, actuellement restreint à un effectif d'une trentaine de fonctionnaires ou employés, il se trouve ainsi réduit à sa plus simple expression.

En dehors du message extrêmement complet et parfaitement clair du Conseil fédéral, l'objet de notre présente délibération a déjà suscité de très intéressantes monographies, à commencer par les travaux spéciaux, rapports et conférences de M. le Professeur Delaquis et la publication de M. le Dr. Sauser-Hall sur la situation juridique des étrangers en Suisse. Mentionnons aussi les deux rapports présentés par M. le Président Petitmermet et M. le Professeur de Waldkirch à l'Assemblée générale de la Société suisse des juristes, tenue en 1923, à Frauenfeld. Ces rapports, concernant les principes à adopter à la base du droit d'établissement des étrangers en Suisse, ont ren-

contré l'assentiment unanime de l'Assemblée qui vota la résolution suivante :

« Un contrôle efficace de l'établissement des étrangers exige dans son application la collaboration des autorités cantonales et fédérales. La Confédération doit donc recevoir, par une révision de la constitution, le droit de régler par une loi les conditions auxquelles le séjour et l'établissement pourront être accordés ou refusés aux étrangers. »

« Une loi fédérale sur l'établissement et le séjour des étrangers devra fixer les principes d'après lesquels s'exercera le contrôle de l'établissement et organiser ce contrôle. Il ne devra en résulter aucune entrave pour la circulation et le séjour des étrangers dont la présence en Suisse est sans influence sur la question proprement dite de l'immigration étrangère. »

Il n'est pas inutile de rappeler qu'au cours de la discussion intervenue à Frauenfeld, M. le conseiller fédéral Häberlin a fait état du principe fondamental du fédéralisme, formulé déjà par Louis Ruchonnet, et qui consiste à réserver à la Confédération et à ses organes la solution des problèmes de politique générale du pays, pour laisser aux cantons le soin de l'exécution, dans leurs territoires respectifs, des mesures prises dans l'intérêt commun de la patrie. Précisant en l'espèce le rôle et la tâche des pouvoirs publics fédéraux et cantonaux, M. le Conseiller fédéral Häberlin, avec beaucoup d'opportunité, a chaleureusement préconisé la collaboration de la Confédération et des cantons et il a résumé sa manière de voir en ces termes : « Also nicht bloss Bund, aber auch nicht bloss Kanton, sondern Kanton und Bund ».

Enfin, comme dernière et riche contribution bibliographique en la matière, il convient de signaler la thèse de doctorat tout récemment publiée, de M. Charles Delessert, sur l'établissement et le séjour des étrangers au point de vue juridique et politique. L'auteur de cette dissertation de première valeur, dans une argumentation serrée et d'une logique impeccable, démontre la nécessité, la légitimité et l'opportunité d'une législation fédérale, les cantons étant aujourd'hui, à eux seuls, incapables de résoudre par vingt cinq législations différentes, et même par voie concordataire, la question du contrôle de l'immigration allogène qui est une des questions les plus vitales pour l'avenir de la Suisse.

Au surplus, et pour peu qu'on y réfléchisse, on doit reconnaître qu'il est paradoxal que la Confédération, dont l'une des tâches primordiales consiste à prévenir tout conflit avec les états étrangers, soit privée de la compétence d'intervenir par voie législative à l'intérieur du pays et de par la Constitution ne puisse réglementer les conditions d'établissement des ressortissants étrangers sur l'ensemble du sol helvétique.

Cette loi organique fédérale est indispensable à l'un des buts principaux de la Confédération et c'est cette loi qui délimitera le champ d'action de la collaboration fédérale eu égard à la souveraineté des cantons.

Nous n'avons évidemment pas à discuter de lege ferenda; mais l'on peut d'ores et déjà prévoir que la loi fédérale en question devra nécessairement, sur certains points, s'en tenir à des indications générales, soit à des directives susceptibles d'être complétées

par des instructions dépendant de circonstances plus ou moins prévisibles.

Quoi qu'il en soit, ce qui importe pour le moment, c'est de constater l'absolue nécessité de soumettre au vote du peuple suisse et à celui des cantons une révision partielle de la constitution fédérale, sous forme d'un article additionnel donnant à la Confédération le droit de régler par une loi les conditions auxquelles le séjour et l'établissement sera accordé et refusé aux étrangers.

Le projet d'arrêté du Conseil fédéral, qui vous a été distribué, prévoit que l'adjonction à introduire dans la Constitution fédérale ferait l'objet d'un art. 47 bis, alors que le Conseil des Etats, à qui revient la priorité de cette affaire, prévoit, lui, l'insertion d'un art. 69 ter. Notre commission a cru devoir se ranger au système adopté par le Conseil des Etats. Il semble en effet plus logique, au point de vue de l'économie et de la structure de la Constitution fédérale, de faire rentrer la nouvelle disposition constitutionnelle dans le cadre des compétences fédérales relatives aux étrangers et non point dans celui concernant les droits garantis aux citoyens suisses.

Quant à la teneur même du nouvel art. 69 ter, notre commission s'est rattachée au texte proposé par le Conseil des Etats, en y apportant toutefois quelques légers amendements rédactionnels qui sont d'importance secondaire, se comprennent d'eux-mêmes et ne provoqueront aucune divergence entre les deux Conseils.

Pour terminer, nous avons l'obligation parlementaire de signaler qu'une minorité de la Commission a adhéré en principe à nos propositions, mais à la condition de remplacer, sous lettre a, l'énumération de « permis cantonaux de séjour prolongé, d'établissement et de tolérance », par l'expression suivante : « les décisions des cantons concernant les demandes de séjour prolongé, d'établissement et de tolérance. » En ce faisant, la minorité de la commission entend conférer à la Confédération une compétence plus étendue que celle qui lui est attribuée par le texte du Conseil des Etats et celui de la majorité de notre Commission. D'après les desiderata de la minorité, la Confédération devrait statuer en dernier ressort non seulement sur les permis cantonaux, mais encore sur toutes les décisions des cantons concernant le séjour, l'établissement et les simples tolérances.

La majorité de notre Commission n'a pas cru devoir aller jusque là. Elle estime qu'il importe de ne pas oublier que le projet du Conseil fédéral représente un compromis, qui a reçu l'approbation unanime des directeurs de police cantonaux et que, vouloir augmenter outre mesure les compétences fédérales au détriment de l'autonomie et à la collaboration cantonales, risquerait de susciter une redoutable opposition.

Par ces motifs, la majorité de la Commission conclut à l'adoption de ses propositions du 30 avril éeoulé, à forme desquelles elle a l'honneur de recommander au Conseil national d'adhérer à la décision du Conseil des Etats du 8 octobre 1924, avec les légères modifications que je viens de signaler.

Weber-St. Gallen : Zu Art. 47 bis hat auch die Schweizerische Republikanische Vereinigung das Wort ergriffen, und zwar in einer Eingabe vom Juni 1925 an den Bundesrat, in welcher postuliert worden ist,

Gewährung wie Entzug von Niederlassung und Aufenthalt der Ausländer hätten sich zu richten nach der Lage des Arbeits- und Wohnungsmarktes und wenn ein neuer Niederlassungsvertrag abgeschlossen werde, so sei die Kontingentierung der Ausländerniederlassung in Erwägung zu ziehen.

Zur Begründung dieses Postulates ist unter anderem Folgendes dargetan worden: Der wirtschaftlichen Ueberfremdung zu steuern, der Arbeitslosigkeit, der Verarmung und Auswanderung der eigenen Bürger entgegenzutreten, ist eine Prüfung der Niederlassungsgesuche nach dem Gesichtspunkte des wirtschaftlichen Bedürfnisses notwendig und in Verbindung mit den Arbeitsämtern durchzuführen, so, dass nur bei Arbeitermangel Ausländern Niederlassung gewährt werden soll. In allen Fällen soll das Fremdenelement zehn Prozent der Gesamtbevölkerung einer Gemeinde nicht übersteigen. Diese Kontingentierung ist in Nordamerika aus rein wirtschaftlichen und kulturellen Motiven schon längst durchgeführt und für ein kleines Staatswesen, das Gefahr läuft, von den Nachbarstaaten mit der Zeit friedlich durchdrungen und aufgesogen zu werden, ist sie eine politische Notwendigkeit im Interesse der Selbsterhaltung.

Ich weiss nun wohl, dass Bedeutung und Einfluss der Republikanischen Vereinigung in diesem Saale vielleicht noch nicht besonders hoch eingeschätzt werden, vielleicht noch nicht so hoch, um den geäusserten Wünschen den nötigen Nachdruck und Respekt zu verleihen. Immerhin erinnern Sie sich an eine zürcherische Volksabstimmung über ein Initiativbegehren der Republikaner bezüglich der Sonderbesteuerung der Ausländer für bestimmte Zwecke. Trotzdem alle zürcherischen Parteien energisch dagegen Stellung nahmen, trotzdem von der zürcherischen Regierung vor allem, vielleicht mit Recht, verfassungsrechtliche Einwendungen geltend gemacht worden sind, hat das Zürchervolk in seiner Mehrheit jene Initiative angenommen, und ich habe alle Ursache anzunehmen, dass die Bewegung der Republikanischen Vereinigung auch in andern Kantonen stark an Boden gewonnen hat. Man muss zugeben, dass in den temperamentvollen Aeusserungen der Wünsche der Republikanischen Vereinigung gelegentlich das Augenmass für das wirklich Erreichbare und Mögliche zu fehlen scheint. Aber die Tendenz der Republikanischen Vereinigung, das Schweizerhaus zu bewahren vor der hereinbrechenden Flut des Ausländertums, ist eine durchaus anerkennenswerte und erfreuliche, und wir haben alle Ursache, nach dieser Richtung vor den Republikanern allen Respekt zu haben. Vor allem aber sprechen nun die Tatsachen für die Auffassung der Republikanischen Vereinigung.

Tatsächlich stehen wir vor einer beruflichen Ueberfremdung, worüber ich mir erlauben möchte, Ihnen einige Zahlen vor Augen zu halten, die ich einer Zusammenstellung des eidg. Arbeitsamtes entnommen habe.

Das eidg. Arbeitsamt gibt sich heute die anerkennenswerte Mühe, nicht bloss für Arbeitslose zu sorgen, soweit es ihm, nachdem Sie die bekannten Beschlüsse über die Arbeitslosenunterstützung aufgehoben haben, noch möglich ist, sondern auch den Ursachen der Arbeitslosigkeit nachzugehen, und sie so weit als möglich zu beseitigen. Das eidg. Arbeits-

amt konstatiert nun eine berufliche Ueberfremdung, die vom Jahre 1850 bei damals nur 2,9 % angewachsen ist auf 14,7 % im Jahre 1910. Unter den erwerbenden Personen des Landes sind heute rund 200,000 oder genauer 198,542 Ausländer. Darunter 62 % Hilfsarbeiter und gewerbliche Lehrlinge und 22 % d. h. 44,407 selbständige Geschäftsinhaber. Nicht bloss die Zahl der Arbeiter, sondern vor allem die Zahl der selbständigen Geschäftsinhaber ausländischer Herkunft hat sich in den letzten 20 Jahren in unserem Lande sehr bedeutend gesteigert.

Aus den Angaben des eidg. Arbeitsamtes geht weiter hervor, dass eine starke Ueberfremdung auch in solchen Gewerben zu verzeichnen ist, wo es sehr wohl möglich wäre, Schweizer unterzubringen. Ich denke da an die Lithographie und Kupferstecherei, wo nicht weniger als 19 % ausländische Arbeitskräfte beschäftigt sind, an die Kürschnerei, wo wir 40 % ausländische Arbeitskräfte zu verzeichnen haben, an den Hausierhandel, mit 19 % und an die Bau- und Möbelschreinerei, wo 18 % ausländische Arbeitskräfte notiert wurden. Von 7,094 im Jahre 1924 eingewanderten ausländischen Gewerbetreibenden waren nicht weniger als 507 selbständige Erwerbende. Die Konsequenzen, die sich aus diesem Zustand ergeben, sind folgende: Es ist eine unbestreitbare Tatsache, dass der ausländische Arbeitgeber, wenn er einmal bei uns festen Boden gefasst hat, darnach trachtet, auch ausländische Gesellen einzustellen, Landsleute in seinen Dienst zu nehmen. Der Schweizer hat es nicht immer leicht, in einem Betriebe unterzukommen, der im Besitze eines Ausländers oder an dessen Spitze ausländische Direktoren stehen. Dafür liessen sich auch aus dem Kanton St. Gallen Beispiele namhaft machen. Aus der Tatsache, dass der ausländische Arbeitgeber aus einem nationalen Gefühle heraus, das man bei uns gelegentlich spöttisch belächelt, darauf ausgeht, seine eigenen Landsleute zu beschäftigen, erwächst nun für die Kantone, für die Lehrlingsfürsorgestellen die grosse Schwierigkeit, junge Schweizer im eigenen Lande unterzubringen. Mit Unterstützung des eidg. Volkswirtschaftsdepartements geben sich heute die Kantone alle Mühe, die Berufsberatung auszubauen, die Fachschulen zu verbessern, das gewerbliche Fortbildungswesen zu entwickeln, die schulentlassene Jugend darauf aufmerksam zu machen, wo sich im eigenen Lande eine Erwerbsgelegenheit bietet, den jungen Leuten zu sagen, es gehe heute nicht mehr an, in den alten ausgefahrenen Geleisen zu wandeln, sie müssen sich auf neue Berufsarten einstellen. Wenn aber die Leitung unserer industriellen und gewerblichen Unternehmungen immer mehr in ausländische Hände übergeht, die ausländische Arbeitskräfte bevorzugen, angeblich weil diese qualifizierter und besser ausgebildet seien, tatsächlich aber wohl auch deshalb, weil ausländische Arbeitskräfte vielleicht billiger sind oder zu geringerem Lohn arbeiten, so nützt alles, was wir vom Bund und den Kantonen für die Verbesserung der beruflichen Ausbildung ausgeben, nichts. Dann bleibt unseren jungen Leuten schliesslich doch nichts anderes übrig, als jenseits der Grenze das Brot zu suchen, eine Erscheinung, die nicht selten ist. Ich habe mehr als einen jungen Schweizer bedauert, der schliesslich genötigt war, irgendwo in der Welt draussen seine Existenz zu suchen, trotzdem er mit allen Fasern seines Wesens und seines

Herzens an der schweizerischen Heimat hing. Bei solchen Leuten schwindet nicht bloss das Selbstvertrauen, das Vertrauen in die eigene Kraft, sondern vor allem das Vertrauen in die heimatlichen Behörden. Nach dieser Richtung also hat nach meiner Auffassung die Republikanische Vereinigung durchaus recht, und wenn ich auch nicht wage, im Sinne ihrer Eingabe Ihnen Anträge zu stellen, so möchte ich doch sehr wünschen, dass bei der Ausführung des Verfassungsartikels, bei der spätern Handhabung desselben den Auffassungen der Republikanischen Vereinigung doch einigermassen Rücksicht getragen werde.

Ich gebe ohne weiteres zu, dass es für unser kleines Land mit Rücksicht auf seine besondere wirtschaftliche Stellung, weil wir auch exportieren müssen, und viele Schweizer im Auslande Unterkunft gefunden haben, nicht wohl angehen wird, das, was die Vereinigten Staaten haben und auch die nordischen Länder durchführten, den Grundsatz der Kontingentierung der Ausländer, anzuwenden. Doch wenn in allen uns umgebenden Ländern, selbst auch in Deutschland, das heute wieder darnach trachtet, überschüssige Arbeitskräfte in der Schweiz unterzubringen, unsern eigenen Landsleuten Schwierigkeiten gemacht werden, wenn man hier und dort Schweizer aus guten Stellen verdrängt und von ihnen verlangt, sie sollen versuchen, in der Heimat wieder eine Existenz zu errichten, so ist nicht einzusehen, weshalb wir nach den sehr weitherzigen Grundsätzen der Vorkriegszeit unsere Politik über das Niederlassungs- und Aufenthaltswesen einstellen sollen. Die Gefahr der wirtschaftlichen Ueberfremdung ist zweifellos vorhanden, sie ist eine wachsende, und ich möchte mit der bundesrätlichen Botschaft wünschen, dass wir nicht etwa am Ende dieses Jahrhunderts die Bilanz ziehen müssen, mit einer Ausländerquote von 50 %.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen.
(Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles.)

Einzelberatung. — *Discussion spéciale.*

Antrag der Kommission.

Mehrheit.

Bundesbeschluss

betreffend

die Aufnahme eines Art. 69^{ter} in die Bundesverfassung (Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern),

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom
2. Juni 1924,

beschliesst:

Art. 69 ter.

Die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer steht dem Bunde zu.

Die Entscheidung über Aufenthalt und Niederlassung treffen nach Massgabe des Bundesrechtes die Kantone. Dem Bunde steht jedoch das endgültige Entscheidungsrecht zu gegenüber:

- a. kantonalen Bewilligungen für länger dauernden Aufenthalt, für Niederlassung und gegenüber Toleranzbewilligungen;
- b. Verletzung von Niederlassungsverträgen;
- c. kantonalen Ausweisungen aus dem Gebiete der Eidgenossenschaft, und
- d. Verweigerung des Asyls.

II. Dieser Zusatzartikel wird dem Volke und den Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Bundesrat ist mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt.

Minderheit.

(Höppli, Huber, Scherrer, Schneeberger, Waldvogel.)

- a. ... kantonalen Entscheiden über länger ...
(Rest: Zustimmung zum Antrag der Mehrheit.)

Antrag de Rabours.

(Berührt nur den französischen Text.)

Proposition de la commission.

Majorité.

Arrêté fédéral

concernant

l'insertion d'un art. 69^{ter} dans la Constitution fédérale (séjour et établissement des étrangers).

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,
vu le message du Conseil fédéral du 2 juin 1924,

arrête:

I. L'article suivant est inséré dans la constitution fédérale du 29 mai 1874.

Art. 69 ter.

La Confédération a le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers.

Les cantons décident, d'après le droit fédéral, du séjour et de l'établissement. La Confédération a toutefois le droit de statuer en dernier ressort sur:

- a. les permis cantonaux de séjour prolongé, d'établissement et les tolérances;
- b. la violation des traités d'établissement;
- c. les expulsions cantonales étendant leurs effets au territoire de la Confédération, et
- d. le refus d'accorder l'asile.

II. Cet article additionnel sera soumis au vote du peuple et à celui des cantons.

Minorité.

(MM. Höppli, Huber, Scherrer, Schneeberger, Waldvogel.)

a. ... les décisions des cantons concernant les demandes de séjour prolongé d'établissement et de tolérance, ...

(Pour le reste: adhésion aux propositions de la majorité.)

Proposition de Rabours.

a, ... les autorisations cantonales ...

Schwander, Berichterstatter der Minderheit: Gestatten Sie mir Ihnen in bezug auf die einzelnen Alinea des Artikels folgendes auszuführen.

Sie haben zunächst 3 Fassungen zu berücksichtigen, die Fassung des Bundesrates, die Fassung des Ständerates und die Fassung der Mehrheit der Kommission. Diese 3 Fassungen gehen sachlich nicht auseinander, es sind nur einige formelle Aenderungen zu konstatieren, auf die ich noch bei der Behandlung der einzelnen Alinea zu sprechen kommen werde.

Eine materielle Divergenz gegenüber diesen 3 Fassungen stellt der Minderheitsantrag des Herrn Höppli und Mitbeteiligten dar. Ich werde am Schlusse über diesen Minderheitsantrag referieren.

In der bundesrätlichen Fassung ist die Aufnahme eines Artikels 47 bis vorgesehen, in der Fassung des Ständerates und der Kommissionsmehrheit die Aufnahme eines Art. 69 ter. Es fragt sich, wollen wir diesen neuen Verfassungsartikel in der Bundesverfassung als Art. 47 oder als Art. 69 ter plazieren, eine rein formalistische Frage. Der Bundesrat ist vom Gesichtspunkt ausgegangen, man wolle diese Bestimmung einreihen unter die Bestimmungen über den Aufenthalt und die Niederlassung im Verhältnis von Kantons- zu Kantonsbürgern. Wenn man dieser Auffassung folgen würde, müsste man den Artikel einreihen als Art. 47 bis. Der Ständerat ist vom Gesichtspunkte ausgegangen, es sei besser, wenn die Einreihung erfolge vorgängig Art. 70 der Bundesverfassung, der bestimmt, dass der Bund befugt sei, Ausländer, die die innere und äussere Sicherheit des Landes gefährden, auszuweisen. Art. 70 enthält also eine Bestimmung über die Ausländer und mit Rücksicht darauf, dass es sich auch beim neuen Artikel um eine Ausländerfrage handelt, hat der Ständerat gefunden, es sei der neue Artikel als 69 ter dem bisherigen Art. 70 der Bundesverfassung voranzustellen. Die Kommission hat sich dieser Ansicht angeschlossen, ebenso der Bundesrat, so dass Einstimmigkeit besteht über diese formale Gestaltung.

Bei Al. 1 sehen Sie eine Abweichung zwischen Bundesrat und Ständerat einerseits und der Kommissionsmehrheit andererseits. Im bundesrätlichen und ständerätlichen Text ist die Rede von den Bedingungen der Ein- und Ausreise, des Aufenthaltes und der Niederlassung. Es wird gesagt, der Bund sei befugt, auf dem Gesetzgebungswege die Bedingungen dafür zu ordnen. Die Kommissionsmehrheit dagegen sagt, dem Bunde stehe die Gesetzgebung zu über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Unsere Fassung geht etwas weiter als die des Ständerates. Wenn Sie die Botschaft durchlesen, so sehen Sie, dass die künftige Gesetzgebung nicht bloss die Bedingungen für die Ein- und Ausreise ins Auge fasst, sondern dass auch über den Inhalt des Aufenthaltes und der Niederlassung legiferiert wird, sowie über die Ausweisung und Wegweisung. Mit Rücksicht darauf halten wir unsern Text für angemessener, der die Materie richtiger erfasst als der Text des Ständerates. Unsere Fassung ist übrigens bereits auch im Ständerat vorgeschlagen und nur mit einer Stimme Mehrheit abgelehnt worden.

Im ersten Satz des zweiten Alinea wird der Grundsatz aufgestellt, dass die Entscheidung über Aufenthalt und Niederlassung nach Massgabe des Bundesrechtes den Kantonen zusteht. Der zweite Satz und die verschiedenen lit. a—d regeln das Einspracherecht des Bundes. Ich habe Ihnen in meinem Eintretensreferat aufgeführt, dass die Kantone über kürzeren Aufenthalt und über die Verweigerung der Niederlassung oder des länger dauernden Aufenthaltes endgültig entscheiden und dass der Bund nur insoweit ein Mitspracherecht hat, als er gegenüber der Bewilligung eines länger dauernden Aufenthaltes oder einer Niederlassung Einsprache erheben kann.

Zu den einzelnen Abschnitten kurz folgende Bemerkungen. Das Einspracherecht des Bundes trifft nach der Fassung der Kommissionsmehrheit zunächst zu gegenüber kantonalen Bewilligungen für länger dauernden Aufenthalt oder für Niederlassung oder gegen Toleranzbewilligungen. Unter Aufenthalt wird eine vorübergehende Anwesenheit verstanden. Die Gesetzgebung der Kantone ist allerdings nicht überall ganz klar in der Ausscheidung zwischen Niederlassung und Aufenthalt, denn die beiden Begriffe sind in einzelnen kantonalen Rechten etwas verwischt. Im allgemeinen betrachtet man aber unter Aufenthalt die vorübergehende Anwesenheit, unter Niederlassung die Anwesenheit mit der Absicht dauernden Verbleibens. Von beiden zu unterscheiden ist Anwesenheit ohne Ausweisschriften, eine tolerierte Anwesenheit, d. h. die Anwesenheit von Leuten, die keine oder nicht genügende Ausweispapiere besitzen.

Nun ist in lit. a vorgesehen, dass der Bund Einsprache erheben kann gegenüber den Bewilligungen der Niederlassung, gegenüber den Bewilligungen von länger dauerndem Aufenthalt und gegenüber Toleranzbewilligungen. Man kann hier noch die Frage aufwerfen, was unter länger dauerndem Aufenthalt zu verstehen ist. Das ist eine Frage, die nicht verfassungsrechtlich zu lösen ist, sondern auf dem Gesetzgebungswege. Die bisherige Praxis hat unter länger dauerndem Aufenthalt verstanden einen Aufenthalt, der auf 2 Jahre oder länger bewilligt ist. Die Gesetzgebung wird auch hier die Frage noch etwas genauer abklären.

Sie sehen im bundesrätlichen Text, dass dieses Einspracherecht des Bundes nur gegenüber der Niederlassung vorbehalten ist. Der Ständerat hat aber gefunden, dass man nicht bloss mit dem Begriff der Niederlassung operieren dürfe, sondern dass man noch den Begriff des «länger dauernden Aufenthaltes» hineinnehmen müsse, indem sonst das Einspracherecht des Bundes dadurch umgangen werden könnte, dass man eine Aufenthaltsbewilligung auf unbestimmte Zeit erteilt, welche faktisch der Niederlassung gleich käme. Daher die Fassung des Ständerates: Einsprache gegen Bewilligungen für länger dauernden Aufenthalt und für Niederlassung.

In lit. b ist das Einspracherecht des Bundes gegenüber Verletzungen von Niederlassungsverträgen vorbehalten. Ich habe Ihnen bereits gestern ausgeführt, dass sich dieses Einspracherecht von selbst versteht und dass es auch bestehen würde, wenn wir es nicht in diesen Artikel aufnehmen würden. Es ist also diese lit. b mehr pro memoria hier eingeschaltet.

In lit. c ist das Einspracherecht gegenüber den

kantonale Ausweisungen aus dem Gebiete der Eidgenossenschaft vorgesehen. Wir haben, wie ich Ihnen gestern ausgeführt habe, zu unterscheiden die Fortschaffung von niedergelassenen Fremden und die Fortschaffung von Fremden, die nur eine Aufenthaltsbewilligung haben. Unter Ausweisung verstehen wir die Fortschaffung von Fremden, welche die Niederlassung haben, und unter Wegweisung verstehen wir die Fortschaffung von solchen Ausländern, deren Aufenthaltsbewilligung abgelaufen ist. Hier kommt nur die Ausweisung in Frage, nicht die Wegweisung. Diese Ausweisung eines Ausländers kann nun mit Rücksicht auf die Stellung unseres Landes gegenüber dem Auslande von grossen Folgen sein. Es kann Fälle geben, wo sich die Eidgenossenschaft, mit Rücksicht auf die Folgen, die daraus entstehen können, das Einspracherecht sichern muss.

In lit. d ist endlich vorgesehen ein Einspracherecht des Bundes gegenüber Verweigerung des Asyls. Das Asylrecht ist nicht aufzufassen als ein Rechtsanspruch der Asylsuchenden auf Asylgewährung, sondern als eine politische Gepflogenheit der Eidgenossenschaft. Der Bund sichert sich in lit. d das Recht, dass er gegenüber Verweigerung des Asyls Einsprache erheben kann, dass er also die Kantone zwingen kann, in einem bestimmten Falle einem bestimmten Asylsuchenden das Asyl zu gewähren.

Einige kurze Ausführungen noch zum Minderheitsantrag. Der Minderheitsantrag bezieht sich auf lit. a. Die Minderheit beantragt, dem Bunde stehe «jedoch das endgültige Entscheidungsrecht zu gegenüber kantonalen Entscheidungen» in bezug auf länger dauernden Aufenthalt. Die Minderheit will dem Bunde nicht bloss ein Einspracherecht gewähren gegenüber der Erteilung der Niederlassung, sondern auch gegenüber Niederlassungsverweigerungen. Die Folge davon wäre, dass der Bund die Kantone zwingen könnte, Fremden, denen die Kantone die Niederlassung verweigert haben, die Niederlassung doch zu gewähren. Dieser Vorschlag der Minderheit geht weit über das hinaus, was bisher rechtens und durch die Notverordnung geschaffen worden ist. Die Notverordnung vom November 1921 sieht vor, dass die Kantone endgültig entscheiden über Abweisung von Niederlassungsbegehren. Dieser Praxis gegenüber würde der Antrag der Minderheit eine Erweiterung der Kompetenzen des Bundes bedeuten dahingehend, dass der Bund die Kantone zwingen kann, Fremden und Ausländern die Niederlassung zu erteilen.

Es ist von der Kommissionmehrheit mit Recht betont worden, dass das ein Eingriff und zwar ein empfindlicher Eingriff in die Hoheit der Kantone sei, ein Eingriff, den die föderalistischen Kreise von der Hand weisen müssen. Es ist der Gesamtartikel ein gewisser Eingriff in die kantonale Hoheit. Wir müssen den Eingriff gestatten, wir müssen ihn uns gefallen lassen, aber er soll nicht weitergehen, als absolut notwendig ist. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass wir bei der jetzigen Kompetenzausscheidung gut fahren, und es liegt kein Grund vor, weiterzugehen.

Der Vorschlag der Minderheit ist auch total überflüssig. Die ratio legis der Vorlage ist die, den Fremdenstrom einzuschränken, und da hat es keinen Sinn, dass wir die Kantone zwingen, von bundeswegen gewisse Ausländer aufzunehmen. Wir wollen den Frem-

denstrom einschränken. Wenn die Kantone also Fremden die Niederlassung verweigern, so handeln sie im Sinne dieser ratio legis, und es hat keinen Sinn, dass der Bund Kantone zwingt, diesen oder jenen Fremden aufzunehmen. Wir beantragen Ihnen deshalb, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Ich darf Ihnen verraten, dass ein Teil der Kommissionmehrheit — vielleicht nicht alle (ich kann nicht im Namen all der Herren sprechen, die der Kommissionmehrheit angehören) — bei Annahme des Minderheitsantrages die ganze Vorlage ablehnen müssten. Sie würden also damit die ganze Vorlage zum mindesten gefährden. Die Vorlage hat ohnehin bei der Volksabstimmung gewisse Klippen zu passieren. Wenn Sie nun den Minderheitsantrag noch aufnehmen, so werden Sie das Schicksal der Vorlage noch mehr in Frage stellen.

M. Schopfer, rapporteur: Dans mon rapport, j'ai déjà eu l'occasion d'indiquer les motifs pour lesquels la majorité de la commission n'avait pas pu se rallier à la proposition de minorité telle qu'elle est formulée sous lettre a de la nouvelle disposition constitutionnelle. Je n'y reviendrai donc pas.

J'ai également essayé de justifier l'emplacement que votre commission, conformément à la décision du Conseil des Etats, d'octobre 1924, avait donné à l'article en question. Nous articulons sous chiff. 69 ter et non pas sous chiff. 47 bis. Cela simplifie par conséquent l'examen que j'ai l'honneur de faire devant vous du nouvel article constitutionnel. La nouvelle disposition comprend d'après le texte du Conseil fédéral trois alinéas.

Le premier est ainsi conçu:

«Les conditions relatives à l'entrée, à la sortie, au séjour et à l'établissement des étrangers seront réglées par la législation.» (M. de Rabours: fédérale?) Non, M. de Rabours, je parle du texte primitivement proposé par le Conseil fédéral.

Ce texte a été amendé par le Conseil des Etats qui a tenu de bien spécifier que cette législation ne pouvait être que fédérale. Voilà pourquoi le premier alinéa du projet du Conseil fédéral devient ténorisé comme suit par les Etats, à la suite de la modification du Conseil des Etats:

«Les conditions relatives à l'entrée, à la sortie, au séjour et à l'établissement des étrangers seront réglées par la législation fédérale.»

A l'égard de ce premier alinéa, notre commission a estimé qu'il importait d'accentuer encore davantage le but de la nouvelle disposition constitutionnelle qui est de conférer le droit de légiférer à la Confédération. C'est pourquoi elle a adopté le texte nouveau ainsi conçu:

«La Confédération a le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers.»

C'est donc l'indication générale du but de la réforme constitutionnelle. Quant aux deux autres alinéas de l'art. 47 bis proposé par le Conseil fédéral, ils étaient de la teneur suivante:

«Les cantons décident en principe, d'après le droit fédéral, du séjour et de l'établissement.»

«La Confédération décide en dernier lieu en ce qui concerne les permis cantonaux d'établissement et de tolérance, les expulsiones cantonales étendant leurs effets au territoire de la Confédération, la violation des traités d'établissement et le refus de l'asile.»

Le Conseil des Etats a apporté une modification qui était déjà parfaitement indiquée en disant:

«Les cantons décident, d'après le droit fédéral, du séjour et de l'établissement. La Confédération a toutefois le droit de statuer en dernier ressort...» Vient ensuite l'énumération énoncée sous lettres a, b, c et d. Cette énumération, suivant le texte adopté par le Conseil des Etats, précise mieux la matière qui est indiquée dans le troisième alinéa du projet du Conseil fédéral.

A ce sujet, nous voyons donc que sous lettre a l'on a spécifié que ce sont les cantons qui décident d'après le droit fédéral du séjour et de l'établissement sous réserve par la Confédération de statuer en dernier ressort sur les permis cantonaux de séjour prolongé, d'établissement et de tolérance. Sous lettre b, l'on prévoit la violation des traités d'établissement; sous lettre c, les expulsions cantonales, qui étendent leurs effets au territoire de la Confédération et enfin sous lettre d, le refus de l'asile, ainsi que M. le rapporteur de langue allemande l'a déjà rappelé. En ce qui concerne la lettre d, nous avons cru devoir apporter une modification de texte; au lieu de dire le refus de l'asile, nous disons: le refus d'accorder l'asile.

Telles sont, Messieurs, les explications complémentaires que je croyais devoir ajouter et qui me paraissent suffisantes après l'exposé du rapport que j'ai eu l'honneur de vous lire tout à l'heure et qui donne déjà dans ses grandes lignes la ratio legis, en même temps que la justification des amendements que nous avons apportés au texte qui vous est proposé.

Höppli: Wir haben in der Eintretensdebatte das Wort nicht ergriffen und müssen daher zur Begründung des Minderheitsantrages einige allgemeine Bemerkungen machen und uns erlauben, unsern Standpunkt zur Vorlage darzulegen. Wir begrüßen die Vorlage deswegen, weil sie internationales Recht, niedergelegt in den Niederlassungsverträgen, zum Teil in unser Staatsrecht überführt, und zweitens, weil wir die Auffassung haben, dass die Regelung von Aufenthalt und Niederlassung Sache des Bundes und nicht der Kantone sei.

Vor dem Kriege hatten wir in bezug auf Niederlassung und Aufenthalt sozusagen vollständige Freizügigkeit. Es war Tradition unseres Landes, den Fremden die Niederlassung nicht zu erschweren. Wir brauchen sie und werden sie auch in Zukunft benötigen. Erst während des Krieges und in der Nachkriegszeit hat sich die Auffassung geändert. Wir mussten im Interesse unserer einheimischen Arbeiterschaft zum Beispiel die Grenzen sperren, mussten eine gewisse Schutzpolitik handhaben. Es scheint mir nun doch, dass von dieser Psychose der Kriegs- und der Nachkriegszeit auch etwas in diese Vorlage hinüberspielt. Wir müssen erklären, dass wir, wenn diese Tendenz sich allzu sehr geltend machen würde, gegenüber der Gesetzgebung, die nun zu folgen hat, alle Vorbehalte machen müssten, wenn nämlich die Tendenz vorherrschen sollte, unsere Grenzen allzu sehr gegen die Fremden abzusperren oder wenn das sogar das Hauptziel der Gesetzgebung werden soll.

Wir halten dafür, dass die Frage der Ueberfremdung nicht hier gelöst werden kann, sondern dass es Sache der Bürgerrechtsgesetzgebung sei, wo wir souverän sind, dieser Ueberfremdung zu steuern durch

eine weitherzige Bürgerrechtsbewilligung. Wir sagen also, der Hauptzweck der heutigen Vorlage soll der sein, Bundesrecht zu schaffen; angepasst an die Tradition unseres Landes, Fremden keine Schwierigkeiten zu machen, welche sich in unserm Lande niederzulassen gedenken. Wir sind daran auch deswegen sehr stark interessiert, weil das Gegenseitigkeitsrecht bedeutet, weil wir Tausende, Hunderttausende von eigenen Landsleuten im Auslande haben, und wir sehr darauf angewiesen sind, dass diese Landsleute im Auslande gut aufgehoben sind und gut behandelt werden.

Ich glaube doch feststellen zu können, dass in den letzten zwei Jahrzehnten leider namentlich auch unsere Arbeiterschaft, nicht wie das früher der Fall war, den Wanderstab ergreift, ins Ausland geht, sich beruflich ertüchtigt und geistig entwickelt, sondern dass sie allzu sehr auch im Lande bleibt, allzu sehr an der Mutter Schosszipfel zerrt, bis sie 20 oder 25 Jahre alt sind. Ich meine, im Sinne dieses Gegenseitigkeitsrechtes müssen wir wünschen, dass unsere Leute im Auslande gut behandelt und gut aufgehoben werden. Das wird nur dann der Fall sein, wenn wir auch den Ausländern in unserm Lande möglichste Freiheit gewähren. Das wollte ich allgemein sagen und damit unsere Auffassung der Fraktion auch Ihnen zur Kenntnis bringen.

Nun hat der Herr Kommissionspräsident Ihnen bereits auseinandergesetzt, worum es sich beim Minderheitsantrag handelt. Wir wollen also dem Bunde die Kompetenz geben, auch in letzter Instanz über die Verweigerung von Niederlassung und längerem Aufenthalt entscheiden zu können. Warum wollen wir das machen? Ich glaube, wir müssen alle wünschen, dass, wenn wir legiferiert haben in Verfassung und Gesetz, eine gewisse Gleichmässigkeit, eine einheitliche Praxis sich in bezug auf alle diese Fragen entwickle, dass im Laufe der Jahre bei der Durchführung diese Einheit hergestellt werden kann und nicht in jedem Kanton ein besonderes Recht besteht. Wir halten dafür, dass das nur möglich sei, wenn dem Bunde nicht nur das Recht gegeben wird, über Bewilligungen das letzte Wort zu sagen, sondern wenn ihm das Recht eingeräumt wird, auch bei Verweigerungen das letzte Wort zu sprechen.

Und ich habe das Gefühl, dass dieses Rekursrecht — ich will es offen gestehen —, für mich das Wichtigere erscheint als das andere Recht, und der Bundesrat gibt auch in der Botschaft zu, dass theoretisch unsere Auffassung die richtigere sei — und ich sage auch, dass diese Auffassung praktisch die beste ist und nicht nur in der Theorie. Wenn Gesuche um Niederlassung an kantonale Behörden gelangen, so werden ungefähr folgende Faktoren für die Bewilligung in Erwägung gezogen werden: Einmal in erster Linie, aus welchem Lande kommt der Fremde? Zweitens, wie sind seine persönlichen Verhältnisse? Ist sein Leumund ein guter? Wird er der Gemeinde oder dem Kanton, in dem er sich niederlassen will, geschäftlich oder wirtschaftlich schaden, und vielleicht auch, wie denkt der Mann politisch oder welcher Konfession gehört er unter Umständen an? Wer die Praxis kennt, der weiss, dass solche Erwägungen immer eine gewisse Rolle spielen können. (**Zuruf:** und oft ausschlaggebend sind!) Ich erkläre, dass die Beurteilung solcher Verhältnisse eine ganz verschiedene sein kann. Ich will ohne weiteres annehmen,

dass diese Biederlassungsbewilligungen oder Verweigerungen in der Hauptsache aus objektiven Gründen geschehen, aber sie können auch aus parteiischen Gründen und aus einer gewissen Hartherzigkeit heraus oder vielleicht auch aus einer Kompasslosigkeit ihre Beurteilung finden.

Land und Rasse des Gesuchstellers können eine gewisse Rolle spielen, vielleicht auch Auffassungen, die in der welschen oder in der deutschen Schweiz verschiedene sind, ferner die politische Gesinnung. Nicht nur sozialdemokratisch Gesinnte, sondern unter Umständen auch gut bürgerlich Gesinnte können je nach dem Landesteil eine nicht besonders gute Aufnahme finden, und ebenso wissen wir, dass auch konfessionelle Erwägungen hier und dort eine wesentliche Rolle zu spielen imstande sind. Ich behaupte, dass einmal die Gefahr grosser Ungleichheiten in den Kantonen besteht, und sodann grosser Unannehmlichkeiten mit dem Auslande auf Grund der Niederlassungsverträge, Konflikte, die uns sehr unangenehm sein können, und wir halten dafür, dass diese Niederlassungsfreiheit nicht von solchen Erwägungen geleitet werden darf und dass wir das Niederlassungsrecht nicht örtlich binden können und sollen. Wir müssen uns von den Schlacken der Kriegszeit und Nachkriegszeit befreien.

Nun ist zu sagen, dass die Niederlassungsfreiheit ein Recht ist, das niedergelegt ist in den Niederlassungsverträgen mit dem Auslande im Gegensatz zu dem Bürgerrecht, wo wir tatsächlich souverän sind. Diese Niederlassungsfreiheit kann nur soweit eingeschränkt werden, als allgemein soziale und wirtschaftliche Schwierigkeiten bestehen und nur in abnormalen Zeiten, und sie soll immer bewilligt werden, wenn der Ausländer für uns keine Gefahr irgendwelcher Art bedeutet.

Von diesem Gesichtspunkte aus müssen wir sagen, dass eine Einheitlichkeit im ganzen Lande notwendig ist, eine Praxis, die sich durchsetzt und an die man sich halten kann.

Was werden nun für Gründe gegen unsern Antrag angeführt. Einmal referendumpolitische Erwägungen, der Föderalismus, vor dem eine Verbeugung gemacht wird. Herr Nationalrat Schwander hat Ihnen durchaus mit Recht erklärt, dass die Vorlage unter Umständen vor dem Volke Schwierigkeiten begnügen wird, aber nicht deswegen, weil wir das Recht des Rekurses in Verweigerungsfällen aufnehmen, sondern deswegen, weil der Föderalismus an und für sich hier eine wesentliche Rolle spielt, weil bis heute kantonales Hoheitsrecht geltend war und wir Bundesrecht schaffen wollen. Das ist die Bedeutung der Vorlage. Es handelt sich unseres Erachtens nicht um den graduellen Unterschied in den Auffassungen der Kommissionsmehrheit oder -minderheit, ob die Vorlage vom Volk angenommen wird, und ich glaube nicht, dass dies eine wesentliche Rolle spielen wird.

Es wird nun gesagt, diese Bestimmung sei nicht notwendig, denn 95 % der Ausländer, die in der Schweiz sind, seien ja ohnehin den internationalen Niederlassungsverträgen unterstellt. Aber auch das ist keine Begründung und kein Ablehnungsgrund für unsern Antrag, denn wir haben doch die Auffassung, dass der Grundsatz sich durchgerungen, was durch Übung, durch die Praxis oder durch Verträge, sich durchgesetzt hat, sei auch gesetzgeberisch reif geworden. Auch aus diesen Gründen ist es fast eine

Selbstverständlichkeit, dass wir diesen Grundsatz auch in den Verfassungsartikel aufnehmen. Ich sehe nicht ein, warum wir hier eine Ausnahme machen sollen.

Nun noch etwas anderes. Der Ausländer, der in der Schweiz ist und auch wir Schweizer selber, kümmern uns im Grossen und Ganzen ausserordentlich wenig um die Niederlassungsverträge. Bei uns ist unser Schweizerrecht heimisch und glauben Sie mir, der Ausländer wird Ihnen dankbar sein, wenn er auf Grund von Schweizerrecht seine Lage beurteilen kann. Die Niederlassungsverträge sind ausserordentlich verschieden; es sind ihrer 19, wie der Herr Kommissionspräsident mit Recht ausgeführt hat. Einige davon sind sehr alt, einige sind neuer, sie sind aber weder dem Ausländer noch uns geläufig und deshalb kann es gar nicht schaden, wenn wir das Rekursrecht, das international gewährleistet ist, in die Verfassungsvorlage und später in das Gesetz aufnehmen.

Meines Erachtens sind die Gründe, die gegen unsern Antrag angeführt werden, nicht stichhaltig. Uebrigens befinden wir uns mit unserer Auffassung in ganz guter Gesellschaft. In der Neuen Zürcher Zeitung hat letztes Jahr ein hervorragender Jurist, der nicht Sozialdemokrat, sondern freisinniger Parteigänger ist, unsern Antrag vertreten, dass nämlich für die Verweigerung der Niederlassung das Rekursrecht ebenfalls gewährleistet werden soll. Auch unsere Kommission ist nicht homogen. Wir sind da in gemischter Gesellschaft. Neben den Sozialdemokraten befindet sich Herr Waldvogel von der Bauern- und Bürgerpartei und Herr Scherer von der katholisch-konservativen Partei bei uns, also auch hier treffen sich Leute, die sonst das politische Heu nicht auf der gleichen Bühne haben, die mit uns glauben, es könnten für uns Schwierigkeiten entstehen und es sei deshalb gut, wenn eine gewisse Freizügigkeit und Grosszügigkeit in die Sache hineinkommt.

Ich will Ihnen ein Beispiel anführen, das wenigstens mir sehr nahe liegt. Ich will annehmen, eine Arbeitergruppe in einem Dorfe mit einer Möbelfabrik hat sehr gute Lohnverhältnisse. Der Arbeitgeber benötigt Arbeiter und die einheimische Arbeitskräfte wehren sich gegen die Hereinlassung von Ausländern, weil sie fürchten, die Löhne könnten abgebaut werden und es könnte Konkurrenz entstehen. Wir haben ja solche Beispiele während des Krieges gehabt. Ich habe diese engherzige Auffassung immer bedauert. Es sollte aber auch hier die Möglichkeit bestehen, gegen eine solche Auffassung an den Bund gelangen und den Rekurs ergreifen zu können. Aus diesen Erwägungen heraus möchten wir Sie bitten, unserem Antrage zuzustimmen, damit also den Grundsatz in die Verfassungsvorlage aufzunehmen, dass dem Bunde das endgültige Entscheidungsrecht über die Verweigerung der Niederlassung gewährleistet sei.

M. de Rabours: Le discours de M. Höppli illustre d'une manière flagrante le proverbe qui veut que tout centralisateur trouve toujours plus centralisateur que lui.

Nous avons fait sur l'autel commun de la nécessité, peut-on dire, des sacrifices importants du point de vue fédéraliste. Cette loi en effet commande des sacrifices de la part de tous les fédéralistes. M. Höppli n'est point satisfait du point où nous en sommes arrivés;

il veut donc aller plus loin et restreindre encore la compétence diminuée des cantons. Il veut en effet que les décisions des cantons concernant les demandes de séjour prolongé, d'établissement et de tolérance soient susceptibles d'un recours au Conseil fédéral. Il en résulte que lorsqu'un canton aura pris une décision d'expulser en dehors des cas prévus de violation d'un traité d'établissement, il en résulte, dis-je, que ce canton pourrait, à la suite d'un recours à l'autorité fédérale se voir imposer par celle-ci la présence d'un personnage qu'il ne désire point.

C'est là un des points importants touchés par la modification apportée au texte primitif du Conseil fédéral; c'est un des problèmes importants actuellement posés par la décision du Conseil des Etats et par la décision de la majorité de la commission du Conseil national.

Il en résulte que la proposition de M. Höppli devrait être repoussée parce qu'aussi bien actuellement le Conseil fédéral, d'accord avec les deux commissions, estime qu'il n'y a pas lieu d'agrandir le périmètre de la compétence fédérale, dans des affaires qui, strictement et par leur nature, ressortissent à la compétence cantonale.

Messieurs, j'aurais voulu en outre poser à M. le conseiller fédéral Häberlin une question afin que sa réponse soit consignée au procès-verbal. D'ailleurs si je n'avais pas posé la question, M. Häberlin nous aurait dit sans doute ce qu'il faut entendre par « permis cantonaux de séjour prolongé ». A ce sujet, je me permets de recommander à la commission de transformer l'expression « permis cantonaux » par « autorisations cantonales » de façon à ne pas créer d'équivoque. En effet un permis est un document. On a pris l'habitude dans le langage courant de qualifier de permis les documents délivrés. Il pourrait donc y avoir une équivoque, puisque la décision concernant les permis pourrait être un refus. En adoptant les termes de « autorisations cantonales », on exclut naturellement la possibilité pour la Confédération de statuer par voie de recours sur ces refus.

Il est bon que nous sachions ce que dans la loi d'application on entendra par « séjour prolongé ». Je crois savoir que l'intention de M. le chef du Département fédéral de justice et police est d'indiquer que le séjour prolongé est un séjour de plus de deux ans. Si tel est le cas, nous pourrions nous rallier à ce texte. Ce n'est pas sans hésitation, sans trouble même que quelques-uns d'entre nous ont senti la nécessité de rechercher en commun cette solution et d'adopter cette formule. Il est évident qu'actuellement nous sommes dans une position assez difficile à cet égard. Il faut reconnaître que la compétence de la Confédération était déjà large aux termes de la législation de guerre, qu'elle est encore très large en vertu des textes proposés, puisque toutes les fois qu'un expulsé pourra invoquer la violation d'une des dispositions d'un traité d'établissement, il sera admis à former un recours devant l'autorité fédérale. Actuellement, dans mon canton il existe un mouvement de protestation provoqué par une de ces décisions prise, en vérité, en vertu de la législation antérieure, en vertu de la législation de guerre, mais qui forme un exemple décisif des inconvénients résultant de l'action excessive de l'autorité fédérale. Le Conseil fédéral avait estimé dans ce cas-là, que le traité d'établissement avec l'Allemagne avait été violé. Le gouvernement de

Genève avait refusé en effet de recevoir des Allemands établis dans le canton de Vaud depuis une quinzaine d'années et qui prétendaient exercer leur profession sur le territoire du canton. Or, le Département fédéral de justice et police et le Conseil fédéral ayant anéanti la décision prise par le Conseil d'Etat genevois, cela n'a pas été sans susciter une certaine mauvaise humeur de la part des milieux intéressés. Mais, ce système durera, puisque toutes les fois qu'une violation d'un traité d'établissement survient, le fédéral a le droit de statuer. Ces cas sont les plus nombreux cependant, il conviendrait de veiller à ce que la notion de violation d'un traité ne s'étendît pas outre mesure.

Il est encore question dans le projet de loi du refus de l'asile. Vous savez que l'asile n'est pas une notion juridique, c'est une pratique qui varie avec l'opinion qui règne au gouvernement. On admet à l'asile des gens qui arrivent avec au front je ne sais quel signe d'un idéal contrarié dans leur pays.

Dans ces conditions, je dois dire que tous les fédéralistes qui ont sacrifié à leur opinion disent en examinant ce projet de loi: Jusque là, mais pas plus outre, en tout cas pas jusqu'où voudrait nous conduire M. Höppli.

Bundesrat Häberlin : Gestatten Sie mir einige Bemerkungen zu den Ausführungen des Herrn Vordner, denen ich noch einige Bemerkungen mehr allgemeiner Natur anfügen möchte. Ich habe es absichtlich unterlassen, schon bei der Eintretensfrage zu sprechen, weil ich annahm, dass ich auch bei der Spezialdebatte doch noch einmal das Wort ergreifen müsse, und ich wollte Sie nicht zweimal langweilen.

Die jetzige Vorlage will die Verhältnisse auf dem Gebiete der Fremdenpolitik stabilisieren und regulieren. Wir haben gesehen, dass eine Notwendigkeit besteht, weiter zu gehen, als man vor dem Kriege gegangen ist. Man hat vor dem Kriege die Sache so ein bisschen gehen lassen; der Krieg hat uns die Augen geöffnet und gewisse Wege gezeigt, die beschritten werden mussten, die eingeschlagen worden sind und müssen. Wir haben dieses Gebiet studiert. Wir haben das dauernd Taugliche hinüberzunehmen und an die Vergangenheit zurückzuweisen, was als Kriegsnotwendigkeit überstanden zu sein scheint. Wir haben nun geglaubt, die richtige Mitte in der Vorlage eines Verfassungsartikels innehalten zu haben, der nun die Grundlage bilden soll für die künftige Regelung der Fremdenpolitik. Eine erste Frage, die dabei zu entscheiden war, war die, inwieweit steht die Fremdenpolizei, die Fremdenpolitik, dem Bunde zu und inwieweit ist sie Sache der Kantone. Da kann man von juristischen Erwägungen ausgehen, von wirtschaftlichen, oder man kann sich sogar darauf beschränken, ein bisschen den gesunden Menschenverstand walten zu lassen, und schon vom letzteren Gesichtspunkte aus wird man sagen müssen, dass die Fremdenpolitik eine eminent eidgenössische Angelegenheit sei. Unter allen Umständen ist der Eintritt des Fremden in unser Staatsgebiet eine eminent eidgenössische Angelegenheit, ebenso der Austritt. Die Freizügigkeit von einem Kanton zum andern ist naturgemäss auch nicht nur die Angelegenheit des einen Kantons, sondern aller Kantone, ergo der Eidgenossenschaft, die die Interessen aller

Kantone, damit auch des einen Kantons gegen den andern, wahren muss. Es handelt sich nicht bloss um das eine Kantonsgebiet. Aber auch der Aufenthalt des Fremden im Lande selbst wird sofort zu einer eidgenössischen Sache, wenn es ein dauernder Aufenthalt ist. Es mag angehen, dass man beim Fremden, der nur für wenige Tage uns besucht, der seinen Aufenthalt bei uns zu seinem Vergnügen macht, unsere Hotels bevölkert, in ein Sanatorium kommt für kurze Zeit oder ein paar Geschäfte erledigt, sagt, da kommen die Kantone allein durch mit ihrer Regelung. Sobald aber der Fremde sich bei uns niedersetzt, 1, 2 oder 3 Jahre bei uns bleibt, sobald wir sehen, dass er vielleicht auch die Tendenz hat, für immer bei uns zu bleiben und sich auch auf unserem Arbeitsmärkte zu betätigen, vielleicht sogar der Unruhe zu werden durch die Einbürgerung, von diesem Momente an ist der Fremde für uns wieder eine eidgenössische Angelegenheit, infolge der Freizügigkeit auch auf wirtschaftlichem und nicht nur auf politischem Gebiet. Es ist ganz selbstverständlich, dass er für uns politisch eine wichtige Rolle spielt. Man muss nur daran denken, dass eine Kriegszeit ausbrechen kann und es darum nicht ganz gleichgültig ist, wieviele und was für Fremde in unsern Gauen weilen, welchen Einfluss sie ausüben durch ihre Tätigkeit, durch die Verbindungen, die sie mit uns angeknüpft haben. Darin haben glücklicherweise andere Länder mehr praktische Erfahrungen als wir. Tatsächlich stehen ja nun bereits die meisten dieser Fremden, auch ohne dass wir einen Verfassungsartikel neu einführen würden, unter eidgenössischem Recht insofern, als sie unter Vertragsrecht stehen. Die Eidgenossenschaft ist es, die über diese Fremden mit ihrem Heimatstaat, mit dem Herkunftsstaat Staatsverträge abgeschlossen hat, die begleitend sind für die Behandlung dieser Fremden in unserm Lande, wenigstens nach bestimmten Richtungen. Ueber 90 % aller Fremden stehen unter solchen Verträgen. Da ist es dann auch die Eidgenossenschaft die den fremden Staaten gegenüber die Verantwortlichkeit für die Innehaltung der Verträge übernehmen muss. Denn der fremde Staat lässt es sich nicht auf die Dauer gefallen, dass man in Bern sagt: « Ja, euer Angehöriger hat wohl einen Niederlassungsvertrag, aber angewendet wird dieser Vertrag bei uns eben in den Kantonen. Wenn dort ein Fehler passiert, so können wir nichts dagegen machen. » Das geht natürlich nicht, denn dann wären wir bald nicht mehr vertragsfähig, wenn wir uns auf einen solchen Standpunkt stellen würden. Von jeher hat deshalb das Recht bestanden, dass der Bund bei Anständen über die Verletzung von Niederlassungsverträgen das letzte Wort hatte. Darum führen wir unter lit. b dieses Artikels nicht etwa neues Recht ein, das haben die Herren Berichterstatter ausdrücklich auseinandergesetzt, es wird hier nur altes Recht festgenagelt.

Wie soll nun die Fremdenpolitik geführt werden? Soll das in einem Verfassungsartikel niedergelegt werden oder sollen wir uns sonst klar machen, wovon sie beeinflusst wird? In erster Linie werden unsere innern Verhältnisse einen Einfluss ausüben. Bevor wir wissen, ob wir Fremde in Massen zulassen wollen, müssen wir wissen, wie es im Innern steht; wir müssen wissen, ob wir sie abwehren, zulassen oder sogar anlocken wollen. Wir sind bei unserer Fremden-

politik auch von den fremden Einflüssen abhängig, von den guten, indem wir sie fördern wollen, von den schlechten Einflüssen, indem wir diese bekämpfen müssen durch unsere Fremdenpolitik. Bis zu einem gewissen Grade, das wurde mit Recht hervorgehoben, sind wir endlich von den Rücksichten abhängig, die wir den Schweizern tragen müssen, die in einem fremden Lande leben, das mit uns eben auch in Wechselbeziehung steht. Wir dürfen nicht ohne jede Rücksichtnahme auf den Schweizer, der auf fremdem Boden lebt, drauflos fahren, sondern müssen daran denken, die Verhältnisse so zu gestalten, dass der Gaststaat auch unsere Angehörigen so behandelt, wie wir sie behandelt wissen wollen. Kurz, die Fremdenpolitik darf keine starre sein, sie muss sich den innern und äussern Verhältnissen anpassen können.

Wie ist es mit der Abhängigkeit von den innern Verhältnissen? In einer Eingabe schweizerischer Republikaner wurde das Begehren gestellt, es solle ganz ausdrücklich im Verfassungsartikel darin gesagt sein, welche innern Verhältnisse für die Bundesorgane bei Gewährung und Entzug von Niederlassung und Aufenthalt des Ausländers massgebend sein müssen. Es soll nach dieser Eingabe erklärt werden, Niederlassung und Aufenthalt werde gewährt und entzogen insbesondere nach der Lage des Arbeitsmarktes, des Wohnungsmarktes und der Verproviantierung des Landes. Wir gehen damit durchaus einig, dass das stets massgebende Gesichtspunkte sein werden für die Handhabung der Fremdenpolizei, aber wir haben nicht die Meinung, dass es notwendig sei, diese Gesichtspunkte in einen Verfassungsartikel aufzunehmen. Das widerspricht aller Übung. Man darf wohl auch darauf vertrauen, dass vernünftige Grundsätze massgebend sein werden bei der Handhabung der Fremdenpolizei und dass es natürlich vor allem die Interessen des eigenen Landes sein werden, die den Ausschlag geben. Wir müssten sonst noch viel weiter gehen. Man könnte verlangen, dass auch noch andere Gesichtspunkte im Verfassungsartikel speziell genannt werden, denn wir haben auch noch andere Gründe, eventuell die Einreise und die Niederlassung von Ausländern zu verweigern. Um Ihnen ein Beispiel zu geben, weise ich auf das gestern von unserem Kollegen Herrn Nyffeler eingereichte Postulat hin, dass wir Stellung nehmen sollen gegenüber demjenigen Schweizer, der seine Militärpflicht nicht erfüllt hat, der gebüsst wurde und der dann auf sein Schweizerbürgerrecht verzichtete. Es ist uns allen klar, was die beste Massnahme ist, die wir im Sinn des Postulates des Herrn Nyffeler gegen derartige Leute treffen können: Lassen wir ihn ruhig sich expatriieren, er soll nur gehen, wenn er ein so schlechter Schweizer ist, die grösste Strafe soll die selbst-auferlegte Verbannung sein und darin bestehen, dass wir ihn nicht mehr in unser Land hereinlassen. Das wäre also auch ein innenpolitisches Motiv, das von Einfluss sein könnte für die Behandlung der Ausländer. Ich wollte Ihnen hier nur nebenbei ein lebendiges Beispiel geben, das nicht im Programm der Republikanischen Vereinigung enthalten war. Wir nehmen Anregungen — ich möchte das auch Herrn Weber-St. Gallen sagen —, von allen Seiten gerne entgegen; wenn sie vernünftig sind, so behandeln wir sie mit aller Aufmerksamkeit, die sie verdienen. Wenn wir die vorliegende ablehnen, so lehnen wir — ich wiederhole es — nicht den Gedanken ab, sondern

nur die Notwendigkeit einer Verbindung mit dem Verfassungsartikel.

Die äussere Politik ist selbstverständlich auch häufig massgebend. Sie ruft wieder den Bundesorganen. Dafür ein Beispiel: Wir haben zur Zeit gegenüber einem fremden Staat leider den Zustand des Boykottes, gegenüber Russland. Der Sovietrusse kann nicht zu uns herein, weil der Schweizer nicht nach Russland einreisen darf. Das ist der jetzige politische Zustand. Da sind es nun nicht die Kantone, die über die Aufrechterhaltung oder die Aenderung dieses politischen Zustandes entscheiden können, sondern da muss mit Naturnotwendigkeit eine eidgenössische Instanz eingreifen, weil hier ein politischer Gesichtspunkt massgebend ist. Dann muss zum allermindesten die eidgenössische Instanz und bei der Durchführung die Oberaufsicht haben, sonst könnten wir unserteils die Gegenmassregel, die wir nur gezwungen ergriffen haben, ja gar nicht handhaben. Wie wäre es, wenn jede kantonale Behörde unsere Ausspermassregel einfach dadurch illusorisch machen könnte, dass sie erklärt, an dem und dem Tag kann jeder Ausländer, der mit irgendeiner Festkarte oder einem Abzeichen versehen ist, in die Schweiz eintreten?

Die Rücksicht auf die Auslandschweizer, von der ich gesprochen habe, dass sie auch für uns wegleitend sein soll, mindestens wo sie berechtigt ist, kann nicht durch den einzelnen Kanton beobachtet werden, auch da ist zum mindestens eine eidgenössische Kontrolle notwendig. Denken Sie nur an folgenden Fall, den wir allerdings eigentlich nur unter uns und nicht vor fremden Ohren besprechen sollten; aber es schadet schliesslich auch nichts, wenn ihn andere hören. Nehmen Sie an, es sei bei uns ein Ausländer aus einem Staat, mit dem wir keinen Niederlassungsvertrag haben. Dieser Ausländer möge sich etwas unangenehm bemerkbar gemacht haben, er ist nicht gerade erwünscht und deshalb trifft der Kanton die Ausweisungs- oder Wegweisungsmassregel. Nun kommt zu uns in Bern der Gesandte jenes Staates, dem der unbeliebte Herr angehört und sagt uns: Wir legen grossen Wert darauf, dass dieser Mann — der vielleicht gewisse Konnexionen hat in seinem Heimatland — nicht in schimpflicher Weise aus Euren Grenzen speditiert wird; seid so gut und lasst ihn da. Wir anerkennen ja, er ist nicht gerade der Bräwste, aber denkt doch daran, dass in unserem Heimatstaat Tausende von Schweizern sind gegenüber dem einen etwas unbequemen Herrn, den wir Euch geschickt haben. Wenn ich nun berichte, dass Ihr den Mann trotz meiner Intervention herausgestellt habt, so riskieren Eure Tausende von Schweizern oder wenigstens einige derselben auch Widerwärtigkeiten. Wir werden zugeben müssen, dass vielleicht unter den Tausenden von Auslandschweizern, die in jenem Staate sind, auch ein ebenso widriger sein könnte wie der eine Fremde dieses Staates in unserem Lande, wir schicken auch nicht lauter Engel ins Ausland. Hier muss man vor- und nachgeben; eine eidgenössische Instanz muss hier regelnd eingreifen können. Ich werde darauf vielleicht noch in anderem Zusammenhang zu sprechen kommen.

Wie ist nun das Verhältnis zu ordnen zwischen der Bundeskompetenz und der selbstverständlich daneben vorhandenen kantonalen Kompetenz? Die grosse Linie soll vom Zentrum aus gegeben werden,

die Grundsätze, wenn es möglich ist, in einem Gesetze verdichtet werden. Aber ich verspreche mir von letzteren für die eigentliche Fremdenpolitik nicht allzu viel. Das Gesetz wird mehr das Formale des Verfahrens zu regulieren haben. Wir werden vielmehr in Zukunft durch Kreisschreiben, durch Konferenzen mit den kantonalen Polizeidirektoren, die Grundsätze, die je wieder von Periode zu Periode zu gelten haben, festlegen und dafür sorgen müssen, dass in den Kantonen die Durchführung im einzelnen im Sinne der eidgenössischen Leitung möglich ist. Denn dafür sind wir ganz entschieden: Durchgeführt werden soll überhaupt nichts von der Eidgenossenschaft aus. Wir haben gar nicht die Organe dazu. Es sollen auch gewisse Entscheide überhaupt nur von den kantonalen Behörden getroffen werden, wenigstens in bestimmtem Rahmen. Hier antworte ich Herrn de Rabours auf seine Anfrage. Sie sehen aus der Formulierung der lit. a des Art. 69 ter, dass wir Einsprache des Bundes nur vorbehalten gegenüber kantonalen Bewilligungen für länger dauernden Aufenthalt. Herr de Rabours will wissen, was ein länger dauernder Aufenthalt sei, das könne man verschieden auslegen. Es ist durchaus richtig, man hat auch mit Absicht einen Ausdruck gewählt, der uns nicht auf den Tag fixieren soll. Aber wenn er uns fragt, wie gedenkt ihr das auszulegen im spätern Gesetz und der Vollziehungsverordnung, dann kann ich ihm antworten, was er bei seiner Frage schon vorausgesehen hat, dass uns hier die zwei Jahre vorschweben, die wir heute schon als die Grenze zwischen der kantonalen Bewilligung und der eidgenössischen Kompetenz kennen. Wir sind im allgemeinen damit gut gefahren, dass wir sagten, der Fremde, der unter zwei Jahren bleiben will, bleibe den Kantonen überlassen. Will er länger bei uns sein, dann wird er für uns interessant, dann wollen wir näher zusehen, ob es einer ist, der sich festklammern will, den wir aber nicht haben wollen, oder ob es einer ist, den wir als zukünftigen Einbürgerungskandidaten ins Auge fassen dürfen. Dann lassen wir ihn von Bern aus frei durch einen besondern Entscheid, wir entlassen ihn aus der eidgenössischen Kontrolle und übergeben ihn der kantonalen Kompetenz. Oder umgekehrt, er muss nun hinaus, er ist für uns nicht interessant und darf nicht bei uns bleiben.

Sie sehen also, die Bundestätigkeit stellen wir uns im wesentlichen nur vor als eine Aufsichtstätigkeit, als eine korrigierende Tätigkeit, als die Möglichkeit einer Einsprache.

Diese Unterteilung der Kompetenzen bringt nun natürlich auch gewisse Gefahren mit sich, beiderseitig; wir wollen das gar nicht übersehen. Im Kanton besteht die Gefahr, wenn er allein entscheiden müsste, dass die etwas engern Verhältnisse vielleicht auch eine einseitige Lösung zur Folge hätte, dass die nur die eigenen Interessen des Kantones im Auge hat. Und nicht die grossen eidgenössischen Interessen. Bei uns im Zentrum dagegen besteht die Gefahr der Schablonisierung, dass wir statt die lebendigen Verhältnisse, wie sie sich im Kanton draussen auswirken, nur die Schablone sehen, nur den Prozentsatz.

Ich darf wohl bemerken, dass wir bemüht waren, und das auch für die Zukunft versprechen, uns bei der Zusammenarbeit mit den Kantonen den lebendigen Verhältnissen anzupassen.

Eines dürfen wir nicht für uns beanspruchen. Die

unkontrollierbaren und unwillkommenen Einflüsse, die manchmal bei den Entscheiden über Niederlassung, Aufenthalt, sich geltend machen, sind gefährlicher im Kanton als im Bund. Wenn ich das konstatiere, konstatiere ich nur eine menschliche Tatsache, eine menschliche Schwäche. Wer näher bei den Dingen ist, ist diesen Einflüssen auch etwas mehr unterworfen. Der etwas weiter weg ist, kann die Sache kühler, nach bestimmten Grundsätzen beurteilen und für die Zukunft eine richtige Lösung finden. Wir sind vielleicht namentlich auch weniger gewissen Schlagwörtern ausgesetzt, die etwa für Bewilligungen geltend gemacht werden, gewissen Koketterien, die eine Rolle spielen, indem man uns zum Beispiel sagt, wir seien nicht gewiegt genug, um den wissenschaftlichen Wert einer Persönlichkeit beurteilen zu können usw. Da müssen wir gelegentlich eine recht dicke Haut haben und uns sagen, ich muss jetzt wohl oder übel der Böötier, der Rohling sein, aber ich will die Interessen der Eidgenossenschaft wahren und ich will warten, was man in einem Jahre darüber spricht, ob nicht unser Entscheid der richtige gewesen sei. Das muss man dann in den Kauf nehmen und darf die Courage nicht verlieren.

Wir haben auch volles Verständnis dafür, dass es namentlich Grenzkantone sind, welche hier in einer sehr schwierigen Situation sind, Grenzkantone mit Nachbarn, die auf sie einströmen, Nachbarn, die auch wohl als assimilierbar speziell mit diesem Nachbarkanton erscheinen. Da ist es recht schwer, manchmal sich dieser Flut, zu erwehren, und da ist es auch für uns oft schwer, ich sage das aufrichtig, dem Standpunkt eines solchen Grenzkantons zu opponieren, wenn er mit Energie und plausiblen Gründen seinen Entscheid rechtfertigt; wir tun es deshalb auch nicht ohne Not.

Wir dürfen eines sagen; im grossen und ganzen haben wir bis jetzt unter der Ordnung der Noterlasse, deren materiellen Inhalt ja im wesentlichen hinübergenommen werden soll, recht gut mit den Kantonen zusammengearbeitet. Sie haben uns in den meisten Fällen Zutrauen bewiesen und wir schenken auch ihnen das Zutrauen. Die Kantone haben überdies und werden es auch in Zukunft haben, gegenüber der Zentralbehörde einmal die Kontrolle durch die vorgesetzten Verwaltungsbehörden im Bunde, das Beschwerderecht im Bundesadministrativverfahren, und dann die parlamentarische Kontrolle, welche ihnen gegen allfällige Uebergrieffe einen Schutz bietet. Inwieweit verlangen wir nun im Verfassungsartikel das Zutrauen, dass man uns gewisse Kompetenzen einräume? Das ist in den lit. a, b, c, d umschrieben. Sie sehen, dass wir nur begrenzte Kompetenzen und nicht absolute Kompetenzen verlangen. Hier hat sich nun eine Differenz in der Kommission zwischen einer Mehrheit und einer Minderheit aufgetan. Wir haben für uns nur das Einsprache-recht verlangt gegenüber einem kantonalen Entscheid über Niederlassung und Aufenthalt, wenn der Entscheid ein bewilligender ist. Wir müssen uns unter allen Umständen vorbehalten, einen missbeliebigen Ausländer wegzuwiesen, auch wenn der einzelne Kanton sagt, er könne ihn noch schlucken. Wir müssen auch an die andern 24 Kantone denken, an die der eine Kanton nicht denkt. Darin sind Bundesrat, Ständerat und ihre Kommission einig. Diese Kompetenz will man uns geben. Dagegen

haben wir nun nicht beansprucht, was wir auch unter der bisherigen Ordnung nicht beansprucht hatten, nämlich das Recht, einem Kanton zu sagen, er müsse einen Ausländer aufnehmen, dessen Aufnahme er verweigert hat. Eine solche Bestimmung hatten wir in der jetzigen Notverordnung nicht, und wir wollen auch nicht weitergehen als bisher. Die Herren Höppli und Mitunterzeichner wollen weitergehen. Praktisch ist es ein untergeordneter Streit, den wir haben; denn diejenigen Ausländer, die unter dem Niederlassungsvertrag eines Fremdstaates stehen, können sich auch ohne Verfassungsartikel schon nach altem Recht — ich komme da auf etwas bereits Gesagtes zurück — auf diesen Niederlassungsvertrag stützen und könnten unter allen Umständen im Sinne von lit. b dieser Vorlage an den Bundesrat gelangen mit der Bitte um Schutz wegen Verletzung des Niederlassungsvertrages. Also erstreckt sich der Schutz, den die Herren Höppli und Mitunterzeichner den Fremden noch weiter erteilen wollen, nur auf die übrigen 10 % der Fremden, die nicht aus Vertragsstaaten stammen, oder auf Fälle, wo überhaupt nicht eine Verletzung des Niederlassungsvertrages in Frage kommt.

Ich kann Ihnen noch folgendes sagen. In diesen wenigen Fällen, die noch geblieben sind, wo wirklich einmal ein Kanton eine Wegweisung ausgesprochen hat, die uns vom eidgenössischen Standpunkte aus ungeschickt, unerwünscht schien, in den sog. Interventionsfällen, von denen ich beispielsweise gesprochen habe, sind wir in 99 % aller Fälle durch freundschaftliche Besprechungen mit den kantonalen Organen einig geworden; wenn wir ihnen haben dartun können, dass eine Aufhebung, ein Rückzug dieser Ausweisungs- oder Wegweisungsverfügung im eidg. Interesse liegen würde, dann haben sie erklärt, dass sie uns nicht zuwiderhandeln, sondern unserm Rate folgen wollen.

Wir haben also die Erweiterung der Kompetenzen, die uns die Herren Höppli und Konsorten in übrigens verdankenswerter Weise zuhalten wollen, gar nicht nötig. Wir fürchten vielmehr, dass, wenn wir sie aufnehmen, das ein Reibungspunkt sein würde, der referendumpolitisch viel wichtiger wäre, als er uns gesetzgebungs- und verfassungspolitisch erscheint. Ich will lieber eine kleine Kompetenz weniger haben, als gar keine Kompetenz durch Verweigerung des Verfassungsartikels. Ich möchte Ihnen darum beliebt machen, in vollständiger Anerkennung der logisch richtigen Ausführungen des Herrn Höppli, mit Rücksicht auf den Zweck, den wir verfolgen, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Das wäre auch der Wunsch, den Herr de Rabours in seinem Votum ausgesprochen hat. Ich will nur nebenbei bemerken, da ich Herrn de Rabours erwähnt habe, dass wir in lit. a im französischen Text von « permis cantonaux » sprechen. Herr de Rabours hat geltend gemacht, dass « autorisation cantonale » die bessere Formulierung wäre, weil man unter « permis » nicht die Handlung des Bewilligens verstehe, sondern das Dokument, die Urkunde, welche die Bewilligung enthält, und weil das zu Missverständnissen Anlass geben könnte. Die Herren Referenten haben mich ermächtigt, damit sie über diesen Punkt nicht mehr sprechen müssen, die Erklärung abzugeben, dass die Kommission dem Antrage des Herrn de Rabours, der rein redaktionell, aber besser ist, entgegennimmt.

Wir empfehlen Ihnen die Annahme der Vorschläge der Kommission mit der von Herrn de Raibours vorgeschlagenen kleinen Abänderung « autorisation » anstatt « permis ».

Abstimmung. — Votation.

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit Grosse Mehrheit

Gesamtabstimmung. — Votation sur l'ensemble.

Für Annahme des Beschlussesentwurfes Grosse Mehrheit

An den Ständerat.
Au Conseil des Etats.

**Nachmittagssitzung vom 11. Juni 1925.
Séance de relevée du 11 juin 1925.**

Vorsitz — Présidence: Hr. Mächler.

**1703. Vermögen fremder Staaten.
Arrest und Zwangsvollstreckungsmassnahmen.
Biens appartenant à des Etats étrangers. Séquestre et exécution forcée.**

(Siehe Jahrgang 1924 Seite 134 ff. — Voir année 1924 page 134 et suiv.)

Beschluss des Ständerates vom 19. März 1924.
Décision du Conseil des Etats du 19 mars 1924.

Antrag der Kommission.

Mehrheit.

Nichteintreten.

Minderheit.
(Affolter, Killer.)

Eintreten.

Proposition de la commission.

Majorité.

Ne pas entrer en matière.

Minorité.
(MM. Affolter, Killer.)

Entrer en matière.

von Streng, Berichterstatter der Mehrheit: Das Traktandum, an das wir herantreten, Vermögen fremder Staaten, Arrest und Zwangsvollstreckungsmassnahmen, hat unsern Rat schon einmal beschäftigt. Der Ständerat, dem die Priorität zustand, hat in seiner

Sitzung vom 16. Juni 1923, mit einigen Aenderungen wesentlich mehr redaktioneller Natur, mit Einmütigkeit der Vorlage des Bundesrates zugestimmt. Der Nationalrat dagegen lehnte in der Sitzung vom 3. April 1924 mit 67 gegen 54 Stimmen das Eintreten auf die Vorlage ab. Der Ständerat, von der Ansicht ausgehend, dass durch den Beschluss des Nationalrates, welcher das Eintreten verneinte, die Vorlage nicht dahinfalle, befasste sich neuerdings mit dieser und beschloss am 19. März dieses Jahr, dieses Mal aber nur mit 17 gegen 19 Stimmen, an seinem früheren Entscheid festzuhalten. Es hat daher auch unser Rat mit der Angelegenheit sich wieder zu befassen.

In formeller Beziehung hätten wir vorerst die Frage zu prüfen, ob es richtig war, wenn der Ständerat, nachdem der Nationalrat Nichteintreten beschlossen hatte, zum zweiten Male zur Vorlage Stellung nahm und an seinem früheren Beschlusse festhielt oder ob nicht infolge des verneinenden Beschlusses des Nationalrates die Vorlage des Bundesrates ohne weiteres hinfällig geworden sei. Im Ständerat hat der dortige Berichterstatter an Hand verschiedener schlussfähiger Präzedenzfälle überzeugend nachgewiesen, dass der Art. 4 des Bundesgesetzes betreffend den Geschäftsverkehr zwischen den Räten nach konstanter Praxis im Sinne der Auffassung des Ständerates interpretiert worden ist. Der Beschluss des einen Rates, auf eine vom Bundesrat oder dem andern Rat ausgehende Vorlage nicht einzutreten, schliesst nicht aus, dass der andere Rat an dem Entwurfe festhält, und in diesem Falle geht die Vorlage an den nicht eintretenden Rat zur Beratung zurück im Sinne des Art. 5 des erwähnten Bundesgesetzes. Die Kommission des Nationalrates teilt diese Auffassung einstimmig und hält es daher nicht für notwendig, auf das Detail dieser formellen Frage weiter einzutreten.

Wir haben daher zur Vorlage selbst neuerdings Stellung zu nehmen und uns zu fragen, ob wir am früheren Beschlusse auf Nichteintreten festhalten oder ob wir, wie der Ständerat, auf die Vorlage eintreten wollen. Man darf wohl sagen, dass der erste Entscheid des Nationalrates, der mit 67 gegen 54 Stimmen das Eintreten ablehnt, es nicht ausschliesse, einem besser gestimmten oder anders besetzten Rate nochmals den Antrag auf Eintreten zu stellen. Die Minorität unserer Kommission wird diesen Versuch machen. Aber andererseits hat sich nun zu Ungunsten der Vorlage die Situation insofern geändert, als im Ständerat, der in erster Beratung diese einstimmig angenommen hatte, in der zweiten Beratung nur noch mit 19 gegen 17 Stimmen der frühere Beschluss bestätigt worden ist. Die Vorlage ist auch im Ständerat nun auf eine entschiedene Gegnerschaft gestossen. Wenn der Nationalrat am Nichteintreten festhält, wird auch der Ständerat sich kaum mehr für die Vorlage noch weiter erwärmen. Ich erlaube mir für die Mehrheit der Kommission diese Betrachtungen deswegen vorzuschicken, weil, wie Sie sich erinnern wollen, schon bei unserer ersten Beratung die Kommission nur mit dem Stichentscheid des Präsidenten eine Mehrheit für den Antrag auf Eintreten aufgebracht hat. Inzwischen aber ist aus jener Mehrheit in der Kommission eine Minderheit geworden, und die Kommission beantragt Ihnen heute mit 7 gegen 2 Stimmen, auf die Vorlage nicht einzutreten, also am früheren Beschluss des Nationalrates festzuhalten.

Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bundesrechtliche Regelung.

Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1925
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1862
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.06.1925
Date	
Data	
Seite	404-417
Page	
Pagina	
Ref. No	20 029 885

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

lungnahme kennenzulernen, sodann — ich hätte das vielleicht noch vorausnehmen sollen — an das schweizerische Bundesgericht, das bei einer früheren Prüfung der gleichen Frage ein Gutachten abgegeben hat, es sind, wenn ich nicht irre, schon 20 Jahre her, und in dritter Linie wurde eine Anfrage gerichtet an die kantonalen Obergerichte, in der Meinung, dass diese Instanzen es seien, welche in der Hauptsache die Anwaltsexamina, soweit solche in den Kantonen existieren, leiten und beaufsichtigen. Da, wo das nicht der Fall ist, werden wir im Laufe der Zeit auch die andern entsprechenden Instanzen befragen können. Wir sind im Besitz der Antwort des Anwaltsverbandes, der sich vor 14 Tagen damit beschäftigt hat, und zwar mit grosser Mehrheit pro Anregung Zurburg. Auch die Ansicht der Minderheit ist uns zu den Akten gegeben worden. Wir werden in der Folge prüfen, was das Bundesgericht sagt und werden die kantonalen Stimmen hören, und dann erst werden wir Gelegenheit haben, uns Ihnen gegenüber entweder in einem Berichte oder in einer Botschaft je nach der Lösung, die wir für die richtige erachten, auszusprechen, und Sie werden das massgebende Wort zu sprechen haben, ob Sie der Anregung geneigt sind oder nicht. Es kann mit gutem Grunde Verschiedenes dafür und dagegen vorgebracht werden, jedenfalls besteht der Wunsch, durch einen eidg. Fähigkeitsausweis die Qualität des Anwaltsstandes zu heben. Man kann aber auch, — das Gegenteil ist ebenfalls ausgesprochen worden — die Befürchtung hegen, dass vielleicht dadurch die Qualität verflacht werde. Sie werden das in einiger Zeit mit uns besprechen. Herr Zurburg war ja nicht gerade sehr diktatorisch in der Ansetzung einer Frist. Sie werden uns den Weg weisen, wenn wir ihn nicht selbst finden sollten. Wir sind also bereit, das Postulat anzunehmen.

Angenommen. — *Adopté.*

Präsident: Damit ist der Geschäftsbericht der Justizabteilung genehmigt und das Justiz- und Polizeidepartement erledigt.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Vormittagssitzung vom 19. Juni 1925.
Séance du matin du 19 juin 1925:

Vorsitz: — Présidence: Hr. Mächler.

1943. Erneuerung des Privilegs der Nationalbank.
Renouvellement du privilège de la Banque nationale.

(Siehe Seite 446 hiervor. — Voir page 446 ci-devant.)

Beschluss des Ständerates vom 19. Juni 1925.
Décision du Conseil des Etats du 19 juin 1925.

Schlussabstimmung. — Votation finale.

Für Annahme des Beschlusentwurfes 86 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

1862. Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bundesrechtliche Regelung.
Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.

(Siehe Seite 401 hiervor. — Voir page 401 ci-devant.)

Beschluss des Ständerates vom 17. Juni 1925.
Décision du Conseil des Etats du 17 juin 1925.

Redaktionelle Bereinigung. — Rédaction définitive.

Präsident: Die Kommissionsmitglieder, die ich befragen konnte, akzeptieren eine von Herrn Schopfer vorgeschlagene redaktionelle Aenderung im französischen Text, in dem jeweilen zu Beginn der einzelnen Litera das Wort « concernant » ersetzt wird durch « sur ».

Angenommen. — *Adopté.*

Schlussabstimmung. — Votation finale.

Für Annahme des Beschlusentwurfes 93 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bundesrechtliche Regelung.

Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1925
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1862
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.06.1925
Date	
Data	
Seite	550-550
Page	
Pagina	
Ref. No	20 029 905

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Art. 13.**Antrag der Kommission.**

Sofern die Kantone für Wildschaden in den eidgenössischen Jagdbannbezirken und Asylen Entschädigungen leisten, beteiligt sich der Bund zur Hälfte der Kosten.

Proposition de la commission.

Si les cantons allouent des indemnités pour les dommages causés par le gibier dans les districts francs et les asiles fédéraux, la Confédération prendra à sa charge la moitié des frais qui en résultent.

M. Savoy, rapporteur de la commission: L'art. 12 que nous venons d'adopter prévoit l'indemnisation des dommages causés, d'une manière générale, par le gibier, tandis que l'art. 13 vise la réparation de semblables dommages causés dans les districts francs et asiles fédéraux, avec une participation de la Confédération à ces frais.

Le projet du Conseil fédéral prévoyait qu'aucune indemnité n'était due lorsque le propriétaire négligeait de prendre les mesures propres à éviter les dommages, dans des conditions ordinaires. Le Conseil national, tenant compte des vœux émis à cet égard, a biffé cette restriction, estimant qu'en nombre de cas, il serait impossible de prendre les mesures protectrices de ce genre et qu'on créerait par cette prescription, une source de conflits regrettables.

Il s'agit, du reste, en l'espèce surtout, de dommages causés par le gros gibier dans les districts francs fédéraux: les chamois, les chevreuils, en hiver, lorsque la nourriture leur fait défaut s'attaquent à des meules de foin. Les dommages ne sont généralement pas très considérables; c'est pourquoi votre commission demande que la Confédération prenne à sa charge la moitié de ces frais, au lieu du tiers, ainsi que le prévoit le projet du Conseil fédéral. Le Conseil national dit que la Confédération prendra à sa charge jusqu'à la moitié des frais qui résultent de ces dommages. Les finances de la Confédération ne seront pas compromises par la proposition de votre commission qui a l'avantage d'éviter des contestations entre les administrations fédérale et cantonale sur des questions de minime importance.

Il est juste que la Confédération, qui impose des bans et des asiles fédéraux dans lesquels le gibier cause des dommages, prenne à sa charge une somme égale à celle que le canton est obligé de payer. Il ne s'agit pas ici d'une subvention aux cantons, mais bien d'une indemnité due à la suite de l'application d'une loi fédérale de concert entre la Confédération et les cantons.

Ce n'est donc pas une subvention, mais une indemnité équitable qui est due pour les dommages causés par le gibier dans ces conditions.

Angenommen. — *Adopté.*

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

**Vormittagssitzung vom 8. Oktober 1924.
séance du matin du 8 octobre 1924.**

Vorsitz — Présidence: M. Simon.

1862. Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bundesrechtliche Regelung.

Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.

Botschaft und Beschlussentwurf vom 2 Juni 1924 (Bundesblatt II, 493). — Message et projet d'arrêté du 2 juin 1924 (Feuille fédérale II, 541).

Berichterstattung. — *Rapport général.*

Antrag der Kommission
vom 1. Oktober 1924.

Eintreten.

Proposition de la commission
du 1^{er} octobre 1924.

Entrer en matière.

Hildebrand, Berichterstatter der Kommission: In der zweiten Hälfte des verflossenen Jahres haben Sie in mehreren Sitzungen die Botschaft des Bundesrates und die Anträge Ihrer Kommission betreffend Massnahmen gegen die Ueberfremdung durchberaten. Bei diesem Anlass ist darauf hingewiesen worden, dass die Anzahl der Ausländer in der Schweiz laut Volkszählung vom 1. Dezember 1910 14,7 % der Gesamtbevölkerung ausmachte, dann aber nach dem Ergebnis der Volkszählung vom 1. Dezember 1920 auf 10,4 % zurückgegangen ist. Es wurde darauf aufmerksam gemacht, dass seither unzweifelhaft wieder ein nicht unerheblicher Zuwachs der Ausländer in der Schweiz zu verzeichnen ist. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass in Belgien, in welchem Staate sich nach der Schweiz am meisten Fremde aufhalten, der Prozentsatz der Ausländer im Verhältnis zur einheimischen Bevölkerung nur ca. 3 % beträgt. Allgemein war man in unserm Rate darüber einig, dass die Ueberfremdung hauptsächlich in grossen Städten und in industriellen Gegenden der Schweiz einen besorgniserregenden Umfang angenommen habe und in politischer, volkswirtschaftlicher und ethischer Hinsicht schädliche Einflüsse im Gefolge habe. Es herrschte auch Einstimmigkeit darüber, dass die Ueberfremdung bekämpft werden müsse. Verschiedene Ansichten aber machten sich geltend, auf welche Weise der Ueberfremdung entgegengetreten werden solle. Es ist die stete Zunahme der Ausländer in der Schweiz auf zwei unzweifelhafte Tatsachen zurückzuführen, und zwar einerseits auf den Geburtenzuwachs der schon in der Schweiz ansässigen Ausländerfamilien, und andererseits auf fortwährende Einreise.

Betreffend Geburtenzuwachs gibt die statistische Tabelle vom 9. November 1920 Aufschluss. In den

Jahren 1905—1914 fanden in der Schweiz 145,000 Geburten von Ausländern, dagegen 66,100 Todesfälle von Ausländern statt. Der Jahresdurchschnitt beträgt für Geburten 14,550, für Todesfälle 6610; somit ergibt sich für diesen Zeitraum ein durchschnittlicher Ueberschuss von 7940 Geburten. Wenn man nun auch in Betracht zieht, dass seit 1914 laut Volkszählung 1920 die Zahl der Ausländer in der Schweiz bedeutend zurückgegangen, aber seither wieder im Wachsen begriffen ist, so darf füglich angenommen werden, dass der Geburtenüberschuss sich jährlich wenigstens auf 5000 belaufe. Der Bundesrat hat allerdings unter Zugrundelegung der genannten Statistik gefunden, dass einzig bei Berücksichtigung des Geburtenüberschusses die Anzahl der Ausländer in ungefähr 77 Jahren, also bis ungefähr 1990, 50 % der Gesamtbevölkerung erreichen wird.

Betreffend Einreise von Ausländern ist zu bemerken, dass im Jahre 1923 etwa 37,000 Fremden Einlass gewährt wurde, und in der gleichen Zeit ungefähr 11,000 schweizerische Wehrpflichtige ohne Anrechnung der Familienmitglieder ausreisten. Es weist dies ganz unzweifelhaft hin auf die stete Zunahme der Ausländer in der Schweiz zufolge Einreise.

Um nun dem Uebelstande der Vermehrung der Ausländer durch Geburtenüberschuss in der Schweiz entgegenzutreten, ist es notwendig, die Zwangseinbürgerung einzuführen. Darauf bezieht sich die Botschaft des Bundesrates vom 9. November 1920, und es hat Ihr Rat hierüber und über die bezüglichen Anträge der Kommission Ende 1923 Beschluss gefasst. Es wäre nicht angezeigt, auf diese etwas schwierige Frage zurzeit nochmals näher einzutreten, vielmehr ist vorerst die Stellungnahme des Nationalrates betreffend Einbürgerung zu gewärtigen.

Von der Ueberzeugung ausgehend, dass man der Ueberfremdung durch blosse Einbürgerung assimilierter Ausländer nicht in genügendem Masse entgegenzutreten kann, hat die ständerätliche Kommission ein Postulat gestellt, wonach der Bundesrat eingeladen wird, der Bundesversammlung Bericht und Antrag über die bundesgesetzliche Regelung der Niederlassung der Ausländer einzubringen. Sie haben einstimmig dieses von Herrn Ständerat Wettstein begründete Postulat in der Sitzung vom 19. Dezember 1923 angenommen, und es hat der Bundesrat schon am 2. Juni dieses Jahres der Bundesversammlung eine einlässliche Botschaft unterbreitet über die bundesrechtliche Regelung des Aufenthaltes und der Niederlassung der Ausländer.

Bei der Wichtigkeit dieses Beratungsgegenstandes ist es notwendig, die ganze Materie zu prüfen und, soweit es nicht schon bei der Beratung über die Massnahmen gegen Ueberfremdung geschehen ist, wenigstens in grossen Linien zu besprechen.

Zuerst ist ein Rückblick auf die Gestaltung der Fremdenpolizei in der Schweiz vor dem Weltkrieg angezeigt. Der Bundesrat bemerkt hierzu in seiner Botschaft: «Mit einer im Verhältnis zum Ganzen unbedeutenden Ausnahme (Art. 70 und 102, Ziff. 8, 9) ist die Fremdenpolizei Sache der Kantone; der Bund ist nicht befugt, sie gesetzlich zu regeln; nur auf dem Wege der Niederlassungsverträge vermag er einen Einfluss auf ihre Gestaltung auszuüben.» Massgebend ist vor allem Art. 3 der Bundesverfassung, wonach die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt und

soweit eine Befugnis nicht der Bundesgewalt übertragen ist. Art. 8 der Bundesverfassung von 1874 bestimmt nun: «Dem Bunde allein steht das Recht zu, Krieg zu führen und Frieden zu schliessen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge, mit dem Ausland einzugehen.» Diese Bestimmung war schon in einem Verfassungsentwurf vom Jahre 1833 enthalten; sie fand dann Aufnahme in die Verfassung von 1848 als Art. 11 und schliesslich in die geltende Verfassung als Art. 8. Schon vor 1874 hatte die Schweiz Niederlassungsverträge mit dem Ausland abgeschlossen, so 1850 mit den Vereinigten Staaten von Nordamerika, 1855 mit England, 1868 mit Italien. Bei der Beratung des Verfassungsentwurfes 1871 beantragte Nationalrat Segesser im Hinblick auf die durch den Vertrag von 1864 mit Frankreich nötig gewordene Verfassungsrevision, dass Verträge mit dem Auslande nur innert den Schranken der Bundesverfassung abgeschlossen werden dürfen. Dieser Antrag wurde durch Stichtscheid des Präsidenten abgelehnt. Schon vorher war in Frage gestellt worden, ob der Bund zum Abschluss von Niederlassungsverträgen befugt sei, so 1851, 1855 und 1864.

Der Bundesrat und die eidgenössischen Räte haben stetsfort, wenn auch nicht unwidersprochen, den Standpunkt eingenommen, dass der Abschluss von Staatsverträgen gemäss Art. 8 der Bundesverfassung nicht auf bestimmte Materien beschränkt sei. Wir verweisen hierüber auf die einlässlichen Ausführungen im Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung von Prof. Burkhart, S. 117 ff. Demgegenüber vertritt allerdings Prof. Fleiner im «Schweiz. Bundesstaatsrecht» die Auffassung, dass der Bund nicht jede beliebige Materie in einem Staatsvertrag ordnen dürfe und nicht befugt sei, durch eine staatsvertragliche Regelung seinen Kompetenzbereich zu erweitern, also Niederlassungsverträge abzuschliessen, währenddem die Kompetenz zur Regelung der Fremdenpolizei mit Ausnahme weniger Bestimmungen — nämlich Art. 63 und 70 — der Bundesverfassung einzig den Kantonen zustehe.

Massgebend sind nun aber weniger die verschiedenen Auffassungen über die Tragweite des Art. 8 der Bundesverfassung betreffend Vertragsabschluss mit dem Auslande, als die während vielen Jahrzehnten geübte Praxis; denn der Bund hat mit einer grossen Anzahl Staaten Niederlassungsverträge oder anderweitige Verträge abgeschlossen, in denen auch die Frage der Niederlassung behandelt wurde.

So wurden Niederlassungsverträge abgeschlossen mit:

1. Belgien,
2. Dänemark,
3. Deutschland,
4. Ecuador,
5. Frankreich,
6. Grossbritannien,
7. Japan,
8. Italien,
9. Kolumbien,
10. Kongostaat,
11. Liechtenstein,
12. Niederlande,
13. Vereinigte Staaten von Amerika,
14. Oesterreich,
15. Ungarn,

16. Russland,
17. Salvador,
18. Serbien,
19. Spanien.

Handelsübereinkommen mit Meistbegünstigungsklausel bestehen mit:

1. Chile,
2. Griechenland,
3. Montenegro,
4. Norwegen,
5. Persien,
6. Rumänien.

Fürsorgevertrag besteht ausser mit Deutschland, Frankreich, Italien, Oesterreich, Ungarn, Belgien mit Portugal.

Es fällt zudem hauptsächlich in Betracht, dass ja die Kantone unmöglich mit ausländischen Staaten vertraglich diese Materie hätten regeln können. Und doch war ein Vertragsabschluss nötig, um den vielen tausend Schweizerbürgern Schutz zu gewähren, die im Ausland gewinnbringende Geschäfte betreiben oder sonst in Anstellungsverhältnissen leben oder auch ohne Erwerbstätigkeit sich dort aufhalten. Es lag also auf der Hand, dass der Bund anstelle der Kantone solche Verträge einging. Diese vertraglichen Bestimmungen wurden vor Beginn des Weltkrieges auch von ausländischen Staaten meistens unklagbar erfüllt, allerdings hin und wieder etwas zögernd, wie sich in spätern Ausführungen noch zeigen wird.

Starke Veränderungen brachte indessen der unser Land umtobende Weltkrieg. Die Interessen der einzelnen Staaten waren einzig und allein für die Handhabung der Fremdenpolizei in den kriegführenden Ländern massgebend. Diesen gegenüber vermochten die in Niederlassungsverträgen eingegangenen Verpflichtungen nicht mehr aufzukommen. Zum grossen Teil wurden die in solchen Staaten wohnenden Ausländer, auch wenn sie in neutralen Staaten heimatberechtigt waren, kurzerhand ausgewiesen oder interniert. Diese Unsicherheit hatte im Gefolge, dass nicht nur zahlreiche Schweizer ihrer Habe beraubt ins Vaterland zurückkehrten und hier der öffentlichen Unterstützung anheimfielen, sondern auch zahlreiche Angehörige anderer Staaten sich in die Schweiz hineindrängten und die Notlage in unserm Lande hinsichtlich Ernährung und Verpflegung noch verschärften. Das alles musste zum Erlasse von Notverordnungen führen, d. h. zu Anordnungen, welche einer verfassungsmässigen oder gesetzlichen Grundlage entbehren, aber im Interesse des Staates unerlässlich sind.

Die Verordnung vom 21. November 1917 betreffend die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer schützte die Schweiz vor der sonst unausweichlichen Ueberflutung durch kriegsentsessene Ausländer. Sie stellte für die Einreise einlässliche Erfordernisse auf, deren Vorhandensein durch die Konsulate geprüft werden musste. Die weitere Gestaltung des Aufenthaltsverhältnisses wurde nicht durch die Verordnung, sondern durch die Praxis geregelt, welche an die Befristung des Visums anknüpfte. Aus dem Umstand, dass der Ausländer mit befristetem Visum des Bundes hereinkam und die Aufenthaltsverlängerung durch den Bund erfolgte, zog man die Konsequenz, dass auch dauernder Aufenthalt oder Niederlassung nur mit Zustimmung des Bundes erteilt werden könne. Dieses nur interpretationsweise gefolgerte Einspracherecht

des Bundes wurde dann in der Verordnung vom 17. November 1919 ausdrücklich aufgestellt. Nach abermals zwei Jahren, nämlich mit dem 29. November 1921, trat die dritte, noch geltende Verordnung in Kraft. Sie ermöglicht durch die Trennung des Visums im Sinne einer blossen Grenzübertrittsbewilligung von der Aufenthaltserlaubnis den Abbau der Einreisevorschriften. Der eidgenössische Aufenthalt wurde dabei fallen gelassen und der Entscheid über das Aufenthaltsverhältnis in die Hand der Kantone gelegt, und zwar bei vorübergehendem Aufenthalt ohne Zustimmung des Bundes und bei Niederlassung unter Vorbehalt des Einsprachrechtes der Zentralstelle für Fremdenpolizei. Die bisherige Entwicklung des Fremdenpolizeirechtes zeigt also eine Verschiebung des Schwerpunktes vom Einreisevisum auf das Einspracherecht des Bundes gegen die Niederlassung.

Es ist nun nicht angängig, solche mit der Verfassung nicht im Einklang stehende Notverordnungen des Bundesrates länger andauern zu lassen. Es müssen vielmehr solche auf gesetzliche Grundlage gestellt und, soweit die verfassungsmässige Kompetenz des Bundes zum Erlass von bezüglichen Bundesgesetzen fehlt, entweder diese Kompetenz durch Zusatzbestimmungen zur Bundesverfassung geschaffen oder aber die Regelung der fraglichen Verhältnisse den Kantonen überlassen werden.

Mit Hinweis auf die Botschaft des Bundesrates ist bereits betont worden, dass die Gesetzgebung und Handhabung der Fremdenpolizei Sache der Kantone ist und dass dem Bunde nur insoweit die Aufsicht über deren Handhabung zusteht, als diese Verhältnisse durch Staatsverträge geregelt sind. Auch wenn man anhand der Bestimmungen der Bundesverfassung prüft, welche Kompetenzen dem Bunde zukommen, gelangt man zum gleichen Resultat. Es könnte bei oberflächlicher Betrachtung für die Zuständigkeit des Bundes Art. 47 der Bundesverfassung beigezogen werden, wonach ein Bundesgesetz den Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt bestimmen wird. Allein der weitere Inhalt des Artikels und dessen Zusammenhang mit den Art. 43, 45 und 48, sowie die Entstehungsgeschichte sprechen dafür, dass diese Verfassungsbestimmung sich einzig auf Niederlassung und Aufenthalt von Schweizerbürgern bezieht. Zudem ist ja das in Art. 47 der Bundesverfassung vorgesehene Bundesgesetz nie erlassen worden. — Auch Art. 63, der gegenüber auswärtigen Staaten Freizügigkeit unter Vorbehalt des Gegenrechtes zusichert, hat keineswegs die Bedeutung, dass der Bund zur Gesetzgebung über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern in der Schweiz befugt sei. Vielmehr wird unter Freizügigkeit nur das Nichtbestehen von Abzugsrechten verstanden, das heisst, es dürfen keine besondern Abgaben erhoben werden für Vermögensstücke, welche infolge Heirat, Erbfall oder Auswanderung ins Ausland gehen. Dies ergibt sich nicht nur aus der Entstehungsgeschichte, sondern auch aus dem französischen und italienischen Text der Verfassung als unzweifelhaft.

Da also verfassungsrechtlich dem Bunde ein Gesetzgebungsrecht über die Fremdenpolizei nicht zusteht, fragt es sich: soll nun dem Bunde durch Aufnahme einer neuen Bestimmung in die Verfassung diese Kompetenz verliehen werden oder aber das Gesetzgebungsrecht auf diesem Gebiete vollständig

den Kantonen überlassen bleiben? Von diesem Gesetzgebungsrecht wurde übrigens bisher seitens der Kantone nur wenig Gebrauch gemacht und es besteht kaum ein Zweifel darüber, dass die Kantone dieses Recht gerne dem Bund überlassen. Auch würde es zu ganz unangenehmen Komplikationen führen, wenn jeder Kanton besondere Bestimmungen über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern, über den Inhalt dieser Rechte und über Weg- und Ausweisung der Ausländer aufstellen würde, und zwar um so mehr, als diese kantonalen Bestimmungen gegenüber vertraglichen Vereinbarungen des Bundes mit ausländischen Staaten zurücktreten müssten. Das einzig Richtige und einem fast allgemein geäußerten Wunsche Entsprechende ist eine zweckmässige Festlegung des Kompetenzkreises in der Bundesverfassung und dessen Verankerung in einem Bundesgesetz.

Es fragt sich nun, wie diese Verteilung der Kompetenzen sich in zweckmässiger Weise gestalten soll. Man könnte sich allerdings auf den Standpunkt stellen, es sei in der Verfassung nur ein allgemeiner Grundsatz aufzustellen und der Frage über die Kompetenzausscheidung durch ein Bundesgesetz in keiner Weise vorzugreifen. Dieses Vorgehen könnte aber Misstrauen erwecken. Es ist daher bei der derzeitigen Psychose bei einem Grossteil der stimmberechtigten Schweizerbürger richtiger, wenn jetzt schon bei der Beratung der Verfassungsbestimmung in grossen Zügen erklärt wird, welche Grundsätze in einem künftigen Bundesgesetz über diese Materie niedergelegt werden. Wir sind infolgedessen dem Bundesrate dankbar, dass er der künftigen Gestaltung der Fremdenpolizei einlässliche Erörterungen gewidmet hat. Es werden dabei im wesentlichen folgende Grundsätze aufgestellt:

Die Einreise in die Schweiz wird jenen Personen gegenüber, die nur zu vorübergehendem Aufenthalt kommen wollen, nicht erschwert. Namentlich darf die Fremdenindustrie durch Kontrollmassregeln gegenüber den Fremden nicht benachteiligt werden. Die kantonale Souveränität in Niederlassungssachen wird innert bestimmten Grenzen beibehalten; den Kantonen sollen nicht fremde Leute, die ihnen unerwünscht sind, aufgedrängt werden. Dem Bunde muss jedoch ein Aufsichtsrecht zustehen, damit er, wenn die Niederlassung solcher Ausländer mit den schweizerischen Interessen nicht zu vereinbaren ist, ein Veto einlegen kann. Dem Ausländer ist gegen die kantonale Wegweisung aus dem Gebiet der Eidgenossenschaft ein Rekursrecht an das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zu gewähren.

Bisher fehlte jede Grundlage hinsichtlich des Inhaltes der Niederlassungsverträge, sodass man annehmen konnte, dass dem Bundesrat in Art. 102, Ziff. 8 der Bundesverfassung, ein unbeschränktes Recht zum Abschluss solcher Verträge eingeräumt sei. Es sollten daher in einem Bundesgesetz einige begleitende Bestimmungen darüber aufgestellt werden; insbesondere wäre darnach zu trachten, dass die Schweiz nicht unverhältnismässig hohe Fürsorgekosten für erkrankte oder verarmte Ausländer vergüten muss. Wir verweisen auf die Mitteilungen, welche Herr Professor Delaquis, der unermüdliche Vorkämpfer gegen die Ueberfremdung, in seinem Beitrag «Zur bundesrechtlichen Regelung von Aufenthalt und Niederlassung» in der Politischen Rund-

schau, Heft 7, gemacht hat. Wir wollen hieraus folgendes hervorheben: «Es ist bekannt, dass die Kantone zusammen jährlich etwa zwei Millionen Franken für Unterstützung der Fremden auszugeben haben. Eine Zusammenstellung für die Jahre 1914 bis 1921 hat dies bestätigt. Die Gesamtausgaben belaufen sich in diesen Jahren auf 12½ Millionen und zwar auf 6 für die Deutschen in der Schweiz, auf 4½ für die Italiener, auf 1½ für die Oesterreicher und auf mehr als 1 Million für die Franzosen. Um die Belastung unserer Nachbarstaaten mit der unsrigen vergleichen zu können, mag noch die Zeit von 1910—1913 Beachtung finden. Die Kantone gaben in jenem Zeitraum aus: Für Italiener 500,000 Fr., für die aus Oesterreich-Ungarn stammenden Personen 55,000 Fr. — Italien gab für Schweizer aus 31,000 Lire und Oesterreich-Ungarn 3600 Kronen. Selbst bei vollkommen gleichwertiger Fürsorge für den Einzelfall — und diese lässt sich nur höchst selten feststellen — muss die Belastung zu unsern Ungunsten ausfallen, befinden sich doch in Italien 13,000 Schweizer, — Italiener aber in der Schweiz 134,628, — dann in Deutschland 32,500 Schweizer, dagegen Deutsche in der Schweiz fast 150,000, — in Oesterreich 4500 Schweizer, dagegen 21,680 Oesterreicher in der Schweiz. Und während wir die Schweizer aus dem Ausland im Falle von Mittellosigkeit und Krankheit schnell übernehmen, dauerte die Heimschaffung nach Italien im Jahre 1923 durchschnittlich 184 Tage, nach Frankreich 113 Tage. Diese Verhältnisse verlangen eine Aenderung der bisher geltenden Unentgeltlichkeit der Ausländer-Armenpflege. In Zukunft möge jeder Staat für seine eigenen Leute nach Wahrung einer Anstandsfrist die Kosten selber tragen. Es ist für uns beruhigender und richtiger, die zwei Millionen jährlich, wenn nötig, für unsere Schweizer in der Fremde auszugeben, statt sie für Hinz und Kunz weiss Gott aus welchem Lande zu zahlen».

An einer Konferenz mehrerer Staaten über die gegenseitige Fürsorge für die Landesangehörigen in Paris im Jahre 1912 wurde versucht, ein Uebereinkommen betreffend Festsetzung der Unterstützungspflicht zu treffen. Damals machte der Vertreter Italiens geltend, es solle der Gaststaat nach dem Grundsatz «huius commodum ejus onera» zur Fürsorge verpflichtet sein. Dieser Grundsatz fand allerdings keinen Anklang, aber es ging die Konferenz auch über einen Antrag der deutschen Abordnung hinweg, der also lautete: «Die Unterstützung soll mindestens umfassen: Obdach, den unentbehrlichen Lebensunterhalt, ferner für Kranke und Wöchnerinnen Verpflegung und ärztliche Behandlung, sowie im Todesfall ein angemessenes Begräbnis». Eine Einigung kam damals nicht zustande und die weiteren Unterhandlungen wurden durch den Krieg unterbrochen.

Jedenfalls wird man bei Abschluss neuer Niederlassungsverträge darauf trachten müssen, die unverhältnismässig hohen Leistungen unserer Kantone und Gemeinden dadurch zu ermässigen, dass eine Frist von drei Wochen festgesetzt werde und für weiter dauernde Unterstützung in allen Fällen der Heimatstaat aufzukommen habe und zwar auch dann, wenn die Verhandlungen betreffend Uebernahme der Kranken noch nicht abgeschlossen sind.

Ferner soll erstrebt werden, dass in den Niederlassungsverträgen gegenseitige Zusicherungen über die

Mindestleistung der Unterstützungen erkrankter Angehöriger der Vertragsstaaten im Sinne des in der Pariser Konferenz von der deutschen Abordnung gestellten Postulates aufgenommen werden. Bekanntlich sind die mit Frankreich, Deutschland und Italien abgeschlossenen Niederlassungsverträge gekündigt und es wird sich nun fragen, ob und eventuell wie mit diesen Staaten neue Niederlassungsverträge eingegangen werden sollen, und welche Beschränkungen überhaupt in neue Niederlassungsverträge aufzunehmen sind, um einer Ueberfremdung der Schweiz mehr als bisher entgegenzutreten.

Zur Prüfung dieser wichtigen Fragen ist vom Justiz- und Polizeidepartement eine Expertenkommission nach Solothurn einberufen worden. Der Kommission lagen einlässliche Berichte des genannten Departementes vor, aus denen wir hier nur einiges hervorheben möchten.

Bisher herrschte vielfach die Auffassung, dass die Angehörigen fremder Staaten, mit denen Niederlassungsverträge abgeschlossen worden sind, ein eigentliches Recht auf Niederlassung haben. Demgegenüber wird aber im Bericht ausgeführt, dass ein eigentliches Niederlassungsrecht der Angehörigen eines fremden Staates gegenüber dem Gaststaat nicht besteht. Der Ausländer falle nur unter das Versprechen, das seinem Heimatlande in einem Niederlassungsvertrag gegeben worden ist. Es sei ein redaktioneller Fehler des bestredigierten deutschschweizerischen Niederlassungsvertrages, wenn dessen Art. 1 von einem Recht spricht, das der Ausländer beanspruchen könne. — Ferner wurde betont, dass präjudizierende Entscheide, welche die Grenzen des Niederlassungsrechtes abstecken wollten, zu vermeiden seien, weil sie die Souveränität präjudizieren würden. Zweckmässig wäre es wohl, Niederlassungsverträge nach der sogenannten amerikanischen Formel abzuschliessen, welche besagt, dass zwar ein programmatisches Bekenntnis der Niederlassungsfreiheit ausgetauscht, aber im Einzelnen die innerstaatliche Gesetzgebung vorbehalten sei. Unverkennbar entspreche diese Formel dem heutigen Zustand des Niederlassungsrechtes und ebenso dem tatsächlichen Zustand.

Im weitern wird dargetan, dass Niederlassungsverträge tatsächlich keineswegs ein unabweisbares Bedürfnis seien, soweit moderne Rechtsstaaten in Betracht kommen, dass aber Vereinbarungen mit weiter entfernten Staaten von wenig entwickelter Rechtssicherheit abgeschlossen werden sollten und zwar zu dem Zwecke, um den dort niedergelassenen Schweizern einen festen Rückhalt zu verschaffen.

An der Gleichberechtigung sodann sollte in den Niederlassungsverträgen ohne zwingende Notwendigkeit nichts geändert werden. Hierunter fallen natürlich nicht jene Begünstigungen, welche den Ausländern ausserhalb der Niederlassungsverträge eingeräumt sind. Der Departementsbericht sieht sich hier selbst veranlasst, die Einschränkung zu machen, dass durch blossen Notenaustausch nicht Fürsorgeabmachungen getroffen werden können. Den gleichen Vorbehalt muss auch Ihre Kommission machen. Es ist von einem ihrer Mitglieder gerügt worden, dass der Bekämpfung der Ueberfremdung dadurch entgegen gearbeitet werde, dass man auf dem Wege des Notenaustausches den Grundsatz der effektiven Reziprozität betreffend Arbeitslosenunterstützung gegen-

über Italien preisgegeben habe und man vorsehe, auch mit bezug auf Art. 90 des Unfallversicherungsgesetzes den Italienern Begünstigungen zu gewähren. Alle derartigen Begünstigungen müssen natürlicherweise für die Ausländer einen Antrieb zur Einreise und zum Aufenthalt in der Schweiz bilden.

In den Erörterungen des Departementes an die Expertenkommission wurde auch die Frage aufgeworfen, ob nicht grundsätzlich bei jedem Ausländer, der in der Schweiz in Konkurs gerät oder fruchtlos gepfändet ist, geprüft werden sollte, ob er nicht auszuweisen sei.

Endlich enthält der Bericht die Anregung, es sei vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken der Ausweisung gegenüber Personen, die als Einlassbegehrende nicht zugelassen würden, wie gegenüber Trinkern, Arbeitsscheuen, Dirnen, Zuhältern usw. Es läge im Interesse der Kantone und Gemeinden, wenn man die zuständigen Beamten und Angestellten anweisen würde, Anträge auf vorsorgliche Ausweisung solcher Personen zu stellen.

Die Expertenkommission hat alle diese und noch andere im Bericht enthaltenen Wünsche einlässlich geprüft und unter anderm hierzu in folgender Weise Stellung genommen. Die grosse Mehrheit sprach sich aus zugunsten der obenerwähnten amerikanischen Klausel im Gegensatz zu einem Antrag auf eine Kontingentierung, d. h. Zulassung der Ausländer in einem festzusetzenden Verhältnis der im betreffenden Staat sich aufhaltenden Schweizer. — Einstimmig wurde beschlossen, Bestimmungen in die Niederlassungsverträge aufzunehmen, wonach Vorstrafenverzeichnisse obligatorisch als Voraussetzung des Zulassungsgesuches gefordert werden. Nebstdem erachtete die Mehrheit der Kommission, dass noch auf Beibringung von Leumundszeugnissen Bedacht zu nehmen sei. Einlässliche Besprechungen fanden sodann darüber statt, ob Ausländer als Ersatz für die Befreiung von der Militärpflichtersatzsteuer eine sogenannte Ausgleichsteuer zu entrichten hätten. Im weitern wurde mit grosser Mehrheit die Erhöhung der Niederlassungsgebühren gegenüber Ausländern postuliert, gegenüber einem Antrag auf Gleichstellung mit den Schweizern. Gegenstand eingehender Besprechungen war auch die Fürsorge für die Ausländer in der Schweiz und die Gleichstellung der Schweizer im betreffenden Auslandsstaat im Sinne des erwähnten deutschen Postulates.

Begreiflicherweise sind diese Ansichtsäusserungen der Experten in keiner Weise bindend, sondern es ist Sache der zuständigen Instanzen, bei Erlass des Bundesgesetzes nach Gutfinden hierzu Stellung zu nehmen. Ueberhaupt wird es sich fragen, ob in einem künftigen Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer in der Schweiz auch zwingende Vorschriften über den Inhalt von Niederlassungsverträgen aufgestellt werden sollen oder nach Massgabe der Verhältnisse im Einzelfall Abweichung von solchen Vorschriften vorzubehalten sei. Die Verhältnisse sind derart verschieden, dass es nicht angezeigt wäre, an einer starren Formel festzuhalten; denn in einzelnen Staaten, welche mit der Schweiz Niederlassungsverträge eingegangen haben, sind viele Schweizer niedergelassen, währenddem nur wenige Angehörige dieser Staaten in der Schweiz um des Erwerbes willen Aufenthalt nehmen. In andern

Staaten können wir das umgekehrte Verhältnis beobachten.

Auch die Meistbegünstigungsklausel ist bei dieser Verschiedenheit der Verhältnisse nur mit grösster Vorsicht in Niederlassungsverträge aufzunehmen. Ebenso bedenklich wäre es, die Ausländer in der Schweiz den niedergelassenen Schweizerbürgern, abgesehen von politischen Rechten, vollständig gleichzustellen, wie das bis jetzt bei einigen Niederlassungsverträgen zugesichert war.

Mehr und mehr haben sich in letzter Zeit ausländische Staaten veranlasst gesehen, die Erwerbstätigkeit landesansässiger fremder Staatsangehöriger einzuschränken. So ist z. B. aus dem Vortrag von Herrn Prof. Delaquis über die nationale Niederlassungspolitik in der Neuen helvetischen Gesellschaft am 10. April 1924 zu entnehmen, dass Frankreich den Fremden gegenüber den Erwerb von Grundeigentum, die Nutzniessung und Pacht an Immobilien sehr beschränkt und an die Genehmigung der zuständigen Stellen geknüpft hat, und zwar teilweise mit rückwirkender Kraft, sodass Ausländer oft gezwungen sind, ihr Grundeigentum mit grossem Schaden zu veräussern. Ebenso wird die Erwerbstätigkeit der Ausländer in empfindlicher Weise beschränkt, indem die Ausländer ohne Bewilligung der Regierung keinerlei Agenturen besorgen, und in einer Reihe von Unternehmungen nicht als Direktoren oder Verwalter wirken dürfen, noch den Beruf eines Kolporteurs, Wirtes oder Hoteldirektors oder Zeitungsverlegers ausüben können. In Italien wurden die inländischen Firmen angewiesen, anstelle ausländischer Angestellter Kriegsteilnehmer einzustellen. Dies wäre noch verständlich. Aber mehr Bedenken würde es verursachen, wenn die Mitteilung richtig sein sollte, wonach auch die italienischen Firmen im Auslande angehalten wurden, Italiener an die Stelle anderer Staatsangehöriger zu bringen.

Bei der Beratung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird einlässlich zu prüfen sein, ob ein Verbot bestimmter Berufe für den Fremden vorgesehen werden soll oder nicht, so z. B. betreffend das Hausiergewerbe, Agenturen für Ein- und Auswanderer, Auskunftsbureaux, verantwortliche Journalisten, allfällig auch für Lehrstellen an Unterrichtsanstalten. Fraglich dürfte es sein, ob auch hinsichtlich Erwerb von Grund und Boden Ausländern gegenüber einschränkende Bestimmungen aufzustellen seien?

Ich betone ausdrücklich, dass dies nicht etwa Postulate Ihrer Kommission sind. Vielmehr möchte ich lediglich Ihre Aufmerksamkeit auf das Vorgehen benachbarter Staaten hinlenken und die Frage zur Prüfung vorlegen; ob und inwieweit ein gleiches Vorgehen für die Schweiz angezeigt erscheinen dürfte, sei es grundsätzlich oder allfällig nur als Retorsion.

Ich fürchte, Ihre Zeit bereits über Gebühr in Anspruch genommen zu haben mit Betrachtungen über die künftige Gestaltung der Bundesgesetzgebung betreffend Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer in der Schweiz, und über Abschluss und Inhalt künftiger Niederlassungsverträge. Es muss ja zu diesen Fragen erst abschliessend bei der Beratung des Bundesgesetzes selbst Stellung genommen werden. Aber es war dennoch angezeigt, jetzt schon darauf hinzuweisen, dass es nicht leicht ist, das Problem der Bekämpfung der Ueberfremdung durch Beschränkung

der Niederlassungsfreiheit zu lösen, und dass die Schwierigkeit durch die Rücksichtnahme auf die Schweizer im Auslande noch vermehrt wird. In der Verfassung selbst sind bloss die allgemeinen Grundsätze aufzustellen, welche Kompetenzen inskünftig dem Bunde und welche Befugnisse den Kantonen auf dem Gebiete der Fremdenpolizei zukommen. Sache der Bundesgesetzgebung ist es dann, in Ausführung dieser Grundsätze Anordnungen betreffend Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern zu treffen, es den Kantonen überlassend, innert den ihnen angewiesenen Grenzen die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Ein Zusammenarbeiten der zuständigen Organe des Bundes und der kantonalen Behörden ist notwendig, um die Ueberfremdung mit etwelchem Erfolge bekämpfen zu können. Vor allem ist durch die Bundesgesetzgebung der Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt der Ausländer festzustellen. Wie bisher, so soll auch inskünftig dem zuständigen Organ des Bundes für Handhabung der Fremdenpolizei das Vetorecht gegen Niederlassungsbewilligungen der kantonalen Behörden zustehen. Dasselbe soll auch einschreiten, wenn Fremden, gewissermassen als Ersatz für Niederlassung ein lange dauernder Aufenthalt bewilligt wird, und sich herausstellt, dass öffentliche Interessen dafür sprechen, dass diese Bewilligung aufgehoben werde. Auch muss es Sache des Bundesrates sein, einzuschreiten, wenn gegenüber kantonalen Behörden Verletzungen der Niederlassungsverträge auf dem Beschwerdewege geltend gemacht werden, oder wenn Klage geführt wird wegen Verletzung der bundesrechtlichen Bestimmungen. Im übrigen soll den Kantonen die Ausführung der Bestimmungen über Fremdenpolizei überlassen werden. Das Hauptziel soll stetsfort sein, soweit als möglich unter Berücksichtigung der Verhältnisse des einzelnen Falles der Ueberfremdung entgegenzutreten. Das soll auf möglichst einfache Weise, unter Ausschaltung unnötiger bürokratischer Massregeln erreicht werden, und zwar in dem Sinne, wie es in der Botschaft des Bundesrates einlässlich dargetan wird. Insbesondere ist auch durch die kantonalen Stellen das Geeignete vorzukehren, wenn Ausländer, denen die Bewilligung zu längerem Aufenthalt oder zur Niederlassung in der Schweiz erteilt worden ist, die öffentlichen Interessen schädigen oder durch ihre Lebensweise sich der Gefahr der Verarmung oder Erkrankung aussetzen. Das beste Mittel zum Schutze gegen kostspielige Fürsorge und erhebliche Auslagen zugunsten der Ausländer ist die Vorsorge, und bei deren eigenem Verschulden die Ausweisung aus der Schweiz, nicht etwa nur die Wegweisung aus dem Kantonsgebiet selbst.

Durch Zusammenwirken von Bund und Kantonen im Sinne der Ihnen vom Bundesrate vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen wird erfolgreich der Kampf gegen die Ueberfremdung aufgenommen werden können. Ihre Kommission schlägt allerdings etwelche Abänderung dieser Vorlage des Bundesrates vor, solche ist aber mehr redaktioneller Natur. Ihre Kommission ist von der Notwendigkeit der Ergänzung der Bundesverfassung überzeugt und beantragt einstimmig Eintreten auf ihren Entwurf. Die Begründung der Detailbestimmungen wird, nachdem das Eintreten beschlossen ist, in gedrängter Weise erfolgen.

Beratung. — Discussion.

M. **Béguin** : Dans certains milieux, la décision unanime de la commission consistant à approuver le projet de réglementation fédérale du séjour et de l'établissement des étrangers, a provoqué quelque étonnement. En vérité, je crois que nous pouvons nous rallier sans hésitation à ce projet. Il est vrai que, ces dernières années, on sollicitait plutôt au parlement la suppression de la police fédérale des étrangers.

Pendant, si nous examinons aujourd'hui le problème de l'établissement des étrangers à la lumière des expériences faites avant et après la guerre, nous devons bien reconnaître qu'une disposition constitutionnelle permettant à la Confédération d'intervenir, dans ce domaine, avec la collaboration des cantons, est absolument justifiée.

M. le Président de la commission, dans son très complet rapport, a rappelé déjà la solution à laquelle la commission d'experts, réunie à Soleure au mois de septembre 1920, est arrivée.

Nous avons là déjà une manifestation importante et significative des représentants en quelque sorte de tous les cantons en faveur de l'idée de l'intervention de la Confédération dans le domaine qui nous occupe aujourd'hui. Nous devons bien reconnaître que la Police des étrangers, par les cantons, dans la mesure où elle a été faite — elle ne l'a pas été avant la guerre — a provoqué des mécomptes; à bien des égards on s'est étonné de la façon en laquelle les autorités cantonales s'occupaient de ce problème de la Police des étrangers. Il est inutile de rappeler les nombreuses affaires qui ont occupé l'opinion publique; on a bien eu ainsi la preuve que le problème de la Police des étrangers n'avait pas attiré d'une façon spéciale l'attention d'un assez grand nombre d'autorités cantonales. C'est la raison pour laquelle on a reconnu la nécessité de promulguer des ordonnances qui ont été prises en application des pleins pouvoirs. Aujourd'hui, une question assez délicate se pose: dans quelle mesure faut-il admettre que l'on transporte dans le droit définitif, dans le droit constitutionnel, des règles dont la plupart sont la conséquence de l'application de mesures prises pendant et après la guerre? Or, la question de la circulation des étrangers en Suisse n'intéresse pas seulement le canton où l'étranger est fixé, le canton où il a établi sa résidence, mais l'ensemble des cantons, puisqu'il est facile aux étrangers de se rendre d'un canton à l'autre, après obtention du permis de domicile obtenu dans un canton déterminé. C'est cette difficulté d'une réglementation favorable, efficace et énergique, par les cantons, ou même cette impossibilité d'y arriver, qui a conduit petit à petit les représentants des cantons — même ceux qui en principe sont généralement opposés à une extension de la compétence de la Confédération — à souscrire au projet que nous discutons en ce moment.

Il est intéressant, à ce sujet, de signaler que la Société suisse des juristes, qui, nous le savons, s'occupe de tous les problèmes intéressant l'ensemble du pays, au point de vue des principes qu'elle est appelée à sauvegarder, a mis à l'ordre du jour, en 1923, de sa réunion de Frauenfeld, l'examen des principes qui doivent être à la base du droit d'établissement des étrangers en Suisse. Deux rapports ont été présentés sur ce grave problème — qui n'a pas une portée

purement juridique, mais qui, cependant, est intéressant et qui méritait comme tel d'attirer l'attention de cette société —, par M. le Dr Waldkirch, avocat à Berne, et par M. le Dr Petitmermet, président du tribunal à Vevey. Il y a lieu de constater que ces deux rapporteurs, choisis dans des milieux différents, sont arrivés, en somme, à des conclusions identiques. Ces conclusions identiques, favorables au principe de la réglementation par le droit fédéral du séjour et de l'établissement des étrangers, ont été cristallisées dans une résolution que je crois devoir vous communiquer — elle est d'ailleurs brève —, parce qu'elle paraît bien fixer le cadre du postulat de l'admission de la compétence de la Confédération dans ce domaine-là. Voici le texte de cette résolution, adoptée l'année dernière, sans opposition, à Frauenfeld, à la suite des rapports que je viens de rappeler: « Un contrôle efficace de l'établissement des étrangers exige dans son application la collaboration des autorités cantonale et fédérale. La Confédération doit donc recevoir par une révision constitutionnelle le droit de régler par une loi les conditions auxquelles le séjour et l'établissement pourront être accordés ou refusés aux étrangers. Une loi fédérale sur l'établissement et le séjour des étrangers devra fixer les principes d'après lesquels s'exercera le contrôle de l'établissement et organiser ce contrôle. Il ne devra en résulter aucune entrave pour la circulation et le séjour des étrangers dont la présence en Suisse est sans influence sur la question proprement dite de l'immigration des étrangers ».

On peut constater que l'exposé de l'autorité fédérale et ses conclusions, qui terminent le message du 2 juin 1924, relatif au projet d'arrêté, de même que les propositions présentées par votre commission unanime, correspondent bien au cadre que la Société suisse des juristes a fixé l'année dernière comme devant être celui de la réglementation dont nous nous occupons aujourd'hui.

Je crois donc qu'on ne peut pas contester qu'il y a quelque chose à faire, au point de vue fédéral, dans ce domaine-là; l'intérêt général du pays nous fait un devoir de souscrire à la proposition du Conseil fédéral, comme aussi, plus tard, de recommander aux électeurs les propositions qui leur seront soumises. Est-il opportun de saisir actuellement l'opinion publique des nombreux projets de révision qu'elle aura à résoudre sur le terrain constitutionnel? On peut se poser la question. Ce que nous devons constater, c'est que les expériences faites démontrent la justification d'une adjonction à la Constitution dans le sens proposé par le Conseil fédéral. Si nous voulons réellement exercer, ou plutôt continuer à exercer en Suisse, une police des étrangers, conforme à ce que la Suisse a le devoir de faire, nous devons nous efforcer de faire triompher dans la votation populaire l'article constitutionnel; mais cet article constitutionnel doit être rassurant pour ceux d'entre nous qui craindraient une intervention trop directe et trop étendue de la Confédération, dans ce domaine-là, comme en d'autres. Les représentants des cantons, qui ont été préalablement consultés sur le projet, l'ont admis en principe. Mais, Messieurs, pour que nous puissions souscrire à cette révision constitutionnelle, il me paraît désirable qu'elle soit faite dans l'esprit où le Conseil fédéral l'a proposée aux termes de son message.

Nous avons été heureux de constater que nous ne sommes pas en présence d'une disposition d'ordre général, d'un article dont on pourrait justifier une loi extrêmement étendue et des ordonnances qui complèteraient encore la loi, mais d'un texte précis, d'un texte limitatif, qui permet de se rendre compte de ce que sera la future législation. On a discuté, à la commission, la question de savoir si, au point de vue rédactionnel, au point de vue de la meilleure forme à donner à ce complément constitutionnel; il n'y aurait pas eu lieu de préférer un texte plus général, contenant moins de détails, et on a fait cette observation, peut-être justifiée, que la rédaction de la commission a plutôt le caractère d'un texte de loi que d'un texte de Constitution. Cela est vrai, à certains égards. Mais si nous voulons éviter la méfiance et pouvoir triompher des oppositions qui ne manqueront pas de se produire contre cette révision constitutionnelle, nous devons pouvoir dire aux électeurs qu'ils sont en présence d'une disposition assez précise leur permettant déjà de se rendre compte de ce que sera la loi; celle-ci ne pourra pas aller plus loin que ce que l'Assemblée fédérale et le peuple auront voulu.

Au point de vue du succès du projet de la votation populaire, il est essentiel d'adopter ce mode de faire. C'est le point de vue du Conseil fédéral, admis et défendu au sein de la Commission; c'est celui auquel fera bien de s'arrêter l'Assemblée fédérale, si l'on veut faciliter l'adoption de l'article et surtout rendre efficace sa défense devant le peuple.

Nous pouvons d'ailleurs ajouter que, dans cette matière, nous n'allons pas au devant de l'inconnu, puisqu'il s'agira, en somme, de codifier ce qui existe maintenant. A cet égard, je tiens à souligner, en ce qui me concerne, le caractère agréable et facile des relations que les autorités cantonales de police entretiennent avec l'Office central de la police des étrangers ainsi qu'avec le Département fédéral de justice et police. Il m'est agréable de dire ici que nous avons généralement constaté, auprès des organes fédéraux compétents en matière de police des étrangers, un large esprit de compréhension des besoins et des points de vue cantonaux. Cette considération nous a engagé à accueillir sans méfiance aucune le message et le projet du Conseil fédéral.

On a prétendu, il y a quelques années, que l'Office central de police des étrangers avait pris une extension trop considérable. Mais tout cela s'est passablement modifié. On est arrivé à un mode de faire qui correspond à ce qu'on peut généralement admettre, soit au point de vue cantonal, soit au point de vue fédéral. Nous sommes déjà parvenus, des deux côtés, à cette collaboration heureuse et favorable que la Société suisse de juristes préconisait comme une nécessité, dans sa résolution de 1922.

Nous sommes donc rassurés, parce que nous voyons que la loi fédérale en préparation sera bien, en résumé, la codification de ce qui existe maintenant. Ce sera l'application du régime qui est en vigueur depuis un certain nombre d'années, avec les modifications qu'il a subies depuis les observations qui ont été formulées.

Il n'y a rien, à cet égard, qui aille à l'encontre de l'intérêt des cantons et de la bonne organisation d'une police des étrangers, sagement comprise et qui soit en corrélation directe avec le problème de

l'assimilation des étrangers qui a fait l'objet des précédentes discussions.

On ne pourra donc pas s'étonner que la commission du Conseil des Etats soit arrivée sans opposition à souscrire au projet du Conseil fédéral. Il en a été de même, je tiens à le signaler ici, des directeurs cantonaux de police réunis à Schwytz le 8 septembre dernier, conférence à laquelle assistaient les représentants de toutes les directions cantonales de police, à l'exception de celles de Vaud et de Genève dont les délégués ont dû se faire excuser. C'est par un vote unanime que la Conférence annuelle des directeurs cantonaux de police a déclaré souscrire aux propositions du Conseil fédéral et de la commission du Conseil des Etats, dans le sens où elles sont présentées, soit avec le caractère — j'insiste sur ce point — d'un article constitutionnel définissant nettement et clairement, d'une part, les compétences de la Confédération, d'autre part, les compétences des cantons, de manière que la loi, qui suivra l'adoption de l'article constitutionnel, ne puisse pas être une loi allant au-delà de ce qu'on aura voulu dans ce domaine assez délicat de la réglementation, par une loi fédérale de la police des étrangers.

C'est pour ces motifs, et sous ces réserves, que je me permets, à mon tour, d'appuyer la proposition d'entrée en matière. J'espère que lors de la votation populaire, le peuple et les cantons se rangeront au point de vue du Conseil fédéral.

Böhi : Der Herr Kommissionspräsident hat bereits in seinem Referat erwähnt, dass in der Kommission, der auch ich anzugehören die Ehre habe, geltend gemacht worden sei, es sollte der Bundesrat nicht durch blossen Notenaustausch mit andern Staaten Fürsorgeabkommen auf der Grundlage der bloss formellen Reziprozität abschliessen. Ich bekenne mich als dasjenige Mitglied, das diesen Standpunkt vertreten hat, und ich möchte auch hier im Rat über diesen Punkt einige Bemerkungen zuhanden des Bundesrates und der Oeffentlichkeit anbringen. Ich sagte, man arbeite der Bekämpfung der Ueberfremdung geradezu entgegen oder man leiste der Ueberfremdung Vorschub dadurch, dass man mit andern Staaten Uebereinkommen der erwähnten Art abschliesst. Ich habe dabei speziell Abkommen betreffend die Arbeitslosenunterstützung im Auge. Solche wurden auf Grundlage der ausserordentlichen Vollmachten abgeschlossen, wenn ich nicht irre, mit Deutschland und Italien. Diese Abkommen beruhen auf dem Grundsatz der sogenannten formellen Reziprozität, das heisst sie verlangen, dass der Schweizer im Ausland nicht ungünstiger behandelt werde als der Angehörige des betreffenden ausländischen Staates. Dieses Requisit ist erfüllt, auch wenn die Leistungen des auswärtigen Staates bedeutend geringer sind als unsere eigenen Leistungen. Das bedingt tatsächlich eine Besserstellung der Ausländer in der Schweiz gegenüber den Schweizern im Auslande.

Ich beanstandete nun vor allem, dass solche Abkommen im Wege eines blossen Notenaustausches durch den Bundesrat abgeschlossen wurden. Sie bilden einen Staatsvertrag, und als Staatsvertrag bedürfen sie der Genehmigung der Bundesversammlung. Sie bilden aber auch gewichtige Präjudizien für die Behandlung der Ausländer überhaupt und sollten auch

aus diesem Grunde der Genehmigung der Bundesversammlung unterstellt werden.

Ein anderes ähnliches Abkommen war im Stadium der Vorbereitung. Man sagt, diese Verhandlungen seien nun aufgegeben worden. Ich zitiere hierüber den Bericht des Präsidenten des Verwaltungsrates der schweizerischen Unfallversicherungsanstalt in Luzern, der folgendes sagt: « Zwischen einer Delegation des italienischen Arbeitsministeriums und einer vom eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement bestellten Abordnung sind seit einiger Zeit Unterhandlungen im Gange im Hinblick auf ein zu treffendes italienisch-schweizerisches Arbeitsübereinkommen. Wie der Anstalt vom Bundesamt für Sozialversicherung vor etwa zwei Monaten eröffnet worden ist, besteht die Absicht, in dieses Uebereinkommen auch Bestimmungen betreffend die Unfallversicherung aufzunehmen, insbesondere eine Vorschrift, wonach in der Versicherung gegen die Arbeitsunfälle in beiden Staaten die ausländischen Arbeiter den einheimischen gleich zu behandeln sind. An einer solchen Vorschrift hat vor allem Italien ein Interesse, indem es durch dieselbe etwas erreicht, was es auf der Grundlage der zurzeit in der Schweiz geltenden Ordnung nicht erlangen könnte. Nach Art. 90 des schweizerischen Gesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung kann die Gleichbehandlung ausländischer Versicherter und ihrer Hinterlassenen nur unter der Bedingung Platz greifen, dass die Gesetzgebung des betreffenden Staates über die Fürsorge wegen Krankheit und Unfall den Schweizerbürgern und ihren Hinterlassenen Vorteile bietet, die denjenigen des schweizerischen Gesetzes gleichwertig sind. Diese Bedingung erfüllt die italienische Gesetzgebung nicht, und deshalb ist die italienische Regierung bestrebt, die Gleichbehandlung ihrer Staatsangehörigen in der Schweiz auf einem andern Wege zu erzielen, auf demjenigen eines Staatsvertrages, durch welchen die in der Schweiz geltende Ordnung zugunsten von Italien abgeändert wird ».

Hier haben wir also ein neues Beispiel, wo, nicht auf die Initiative des Justiz- und Polizeidepartements, sondern wie bei der Arbeitslosenunterstützung auf Initiative oder wenigstens im Ressort des Volkswirtschaftsdepartementes ein Abkommen geschlossen werden sollte, durch das die Ausländer in der Schweiz bedeutend besser gestellt würden, als die Schweizer im Auslande gestellt sind. Wie ich hörte, sollen diese Unterhandlungen abgebrochen worden sein. Aber ich berühre sie, um damit vielleicht zu erwirken, dass ähnliche Bestrebungen in Zukunft von seiten des Volkswirtschaftsdepartementes nicht mehr unternommen, oder wenn das geschieht, die bezüglichen Ergebnisse der Bundesversammlung unterbreitet werden.

Freilich, auch wenn die Bundesversammlung die Sache behandelt, hat man keine Gewähr dafür, dass nicht diese Besserstellung Platz greift. Das hat man letzte Woche erfahren bei der Behandlung des Bundesgesetzes über die Förderung der Arbeitslosenversicherung. Dort ist in Art. 9 gesagt: « Der Bundesrat kann für Ausländer, deren Heimatstaat in der Arbeitslosenfürsorge die Schweizerbürger ungünstiger behandelt als die eigenen Angehörigen, den Bundesbeitrag verweigern ». Da haben wir auch wieder diese unglückliche formelle Reziprozität, durch welche die Ausländer besser gestellt werden als die Schweizer.

Der Herr Referent sagte über diesen Artikel einfach er habe keine grosse praktische Bedeutung. Er könnte aber unter Umständen doch solche haben.

Ich resümiere mein Votum dahin, dass man, um der Ueberfremdung nicht geradezu Vorschub zu leisten, bei solchen Fürsorgeabkommen in Zukunft eine grössere Zurückhaltung beobachten sollte; dass dieselben nicht mehr auf Grundlage der bloss formellen, sondern auf Grundlage der materiellen Reziprozität und nicht mehr im Wege des Notenaustausches abgeschlossen, sondern der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden möchten.

Bundesrat Häberlin: Es ist fast verwegen, wenn ich noch das Wort ergreife nach den so luziden Ausführungen des Herrn Referenten, die bei aller Konzision in alle Teile der Vorlage hineingeleuchtet haben, die uns interessieren können, nach den Ausführungen des Herrn Béguin, der sie sympathisch begleitete. Und doch glaube ich, dass bei Vorlage eines neuen Verfassungsartikels eigentlich schon die Anstandspflicht erheischt, dass man das neue Kindlein auch von seite der Eltern den Paten, die es aus der Taufe heben sollen, noch präsentiert. Ich weiss allerdings nicht, ob man sagen kann, der Bundesrat oder das Departement sei der Vater dieser Vorlage. Wenn es zu einer « Recherche de la paternité » käme, die ja hier nicht « interdite » ist, müssten wir vielleicht die *exceptio plurium* erheben, und die Spur würde auf den Ständerat als mitverantwortlich zurückgehen. Denn wenn wir Ihnen diese Vorlage unterbreiten, so haben wir einen Auftrag erfüllt, den Sie uns in aller Form mit dem Postulat des Herrn Ständerat Wettstein erteilt haben. Sie haben uns eingeladen, Bericht und Antrag über die bundesgesetzliche Regelung der Niederlassung der Ausländer einzubringen. Wir haben gefunden, dass wir das tun müssen in der Form, dass wir zuerst eine verfassungsmässige Grundlage schaffen in Gemeinschaft mit Ihnen. Die Aufgabe, die Sie uns gestellt haben, ist ja nur ein Ausschnitt aus der grössern Aufgabe, die uns allen obliegt, des politischen Heimatschutzes, wenn ich das so nennen darf, ein Ausschnitt, den wir zusammenstellen müssen mit der Revision des Art. 44 der Bundesversammlung, die Sie an Ihrem Orte bereits behandelt haben, der Revision der Einbürgerungsvorschriften zum Zwecke der bessern Assimilation, Angliederung, Aufsaugung der fremden Elemente in unserm Lande.

Es ist gewiss nicht zu verkennen, dass neben diesen Aufgaben noch andere unser harren. Herr Ständerat Böhi hat soeben einige Andeutungen gemacht, dass man vielleicht nicht nur Aufenthalt, Einreise etc. der Fremden regulieren soll, sondern dass man auch sorgfältig überlegen müsse, wie ihre Rechtsstellung in Fürsorgesachen umschrieben wird. Ich kann Herrn Ständerat Böhi nicht gut folgen in allen seinen Anregungen. Er selbst hat angedeutet, dass sie zum grossen Teil auf einem Gebiete liegen, das nicht dem von mir vertretenen Departement angehört. Es wäre seltsam, wenn ich mich darauf einlassen wollte, gewisse Massnahmen, die in andern Departementen entstanden sind, dort überlegt werden mussten und dort zu Entschlüssen geführt haben, nun vor Ihnen in einer vielleicht ungenügenden Weise vertreten wollte. Man wird am andern Orte darüber zu spre-

chen haben, ob gewisse Entgegenkommen an ausländische Arbeiter, wie sie in den Fürsorgebestimmungen mit Deutschland und Italien, übrigens für vorübergehende Zeit getroffen worden sind, mit Rücksicht auf das Erreichbare hüben und drüben gerechtfertigt waren. Man wird in der Zukunft sich fragen müssen, ob der Bundesrat den italienischen Arbeitern mit bezug auf die Versicherung Zugeständnisse machen dürfe, gestützt auf seine Kompetenz, wonach er zu bestimmen hat, ob die ausländische Versicherungsgesetzgebung der schweizerischen äquivalent ist. Ich möchte dem nicht vorgreifen. Ich will Herrn Böhi nicht widersprechen, ihm aber auch keine Zugeständnisse machen. Er hat in diesen Sachen ein Hühnerauge, das ein anderer ausschneiden muss.

In der Kommission hat er noch einen andern Punkt angetönt, den er hier fast gar nicht erwähnte, das ist die Fürsorge für die bedürftigen Ausländer, die wir hier in der Schweiz vorübergehend zu unterhalten uns verpflichten und dann nachher in ihren Heimatstaat abgeben. Vielleicht hat Herr Böhi auf diesen Mangel deshalb heute nicht insistiert, weil er zugeben muss, dass hier gesetzlich, vertraglich vollständige Gleichheit besteht, und dass, wenn Unzukömmlichkeiten vorhanden waren, sie lediglich auf die Ausführung der Abkommen mit fremden Staaten zurückzuführen sind, da wir leider die Erfahrung machen mussten, dass verschiedene fremde Staaten immer in Verzug sind, wo wir uns bemühen, unsere Verpflichtung ihnen gegenüber prompt und dem Sinne des Vertrages gemäss zu erfüllen. Wir werden unser Augenmerk darauf richten müssen, dass für die Zukunft vielleicht die Verpflichtungen etwas enger gefasst und deshalb vielleicht um so leichter erfüllbar sein werden, auch für einen fremden Staat, der nicht die nötige Liebe zur Erfüllung mitbringt.

Was will unsere Vorlage bringen? Sie will die Verhältnisse der Fremden ordnen, schon vor der Einreise in die Schweiz, während der Einreise, und vor allem, nachdem sie einmal bei uns sind, ihre Aufenthaltsverhältnisse, ihre Niederlassungsverhältnisse, speziell im Hinblick auf diejenigen, die dauernd bei uns bleiben wollen und bei denen wir ihre Aufsaugung vorbereiten wollen. Das ist der Hauptzweck der Vorlage.

Ist das Bundessache? Ich glaube ja. Sie ist naturgemäss schon deshalb eigentlich eine Bundessache — und man hat die Ansicht vertreten, es bedürfe dazu eigentlich gar keiner Verfassungsbestimmung, worüber man streiten kann —, weil der Fremde, der zu uns kommt, ja stets noch unter der Aegide, unter dem Schutz seines Heimatstaates steht, weil Konflikte, die entstehen, uns in einen Konflikt mit seinem Heimatstaat führen können und weil es in solchen Konflikten die Eidgenossenschaft ist, welche unsere Interessen zu verfechten hat, welche, um einen trivialen Ausdruck zu gebrauchen, auch die Suppe ausfressen muss. Es sind nicht die Kantone, welche dem Auslande gegenüber die Sache verfechten müssen, sondern der Bund und schon deshalb ist es wohl gegeben, dass hier eine gewisse Regelung dem Bunde nach Pflichten und nach Rechten anheimgegeben werde. Damit ist nicht gesagt, dass die Kantone keinen Wirkungskreis mehr hätten. Im Gegenteil. Wir sind z. B. darüber einig gewesen, bei Ausarbeitung dieser Verfassungsvorlage,

wir werden es namentlich zeigen bei Ausarbeitung eines darauf sich stützenden Bundesgesetzes, dass die Kantone vor allem frei sein sollen in der Ablehnung von unerwünschten Fremden. Hier wollen wir ihnen eine gewisse Freiheit ohne weiteres zuerkennen, obwohl es z. B. auch seine bedenklichen Seiten hat, wenn ein Fremder überall abgelehnt wird, ohne dass ihm ein triftiger Grund entgegengehalten werden kann. Auch da kann es für die Eidgenossenschaft eine recht unangenehme Situation geben. Aber wir sind einig über diesen Vorbehalt, soweit nicht Niederlassungsverträge in Frage kommen, soweit nicht das Asylrecht in Frage kommt. Wir sind weiter damit einverstanden, dass die Kantone über das Aufenthaltsverhältnis der Fremden Meister sein sollen, solange der Aufenthalt kurz ist und nicht zur Niederlassung hinüberleitet, solange dadurch für uns nicht eine Ueberfremdungsfrage geschaffen wird. Die Ueberfremdungsfrage wird selbstverständlich nicht durch diejenigen hervorgerufen, die für einige Wochen in unseren Hotels sitzen, in unseren Sanatorien sich aufhalten, die auf Geschäftsreisen zu uns kommen, Besuche bei Verwandten machen, sondern durch diejenigen, welche auf die Dauer bei uns ihre Interessen wahren, hier ihren Verdienst, ihren Lebensunterhalt suchen. Da erst ist es notwendig, dass die Eidgenossenschaft regelnd eingreift. Herr Béguin speziell hat zutreffend ausgeführt, dass, wenn sie das tut, sie auch die Kantone schützt, und zwar den einen Kanton gegen die 24 andern. Wenn die Regelung eines Daueraufenthaltes, der Niederlassung, mit der kraft Niederlassungsvertrag sich anschliessenden Freizügigkeit ganz frei von einem Kanton willkürlich gehandhabt werden könnte, so kann ein einziger Kanton zur Landplage für die 24 andern Kantone werden, sofern nicht eine eidgenössische Norm gestattet, diesem Kanton in die Zügel zu fallen und seine unheimliche Aufnahmefähigkeit zuungunsten der andern Kantone zu beschränken. Es kann durch ein solches Loch eine Unmasse von unerwünschten Elementen ihren Eingang in die Schweiz finden. Da muss gestoppt werden. Wir sind also mit der eidgenössischen Regelung nicht die Unterdrücker der Kantone, sondern auch ihre Schützer.

Unsere Stellungnahme gegenüber den Fremden muss natürlich auch einigermaßen darauf Rücksicht nehmen, dass wir nicht nur Fremde bei uns in der Eidgenossenschaft haben, sondern dass wir auch unsere Miteidgenossen hinaussenden müssen in fremde Länder, und dass dort unsere Mitbürger der Willkür des fremden Staates ausgesetzt sind, solange wir in unserem Staate den Fremden gegenüber reine Willkür ausüben würden. Also müssen wir unsere Eidgenossen im Auslande durch Verträge mit fremden Staaten schützen, die naturgemäss ihre Rückwirkung auf die Verhältnisse der Fremden bei uns haben. Zum Schutze dieser Verträge muss der Bund wiederum eine gewisse Macht haben auf diesem Gebiete.

Wir haben uns auch die Regelung für Ein- und Ausreise der Fremden vorbehalten. Wir hoffen, dass die Bestimmungen, die wir gestützt hierauf in einem Bundesgesetz aufstellen müssen, für die kommende Zeit, für normale Zeiten überhaupt, keine grosse Bedeutung haben werden, aber wir können uns nicht ganz entblößen von der Möglichkeit, solche Bestimmungen anzuwenden. Wir haben sie während des Krieges und bis heute noch notwendig gehabt. Es

gibt Krisenverhältnisse, ungeordnete Wirtschaftsverhältnisse, in den Beziehungen der Völker und Länder untereinander, die uns nötigen, den Fremden zu besehen, bevor wir ihn überhaupt zu uns einlassen, zu prüfen, ob er ein erwünschtes Element bei uns sein werde, oder ob er — auch wenn er durchaus ehrenhaft ist — aus wirtschaftlichen oder aus politischen Gründen ein Element sein könnte, das wir nicht brauchen können. Daher müssten wir der Eidgenossenschaft vorsorglich die Kompetenz wahren. Wir müssen das nicht nur tun für anormale Zeiten, sondern für ganz normale Zeiten, Staaten gegenüber, die uns gegenüber widerwärtig sind, die unsere Schweizer willkürlich behandeln. Da müssen wir die Möglichkeit von Repressalien haben. Es muss wieder die Bundeshand und es kann unmöglich die kantonale Hand sein, die Repressalien gegenüber dem Ausland ausübt, denn solche Massnahmen sind nur wirksam, wenn sie von der ganzen Eidgenossenschaft ausgeübt werden. Ich habe bereits ausgeführt, dass wir jedenfalls in bezug auf die Niederlassungsverträge ein Recht haben müssen, in erster Linie zu prüfen, ob ein solcher Niederlassungsvertrag auch von der kantonalen Behörde respektiert worden ist, die ihn ja, hypothetisch gesprochen, auch missachten könnte.

Wir haben uns ferner im Verfassungsartikel das Recht gewahrt, ein letztes Wort sprechen zu dürfen bei kantonalen Ausweisungen aus dem Gebiete der Eidgenossenschaft. Ich glaube, das ist wohl selbstverständlich. Man hat sogar erklärt, es sei überhaupt falsch, wenn ein Kanton einen Fremden nicht bloss aus seinem eigenen Gebiet, sondern aus dem Gebiet der Eidgenossenschaft ausweise. Theoretisch gesprochen ist das vielleicht falsch, aber praktisch haben wir das als durchaus zuträglich empfunden. Es erspart grosse Umwege und vor einem Missbrauch dieser Kompetenz durch die Kantone haben wir keine Angst. Wir glauben das jedenfalls dann konzederen zu können, wenn ein Rekursrecht an die Bundesbehörden bleibt.

Endlich haben wir vorgesehen, dass der Bund das letzte Wort zu sagen habe, wenn einem Fremden das Asyl verweigert wird. Das ist wirklich ein Fall, der ausserordentlich selten oder gar nicht vorkommen dürfte, dass ein Fremder in keinem Kanton der Eidgenossenschaft Asyl finde, obwohl er asylbedürftig und -würdig ist. Wir glauben, dass wir da stets noch Kantone haben werden, die den Grundsatz des Asylrechts ohne Bundeszwang aufrechterhalten. Es ist also vielleicht eine theoretische Bestimmung, die aber doch der Vollständigkeit halber nötig ist, wenn wir sagen, wir müssen schliesslich eine Bundesbehörde haben, die einspringt, wenn dieser hohe und edle Satz unseres öffentlichen Rechtes in Frage gestellt werden soll.

Das sind die Rechte und Pflichten, wie wir sie im Verfassungsartikel vorgesehen haben. Es ist vorhin gesagt worden, dieser Verfassungsartikel habe dadurch, dass er etwas in das Detail eingeht, mehr den Charakter einer Gesetzesbestimmung als einer Verfassungsbestimmung angenommen; wir hätten hier nur den Grundsatz der Kompetenz aufstellen und das übrige dem Gesetz vorbehalten müssen. Wir haben aber die Erfahrung gemacht, dass das Misstrauen bei uns so übermächtig geworden ist, dass man doch besser tut, durch gewisse Richtlinien dieses Misstrauen zu beruhigen und diese Richtlinien deutlich im Verfassungsartikel festzulegen, damit man

nicht nach 15 oder 20 Jahren wieder streiten muss, was man eigentlich gewollt hat bei Erlass des Verfassungsartikels. Gerade die Erfahrungen der letzten Woche haben bei mir den Eindruck vervielfältigt, dass es gut ist, wenn wir präzise sind. Wir wollen klar sein, wir wollen lieber heute die Schlacht um eine bestimmte Kompetenz schlagen, wenn sie doch geschlagen werden muss, und das deutlich zum Austrag bringen, als dass wir ungenau sind und uns Vorwürfe machen lassen müssen, nach 20 Jahren. Wir können das um so eher, als wir heute vollständig einig sind über die Abgrenzung und Verteilung der Kompetenz. Es ist in schöner Weise von Herrn Béguin zum Ausdruck gebracht worden, dass es sich nicht um einen Streit zwischen Bundes- und kantonalen Organen handelt, sondern um ein Zusammenarbeiten von beiden. Jeder wirkt an seinem Ort, wo er am meisten nützt. Wenn Herr Béguin uns die freundliche Erklärung abgegeben hat, dass die kantonalen Behörden im allgemeinen mit Freuden mit den eidgenössischen Behörden, sowohl mit dem Departement, als mit der Fremdenpolizei zusammenarbeiten, so bin ich glücklich, ihm antworten zu können, dass auch wir uns darüber freuen, wie in diesen Jahren gemeinsamer Arbeit aus schwierigen Anfängen heraus — es war im Anfang nicht so leicht — ein fast reibungsloser Verkehr sich ergeben hat, und wie wir auch bei den Kantonen Verständnis gefunden haben. Es gibt Ausnahmen, wo wir über Missverständnisse murren und es wird auch Ausnahmen geben, wo Kantone über Missverständnisse unsererseits murren, aber im grossen und ganzen sehen wir, dass bei gegenseitigem Verständnis es durchaus möglich ist, dieses schöne Verhältnis durchzuführen, und zwar mit Verteilung der Kompetenzen, und ohne einen grossen Apparat, was ich ausdrücklich betonen möchte. Wenn Sie die Fremdenpolizei, die bis heute noch ein ausserordentliches Organ in der Bundesverwaltung geblieben ist, zum ordentlichen Organ machen, wird das nicht etwa zur Folge haben, dass sie sich aufblähen wird. Wir haben sie zusammengedrückt von 550 Funktionären auf etwa 55, von denen ungefähr 30 in Basel eine Spezialaufgabe erfüllen, nicht zur Zentralstelle gehören, also eigentlich auf ungefähr 25. Dabei wird es bleiben. Sie können sicher sein, dass diese 25 Leute in der Zentralstelle den Kantonen eine grosse Aufgabe abnehmen, eine Aufgabe, die die Kantone mangels genügender Uebersicht am einzelnen Orte gar nicht erfüllen könnten, so dass wir sagen können, dass wir für jeden Kanton — natürlich nicht wörtlich genommen — in Bern noch einen Beamten haben, der die kantonalen Aufgaben mit erfüllen hilft.

Ich bitte Sie aus allen diesen Erwägungen, auf die Vorlage des Bundesrates einzutreten.

Das Eintreten wird stillschweigend beschlossen.

(L'entrée en matière est décidée tacitement.)

Ziffernweise Beratung. — *Discussion des chiffres.*

Titel und Ingress. — Titre et préambule.

Antrag der Kommission.

Bundesbeschluss

betreffend

die Aufnahme eines Art. 69^{ter} in die Bundesverfassung (Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern)

Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft

beschliesst:

Proposition de la commission.

Arrêté fédéral

concernant

l'insertion dans la Constitution fédérale d'un art. 69^{ter} (séjour et établissement des étrangers).

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

arrête:

Hildebrand, Berichterstatter der Kommission: Nachdem das Eintreten bejaht und damit die Notwendigkeit der Ergänzung der Bundesverfassung durch Aufnahme von Bestimmungen über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern ohne Widerspruch anerkannt ist, haben wir vorerst darüber zu beschliessen, an welcher Stelle dieser Verfassungsartikel in die bestehende Bundesverfassung eingeschaltet werden soll. Die Botschaft des Bundesrates sagt: «Als Ort für den neuen Verfassungsartikel kommt in erster Linie die Einschaltung nach Art. 47 in Betracht, also der Erlass eines Art. 47 bis. Andere Stellen, welche in Frage kommen könnten, wären zwischen Art. 63 und 64 und bei Art. 68. Anknüpfung an Art. 63 erscheint uns vor allem deshalb nicht angebracht, weil der in seinem Wortlaut unzweideutige Art. 63 damit eine Bedeutung erhielte, die ihm keineswegs zukommt. Eher liesse sich noch der Vorschlag hören, Art. 63 durch den neuen Artikel zu ersetzen. Zu Art. 68 besteht eine gewisse sachliche Beziehung insofern, als hier ebenfalls von einer Kompetenz des Bundes in Ausländersachen die Rede ist. Die Anknüpfung an Art. 47 empfiehlt sich, weil hier und im vorhergehenden Artikel die gleiche Rechtsmaterie für die kantonalfremden Schweizer geregelt ist.» — Die Mehrheit Ihrer Kommissionsmitglieder erachtet es nicht als empfehlenswert, diesen Antrag des Bundesrates anzunehmen und die Einschaltung nach Art. 47 vorzunehmen und geht hiebei von folgender Erwägung aus.

Art. 45 behandelt im allgemeinen das freie Niederlassungsrecht der Schweizerbürger; Art. 46 unterstellt die Niedergelassenen grundsätzlich der Gesetzgebung des Wohnsitzes, Art. 47 bestimmt, dass der Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt der Schweizerbürger durch ein Bundesgesetz geregelt

werde, und Art. 48 handelt von der Tragung der Kosten für Verpflegung und Beerdigung armer Angehöriger anderer Kantone. Alle diese Verfassungsbestimmungen beziehen sich ausschliesslich auf Schweizer. Es scheint uns nun nicht angezeigt, zwischen diese Vorschriften eine Bestimmung über die Niederlassung von Ausländern einzuschalten. Dagegen stimmen wir der Ansicht des Bundesrates zu, wonach die in Frage stehende Verfassungsbestimmung nicht nach Art. 63 betreffend Freizügigkeit der Ausländer aufgenommen werden darf, da dieses zu einer unrichtigen Auslegung des Art. 63 Anlass geben könnte. Auch der Zusammenhang mit Art. 68 betreffend Ausmittelung des Bürgerrechtes für Heimatlose scheint uns nicht als gegeben, denn es wird ja Heimatlosen und deshalb schriftenlosen Personen, die sich nicht über ihre Staatsangehörigkeit ausweisen können, regelmässig der Aufenthalt in der Schweiz verweigert. Art. 70 der Bundesverfassung erteilt dem Bunde das Recht zur Ausweisung Fremder, die die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden. Die Mehrheit der Kommission erachtet es als zweckmässig, die Bestimmungen über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer unmittelbar vor Art. 70 einzuschalten, der bisher, ohne irgendwelchen Zusammenhang mit dem vorhergehenden Artikel zu haben, alleinstehend war und dadurch, dass ihm die Bestimmungen über Aufenthalt der Ausländer vorangehen, noch besser hervorgehoben wird. Die Kommission beantragt daher die Aufnahme als Art. 69 ter. Dabei wird aber zugegeben, dass diese Frage der Einreihung der neuen Verfassungsbestimmung als Art. 47 bis oder 69 ter nicht von grosser Bedeutung ist. Bei der Volksabstimmung wird das Schicksal der neuen Verfassungsbestimmung nicht davon abhängen, ob diese Bestimmung nach Antrag des Bundesrates oder der Kommission in die Bundesversammlung als Art. 47 bis oder 69 ter eingeschaltet werde.

Dann möchte ich noch darauf hinweisen, es ist mir das vorhin mitgeteilt worden, dass beim Ingress noch eine Auslassung zu verzeichnen ist. Es ist üblich, dass jeweilen im Ingress hingewiesen wird auf die Botschaft des Bundesrates. Ich beantrage dementsprechend die Worte aufzunehmen: Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Einsicht der Botschaft des Bundesrates vom 2. Juni 1924, beschliesst...

Angenommen. — *Adoptés.*

Ziff. I.

Antrag der Kommission

I. Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 erhält folgenden Zusatz:

Art. 69ter.

Die Bedingungen der Ein- und Ausreise, des Aufenthaltes und der Niederlassung der Ausländer werden durch die Bundesgesetzgebung geordnet.

Die Entscheidung über Aufenthalt und Niederlassung treffen nach Massgabe des Bundesrechtes die Kantone. Dem Bunde steht jedoch das endgültige Entscheidungsrecht zu gegenüber:

- a) kantonalen Bewilligungen von längerem Aufenthalt, von Niederlassung und gegenüber Toleranzbewilligungen;

- b) Verletzung von Niederlassungsverträgen;
- c) kantonalen Ausweisungen aus dem Gebiete der Eidgenossenschaft, und
- d) Verweigerung des Asyls.

Proposition de la commission.

I. L'article suivant est inséré dans la Constitution fédérale du 29 mai 1874.

Art. 69ter.

Les conditions relatives à l'entrée, à la sortie, au séjour et à l'établissement des étrangers seront réglées par la législation fédérale.

Les cantons décident, d'après le droit fédéral, du séjour et de l'établissement. La Confédération a toutefois le droit de statuer en dernier ressort concernant:

- a) les permis cantonaux de séjour prolongé, d'établissement et de tolérance;
- b) la violation des traités d'établissement;
- c) les expulsions cantonales étendant leurs effets au territoire de la Confédération, et
- d) le refus de l'asile.

Hildebrand, Berichterstatter der Kommission: Ich habe hierzu nur wenige Bemerkungen zu machen. Der Antrag Ihrer Kommission weicht nur unwesentlich von der Vorlage des Bundesrates ab. Er ist im ersten Absatz rein redaktioneller Natur. Dabei ist zu betonen, dass die Bezeichnung « die Bedingungen » nicht etwa im engeren Sinne des Wortes gemäss Art. 151 des O. R. aufzufassen ist, sondern im weitem, allgemein üblichen Sinne. Es fällt der Erlass von Bestimmungen über den Unterschied zwischen Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer sowie über den Rechtsinhalt von Aufenthalt und Niederlassung unbestritten in den Kompetenzenkreis der Bundesgesetzgebung.

Die Kommission beantragt Abs. 2 und 3 der Vorlage des Bundesrates zusammenzuziehen und durch bessere Ausscheidung der Kompetenzen des Bundes besser zum Ausdruck zu bringen, dass insoweit dem Bunde das endgültige Entscheidungsrecht nicht ausdrücklich vorbehalten ist, solches den Kantonen zusteht. Die Bundesgesetzgebung kann bestimmen, dass ein lange Zeit dauernder Aufenthalt alleinstehender Ausländer insbesondere solcher, die ein selbständiges Gewerbe betreiben, den Bestimmungen der Niedergelassenen gleichgestellt wird. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass zugunsten zudringlicher Ausländer, welche befürchten, dass gegen die Bewilligung ihrer Niederlassung das Bundesveto erhoben würde, von willfähigen kantonalen oder Gemeindebeamten wiederholt ins Ungemessene gehende Aufenthaltsverlängerungen erteilt werden. Deshalb wird, um eine Umgehung des Gesetzes mit Erfolg zu verhindern, und im Einverständnis mit dem Justizdepartement, von der Kommission beantragt, auch die kantonalen Bewilligungen von länger dauerndem Aufenthalt in lit. a hier aufzunehmen, also das endschäftliche Entscheidungsrecht auch hierüber dem Bundesrat respektive den Organen des Bundes zu geben. Es ist Sache der Gesetzgebung, dann die Zeitdauer des

Aufenthaltes, der von den Kantonen endgültig bewilligt werden kann, festzusetzen. Weitere Details können hier unmöglich in die Bestimmung der Bundesverfassung aufgenommen werden. Redaktionell ist noch zu bemerken, dass es zweckmässiger ist, wenn lit. a derart lautet: « Kantonale Bewilligungen von länger dauerndem Aufenthalt . . . » statt nur « längerem Aufenthalt ». Dann wird es eben durch das Gesetz bestimmt, was unter diesem « länger dauerndem Aufenthalt » zu verstehen sei, damit Klarheit geschaffen wird.

Das sind die wenigen Bemerkungen, die ich im Auftrag der Kommission zu Art. 69 ter zu machen habe.

Scherer: Die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Fassung von Abs. 1 des neuen Verfassungsartikels scheint mir zu eng zu sein. Es heisst hier: « Die Bedingungen der Ein- und Ausreise, des Aufenthaltes und der Niederlassung der Ausländer werden durch die Bundesgesetzgebung geordnet ». Wenn die Bundesgesetzgebung sich genau an die Kompetenz hält, die dem Bunde durch diese Verfassungsbestimmung gegeben wird, so könnte sie über diese Materie nicht so umfassend legisfizieren, wie das notwendig ist. Wenn es heisst: « die Bedingungen » von Aufenthalt und Niederlassung sollen von der Bundesgesetzgebung geregelt werden, so kann im Gesetze einzig gesagt werden, unter welchen Bedingungen ein Ausländer in der Schweiz sich niederlassen oder aufhalten darf, und nichts anderes. Ich bin nun der Meinung, dass in diesem Gesetz, das der Bund zu erlassen haben wird, noch mehr gesagt werden muss. Ich will nicht sprechen von den organisatorischen Bestimmungen, die notwendig sein werden; ich will nicht davon sprechen, dass auch die Ausübung des Entscheidungsrechtes des Bundesrates, das in Abs. 2 geregelt ist, in diesem Gesetz irgendwie geregelt werden muss, was alles den Rahmen von blossen Bedingungen überschreitet, sondern ich weise darauf hin, dass es namentlich notwendig sein wird, auch die Begriffe des Aufenthaltes und der Niederlassung zu formulieren und scharf zu trennen. Wir wissen ja noch nicht — es ist das heute Sache der kantonalen Gesetzgebung —, wo die Grenze zwischen Niederlassung und Aufenthalt liegt. Wenn der Bund nun schon Vorschriften aufstellen will darüber, welches die Bedingungen der Niederlassung und welches die Bedingungen des Aufenthaltes sind, dann muss er doch die Grenze zwischen Niederlassung und Aufenthalt ziehen. Ich kann mir denken, dass in dem Gesetze bestimmt wird: « Niederlassung im Sinne des Gesetzes liegt dann vor, wenn ein Ausländer sich mehr als ein Jahr in der Schweiz aufhält ». Damit aber der Gesetzgeber dies sagen kann, dürfen wir ihn nicht von vornherein darauf beschränken, lediglich die Bedingungen des Aufenthaltes und der Niederlassung zu umschreiben. Ich halte es deshalb für richtiger, wenn wir in Abs. 1 generell sagen: « Die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer steht dem Bunde zu ». Dann kann der Bund auf dem ganzen Gebiete legisfizieren und ist nicht gehemmt durch die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Bestimmung.

Noch eine kurze Bemerkung zum Text des Abs. 2, ohne dass ich Ihnen hier einen Abänderungsantrag

stellen möchte. Es heisst hier: «Die Entscheidung über Aufenthalt und Niederlassung treffen nach Massgabe des Bundesrechtes die Kantone». Ich lege Gewicht darauf, zu konstatieren, dass dieses «nach Massgabe des Bundesrechtes» nicht eng wird interpretiert werden dürfen. Das Bundesrecht wird Vorschriften darüber aufstellen, unter welchen Bedingungen jemand in der Schweiz Niederlassung oder Aufenthalt nehmen kann. Wer diese Bedingungen des Bundesrechtes nicht erfüllt, der besitzt den Anspruch auf Niederlassung oder Aufenthalt nicht. Aber es wäre falsch, zu sagen, dass überall dort, wo die Bedingungen der eidgenössischen Gesetzgebung erfüllt sind, der Fremde gegenüber dem Kantone einen Anspruch besitzt auf Niederlassung oder Aufenthalt. Der Sinn des Artikels kann nur dahin gehen, dass dann, wenn diese Bedingungen erfüllt sind, der Kanton in seinem freien Ermessen darüber schlüssig werden kann, ob er den Fremden aufnehmen will oder nicht. Die Rechtslage ist genau gleich wie bei der Aufnahme in das Schweizerbürgerrecht. Die Bundesgesetzgebung stellt dort auch Bedingungen auf, und wenn diese Bedingungen erfüllt sind, so haben die Kantone das vollständig freie Ermessen, ob sie den Bedingungen entsprechenden Mann aufnehmen wollen oder nicht. In gleicher Weise sollen sie das vollständig freie Ermessen besitzen, ob sie jemandem Niederlassung oder Aufenthalt geben wollen. Das muss deutlich ausgesprochen sein. Ich hätte es gerne gesehen, wenn dies im Texte deutlicher zum Ausdruck gekommen wäre. Wenn es heisst, die Entscheidung über Aufenthalt und Niederlassung treffen «nach Massgabe des Bundesrechtes» die Kantone, so klingt das etwas farblos. Es wäre besser, wenn man sagen würde, «im Rahmen des Bundesrechtes». Das Bundesrecht schafft einen Rahmen, innerhalb dessen die Kantone entscheiden, und es gibt nicht den Maßstab, mit dem von den Kantonen gemessen und endgültig entschieden werden muss. Die Tragweite dieses Abs. 2, wie ich sie hier dargestellt habe, steht fest. Insofern kann ich heute von einem förmlichen Antrag zur redaktionellen Fassung absehen und es der Redaktionskommission überlassen, seinerzeit hier noch eine textliche Präzisierung vorzunehmen.

Wettstein: Zuerst einige redaktionelle Bemerkungen. In der lit. a finden Sie den Ausdruck «kantonale Bewilligungen von längerem Aufenthalt; von Niederlassung». Man kann eine Bewilligung «für» etwas erteilen, aber nicht «von» etwas. Ich möchte beantragen, dass wir das «von» ersetzen durch «für», also sagen, «kantonale Bewilligungen für längeren Aufenthalt, für Niederlassung».

Ich habe sodann Bedenken gegen die redaktionelle Aenderung, die der Herr Präsident vorgeschlagen hat. Ich muss gestehen, dass mir der kürzere Ausdruck «längerer Aufenthalt» besser gefällt als «länger dauernd». Warum denn noch ein solches participium praesentis hinzufügen? Das sehe ich nicht ein. Das Wort «länger» sagt vollständig das, was die Kommission sagen will.

Wichtiger als diese redaktionellen, mehr ästhetischen Dinge scheint mir der Antrag des Herrn Kollega Scherer zu sein. Ich möchte Sie sehr bitten, diesem Antrage zuzustimmen. Ich habe in der Kommission die Frage gestellt, ob man nicht etwa den Begriff «Bedingungen» dahin interpretieren könnte, dass nur

formale Voraussetzungen darunter verstanden würden. Man hat mir entgegengehalten, die Kommission sei durchaus der Ansicht, dass man unter Bedingungen eine materielle Gesetzgebung über Aufenthalt und Niederlassung verstehe. Es sind mir aber nachträglich wieder Bedenken gekommen. Denn schliesslich ist eben das, was die Kommission will — der Wille der Kommission steht hier zweifellos fest —, nicht absolut entscheidend für die Interpretation. Sie wissen ja, wie man streiten kann über den Begriff «authentische Interpretation». Nun kommt noch hinzu, dass wir mit diesem Begriff «Bedingungen» in eine fatale Parallele kommen zu dem Art. 44. Dort heisst es auch «die Bedingungen für die Erteilung des Bürgerrechtes». Das war der Grund, weshalb der Bund bisher über die Einbürgerung nicht legislieren konnte, weil alle Kommentatoren darüber einig waren, dass das eben nur eine formale Regelung sei, aber nicht auf den Inhalt des Bürgerrechtes eingehe, dessen Erteilung sei nicht Sache der Bundesgesetzgebung.

Das ist ganz besonders wichtig beim Begriff der Niederlassung. Wenn Sie sagen «die Bedingungen der Niederlassung», so kann dieses Wort «Niederlassung» aufgefasst werden als ein Substantivum, das die Handlung bedeutet. Was die Kommission im Auge hat, ist aber der Zustand, die Bedingungen für den Niedergelassenen, unter denen er lebt. Die Kommission ist sich klar darüber. Aber spätere Kommentatoren sind vielleicht weniger klar und werden sagen, der Bund regelt allerdings die Bedingungen für die Handlung der Niederlassung, unter welchen Bedingungen man sich niederlassen darf, aber wie der Niedergelassene dann zu behandeln ist, das ist nicht Sache des Bundes. Ich wiederhole, wir sind in der Kommission einig, dass diese Interpretation falsch wäre. Aber wir wollen doch lieber die Sache ganz klar stellen und dem Antrag Scherer folgen und sagen: «Die Bundesgesetzgebung regelt Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer». Dann kann kein Zweifel bestehen, und das, was hier die Hauptsache für die Kantone ist, und was ich auch für den Kanton Zürich reklamiere, die Freiheit, einen Ausländer abzuweisen, der sich niederlassen will, wird durch diese Aenderung in der Form in keiner Weise berührt. Aber wir machen ganz sicher den ersten Satz des Artikels klarer und bestimmter, heben ihn über Zweifel, die man hegen könnte, hinweg. Wir wollen doch schliesslich einen Artikel machen, über den sich nicht wieder die Kommentatoren in den Haaren liegen müssen.

Ich möchte Sie ersuchen, dem Antrage des Herrn Scherer zuzustimmen.

Bundesrat Häberlin: Ich kann mich mit dem Antrage des Herrn Scherer einverstanden erklären. Ich glaube, er schaltet die Möglichkeit eines Missverständnisses aus. Man kann das Wort «Bedingungen» verschieden auslegen. Wir haben in der Kommission erklärt, dass wir es genau gleich auffassen wie Herr Scherer seinen ersten Absatz auffasst. Die Möglichkeit einer andern Auslegung ist aber tatsächlich gegeben. Daher halte ich den Antrag für richtig. Ich kann mich auch einverstanden erklären mit dem Antrage Wettstein «für» zu sagen statt «von».

Ich bin nicht einverstanden mit seiner Bemerkung gegenüber dem Abänderungsantrage des Herrn Präsidenten, zu sagen, « für länger dauernden Aufenthalt ». Herr Wettstein erklärt, das Wort « länger » sagt dasselbe, und kürzer und besser. In diesem Falle nicht. Wir haben Wert darauf gelegt, während wir ursprünglich nur von Niederlassung und Toleranz gesprochen haben, nunmehr hervorzuheben, dass es auch Fälle gibt, wo die Aufenthaltsbewilligung an eine eidgenössische Instanz gezogen werden kann und zwar dann, wenn der Aufenthalt ein länger andauernder ist. Was darunter zu verstehen ist, sagt am besten der französische Text « Séjour prolongé ». Es handelt sich nicht darum, ob der Aufenthalt zwei oder drei Wochen dauert, sondern ob er so lange dauert, dass man sich fragt, warum der Herr eigentlich noch hier bleibt. Wir haben ihm einen begrenzten Aufenthalt bewilligt, aber er sitzt immer noch da. « Séjour prolongé », im deutschen « länger andauernd ». Wenn Sie sagen « länger », kann das ein paar Tage oder ein paar Wochen bedeuten. Wer dem Sprachsinne nachgeht, wird uns verstehen. Wir wollen nicht mehr für den Bund beanspruchen, als wir tatsächlich notwendig haben, wir wollen nicht für einen Aufenthalt von ein paar Wochen die Bundeskompetenz beanspruchen. Aber wenn man aufmerksam wird, dass der Fremde sich festsetzen will, dann wollen wir das Recht haben, gegen Umgehungsversuche von Fremden oder ihren Helfershelfern einzuschreiten. Ich möchte Herrn Wettstein bitten, sich uns anzuschliessen.

Hildebrand, Berichterstatter der Kommission: Was den Antrag von Herrn Kollega Scherer anbelangt, so kann ich persönlich demselben zustimmen, und wenn kein Mitglied der Kommission sich dagegen ausspricht, nehme ich an, dass auch die übrigen Mitglieder der Kommission damit einverstanden sind. Es ist allerdings schwierig, eine Bestimmung zu treffen, die von den Kommentatoren nicht in verschiedener Art und Weise ausgelegt wird. Wir haben das bei einer ganzen Reihe sehr klarer Bestimmungen unserer Gesetzgebung jeweilen erfahren. Aber es ist ja richtig, wenn wir die Fassung wählen, wie sie die Kommissionsmehrheit im Einklang mit dem Antrag des Bundesrates vorgeschlagen hat, so könnte das eher einen Anlass zu verschiedener Auslegung geben. Deshalb ist es zweckmässiger, wenn der Antrag des Herrn Scherer angenommen und diese Fassung gewählt wird.

Sodann glaube ich persönlich, dass es zweckmässiger sei, wenn wir im zweiten Alinea die Worte « nach Massgabe » durch die Worte « im Rahmen des Bundesrechtes » ersetzen. Auch das ist nur redaktioneller Natur. Aber es ist richtig, was Herr Kollega Scherer bemerkt hat.

Betreffend den Ausdruck « länger dauernder Aufenthalt » glaube ich, sei es durchaus richtig, wenn wir diese neue Fassung, wie sie der Bundesrat befürwortet, aufnehmen.

Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag Scherer	12 Stimmen
Für den Antrag der Kommissionsmehrheit	14 Stimmen

Ziff. II.

Proposition de la commission.

II. Cet article additionnel sera soumis au vote du peuple et à celui des cantons.
(Ne concerne que le texte français).

Angenommen. — *Adopté.*

Ziff. III.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Proposition de la commission.

Adhésion au projet du Conseil fédéral.

Angenommen. — *Adopté.*

Gesamtabstimmung. — Votation sur l'ensemble

In der Gesamtabstimmung wird die Vorlage mit 27 Stimmen ohne Gegenstimme angenommen.

En votation sur l'ensemble, le projet est adopté par 27 voix sans opposition.

1824. Gasthöfe. Beschränkung.

Entreprises hôtelières. Restriction.

Differenzen. — Divergences.

(Siehe Seite 203 hievor. — Voir page 203 ci-devant.)

Titel. — Titre.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates vom 1. Oktober 1924.

Proposition de la commission.

Adhésion à la décision du Conseil national du 1^{er} octobre 1924.

Ammann, Berichterstatter der Kommission: Im Laufe der vergangenen Woche hat der Nationalrat auch seinerseits die Gesetzesvorlage betreffend Errichtung und Erweiterung von Gasthöfen in Beratung gezogen und sie in der Schlussabstimmung, allerdings nicht mit überwältigendem Mehr, angenommen. Zwischen dem Beschluss des Nationalrates und der hierseitigen Schlussnahme vom 19. Juni 1924 bestehen indessen einige wenige Differenzen, die freilich, wie Ihre Kommission heute vormittag zu konstatieren im Falle war, nicht von grosser Bedeutung sind und deren Bereinigung uns daher kaum für lange Zeit in Anspruch nehmen wird.

In erster Linie mangelt die erforderliche Uebereinstimmung beim Titel des Gesetzes. Während unser Rat gleich dem Bundesrat das Gesetz mit dem Namen « Bundesgesetz betreffend die Errichtung und Erweiterung von Gasthöfen » aus der Taufe heben wollte, spricht der Nationalrat, indem er sich dem tatsächlichen Inhalt der Gesetzesvorlage etwas enger

Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bundesrechtliche Regelung.

Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1924
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1862
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.10.1924
Date	
Data	
Seite	284-298
Page	
Pagina	
Ref. No	20 029 766

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Bolli, Berichterstatter: Nur die Bemerkung: Wenn der Bundesrat es absolut für unumgänglich findet, die Kommission so oder so zusammensetzen, so soll er das tun. Kein Mensch wird ihn hindern, aber wir wollen ihn nicht für alle Zeiten im Gesetz binden.

Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag der Kommission 30 Stimmen.
Für den Antrag Musy keine Stimme

Bolli, Berichterstatter: Ich bin in der glücklichen Lage, Ihnen zu melden, dass ich keine Differenz mehr entdeckt habe. Wenn noch einer der Herren Kollegen mir eine materielle Differenz aufzeigen kann, bin ich bereit, darüber zu referieren.

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

Vormittagssitzung vom 17. Juni 1925.
Séance du matin du 17 juin 1925.

Vorsitz — *Présidence*: Hr. *Andermatt*.

1862. Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bundesrechtliche Regelung.
Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.

Beschluss des Nationalrates vom 11. Juni 1925.
Décision du Conseil national du 11 juin 1925.
(Siehe Jahrgang 1924 Seite 284 ff. — Voir année 1924 page 284 et suiv.)

Differenzen. — *Divergences.*

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission.

Adhésion à la décision du Conseil national.

Hildebrand, Berichterstatter: Schon bei der Beratung der Vorlage über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wurde im Ständerat von Herrn Dr. Scherer der Antrag gestellt; das erste Alinea des Art. 69 ter, das nach Antrag der Kommission lautete: «Die Bedingungen der Ein- und Ausreise, des Aufenthaltes und der Niederlassung der Ausländer werden durch die Bundesgesetzgebung geordnet», durch folgende Bestimmung zu ersetzen: «Die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer steht dem Bunde zu». Herr Dr. Scherer machte geltend, dass die Fassung nach Antrag der Kommission zu eng sei und zu Miss-

verständnissen Anlass geben könnte, denn durch die Bundesgesetzgebung solle ja auch die Organisation geschaffen und der Unterschied zwischen Aufenthalt und Niederlassung festgesetzt werden. Das gehe aber über den Begriff der Bedingungen hinaus und es würde bei wörtlicher Auslegung der Verfassungsbestimmung das Gesetzgebungsrecht des Bundes derart beschränkt sein, dass daraus Unannehmlichkeiten erwachsen könnten.

Der verehrte Chef des Justizdepartements gab folgende Erklärung: Ich kann mich mit dem Antrag des Herrn Dr. Scherer einverstanden erklären. Ich glaube, er schalte die Möglichkeit eines Missverständnisses aus. Man kann das Wort «Bedingungen» verschieden auslegen. Wir in der Kommission haben erklärt, dass wir es ganz genau gleich auffassen wie Herr Scherer seinen letzten Absatz auffasst.

Ich habe damals als Berichterstatter ebenfalls die Erklärung abgegeben: «Dem Antrag des Herrn Kollegen Scherer kann ich persönlich zustimmen und wenn kein Mitglied der Kommission sich darüber ausspricht, so nehme ich an, dass auch die übrigen Mitglieder der Kommission damit einverstanden sind.» Es hat sich damals kein Mitglied der Kommission etwa für Beibehaltung des ursprünglichen Antrages ausgesprochen, und auch kein Mitglied des Rates. Es wurde aber dennoch abgestimmt und bei der Abstimmung ist das interessante Resultat herausgekommen, dass der Antrag Scherer nur 12 Stimmen erhielt, während für den ursprünglichen Antrag der Kommission 14 Stimmen abgegeben worden sind.

Nun hat der Nationalrat den Wortlaut nach Antrag des Herrn Scherer aufgenommen, sodass nun das erste Alinea von Art. 69 ter lautet: «Die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer steht dem Bunde zu.» Die Kommission befasste sich neuerdings mit dieser Sache und fand wiederum, dass die Fassung nach dem früheren Antrag Scherer, die vom Nationalrat beschlossen wurde, derjenigen der Kommission des Ständerates vorzuziehen sei. Wir beantragen Ihnen deshalb Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Es ist im französischen Text noch eine Abänderung redaktioneller Natur hervorzuheben. Der Nationalrat setzte an Stelle der Worte: «Les permis cantonaux... die Worte: «les autorisations cantonales...» Diese Ausdrucksweise ist dem deutschen Text besser angepasst und auch verständlicher. Wir beantragen Ihnen auch diesem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

Angenommen. — *Adopté.*

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bundesrechtliche Regelung.

Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1925
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1862
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.06.1925
Date	
Data	
Seite	240-240
Page	
Pagina	
Ref. No	20 029 920

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

opinions exprimées par les différents orateurs. J'ai constaté que personne ne s'est prononcé en faveur du monopole pur. Cette solution n'aurait la sympathie, ni l'adhésion de personne aux Chambres. Peut-être se trouvera-t-il un parti politique qui souhaite l'introduction du monopole pur pour d'autres raisons; dans tous les cas, je ne pense pas qu'un tel monopole puisse être introduit.

La question soulevée par le monopole pur ou monopole limité est d'une importance tout à fait secondaire. Le principal problème qui se pose est celui-ci: Voulons-nous le monopole ou ne le voulons-nous pas? Voulons-nous soustraire à l'initiative privée cette activité pour la donner à l'Etat ou voulons-nous continuer le système actuel? La question de savoir si le monopole doit être administré séparément ou non ne peut compromettre le principe, et c'est la question de principe qui mérite d'être discutée et tranchée.

J'ai cru de mon devoir de vous présenter ces quelques observations. Je ne me fais point illusion sur le résultat de mes déclarations. Je reconnais que les meilleurs d'entre nous sont d'une opinion contraire, et je regrette infiniment de n'avoir pu les suivre sur ce terrain; mais parfois ceux qui sont le plus portés aux transactions ou à la conciliation sont têtus. Quant à moi, c'est une des premières fois que je défends une opinion contre tous: « oratio solo », dit le proverbe italien.

Eh bien, Messieurs, je vous prie de penser que je n'ai pas eu l'illusion de vous persuader, mais que j'ai la certitude d'avoir répondu à un devoir de conscience.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Vormittagssitzung vom 19. Juni 1925. Séance du matin du 19 juin 1925.

Vorsitz — Présidence: Hr. *Andermatt*.

1943. Erneuerung des Privilegs der Nationalbank. Renouvellement du privilège de la banque nationale.

(Siehe Seite 111 hiervor. — Voir page 111 ci-devant.)
Beschluss des Nationalrates vom 12. Juni 1925. — Décision du Conseil national du 12 juin 1925.

Redaktionelle Bereinigung. — *Rédaction définitive.*

Bolli, Berichterstatter: Im deutschen Text ist keine Aenderung des Wortlautes der bundesrätlichen Vorlage vorgenommen worden, wohl aber hat der französische Text im Titel, Ingress und in der Fassung des Artikels selbst verbessert werden müssen. Von materieller Bedeutung sind diese Aenderungen durchaus nicht; es handelt sich lediglich um die Wahrung der Klarheit und Schönheit der französischen Sprache. Ich beantrage Annahme.

Schlussabstimmung. — *Votation finale.*

Für Annahme des Gesetzesentwurfes 27 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

1862. Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bundesrechtliche Regelung.

Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.

(Siehe Seite 240 hiervor. — Voir page 240 ci-devant.)

Redaktionelle Bereinigung. — *Rédaction définitive.*

Hildebrand, Berichterstatter: Zur Redaktion sind keine Bemerkungen zu machen; es ist lediglich eine kleine Vereinfachung vorgenommen worden.

Schlussabstimmung. — *Votation finale.*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 29 Stimmen

An den Bundesrat.
(Au Conseil fédéral.)

1796. Zollgesetz. Revision.

Loi sur les douanes. Revision.

Differenzen. — *Divergences.*

(Siehe Seite 212 hiervor. — Voir page 212 ci-devant.)
Beschluss des Nationalrates vom 18. Juni 1925. — Décision du Conseil national du 18 juin 1925.

Art. 14, Ziff. 7.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission.

Adhésion à la décision du Conseil national.

Bolli, Berichterstatter: Es sind nur noch drei Differenzen zu erledigen, und ich will zum voraus bemerken, dass wir bei allen Zustimmung zum Nationalrat beantragen.

Die erste findet sich bei Art. 14, Ziff. 17, wo für das Kriegsmaterial des Bundes Zollfreiheit vorgesehen ist. Die bundesrätliche Vorlage hatte, wie schon das bisherige Gesetz, beigefügt: «unter Vorbehalt der Nichtweiterveräußerung im Inland». Diesen Vorbehalt hatten wir gestrichen, aus dem Ihnen bekannten Grund der Selbstverständlichkeit. Der Nationalrat hat den Satz wieder aufgenommen. Wir finden die Sache nicht bedeutend genug, um hier eine Differenz zu belassen. Dabei gehen wir überhaupt davon aus und das wurde in der Kommission ausdrücklich gesagt, dass in dieser Materie die zustän-

Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bundesrechtliche Regelung.

Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1925
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1862
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.06.1925
Date	
Data	
Seite	293-293
Page	
Pagina	
Ref. No	20 029 926

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.