

Zur Revision der Niederlassungsverträge

Autor(en): **Burckhardt, Walter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur**

Band (Jahr): **1 (1921-1922)**

Heft 6

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-154011>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Schweizerische Monatshefte * für Politik und Kultur *

Verlag der Genossenschaft zur Herausgabe der Schweizerischen Monatshefte für
Politik und Kultur, Basel. • Schriftleiter Dr. Hans Dehler.

Bezugspreis Fr. 16.— für das Ganzjahr; Fr. 4.25 für das Vierteljahr. Einzelhefte Fr. 1.50.
Ueber die Bezugsbedingungen für das Ausland gibt der Verlag Auskunft.

Bezug durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag Zürich, Steinhalbenstr. 66. Die Bestellung beim
Verlag erfolgt am besten durch Einzahlung des Bezugspreises auf unsere Postcheck-Rechnung V 5125, Basel.
Bestellungen aus dem Auslande nur direkt beim Verlag.

1. Jahrgang

September 1921

Heft 6

Zur Revision der Niederlassungsverträge.

Von

Professor Walter Burckhardt = Bern.

Trotz der außergewöhnlich starken Ueberfremdung der Schweiz und der Rückständigkeit ihres Einbürgerungsrechtes begegnen die von den Einsichtigsten empfohlenen Vorschläge zur Erleichterung der Aufnahme ins Schweizerbürgerrecht starkem Widerstreben; es berührt weite Kreise unsympathisch, daß wir ganze Kategorien von Ausländern, gewissermaßen in Bausch und Bogen als Schweizerbürger erklären sollen, lediglich weil sie oder ihre Eltern sich eine längere Zeit bei uns aufgehalten haben. Und doch läßt sich die Gefahr einer so starken ausländischen Bevölkerung, wie wir sie jetzt haben, nicht verkennen und läßt sich auch nicht leugnen, daß es keinen vernünftigen Sinn hat, Ausländer, die sich dauernd bei uns niedergelassen haben, die tatsächlich unserm Lande angehören, unser Leben leben und deren Töchter unsere Söhne heiraten, die tatsächlich auch nicht mehr weg zu bringen sind, auf Generationen hinaus vom Landrecht auszuschließen. Ausländerfamilien, die einmal dauernd in der Schweiz niedergelassen sind, müssen auch einmal zu Schweizerbürgern gemacht werden, nicht nur wenn sie es wollen und bezahlen können, sondern auch weil es im allgemeinen Interesse des Landes selbst ist. Nicht gegen diesen berechtigten Grundgedanken richtet sich wohl der Widerstand der Gegner der Zwangseinbürgerung, sondern gegen eine damit verbundene ungewollte Folge, die sich aus der Verbindung dieser Zwangseinbürgerung mit unserer bisherigen Niederlassungspolitik ergibt.

Jene zahlreichen Gegner der Einbürgerungsreform empfinden es, wie mir scheint (vielleicht ohne sich dessen immer klar bewußt zu werden), als einen unerträglichen Zwang, daß die Ausländer nach Belieben darüber sollen entscheiden können, ob sie sich in der Schweiz oder anderwärts niederlassen wollen, und daß wir dann von Gesetzeswegen gezwungen sein sollen, sie ins Bürgerrecht aufzunehmen, wenn sie lange genug hier gewohnt haben. „Wenn sich die Freiheit der Niederlassung auf Grund der Verträge oder des allgemeinen Völkerrechts nicht einschränken läßt, so wollen wir wenigstens nicht

verpflichtet sein, sie unbesehen zu unsern Mitbürgern zu machen.“ Und dieser Gedanke hat etwas berechtigtes. Wenn alle niedergelassenen Ausländer in der zweiten Generation sozusagen ungehebt Schweizer werden sollen, so soll man die Ausländer bei der Niederlassung zuverlässig sieben.

Es ist das Gefühl, daß wir unsere völkische Individualität nicht verleugnen und wegwerfen sollen, das hier zum Ausdruck kommt, und dieses Gefühl ist berechtigt.

Als Rechtsbegriff ist jeder Staat dem andern gleich, wie jeder Mensch als rechtliche Persönlichkeit dem andern gleichsteht; aber jeder Staat ist, wie jeder Mensch, auch eine Individualität, d. h. ein Einzelwesen, mit einzigartigen Eigenschaften, die sich nur bei ihm in dieser Weise zusammenfinden. Jeder Staat hat eine Verfassung, ein Gebiet und ein Volk; und rechtlich ist es durchaus gleichgiltig, welches diese Verfassung, dieses Gebiet und dieses Volk seien. Aber tatsächlich hat jeder Staat ein anderes Gebiet und ein anderes Volk, und es ist für jeden keineswegs gleichgiltig, wie diese Elemente beschaffen seien. Sie gerade, in ihrer Besonderheit, machen seine Individualität aus. Die Individualität aber macht die Eigenart des Staates, wie des Menschen. Die Eigenart ist nicht sein oberstes Gesetz, aber das Maß seines Schaffens und Wirkens im Rahmen des allgemeinen Gesetzes. Jeder Einzelne muß sich dem allgemeinen Gesetz unterordnen; aber was er in dieser Ordnung leisten und erreichen kann, das hängt von seiner Individualität ab, von seiner Veranlagung, seinem Charakter.

Was die Individualität eines Staates ausmacht, ist aber vor allem sein Volk; der Charakter des Staatsvolkes wird schließlich auch (wenn nicht ausschließlich, so doch zum großen Teil) sein Recht, seine Kultur, sein geistiges Leben bestimmen, vielmehr als das Gebiet. Die Buren in Südafrika sind Niederländer geblieben; die Kolonisten in Nordamerika Engländer. Verändert sich aber die Zusammensetzung des Volkes, so verändert sich auch die ganze ethnische Individualität: die modernen Griechen und Römer sind ein anderes Volk als die alten.

Wenn wir also die Eigenart unseres Volkes wahren wollen, können wir der Bevölkerungsbewegung nicht gleichgiltig gegenüberstehen, sondern müssen suchen, sie in die unsern Charakter entsprechenden Bahnen zu leiten.

Allerdings darf ein Volk nicht als ein unwandelbares Gegebenes betrachtet werden. Es erneuert sich und muß sich erneuern: es könnte sich nicht ohne Schaden abschließen. Aber nicht blindlings und haltlos soll es sich den anderen hingeben, sondern in bewußter Beschränkung.

Geschichtlich betrachtet erscheinen allerdings die großen Bevölkerungsbewegungen als beinahe unwiderstehliche Naturereignisse, die sich durch menschliche Gesetze und Vorschriften nicht meistern lassen; und mitunter, in Zeiten der Umwälzung, mag das auch nicht möglich sein. Für gewöhnlich aber vollziehen sich doch diese Bewegungen in den Formen des Rechtes, und mit der Aufgabe, diese Normen zu bestimmen, erwächst dem Staate auch die Pflicht, durch das Recht jene soziale Erscheinung zu leiten; oder soll er, weil er sie nicht beliebig regeln kann, gar keine Regeln aufstellen? Mit der Pflicht und der Befugnis, die Normen aufzustellen, unter welchen sich die Ein- und Auswanderung abspielen soll, erwächst dem Staate auch

die Pflicht, sich über die Wirkungen dieser Wanderungen auf das Volksganze Rechenschaft zu geben, sich einen Plan zu machen und diesen Plan, soweit eben möglich, mit seinen Regeln zu verwirklichen. Solange er Fremden-gesetze macht und Niederlassungsverträge schließt, darf er den Zu- und Abwanderungsstrom nicht als ein unabänderliches Naturereignis betrachten, das nur amtlich registriert werden könnte; er muß dazu Stellung nehmen, und dem Strom ein Bett graben oder einen Damm entgegensehen, je nachdem er ihn für nützlich oder schädlich hält.

Aber ist es nicht, wird man zum anderen einwenden, ein beschränkter Standpunkt des Bewertens, seine Individualität zum Maßstab aller anderen zu nehmen und die ganze Welt gewissermaßen an sich messen zu wollen?

Darauf ist zweierlei zu antworten:

1. Daß die gegebene Individualität, wie sie sich zufällig vorfindet, allerdings nicht einen allgemeingiltigen Maßstab abgeben kann; nicht einmal für das betreffende Individuum selbst (wenn sich das ohne Widerspruch sagen läßt). Es hat Völker gegeben, die sich ausgelebt hatten und erschlafften; die durch neues Blut aufgefrischt werden mußten, um lebenskräftig zu werden. Aber das bedeutet doch nicht, daß ein Volk, das die Kraft zu leben und zu schaffen in sich spürt, wie das unsrige, sich ohne Grund aufgeben und gleichgiltig jedes fremde Element aufnehmen soll.

2. Daß es sich nicht darum handelt, das eigene Volk als das höchste, begabteste, sittlichste auszurufen und die anderen, weil sie anders sind, gering zu schätzen, sondern nur um die Frage, ob unser Volk, wie es ist, wert ist, als eines unter vielen weiter zu bestehen. Und das dürfen wir wohl bejahen. Deshalb müssen wir es auch verteidigen. Nicht aus Selbstüberhebung, sondern aus dem Bewußtsein, daß es an uns ist, das Gute, das in unserer Eigenart steckt, zu erhalten und zu schützen. Was wir haben, wissen wir; was aus einer Blutmischung entstehen würde, wissen wir nicht. Der geschichtliche Zusammenhang, der einem Volk den natürlichen Kulturschatz bietet, würde verloren gehen.

Der Standpunkt des Staatsmannes, der Regierung, ist hier nicht derselbe, wie der des Privaten. Im privaten und persönlichen Verkehr mag die Ueberhebung des Einen gegenüber dem Angehörigen eines anderen Volksstammes engherzig und abgeschmackt sein; als staatspolitische Maxime kann sie notwendig sein, wenn die Eigenart des Volkes nicht dem Zufalle überlassen werden soll. Der Einzelne soll sich so verhalten, wie es ihm Recht und Sittlichkeit vorschreiben und jedem gegenüber; denn wir alle sind zur Vollkommenheit berufen. Der Einzelne kann sich nicht zur Entschuldigung auf seinen eigenen mangelhaften Willen oder auf die noch größeren Mängel der anderen berufen. Der Staatsmann dagegen muß mit der Unvollkommenheit des Einzelnen rechnen und seine Gesetze demgemäß einrichten. Ideale Einwanderer wären für ideale Landesbewohner kein Schaden; sie sind aber beide nicht ideal, und wenn auch der Einzelne sich auf seine Unvollkommenheit nicht berufen und sagen darf, der Eine: ich bin weniger fleißig, und deshalb werde ich im Kampf mit dem Ausländer unterliegen; der Andere: ich bin rücksichtsloser und werde mich gegenüber dem Inländer

durchsetzen, so muß doch der Staatsmann diese Unvollkommenheiten als gegebene Tatsachen berücksichtigen und demgemäß handeln. Pflicht des einzelnen wäre es, sich mit dem anderen zu vertragen und seine guten Fähigkeiten in den Dienst des Ganzen zu stellen; tatsächlich, erfahrungsgemäß aber, lassen viele ihre Fähigkeiten unbenutzt oder betätigen ihre schlechten Anlagen; und dieser Tatsache muß derjenige Rechnung tragen, der die Einwanderung rechtlich zu ordnen hat. Eine Verschiedenheit des Standpunktes, nebenbei gesagt, die oft verkannt wird und dem Gesetzgeber den Vorwurf der Grundlosigkeit, der Kompromißpolitik einträgt.

Betrachtet man die Einwanderung unter diesem Gesichtspunkte, so wird man es berechtigt finden, die Einwanderer nicht nur vom persönlich-ethischen, vom politischen und vom wirtschaftlichen Standpunkt aus zu beurteilen, sondern auch vom ethnischen; mit andern Worten, man wird darauf sehen müssen, daß wir nicht nur die persönlich Defekten, die politisch Gefährlichen und die wirtschaftlich Nutzlosen oder Schädlichen abweisen, sondern auch diejenigen, welche die ethnische Zusammensetzung unseres Volksstammes oder besser gesagt: unserer Volksstämme wesentlich alterieren.

Nun ist die schweizerische Bevölkerung in der Hauptsache aus Alemannen, Burgundern und Lombarden (nebst Romanen) gebildet und daher bilden das natürliche Einzugsgebiet der schweizerischen Einwanderung Süddeutschland, Ostfrankreich und Oberitalien. Wenn wir den Zuzug auf die Einwohnerchaft dieser Gebiete beschränken könnten, würde das unsere Eigenart am besten erhalten. Allein das ist bei der gegenwärtigen Gestaltung der Staaten selbstverständlich nicht möglich: die Schweiz kann rechtlich nicht differenzieren zwischen den verschiedenen Teilen eines und desselben Staates; sie muß alle Angehörigen eines Staates rechtlich gleich behandeln, und sie muß mit unseren Nachbarstaaten eine gewisse Freiheit des Personenumtausches aufrecht erhalten, sofern sie nur die Möglichkeit behält, sich gegen allzustarken Zudrang zu wehren. Dagegen braucht sie nicht gleiches Recht und gleiches Verfahren gegenüber allen Staaten gelten zu lassen, sondern sie kann und hat alle Veranlassung dazu, den Zuzug aus Staaten fremder Volksstämme in engen Schranken zu halten. Ich denke hier namentlich an die außereuropäischen und die osteuropäischen Staaten slavischer Bevölkerung mit starkem jüdischem Einschlag. Wir haben bis jetzt eine jüdische Frage in der Schweiz nicht gehabt und den Antisemitismus nicht gekannt, weil die, übrigens relativ wenig zahlreichen, alteingesessenen Juden gute Schweizer sind und in unserem Volksleben keine Sonderstellung einnehmen. Seit einigen Jahrzehnten und namentlich seit dem Kriege, wohl infolge der nationalen und sozialen Kämpfe, die sich im östlichen Europa abspielen, hat eine verhältnismäßig sehr starke Einwanderung sogenannter Ostjuden eingesetzt (morgen können es Slaven, übermorgen Mongolen sein). Voraussichtlich werden sich diese Einwanderer in der Hauptsache nicht der Landwirtschaft und den Handarbeiten zuwenden, sondern dem Handel, der Finanz, der Großindustrie, den akademischen Berufen, dem Zeitungswesen und damit auch der Politik, dadurch, wie überhaupt durch die allzurache Einströmung von Ausländern, werden gerade die für unsere internationalen Beziehungen wichtigsten Berufe ihren schweizerischen Charakter verlieren und einen inter-

nationalen Zug annehmen. Können wir aber nicht mehr als ein national ausgeprägtes Staatsgebilde gelten, sieht man uns nur mehr als eine Art internationales Handelsemporium mitten unter nationalen Staaten an, so büßt unser Staat auch in den Augen dieser Staaten seine Existenzberechtigung ein und wird bei der nächsten größeren Umwälzung ohne Gewissensbisse nach Konvenienz aufgeteilt oder einverleibt werden. Die nationale Eigenart ist es schließlich, die die Ueberzeugung begründet, daß die Schweiz nicht bloß ein geographischer Begriff, ein zufälliger Ausschnitt aus Europa ist, sondern ein Land mit eigenem Leben und eigener Bedeutung. Um diese Eigenart, die sich nicht in äußern Merkmalen kund tut und sich nicht statistisch nachweisen läßt, aber ebenso sicher empfunden wird, wie die Individualität eines Einzelnen, zu erhalten, muß einerseits verhindert werden, daß unser Land durch politisch fremde, wenn auch stammesverwandte Einwanderer überflutet werde, andererseits daß es durch stammesfremde in seiner ethnischen Zusammensetzung wesentlich verändert werde. Der Einwanderung aus den natürlichen Einzugsgebieten bedürfen wir bis zu einem gewissen Maße wirtschaftlich und kulturell; der Einwanderung aus den anderen bedürfen wir nicht. Wir können uns also gegen diese ohne Schaden mehr abschließen als gegen jene.

Hermetisch können wir uns natürlich auch gegen allogene Staaten nicht abschließen: einzelne werden wir immer aus humanitärem, persönlichem und auch aus eigenem Interesse aufnehmen; aber nur ausnahmsweise. Es handelt sich hier nur um eine allgemeine Richtlinie, über die wir uns aber doch klar werden müssen. Sind wir aber, völkerrechtlich und staatsrechtlich, frei, den Ausländern die Niederlassung zu gewähren oder zu verweigern?

Völkerrechtlich waren wir bisher allerdings gebunden durch die Niederlassungsverträge; wir mußten, wie unsere Vertragsgegner auch, seine Angehörigen, die nicht persönlich zu beanstanden waren und ihre Ausweispapiere hatten, in beliebiger Zahl aufnehmen. Allein tatsächlich hatten sich die Staaten schon während des Krieges nicht mehr an diesen Grundsatz gehalten, sondern nach eigenem Ermessen die Grenzen geöffnet oder geschlossen. Und jetzt, wo die Niederlassungsverträge erneuert werden sollen, werden wohl die meisten anderen Staaten selbst die frühere Pflicht zu unbegrenzter Aufnahme von Ausländern nicht mehr anerkennen wollen. Will man sich aber die Möglichkeit vorbehalten, gewissermaßen nach Bedürfnis Ausländer aufzunehmen oder abzuweisen, auch solche abzuweisen, die persönlich untadelhaft sind, so bleibt wohl nur die Lösung, daß sich rechtlich kein Staat verpflichtet, die Angehörigen des anderen aufzunehmen und die Niederlassungsverträge nicht mehr das Recht auf Niederlassung stipulieren, sondern bloß die Bedingungen, welche der sich Niederlassende jedenfalls erfüllen muß, die Formalien der Niederlassungsgewährung und -entziehung und die Rechtsstellung des Niedergelassenen im Lande, das ihn aufgenommen hat. Alle vermittelnden Lösungen, die auf eine irgendwie beschränkte Aufnahmepflicht hinausgehen, sind meines Erachtens in der Durchführung unsicher oder geradezu undurchführbar. Wird dagegen gar keine Aufnahmepflicht stipuliert, so weiß jeder Staat, daß der andere seine Angehörigen nicht aufzunehmen verpflichtet ist, sondern sie nur aufnehmen wird, soweit er Interesse daran

hat. Das ist ein klarer Rechtsstandpunkt, der uns gegenüber den Ausländern die gewünschte Bewegungsfreiheit gibt und unsere eigenen Angehörigen im Ausland tatsächlich kaum schlechter stellt als sie es bisher waren. In der Schweiz wird es dann sein, diese Freiheit gegenüber den einen Staaten mehr, gegenüber den anderen weniger auszunutzen.

Damit das aber wirksam geschehe, muß es einheitlich geschehen. Wenn jeder Kanton seine eigene Niederlassungspolitik befolgt, werden wir sicher gar nichts erreichen und gar keine Politik befolgen können. Die Leitung, das ist klar, muß einheitlich sein, also eidgenössisch. Eine eidgenössische Stelle muß darüber wachen, daß die Niederlassungsbewilligungen, nicht die kurzfristigen Einreise- und Aufenthaltswilligungen, überall nach einheitlichen Richtlinien erteilt werden, und das ist ja bei einer Angelegenheit von dieser nationalen Bedeutung nur natürlich. Deshalb darf die eidgenössische Fremdenkontrolle, über die so viel Uebles gesagt worden ist, nicht ganz aufgehoben werden; die Kontrolle der Niederlassung muß bleiben, und wenn die verfassungsrechtlichen Grundlagen dazu nicht vorhanden sind, müssen sie geschaffen werden. Das ist eine ebenso dringende Forderung planmäßiger Fremdenpolitik wie die Reform des Einbürgerungsrechts.

Die Vorgeschichte des Weltkrieges.

Von

Professor Hermann Bächtold - Basel.

I.

Ueber die Möglichkeit einer zuverlässigen Vorgeschichte des Weltkrieges wird bei uns zumeist recht skeptisch geurteilt. Man hält das bisher veröffentlichte Quellenmaterial noch für allzu unvollständig und einseitig. In auffälligem Kontrast zu dieser Auffassung steht allerdings die Tatsache, daß doch die meisten dann und wann verraten, daß sie eine irgendwie bestimmte Ansicht über die „Schuld“ und Verantwortlichkeit an diesem Krieg besitzen. Die Frage darnach wird auch nicht zur Ruhe kommen, selbst wenn man es für belanglos hält, daß die siegreiche Kriegspartei die maßlose Härte der Friedensartikel sittlich mit der Schuld der Unterlegenen am Kriegsausbruch begründet. Presse und politische Propaganda halten die Frage ja tagtäglich wach. Sie ist allerdings auf diesem Terrain zumeist kläglich aufgehoben. Da wird mit schnellfertigen Urteilen nicht nur auf Grund des unvollständigen Quellenmaterials gearbeitet, sondern durchweg auch nur mit unvollständiger Benutzung desjenigen Quellenmaterials, das wirklich zur Verfügung steht. Tatsächlich ist es nämlich bereits von riesigem Umfange, und nicht so steht es, daß die Genesis dieses Krieges gegenüber der Entstehung anderer Kriege in besonderem Grade unerforschlich wäre; vielmehr vermag die geschichtliche Forschung über sie bereits ein im Verhältnis ausnehmend klares Licht zu verbreiten. Das trifft ins-