

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

Band: 56 (1937)

Artikel: Das Schweizerbürgerrecht

Autor: Ruth, Max

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-896320>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 13.10.2024

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

Das Schweizerbürgerrecht.

Referat von Dr. Max Ruth, Bern.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Vorwort	2a
Erstes Kapitel: Das bestehende Recht	5a
I. Allgemeines	5a
a) Wesen des Bürgerrechts. Ziff. 1	5a
b) Die Rechtsquellen. Ziff. 2	7a
c) Schweizerbürgerrecht und Kantonsbürgerrecht. Ziff. 3	7a
d) Verfahren in Streitfällen. Ziff. 4	10a
II. Die Grundsätze. Ziff. 5	11a
III. Die Erwerbs- und Verlustgründe	12a
a) Die Erwerbsgründe. Ziff. 6	12a
1. Automatischer Erwerb	12a
2. Verleihung des Bürgerrechts	13a
b) Die Verlustgründe	13a
1. Automatischer Verlust. Ziff. 7	14a
2. Verlust durch behördliche Verfügung. Ziff. 8	16a
IV. Die Verfahren bei Erwerb und Verlust durch behördliche Verfügung	16a
a) Das Einbürgerungsverfahren. Ziff. 9	16a
b) Das Wiedereinbürgerungsverfahren. Ziff. 10—12	19a
c) Die Zwangseinbürgerung Staatenloser. Ziff. 13 .	22a
d) Das Verfahren bei Entlassung zufolge Verzichtes. Ziff. 14	22a
V. Der Optionsvertrag mit Frankreich. Ziff. 15 . . .	23a
Zweites Kapitel: Die Grundlagen unseres Staatsangehörigkeitsrechts	26a
I. Abschnitt: Das Wesen des Bürgerrechts. Ziff. 16—20	26a
II. „ Die Aufgabe des Staatsangehörigkeitsrechts. Ziff. 21—25	33a

III. Abschnitt: Die internationale Lage. Ziff. 26—32	39a
IV. „ Die Anpassung. Ziff. 33—41	49a
V. „ Das Überfremdungsproblem. Ziff. 42—47	62a
VI. „ Die Aufnahmepolitik. Ziff. 48—56	71a
Drittes Kapitel: Einzelkritik und Anregungen	82a
Vorbemerkung. Ziff. 57	82a
I. Abschnitt: Erwerb des Bürgerrechts	82a
a) Art. 44 der B.Verf. — Zwangseinbürgerung. Ziff. 58—61	82a
b) Die Einbürgerung (gemäss Bürgerrechtsgesetz)	88a
1. Domizilerfordernisse. Ziff. 62—64	88a
2. Das Doppelbürgerrecht. Ziff. 65	93a
3. Das Verfahren. Ziff. 66—71	94a
4. Das Rekursverfahren. Ziff. 72—74	104a
5. Nichtigerklärung und Widerruf. Ziff. 75	108a
6. Die Miteinbürgerung der Familie. Ziff. 76—79	109a
7. Einige weitere die Einbürgerung betreffende Fragen. Ziff. 80	115a
c) Die Wiedereinbürgerung. Ziff. 81	117a
d) Die Zwangseinbürgerung Staatenloser. Ziff. 82	118a
II. Abschnitt: Der Verlust des Bürgerrechts	119a
a) Der Verlust durch generationenlange Abwesenheit. Ziff. 83—86	119a
b) Der Verlust durch Eheschluss. Die Forderungen der Frauenrechtlerinnen. Ziff. 87—96	126a
c) Der Verzicht. Ziff. 97	140a
III. Abschnitt: Streitfälle. Entscheidende Behörde. Ziff. 98—102	142a
Schlusswort: Das Programm der nächsten Zukunft. Ziff. 103, 104	149a

Vorwort.

Das vorliegende Referat ist eine Privatarbeit des Verfassers und hat mit seiner amtlichen Stellung nichts zu tun. Er spricht darin seine persönlichen Ansichten aus, und dies vermag die Behörden, insbesondere auch die Behörde, der er angehört, in keiner Weise zu binden. Der Verfasser möchte auch sich selbst nicht an das hier

Gesagte binden; er muss sich vorbehalten, seine Ansichten zu ändern. Weil diese Arbeit eine rechtskritische ist, können von ihr überhaupt nicht massgebende, irgendeiner Autorität teilhaftige Ergebnisse erwartet werden, sondern nur Fragestellungen, Sammlung von Material, Anregungen und sonstiger Stoff für eigenes Nachdenken und für weitere Diskussion.

Die Arbeit entspricht ihrem Titel nur in beschränktem Umfang. Sie befasst sich nur mit Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts, nicht aber mit den aus dem Bürgerrecht sich ergebenden mannigfaltigen Rechten und Pflichten des Bürgers. Es ist also nur von dem die Rede, was der Jurist das Staatsangehörigkeitsrecht nennt. Der Verfasser musste aber seinen Gegenstand noch weiter einschränken. Es ist hier nicht möglich, das bestehende Recht einigermaßen ausführlich oder gar erschöpfend zu behandeln. Ein kurzer Abriss muss genügen; er kann dies um so eher, als die grosse Masse der Einzelheiten und Sonderfälle für das Ganze von untergeordneter Bedeutung ist. Dieser Abriss dient nur als Einleitung für die kritische Betrachtung unseres Staatsangehörigkeitsrechtes, die den eigentlichen Gegenstand dieser Arbeit bildet.

Man kann bezweifeln, ob eine solche zeitgemäss sei. Gewiss hat unser Staatsangehörigkeitsrecht erhebliche Mängel. Der Verfasser hegt aber nicht etwa die Illusion, dass es genügt, sie darzulegen, um sie auch zum Verschwinden zu bringen, selbst wenn einleuchtende Abänderungsvorschläge gemacht würden. Die Volksstimmung ist zur Zeit so, dass die Aussichten auf eine Verbesserung des bestehenden Rechtes gering zu sein scheinen. Die kritische Betrachtung unseres Staatsangehörigkeitsrechtes sollte aber trotzdem nicht ohne Sinn und Nutzen sein. Was zu tun ist, muss doch einmal getan werden, und es ist nie zu früh, sich darauf vorzubereiten. Wenn die Volksstimmung richtigen Lösungen ungünstig ist, muss man sie eben für diese zu gewinnen suchen.

Was das Richtige sei, ist allerdings Ansichtssache und kann auf unserm stark in die Politik hineinreichenden Gebiet nicht streng wissenschaftlich bewiesen werden. Der Verfasser rechnet mit Widerspruch gegen die von ihm vertretenen Ansichten, ihre Ergebnisse und seine Vorschläge. Dagegen ist ihm an Zustimmung gelegen zu der Methode seiner Kritik, weil er überzeugt ist, dass nur sie zu richtigen Ergebnissen führen kann (die nicht mit den seinigen übereinzustimmen brauchen). Diese Methode ist alt, aber mühsam und darum nicht sonderlich beliebt. Sie besteht darin, die Arbeit des Gesetzgebers noch einmal zu tun, ausgehend natürlich von den heutigen Verhältnissen, und zwar so, als ob alles neu zu schaffen wäre. Was man gewöhnlich Kritik nennt, d. h. der Widerspruch zum Bestehenden, ergibt sich dann gewissermassen ungesucht, insoweit eben das Ergebnis dieser „Wiedererwägung“ mit der bestehenden Regelung nicht übereinstimmt. Die „Mängelrüge“ ist für diese systematische Kritik nicht Ausgangspunkt und Zweck, sondern lediglich Ergebnis der Denkarbeit. Die entgegengesetzte Methode, die von den vermeintlichen Mängeln ausgeht und oft an ihnen kleben bleibt, birgt grosse Gefahren; sie verführt zu leichtfertiger Annahme von Mängeln, nimmt es meist zu leicht mit der Abhilfe und arbeitet dabei oft mit Schlagworten und falsch angebrachten, zuweilen auch falschen Gefühlen.

Wir können ein Gesetz weder richtig verstehen noch es kritisieren und korrigieren, ohne uns in die Rolle des Gesetzgebers hineinzudenken. Dieser ist aber eine imaginäre Person, er lebt nur in unserm Hirn und kann darum auch seine Gedanken nicht anderswoher haben. Die Forderung gesetzgeberischer Auslegung und Kritik bedeutet daher, dem Gesetzgeber unsere besten Gedanken zu leihen, d. h. unter voller gesetzgeberischer Verantwortung das Recht auszulegen und zu kritisieren.

Erstes Kapitel:

Das bestehende Recht.**I. Allgemeines.**

a) Wesen des Bürgerrechts.

1. Die Staatsangehörigkeit, oder wie wir Schweizer lieber sagen: das Bürgerrecht, ist ein Rechtsverhältnis zum Staat, und zwar das umfassendste und inhaltsreichste, das die Person zum Angehörigen oder Bürger des Staates macht. Sein Inhalt besteht aus einer Menge von Pflichten und Rechten, die in die verschiedensten andern Rechtsverhältnisse des Menschen eingreifen und ihm in diesen eine besondere, dem Nichtbürger nicht zukommende Rechtsstellung verschaffen. Dieser Inhalt des Bürgerrechts müsste somit aus den verschiedensten Gebieten namentlich des öffentlichen, aber auch des privaten Rechtes zusammengestellt werden. — Allerdings stellt Art. 4 der Bundesverfassung den klassischen Satz auf: „Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich.“ Aber das Gesetz ist nicht für alle Schweizer gleich; es behandelt sie verschieden je nach sachlichen Verschiedenheiten, den Unmündigen anders als den Mündigen, den Bürger mit Wohnsitz in der Schweiz anders als den Auslandschweizer, die Frau anders als den Mann, den Soldaten anders als den Offizier oder den Dienstuntauglichen — um nur wenige Beispiele zu geben. Der Inhalt des Bürgerrechts, d. h. die aus ihm sich ergebenden Rechte und Pflichten, ist demnach von Bürger zu Bürger verschieden; er wechselt aber auch beim einzelnen Menschen; das Verhältnis des Kindes zum Staat ist z. B. sehr wesentlich verschieden von dem des Mannes oder des Greises.

Trotzdem ist das Bürgerrecht etwas Ganzes, Unteilbares, Absolutes, etwas, das man hat oder nicht hat, das man aber nicht teilweise oder bedingt oder verändert haben kann, und das somit alle in gleicher Weise haben oder nicht haben. Es gibt bei uns keine Klassen von Bürgern,

auch keine Unterschiede im Bürgerrecht nach der Art seines Erwerbes oder der Dauer seines Besitzes. Mögen die einzelnen Rechtsgebiete, wo von den Rechten und Pflichten des Bürgers unter diesen oder jenen Verhältnissen die Rede ist, Unterschiede machen, das Staatsangehörigkeitsrecht macht keine solchen. Es kennt nur ein Bürgerrecht, — das Bürgerrecht, das es als einen festen Besitz oder Zustand, einen Bestandteil des Status — gleich dem Familienstand — betrachtet, und es fragt nur, ob eine Person Bürger sei oder nicht. Es regelt darum lediglich den Erwerb und Verlust des Bürgerrechts; zwischen beiden liegt das eine und unteilbare Bürgerrecht. Man könnte hieraus schliessen, dass wenigstens für das Staatsangehörigkeitsrecht das Bürgerrecht inhaltlos sei. Das trifft aber unseres Erachtens nicht ganz zu. Das Staatsangehörigkeitsrecht enthält vielmehr stillschweigend die Regel, dass jeder Schweizer in jedem andern Rechtsgebiet als solcher behandelt werden muss, dass demnach Unterschiede in der Behandlung nur dann gemacht werden dürfen, wenn das Recht jenes Rechtsgebietes dies vorsieht. Diese Regel gehört zum Staatsangehörigkeitsrecht, schon weil dieses auch anders könnte, d. h. selbst unterschiedliche Behandlung vorsehen könnte, wie dies hinsichtlich der Neubürger auch schon verschiedentlich vorgeschlagen wurde (Gewährung des Stimm- und Wahlrechtes erst nach einer bestimmten Frist). Sie ist übrigens enthalten in dem Satz, dass alle Schweizer vor dem Gesetze gleich seien. (Siehe auch Art. 60 Bundesverfassung.) Sehen wir von dieser Regel ab, die das sonst ganz isoliert dastehende Staatsangehörigkeitsrecht mit den andern Rechtsgebieten verbindet, dann hat dieses allerdings ausschliesslich mit Erwerb und Verlust des Bürgerrechts zu tun.

Die Frage nach dem Bestehen des Schweizerbürgerrechts ist im Einzelfall stets nur eine Frage von Erwerb und Verlust. Schweizer ist, wer das Bürgerrecht erworben und es nicht seither verloren hat. Nicht selten begegnen

wir aber der Fragestellung, ob z. B. eine Person Schweizer oder Franzose sei. Sie verführt zu falschen Lösungen, da die Person auch beides oder keines von beiden sein kann. Die Frage nach dem Bürgerrecht muss stets so gestellt werden: Hat die Person nach schweizerischem Recht das Schweizerbürgerrecht erworben und hat sie es seither, wiederum nach unserem Recht, verloren? Fremdes Recht kommt nur dann in Betracht, wenn unser Recht auf dieses verweist und es damit in sich aufnimmt.

b) Die Rechtsquellen.

2. Die Schweiz besitzt nicht, wie die meisten andern Staaten, ein zusammenfassendes Staatsangehörigkeitsgesetz, eine Kodifikation des Staatsangehörigkeitsrechtes. Unser Bundesgesetz mit dem schönen Namen: „betr. die Erwerbung des Schweizerbürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe“ vom 25. Juni 1903 (kurz „Bürgerrechtsgesetz“ genannt) regelt nur die Einbürgerung und die Wiedereinbürgerung sowie den Verzicht. Daneben besteht noch das Bundesgesetz betr. Heimatlosigkeit, vom 3. Dezember 1850, von dem nur noch der zweite Teil anwendbar ist. Ferner enthalten Bestimmungen über die Staatsangehörigkeit: die Bundesverfassung (Art. 43, 44, 54, 60, 68) und das Zivilgesetzbuch (Art. 22, 134, 149, 161, 258, 260, 270, 309, 323, 324, 325, 330, 422). Namhafte Beiträge liefern auch das Wohnheitsrecht sowie die Gerichts- und Verwaltungspraxis, und endlich einen solchen auch der Optionsvertrag mit Frankreich. Was diesen wenig zeitgemässen Zustand erträglich macht, sind die einfachen Grundsätze, die unser Staatsangehörigkeitsrecht beherrschen und ihm eine beträchtliche Folgerichtigkeit und Übersichtlichkeit verleihen.

c) Schweizerbürgerrecht und Kantonsbürgerrecht.

3. Das Schweizerbürgerrecht ist stets mit dem Bürgerrecht eines Kantons verbunden. Jeder Bürger

eines Kantons ist ohne weiteres auch Schweizerbürger (Art. 43, Abs. 1 Bundesverfassung) und jeder Schweizerbürger soll das Bürgerrecht eines Kantons besitzen (dem schliesst sich in ähnlichem Verhältnis das Gemeindebürgerrecht an). Dieses gleichzeitige Bestehen des Kantons- und Schweizerbürgerrechts kann nur dadurch sichergestellt werden, dass beide miteinander erworben und verloren werden. Anders kann es nur in Fällen sein, wo der Erwerb oder Verlust eines Kantonsbürgerrechts ohne Einfluss auf das Schweizerbürgerrecht bleibt, nämlich wenn ein Kantonsbürger von mehreren Kantonsbürgerrechten nur eines verliert, oder wenn ein Kantonsbürger nur ein Kantonsbürgerrecht besitzt und dieses gegen ein anderes tauscht. In allen Fällen dagegen, wo ein Nichtschweizer ein Kantonsbürgerrecht erwirbt, muss er gleichzeitig auch das Schweizerbürgerrecht erwerben; ebenso umgekehrt. Ferner muss in allen Fällen, wo ein Kantonsbürger sein Kantonsbürgerrecht verliert, ohne ein anderes zu behalten oder zu erhalten, mit dem Verlust derjenige des Schweizerbürgerrechts verbunden sein — und umgekehrt. Dass Erwerb oder Verlust des Bürgerrechts gleichzeitig erfolgen, wo dies nach dem Gesagten nötig ist, erreicht das Bundesrecht auf zwei Arten: Entweder verfügt es, dass der Erwerb oder Verlust des Schweizerbürgerrechts denjenigen des Kantonsbürgerrechts in sich schliesse, oder dass umgekehrt Erwerb oder Verlust des Kantonsbürgerrechts auch denjenigen des Schweizerbürgerrechts bedeute. Der Anstoss geht demnach im erstern Fall vom Schweizerbürgerrecht, im letztern vom Kantonsbürgerrecht aus. Wir erhalten so 4 Gruppen von Fällen (je 2 für Erwerb und Verlust, je nachdem jeweilen das Schicksal des Kantonsbürgerrechts von dem des Schweizerbürgerrechts abhängt oder umgekehrt):

a. Der Erwerb des Schweizerbürgerrechts zieht denjenigen des Kantonsbürgerrechts nach sich. Natürlich muss dann das Bundesrecht auch sagen, welches Kantons- (und Gemeinde-) Bürgerrecht erworben wird. In den

hieher gehörenden Fällen erhält die Person mit dem Schweizerbürgerrecht ohne weiteres (eo ipso) auch ein Kantons- und Gemeindebürgerrecht, nämlich dasjenige einer andern Person. So ist es bei den ohne besondern Beschluss (automatisch) eintretenden Erwerbsfällen der Abstammung, wobei das Kind bei ehelicher Abstammung das (Kantons- und Gemeinde-) Bürgerrecht des Vaters und bei ausser-ehelicher dasjenige der Mutter erhält, — bei der Ehelicherklärung, der Zusprache mit Standesfolge, dem Eheschluss, mit einem Wort: beim Bürgerrechtserwerb infolge zivilstandlicher Tatsachen. Kanton und Gemeinde müssen diesen Zuwachs einfach hinnehmen.

b. Durch Erwerb eines Kantonsbürgerrechtes wird ein Ausländer zugleich Schweizer (Art. 43, Abs. 1 Bundesverfassung). So fasst unser Recht die Einbürgerung (Bürgerrechtsgesetz, Art. 1 ff.), die Wiedereinbürgerung (Art. 10 Bürgerrechtsgesetz) und die Zwangseinbürgerung (BG. betr. Heimatlosigkeit vom 3. Dezember 1850) auf. Das Gleiche gilt für die Einbürgerung von Findelkindern (nach letzterem Gesetz) und die Einverleibung von Bürgern infolge Gebietszuwachses.

c. Verlust des Kantonsbürgerrechtes als Folge desjenigen des Schweizerbürgerrechtes; das Gegenstück zur Gruppe a. Auch hier handelt es sich um automatisch eintretende Folge einer Zivilstandstatsache, nämlich Eheschluss, Legitimation und Anerkennung Ausserehelicher.

d. Verlust des Schweizerbürgerrechtes als Folge desjenigen des Kantons- und Gemeindebürgerrechtes. Hieher gehört der Verzicht (Art. 7—9 Bürgerrechtsgesetz).

Aus dem Gesagten ergibt sich eine starke Beschränkung des Spielraums der kantonalen Rechte sowie der kantonalen Regelungsbefugnis. Soweit die bundesrechtliche Regelung reicht, können die Kantone nur im Rahmen dessen regeln, was diese ihnen offen lässt, nämlich die Einbürgerung (beim Vorliegen der Einbürgerungsbewilligung des Bundes, ausser im Falle von Art. 5 des Bürgerrechtsgesetzes, der aber zur Zeit praktisch keine Rolle

spielt). Neue, im Bundesrecht nicht vorgesehene Erwerbs- und Verlustgründe können sie nicht schaffen, wenigstens nicht für die Fälle, wo gleichzeitiger Erwerb oder Verlust des Schweizerbürgerrechts in Frage kommt. Für den Verlust ist dies klar, weil der Grundsatz des alten Art. 44 Abs. 1 noch immer gilt, dass kein Kanton einen Kantonsbürger des Kantonsbürgerrechts verlustig erklären dürfe. Der revidierte Art. 44 wollte diesen Grundsatz nicht abschaffen. Für den Erwerb des Bürgerrechts (durch Ausländer) ergibt sich Gleiches aus Art. 1 ff. und 5 des Bürgerrechtsgesetzes. Dass die Kantone nicht neue Erwerbs- und Verlustgründe schaffen dürfen, geht unseres Erachtens auch direkt aus dem ersten Satz von Art. 44, Abs. 2 der Bundesverfassung hervor.

Das Bundesrecht lässt beim Erwerb und Verlust in sehr verschiedener Weise die Bundes- und die kantonalen Behörden mitwirken. Bei den familienrechtlichen Erwerbs- und Verlustgründen ist überhaupt keine Behörde beteiligt; Erwerb und Verlust erfolgen automatisch. Nur die Bundesbehörde entscheidet bei der Wiedereinbürgerung („nach Anhörung des Heimatkantons“); bei der Zwangseinbürgerung Staatenloser entscheidet der Kanton, aber gezwungen durch Beschluss des Bundes, (wobei dem Kanton aber die Bestimmung der Gemeinde bleibt). Bei der Einbürgerung ist der Kanton frei im negativen Entsch. während die Aufnahme ins Bürgerrecht der vorherigen Zustimmung des Bundes bedarf. Beim Verzicht entscheidet nur eine kantonale Behörde, der Entscheid ist aber durch das Bundesrecht gebunden. Ähnlich ist es bei der Einbürgerung von Findelkindern.

d) Verfahren in Streitfällen.

4. Über das Verfahren in den Fällen, wo ein behördlicher Beschluss den Erwerb oder Verlust herbeiführt, wird bei der Behandlung der einzelnen Erwerbs- und Verlustgründe zu reden sein. Dagegen ist hier ein Wort zu sagen über das Verfahren in Fällen, wo das Schweizer-

bürgerrecht bestritten oder fraglich ist. Es ist beinahe originell, denn es besteht rechtlich nicht, und praktisch nur in einem merkwürdigen Um- und Ausweg. Der authentische Nachweis des Schweizerbürgerrechts ist durch den Heimatschein zu führen, der von der Heimatgemeinde ausgestellt wird. Wer einen Entscheid über sein Schweizerbürgerrecht herbeiführen will, muss einen Heimatschein verlangen. Wird er ihm verweigert, so kann der Ansprecher mit staatsrechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht gelangen, wegen Beeinträchtigung seiner Freizügigkeit. (Art. 45 der Bundesverfassung.) Ob eine solche vorliegt, hängt natürlich vom Bestehen des behaupteten Gemeindebürgerrechts ab, weshalb das Bundesgericht auch diese Vorfrage prüfen muss. Auf diesem Wege ist das Bundesgericht zu einer gewissen Judikatur über bestrittenes Schweizerbürgerrecht gelangt.

II. Die Grundsätze.

5. Wir haben schon darauf hingewiesen, dass unser Recht trotz seiner grossen formalen Mängel ein geschlossenes Ganzes bildet, weil es durchgehend von einigen einfachen Grundsätzen beherrscht ist. Deren oberster ist das Prinzip der Einheitlichkeit des Bürgerrechts in der Familie, nach dem Mann, Frau und (unmündige) Kinder nach Möglichkeit das gleiche Bürgerrecht und das gleiche bürgerrechtliche Schicksal haben sollen. Ein Ausfluss dieses Prinzips ist die Heiratsregel, nach der die Ehefrau das Bürgerrecht des Mannes hat, bzw. erhält (*la femme suit la condition du mari*) — Art. 54, Abs. 4 der Bundesverfassung. — Weiter gilt das Prinzip der Unverlierbarkeit des Bürgerrechts. Das einmal erworbene Bürgerrecht besteht weiter bis zum Eintritt eines rechtlichen Verlustgrundes; aus andern Gründen darf es nicht entzogen werden, es ist unverjährbar, auch bei dauerndem Aufenthalt im Ausland, und unabhängig vom Handeln oder Verhalten seines Trägers. (Vergl.

aber Art. 9, Abs. 3 des Bürgerrechtsgesetzes.) — Als ein weiteres Prinzip unseres Rechtes wird man die Forderung bezeichnen dürfen, dass das Entstehen von Staatenlosigkeit als Folge des Verlustes unseres Bürgerrechts möglichst vermieden werde. — Auch dem Doppelbürgerrecht ist unser Recht abhold. Es kennt zwar den Grundsatz einiger anderer Staaten nicht, dass das eigene Bürgerrecht mit jedem andern unvereinbar sei (der übrigens in der Praxis sehr schwer konsequent durchzuführen ist), aber es will doch, dass bei der Verleihung des Bürgerrechts auf Beseitigung des bisherigen ausländischen Bürgerrechts Bedacht genommen werde.

III. Die Erwerbs- und Verlustgründe.

a) Die Erwerbsgründe.

1. „Automatischer“ Erwerb auf Grund von familienrechtlichen Tatsachen.

Der Erwerb ist die unmittelbare Rechtsfolge der familienrechtlichen Tatsache (Geburt, Eheschluss, Legitimation).

6. Der wichtigste und häufigste Erwerbsgrund ist die Abstammung. Das eheliche Kind erhält mit der Geburt das Bürgerrecht des Vaters (ZGB. Art. 270), das uneheliche dasjenige der Mutter (ZGB. Art. 324). Unter Umständen erhält aber auch ein eheliches Kind das Schweizerbürgerrecht der Mutter, dann nämlich, wenn diese bei Ehe mit einem Ausländer ausnahmsweise Schweizerin geblieben ist und das Kind nicht mit der Geburt ein anderes Bürgerrecht erhält (Bundesblatt 1927/I. S. 503). Ein uneheliches Kind erwirbt das Bürgerrecht des Vaters, wenn es durch Ehelicherklärung, freiwillige Anerkennung oder richterliche Zusprache mit Standesfolge legitimiert wird (ZGB. Art. 325). Adoption bleibt dagegen ohne Einfluss auf das Bürgerrecht. — Auf dem Papier besteht auch die Möglichkeit, dass ein Kind kraft seiner Geburt in der

Schweiz das Bürgerrecht erhalte, *jure soli*, unter Optionsvorbehalt, von der aber die Kantone keinen Gebrauch machen (Art. 5 Bürgerrechtsgesetz). — Durch den Eheschluss erwirbt die Frau das schweizerische Bürgerrecht des Ehemannes (Art. 54, Abs. 4 der Bundesverfassung; Art. 161 ZGB.). Wird die Ehe ungültig erklärt, dann behält die gutgläubige Frau das durch sie erworbene Bürgerrecht, während für die bösgläubige Frau der Abschluss der ungültigen Ehe den Bürgerrechtserwerb nicht zu bewirken vermochte (ZGB. Art. 134). Das durch Ehe erworbene Bürgerrecht ist im übrigen nicht an den Fortbestand der Ehe gebunden, d. h. es erlischt nicht mit Auflösung oder Trennung der Ehe. — In der Regel wird der Erwerb ein automatischer sein, auch wenn er die Folge eines Gebietszuwachses ist; denkbar ist hier allerdings auch individuelle Verleihung.

2. *Verleihung des Bürgerrechts.*

Auf Verleihung des Bürgerrechts hat der Ausländer niemals einen Rechtsanspruch; er muss um sie ersuchen. Sie wird durch eine behördliche Verfügung ausgesprochen, der ein rechtlich geregeltes Verfahren vorausgeht. — Der häufigste Fall ist die Verleihung durch Einbürgerung (Naturalisation), (Art. 1—4 des Bürgerrechtsgesetzes). Eine erleichterte Form der Einbürgerung ist die Wiedereinbürgerung von Personen, die früher das Schweizerbürgerrecht besessen, es aber verloren haben, sowie unter Umständen auch ihrer Familie (Art. 10 des Bürgerrechtsgesetzes). — Ein Fall der Verleihung ist auch die Zwangseinbürgerung Staatenloser nach dem Bundesgesetz betr. die Heimatlosigkeit, vom 3. Dezember 1850 (siehe auch Art. 68 Bundesverfassung). Ferner die Einbürgerung des Findelkinds nach dem gleichen Gesetz.

b) Die Verlustgründe.

7. Das Bürgerrecht ist zeitlich nicht begrenzt; es dauert stets fort, bis ein rechtlicher Verlustgrund eintritt.

Auch der Verlust, wie der Erwerb, kann automatisch oder infolge eines behördlichen Beschlusses erfolgen.

1. *Automatischer Verlust.*

7. Durch gültigen Eheschluss mit einem Ausländer verliert die Schweizerin, in der Regel, ihr Schweizerbürgerrecht. Das ist altes, durch Rechtsprechung und Praxis bestätigtes und festgehaltenes Gewohnheitsrecht. Art 10, lit. b des Bürgerrechtsgesetzes setzt es ohne weiteres als bestehend voraus, in dem dort die Wiedereinbürgerung einer Frau vorgesehen wird, „die durch Heirat das Schweizerbürgerrecht verloren hat“. Auch Art. 54, Abs. 4 der Bundesverfassung denkt wohl an diesen Verlust, wenigstens bei der einen Schweizer heiratenden Ausländerin. — Die Praxis des Bundesgerichtes hat jedoch eine Ausnahme von der Heiratsregel im Verlustfalle zugelassen, dann nämlich, wenn die Frau durch den Verlust unabwendbar staatenlos würde. Das Bundesgericht hat hieran trotz der Kritik von Burckhardt (Kommentar, III. Aufl. S. 503) festgehalten. Wir gehen mit dieser Kritik darin einig, dass das Abstellen auf ausländisches Recht unerfreulich ist. Man hat aber nur die Wahl zwischen zwei Übeln: Abstellen auf ausländisches Recht oder Entstehung von Staatenlosigkeit. Sie liegen auf verschiedenen Ebenen und lassen sich nicht aneinander abmessen, d. h. sie sind inkommensurabel. Da das Abstellen auf fremdes Recht in Sachen der Staatsangehörigkeit die nationale Würde berührt, darf es gewiss nicht leicht genommen werden; immerhin findet es sich auch in den Rechten von im übrigen sehr nationalbewussten Staaten. Das andere Übel, die Staatenlosigkeit, ist mehr praktischer Natur. Unser Recht vermeidet nach Möglichkeit das Entstehen von Staatenlosen als Folge des Bürgerrechtsverlustes. (Siehe auch Art. 68 der Bundesverfassung.) Mit Recht deutet Burckhardt allerdings an, dass dieses Vermeiden hier Sache der andern wäre. Damit ist aber praktisch nichts gewonnen, weil

zur Zeit keine Aussicht besteht, die andern hievon zu überzeugen. Die bundesgerichtliche Praxis stellt grundsätzliche, rechtliche Erwägungen zurück, um die Frauen vor dem, unter Umständen sehr schweren Übel der Staatenlosigkeit zu bewahren. Das ist zu billigen, aber nur mit dem Vorbehalt, dass diese Lösung lediglich als ein praktischer Ausweg, als eine Kommiserationslösung behandelt wird, aus der keine grundsätzlichen Folgerungen gezogen werden dürfen. Die Prinzipien, denen sie zuwiderläuft, bleiben von dieser Opportunitätslösung ungeschwächt, besonders auch die Heiratsregel. Aus dem Bedauern mit der Frau, die staatenlos würde, darf darum nicht überhaupt ein Bedauern werden mit der Schweizerin, die durch den Eheschluss das Bürgerrecht verliert und es gegen das des Mannes tauscht. Unser Recht duldet keinen Einbruch in die Heiratsregel, es bewahrt der Schweizerin das Bürgerrecht trotz Ehe mit einem Ausländer nur, wo es nicht in seiner Macht liegt, die Heiratsregel voll durchzusetzen. Damit die Schweizerin das Bürgerrecht behalte, genügt es nicht, dass das heimatliche Recht des Mannes den Erwerb von dessen Staatsangehörigkeit abhängig macht von einer Willenserklärung oder Wahl der Frau. Das ausländische Recht kann der Frau nicht ein Wahlrecht hinsichtlich des Schweizerbürgerrechts geben, weil unser Recht beim automatischen Erwerb und Verlust kraft einer familienrechtlichen Tatsache keine Wahl kennt. Erst wenn Staatenlosigkeit für die Frau unabwendbar wäre, bleibt sie Schweizerin, dann aber auch ohne Rücksicht auf ihren Willen. — Nicht ganz selten kommt der Fall vor, dass die Frau neben dem Schweizerbürgerrecht schon vor dem Eheschluss auch das Bürgerrecht des Mannes besitzt. Wenn eine Schweizerin einen Bürger der Vereinigten Staaten von Nordamerika heiratet, erhält sie dadurch nicht dessen Bürgerrecht und würde daher in der Regel staatenlos. Wenn sie aber schon schweizerisch-amerikanische Doppelbürgerin ist, macht der Eheschluss sie auch beim Verlust des Schweizerbürgerrechts nicht

staatenlos; sie verliert dieses. (Das Bundesgericht hatte noch keinen solchen Fall zu entscheiden.)

Automatischer Verlust des Bürgerrechts tritt auch dann ein, wenn ein uneheliches Kind einer Schweizerin das ausländische Bürgerrecht des Vaters infolge der Feststellung der Vaterschaft (durch Legitimation, Anerkennung, gerichtliche Zusprache) erhält. Wie es sich bei Adoption verhält, wo diese ausländisches Bürgerrecht vermittelt, ist unseres Wissens noch nicht entschieden.

2. Verlust durch behördliche Verfügung.

8. Hier gibt es nur eine Möglichkeit: Entlassung infolge Verzichtes. — Ihre Voraussetzungen sind geregelt in Art. 7—9 des Bürgerrechtsgesetzes.

Der 1928 revidierte Art. 44 der Bundesverfassung hat die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wesentlich erweitert. Es könnten demnach neue Erwerbs- und Verlustgründe geschaffen oder bestehende beseitigt werden.

IV. Die Verfahren bei Erwerb und Verlust durch behördliche Verfügung.

a) Das Einbürgerungsverfahren.

9. Der Ausländer erwirbt das Schweizerbürgerrecht bei der Einbürgerung (Naturalisation) dadurch, dass er in einem Kanton (und in einer Gemeinde dieses Kantons) eingebürgert wird. Der Kanton darf aber die Einbürgerung nicht beschliessen, wenn der Ausländer nicht eine vom Bundesrat (bezw. einer diesem unterstellten Amtsstelle, der Polizeiabteilung des eidgen. Justiz- und Polizeidepartements) ausgestellte Einbürgerungsbewilligung hat. Diese ist von Gesetzes wegen für 3 Jahre vom Tage ihrer Ausstellung an gültig. — Der Ausländer muss demnach die Bundesbehörde (die erwähnte Polizeiabteilung) um die Einbürgerungsbewilligung ersuchen. Die Behörde

kann die Behandlung eines solchen Antrages ablehnen, wenn der Gesuchsteller nach seinem heimatlichen Recht nicht handlungsfähig ist. Unseres Erachtens kann sie aber trotzdem auf das Gesuch eintreten, wird dies allerdings nur ganz ausnahmsweise tun. Der Gesuchsteller erhält hierauf einen Fragebogen, den er wahrheitsgetreu auszufüllen hat. Er muss nachweisen, dass er die Domizilerfordernisse von Art. 2 des Bürgerrechtsgesetzes erfüllt, d. h. dass er innert der letzten zwölf Jahre während mindestens sechs Jahren tatsächlich in der Schweiz gewohnt hat, und zwar während den letzten zwei Jahren „fortdauernd“. Eine Vergünstigung geniessen dabei die in der Schweiz geborenen Ausländer, die bis zum zwanzigsten Lebensjahr mindestens zehn Jahre in der Schweiz zugebracht haben: sie müssen nur binnen der letzten fünf Jahre während mindestens drei Jahren in der Schweiz gewohnt haben (wovon wiederum die letzten zwei Jahre fortdauernd). — Das Domizil erfordert, nach allen diesen Bestimmungen, zweierlei: a) eine gültige fremdenpolizeiliche Bewilligung (das Gesetz sagt „Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung“, worunter aber hier auch die Toleranzbewilligung zu verstehen ist). b) Tatsächliches Wohnen am Orte dieser Bewilligung. Es spielt keine Rolle, wo in der Schweiz, allenfalls auch an mehreren Orten nacheinander, die Domizilerfordernisse erfüllt wurden. — Man begegnet zuweilen der Meinung, dass die Erfüllung der Domizilerfordernisse ein Anrecht auf die Einbürgerungsbewilligung gebe, wenigstens wenn der Bewerber sonst nichts auf dem Kerbholz hat. Hievon kann aber nicht die Rede sein; die Domizilerfordernisse sind lediglich Minimalerfordernisse, bei deren Fehlen eine Bewilligung nicht erteilt werden darf. — In der Praxis wird eine Einbürgerungsbewilligung nicht erteilt, solange der Ausländer nicht aus der eidgenössischen Kontrolle entlassen ist, d. h. solange die eidgenössische Fremdenpolizei sich nicht mit seinem dauernden Bleiben einverstanden erklärt hat. Das umgekehrte Verfahren hiesse die logische Reihen-

folge auf den Kopf stellen. — Die Behörde hat zu prüfen, ob sie die Verantwortung dafür übernehmen kann, dass der Bewerber das Schweizerbürgerrecht erhalte. Sie ist aber dem Ausländer gegenüber nicht zu einer bestimmten Ausdehnung dieser Prüfung verpflichtet, auch nicht zu Erhebungen, die ihr für den Entscheid nicht als nötig erscheinen. Sobald ihr klar ist, dass das Gesuch abgelehnt werden muss, kann sie es ablehnen. Sie kann diese Ablehnung schon ganz zu Beginn des Verfahrens aussprechen; so nicht nur, wenn die Domizilerfordernisse nicht erfüllt sind, sondern auch, wenn ihr der Bewerber bereits als sicher ungeeignet bekannt ist (z. B. infolge von Vorstrafen). Sofern die Erteilung der Bewilligung nicht ohnedies ausser Betracht fällt, wird der Wohnkanton um Untersuchung der Verhältnisse und um Stellungnahme ersucht. Ebenso der für die Einbürgerung in Aussicht genommene Kanton, falls er nicht mit dem Wohnkanton zusammenfällt. — Kann die Einbürgerungsbewilligung erteilt werden, dann erhält der Gesuchsteller den Entscheid in der Form der Bewilligungsurkunde. Auch die Ablehnung muss ihm mitgeteilt werden, und zwar mit kurzer Begründung, die angibt, in welcher Richtung das Hindernis liegt. Der Gesuchsteller ist zur Verwaltungsbeschwerde gegen den ablehnenden Bescheid berechtigt. — Auf ein neues Gesuch wird nach konstanter Praxis regelmässig erst nach Ablauf von zwei Jahren eingetreten.

Jede Einbürgerung bedeutet insofern eine Loslösung von der Familie, als der Ausländer ein Bürgerrecht erhält, das seine Vorfahren nicht besaßen und seine allenfalls lebenden entfernteren Verwandten nicht besitzen. Unser Recht will aber, dass wenigstens die engere Familie (Eheleute und Kinder) beisammen bleibe und mit dem Bewerber eingebürgert werde. Wer hiefür in Betracht kommt, bestimmt sich nach Heimatrecht (Art. 3 des Bürgerrechtsgesetzes). Die Bundesbehörde kann jedoch Ausnahmen machen, indem sie bestimmte Glieder der Familie nicht in die Bewilligung einbezieht. Nimmt sie aber die Ehefrau

oder ein Kind in die Bewilligung auf, dann ist dies für den Kanton insofern verbindlich, als nun er die Familie nicht mehr trennen darf. — Über die Nichtigerklärung einer Einbürgerungsbewilligung nach erfolgter Einbürgerung siehe Art. 12, Abs. 1 und 2 des Bürgerrechtsgesetzes. (Die Absätze 3 und 4 dieses Artikels können zur Zeit nicht zur Anwendung kommen, weil Einbürgerung gemäss Art. 5 nicht vorkommt.) Bis zur erfolgten Einbürgerung kann die Bewilligung nach den verwaltungsrechtlichen Grundsätzen über die Wiedererwägung jederzeit wieder entzogen werden.

b) Die Wiedereinbürgerung.

(Art. 10 Bürgerrechtsgesetz.)

10. Wir können uns hier um so eher kurz fassen, als einerseits die Wiedereinbürgerung uns wenig Anlass zur Kritik bietet und sie andererseits dieses Jahr durch eine Zürcher Dissertation (von Dr. Steinlin) gut dargestellt worden ist.

Von der Einbürgerung unterscheidet sich die Wiedereinbürgerung hauptsächlich dadurch, dass sie von der Bundesbehörde verfügt wird; mit deren Beschluss wird ohne weiteres auch das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (wieder) erteilt. Trotz dieser Verschiedenheit ist die Wiedereinbürgerung ihrem Wesen nach lediglich eine Abart der gewöhnlichen Einbürgerung; der Erwerb des Bürgerrechts wird dem Ausländer lediglich in Anbetracht seines frühern Bestehens erleichtert. Ein Rechtsanspruch besteht hier so wenig wie dort. Durch die Wiedereinbürgerung wird nicht etwa der seinerzeitige Verlust des Bürgerrechts wieder aufgehoben; in der Zwischenzeit hat also kein Bürgerrecht bestanden.

Nicht bei allen Arten von Verlustgründen ist Wiedereinbürgerung möglich, wohl aber bei den hauptsächlichsten, nämlich beim Verlust durch Heirat und bei demjenigen infolge Verzichtes. Die Wiedererlangung des durch Ver-

zicht, genauer: durch Entlassung infolge Verzichtes verlorenen Bürgerrechts sollte vernünftigerweise nicht erleichtert werden. Das ist denn auch die Meinung unseres Rechtes; es lässt die Wiedereinbürgerung nur ganz ausnahmsweise zu, nämlich nur zu gunsten solcher Personen, die „durch besondere Verhältnisse“ zum Verzicht „genötigt wurden“. Die hierüber nach freiem Ermessen entscheidende Bundesbehörde nimmt es streng mit diesem Erfordernis. Zwang wirtschaftlicher Verhältnisse genügt nur dann, wenn er einigermaßen unwiderstehlich war, d. h. wenn es dem Verzichtenden an die wirtschaftliche Existenz ging. Diese Wiedereinbürgerung ist daher verhältnismässig selten. Voraussetzung ist ferner Wohnsitz in der Schweiz und Stellung des Gesuches binnen zehn Jahren nach der Rückkehr in die Schweiz. Auch wenn alle diese Voraussetzungen bestehen, ist die Behörde doch frei in ihrem Entscheid („Der Bundesrat kann“ —). Sie wird insbesondere prüfen, ob beim Gesuchsteller schweizerische Gesinnung bestanden und trotz des Verzichtes fortbestanden hat. — Mit dem gewesenen Schweizer wird in der Regel auch dessen Familie in die Wiedereinbürgerung einbezogen; für deren Glieder kann die Wiedereinbürgerung tatsächlich eine Neueinbürgerung bedeuten, nämlich wenn sie vorher nicht selbst schon das Schweizerbürgerrecht besessen haben, was rechtlich ihrem Einbezug nicht im Wege steht.

11. Die Familienglieder eines aus dem Bürgerrecht entlassenen Schweizers können auch ohne ihn wiedereingebürgert werden, sofern sie selbst das Bürgerrecht durch Einbezug in seine Entlassung verloren haben und nachdem der Familienzusammenhang mit ihm aufgehört hat. Das letztere heisst: für die Frau: nach Auflösung oder Trennung der Ehe — und für die Kinder: nach Aufhören der elterlichen Gewalt des Entlassenen. Dass der Verzicht ein durch besondere Verhältnisse erzwungener gewesen sei, ist hier nicht nötig; an die Stelle dieses Erfordernisses tritt die Tatsache, dass die Frau und die Kinder ungefragt

in die Entlassung einbezogen worden sind und das Bürgerrecht zwangsweise verloren haben. Der gedankliche Aufbau ist hier klar: Bei der Entlassung können die Frau und die Kinder einbezogen werden, weil sie keinen eigenen rechtlichen Willen haben; sobald sie aber diesen Willen durch Lösung aus dem Familienzusammenhang gewinnen, (oder wiedergewinnen), können sie um Wiedereinbürgerung nachsuchen. — Das Gesuch muss innert zehn Jahren von diesem Zeitpunkt an gestellt werden. — Während, wie gesagt, bei der Wiedereinbürgerung des zufolge eigenen Verzichtes Entlassenen die Ehefrau und die Kinder nicht selbst auch Schweizer gewesen zu sein brauchen, müssen sie es hier gewesen sein, um das Gesuch stellen zu können. Doch ist auch hier wieder ein Einbezug früherer Nichtschweizer möglich. Wenn z. B. eine geborene Schweizerin einen Schweizer geheiratet hat, dieser hat während der Ehe auf das Bürgerrecht verzichtet und sie ist infolgedessen ebenfalls entlassen worden, dann kann sie nach dem Tode des Mannes (oder sonst nach Auflösung oder nach Trennung der Ehe) die Wiedereinbürgerung nachsuchen, und in ihre Wiedereinbürgerung können dann auch nach dem Verzicht geborene Kinder einbezogen werden, Kinder also, die nie Schweizer gewesen sind.

12. Der bei weitem häufigste Fall der Wiedereinbürgerung ist derjenige, bei dem der Verlust nicht durch Entlassung zufolge Verzichtes, sondern durch Heirat der Schweizerin mit einem Ausländer herbeigeführt wurde. Sofern die Schweizerin das Schweizerbürgerrecht von Geburt an oder durch Einbürgerung vor ihrer ersten Ehe besass, kann sie nach Auflösung oder Trennung der Ehe innert der nächsten zehn Jahre die Wiedereinbürgerung nachsuchen, wenn sie Wohnsitz in der Schweiz hat. Minderjährige oder bevormundete Kinder können, und sollen in der Regel, in die Wiedereinbürgerung einbezogen werden. Die Praxis verlangt weiter Unbescholtenheit und eine gewisse Assimiliertheit. Armut soll dagegen kein Hindernis sein.

Das Wiedereinbürgerungsverfahren bereitet der Bundesbehörde im Einzelnen allerhand Schwierigkeiten, die jedoch hier nicht erörtert werden können.

c) Die Zwangseinbürgerung Staatenloser.

13. Siehe Bundesgesetz vom 3. Dezember 1850 über die Heimatlosigkeit. — Wir nennen sie Zwangseinbürgerung, nicht weil der Bund zur Einbürgerung gezwungen wäre, und auch nicht, weil der Ausländer gezwungen würde, sondern weil der Bund den Kanton zur Einbürgerung zu zwingen berechtigt ist. Gegenüber der Wiedereinbürgerung besteht jedoch der Unterschied, dass der Bund nicht selbst die Einbürgerung vornimmt, sondern einen Kanton zur Einbürgerung (auch in einer Gemeinde) verhält. Das Schweizerbürgerrecht entsteht somit nicht schon mit dem Beschluss des Bundes, sondern erst mit der auf Grund dieses Beschlusses erfolgten Einbürgerung durch den Kanton. — In der Praxis wurde zuweilen der erste Abschnitt des Gesetzes als obsolet bezeichnet. Das trifft insofern zu, als die darin vorgesehene Aktion als längst beendet angesehen werden muss, die eine Liquidation der damals bestehenden Heimatlosenfälle bezweckte. Infolgedessen ist die Zwangseinbürgerung nur noch auf Grund von Art. 22 des Gesetzes möglich. Nach fester Praxis muss die Heimatlosigkeit durch unrichtiges Verhalten einer Behörde verursacht oder mindestens mitverursacht sein. — Wenn der Kanton nicht widerspricht, wird die Verpflichtung zur Einbürgerung durch das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ausgesprochen, andernfalls durch den Bundesrat.

d) Verfahren bei der Entlassung zufolge Verzichtes.

14. Die Entlassung wird durch die Behörde des Heimatkantons ausgesprochen. Sie muss gewährt werden, wenn die bundesrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Diese sind (Art. 7 Bürgerrechtsgesetz): Kein Wohnsitz

in der Schweiz, — Handlungsfähigkeit des Verzichtenden nach dem Recht seines Wohnsitzstaates, — und dass der Verzichtende sowie seine in die Entlassung einzubeziehende Familie (Frau und Kinder) entweder schon ein anderes Bürgerrecht besitzen, oder dass ihnen ein solches zugesichert ist. — Art. 8 des Bürgerrechtsgesetzes sieht ein Einspracheverfahren vor. Einsprache kann aber nur aus solchen Gründen erhoben werden, die die rechtlichen Voraussetzungen des Verzichtes oder der Entlassung als nicht gegeben erscheinen lassen. — Es empfiehlt sich, die Entlassungsgesuche und -urkunden durch die Polizeidepartement des eidgen. Justiz- und Polizeidepartements gehen zu lassen, weil diese die in Betracht fallenden ausländischen Verhältnisse kennt; sie kann auch oft vorbeugen, dass der Verzichtende nicht das Schweizerbürgerrecht verliert, ohne ein anderes zu erhalten.

V. Der Optionsvertrag mit Frankreich.

15. Convention pour régler la nationalité et le service militaire des enfants de Français naturalisés Suisses, vom 23. Juli 1879.

Das Kind eines Franzosen verliert durch Einbezug in die Einbürgerung des Vaters das französische Bürgerrecht nicht, und zwar auch dann nicht, wenn nach französischem Recht der Vater es verliert; das Kind würde somit (ohne den Optionsvertrag) schweizerisch-französischer Doppelbürger, und zwar ohne Rücksicht auf sein Geschlecht. Der Grund dieser Regelung des französischen Rechtes liegt darin, dass dieses die Staatsangehörigkeit als einen höchstpersönlichen Besitz betrachtet und infolgedessen nur das Kind selbst, und erst nach erreichter Volljährigkeit, über sie verfügen kann. — Für gewisse Fälle ermöglicht nun der Optionsvertrag, die Entstehung dieses Doppelbürgerrechts zu vermeiden. Nicht zwar für die Fälle, wo der Vater trotz der Einbürgerung Franzose bleibt, wohl aber für die Fälle, wo der Vater mit der Ein-

bürgerung in der Schweiz das französische Bürgerrecht verliert. Das letztere trifft nach französ. Rechte zu, wenn zur Zeit der Einbürgerung des Vaters mehr als zehn Jahre verstrichen sind seit seiner incorporation dans l'armée active, oder, bei dispense du service actif, seit seiner inscription sur les tableaux de recensement. Nur wenn so der Vater bei seiner Einbürgerung das französische Bürgerrecht verliert, „spielt“ der Optionsvertrag für die in seine Einbürgerung einbezogenen Kinder, und zwar folgendermassen:

Das Kind (Knabe oder Mädchen) bleibt zunächst Franzose, und nur Franzose; es erhält also das Schweizerbürgerrecht nicht, trotz des formellen Einbezuges in die Einbürgerung des Vaters. Es kann aber während seines zweiundzwanzigsten Altersjahres sich des französischen Bürgerrechts entledigen, indem es für die Schweiz optiert; tut es das nicht, innert dieser Frist, dann bleibt es endgültig Franzose, ebenso dann, wenn es vor dem zweiundzwanzigsten Jahr auf das Optionsrecht verzichtet, mit Zustimmung seines gesetzlichen Vertreters. Der Schweiz gegenüber ist die Lage eines solchen Kindes folgende: Das Kind wird in die Einbürgerungsbewilligung des Vaters aufgenommen, jedoch unter ausdrücklichem Optionsvorbehalt. Damit wird es aber, wie gesagt, noch nicht Schweizer; es erhält nur die Möglichkeit, nach erreichtem 21. Altersjahr innert Jahresfrist für das Schweizerbürgerrecht zu optieren und wird dann allerdings durch diese Option ohne weiteres Schweizer, sofern Frankreich die Option als gültig anerkennt. Die Optionserklärung bedarf nicht der Zustimmung oder Genehmigung Frankreichs. Das Schweizerbürgerrecht entsteht daher nicht mit dem Moment der Anerkennung, sondern mit demjenigen der Abgabe der gültigen Optionserklärung. Aber bis die französische Regierung sich darüber ausgesprochen hat, ob sie die Option als gültig anerkenne, können wir nicht sicher wissen, ob sie wirklich gültig ist, weil diese Gültigkeit davon abhängt, ob der Vater zur Zeit seiner

Einbürgerung die französische Staatsangehörigkeit verloren hat. (Diese Unsicherheit ist für uns recht wenig erfreulich.)

Wird die Option nicht anerkannt, oder optiert der Sohn oder die Tochter nicht vor Ablauf des 22. Altersjahres, dann wird das Kind nicht Schweizer und es bleibt Franzose. Es kann jedoch ein Gesuch um nachträgliche Vollstreckung seines Einbezuges in die väterliche Einbürgerung stellen. Wird diese bewilligt, dann wird das Kind von dieser Vollstreckung an Schweizer, bleibt aber dabei Franzose. — Der Vertrag sagt, das Kind bleibe definitiv Franzose. Das ist so zu verstehen: Das Kind bleibt Franzose, bis allenfalls ein anderer Verlustgrund des französischen Rechtes eintritt. Als solcher kann aber auch die Entlassung in Frage kommen. Das Kind, das derart schweizerisch-französischer Doppelbürger geblieben ist, kann die französische Regierung um Entlassung aus der französischen Staatsangehörigkeit ersuchen.

Die Optionserklärung ist beim Oberhaupt (maire, Gemeindeammann) der Wohngemeinde des Kindes abzugeben. Wohnt das Kind weder in der Schweiz noch in Frankreich, dann muss die Option vor der diplomatischen Vertretung oder dem zuständigen Konsulat der Schweiz oder Frankreichs in diesem Land erklärt werden. — Gesuche um nachträgliche Vollstreckung des Einbezuges können an die Polizeiabteilung des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements gerichtet werden; diese besorgt für die Doppelbürger Gebliebenen auch die für ihre Entlassung aus der französischen Staatsangehörigkeit nötigen Schritte bei der französischen Regierung.

Solange ein Kind das einundzwanzigste Altersjahr nicht vollendet hat und während des Jahres, innert welchem es dann optionsberechtigt ist, hat es keinen französischen Militärdienst zu leisten.

Zweites Kapitel:

Die Grundlagen unseres Staatsangehörigkeitsrechts.

I. Abschnitt:

Das Wesen des Bürgerrechts.

16. Die Behandlung der Frage: Was will und was soll das Staatsangehörigkeitsrecht? setzt Klarheit voraus über das Wesen des Bürgerrechts.

Das Bürgerrecht erscheint zunächst als ein Rechtsverhältnis zwischen Bürger und Staat. Die aus ihm entspringenden Pflichten und Rechte verpflichten und berechtigen den Bürger gegenüber dem Staat, und umgekehrt. Das Staatsangehörigkeitsrecht beschäftigt sich allerdings mit ihnen nicht, sondern nur mit Erwerb und Verlust des Bürgerrechts durch die Einzelperson. Diese individualistische Auffassung des Bürgerrechts als eines Bandes zwischen Bürger und Staat erscheint jedoch als irgendwie konstruiert, oder zum mindesten als unvollständig. Schon gefühlsmässig empfinden wir die Gegenüberstellung von Bürger und Staat gleich Vertragspartnern in einem gegenseitigen Rechtsverhältnis als nicht ganz richtig. Sie ist in der Tat zum Teil eine Konfrontierung des Bürgers „mit sich selbst“, eine solche des „Ich“ mit dem „Ich plus alle andern Bürger“. Der dem Staat als Einzelperson gegenübergestellte Bürger ist auch auf der andern Seite, derjenigen des Staates, irgendwie beteiligt.

Bürger sein heisst: zum Staatsvolk gehören (zur Nation, daher Bürgerrecht französisch: *nationalité*, und italienisch: *nazionalità*). Darin liegt das wahre Wesen des Bürgerrechts. Das Staatsvolk ist aber nicht eine Schöpfung des Staates, sondern es bildet (mit dem Staatsboden) sein Fundament. Der Bürger ist nicht nur und nicht etwa in erster Linie dem Staat unterworfen und steht zu ihm in einem Verhältnis von Rechten und Pflichten, er ist vor allem ein Baustein des Staates. *L'Etat c'est nous*, können wir Bürger, insgesamt, mit einem ge-

wissen Recht — und entsprechender Mitverantwortung — sagen. Der Staat ist ein toter Begriff ohne uns; er ist eine Form unseres gemeinsamen, zusammengefassten (kollektiven) Handelns, unserer Selbstbehauptung und Weiterentwicklung. Seine Kraft ist unsere Kraft, seine Ohnmacht die unsere, sein Schicksal unser Schicksal. Gerade unserer Zeit tut es not, sich dessen immer wieder zu erinnern. Die individualistische Auffassung des Bürgerrechts als eines Bandes zwischen Einzelperson und Staat lässt uns viel zu sehr alles Heil vom Staat erwarten, sie stellt uns ihn als eine selbstkräftige (autonome) Macht gegenüber, die uns sollte geben können auch was sie nicht von uns empfangen hat. Natürlich müssen wir uns formell, und insbesondere rechtlich, den Staat als ein vom Einzelnen unabhängiges Wesen denken, mit einem Eigenleben aus eigenen Mitteln und eigener Kraft. Darüber dürfen wir aber nicht vergessen, dass seinem wahren Wesen nach das Bürgerrecht viel weniger ein Band ist, das den Bürger mit dem Staat verbindet, als vielmehr eher ein Bund zwischen Bürgern, der den Staat trägt und der allein ihm Leben gibt.

17. Der Bürger gehört zum Staat kraft seiner Zugehörigkeit zum Staatsvolk. Diese ist aber keine direkte, sie geht vielmehr über das wichtige, aber trotzdem oft übersehene Mittelglied der Familie, des Stammes. Das Staatsvolk besteht nicht einfach aus der Summe der heute lebenden Bürger. Was wäre dann in 100 Jahren noch von ihm übrig? Eine blosse Summe von Einzelpersonen könnte niemals dem Staat ein Fundament von genügender Festigkeit und Dauer bieten. Ein solcher Staat wäre auf Sand gebaut, denn der Einzelne ist nur ein Sandkorn im Leben des Staates. Es gehört zum Begriff des Staatsvolkes, dass dieses auch den Nachwuchs umfasst. Seine kleinste Einheit, seine Zelle ist daher nicht die Einzelperson, sondern der Bürgerstamm. Das Staatsvolk ist kein aus Einzelpersonen zusammengesetzter Verein, es ist eine Schicksalsgemeinschaft, in die der Nachwuchs

„hineingeboren“ wird. Dieser gehört, begriffsnotwendig, zum Staatsvolk; schon virtuell, d. h. in der Form blosser Möglichkeit des Geborenwerdens. Das Bürgerrecht haftet grundsätzlich nicht an der Einzelperson, es haftet am Bürgerstamm. Durch ihn, als seine derzeitigen, kurzlebigen Vertreter und Wappenträger, gehören wir zum Staatsvolk und sind wir Bürger. Wir alle, denn es gibt kein Bürgerrecht, von dem der Nachwuchs ausgeschlossen wäre. Auch beim Letzten seines Stammes, dem Nachwuchs versagt ist, beschränkt sich das Bürgerrecht bloss deshalb auf eine Person, weil eben der Stamm nur noch aus ihr besteht.

18. Manche werden vielleicht die hier vorgetragene Auffassung als konservativ oder gar archaistisch empfinden und ihr einen Ehrenplatz im Museum für Völkerkunde in Aussicht stellen. Namentlich dürfte dies bei denen der Fall sein, für die stets, bewusst oder unbewusst, das Geschichtliche ohne weiteres auch das Erledigte und Abgetane ist. Die meinen, die Weltgeschichte habe mit ihnen oder einem von ihnen erfundenen oder angebotenen -ismus neu angefangen und werde von nun an ganz andere Wege gehen; die Menschen würden die Geschichte von nun an machen, kraft ihres Verstandes und irgendeines unfehlbaren Heilsplanes, anstatt sie — zu erleiden. Wer geschichtlich denkt, muss Zeit haben, zu warten, bis diese Verstandesmenschen zum Verstand kommen. Die Geschichte, die über uns, und nur zum kleinern Teil in uns ist, wird diejenigen, die sie organisieren zu können glauben, Mores lehren und sie, je später um so gründlicher, in die Kur nehmen. Wer sich gegen seine Vorfahren auflehnt und sie abschütteln will, dem geschieht Gleiches durch seine Nachkommen. Der Stamm und das auf den Familienstämmen beruhende Volk hat seinen Schicksalsweg zu gehen. Vielleicht können wir dafür sorgen, dass sein Fortschreiten auch Fortschritt sei. Wir müssen es glauben. Auf alle Fälle kann das aber nur eine Sache langsamer, ehrlicher Arbeit sein, von Generationen. Es

wird uns nichts geschenkt, am wenigsten, dass wir diese Arbeit an uns selbst leisten. Ein Volk ohne Vergangenheit ist am sichersten auch ein Volk ohne Zukunft.

Das Staatsvolk ist eine geschichtliche Gegebenheit. Dass es fortdauernd Nachwuchs erzeugt und sich damit aus sich selbst erneuert, hat aber an sich bloss zahlenmässige Bedeutung. Durch den Nachwuchs erhält das Staatsvolk bloss Dauer, nicht aber Tauglichkeit für seine Aufgabe. Bürger sein heisst jedoch nicht nur auf dem Nominativetat des Staatsvolkes figurieren. Wer nur das tut, verdient den hässlichen Namen des Menschenmaterials. Das Staatsvolk darf sich nicht damit begnügen, dafür zu sorgen, dass der Staat Bürger habe. Der Staat muss diese nicht nur zählen, er muss auf sie zählen können. Sie müssen den Bürgersinn mitbringen, der der geschichtliche Träger des Staatslebens ist. Natürlich setzt der Bürgersinn eine bejahende Einstellung des Verstandes zu Staat und Volk voraus. Das genügt aber bei weitem nicht, und ist nicht einmal stets die Hauptsache. Wahrer Bürgersinn ist weniger Sache einer bestimmten Überzeugung, als vielmehr eine durch Generationen aufgespeicherte und damit übermenschlich gesteigerte Kraft des Fühlens und Wollens im Dienste der Volksgemeinschaft. Sie steigert den Einzelnen über sich selbst hinaus, sie kann in Schicksalsstunden den Bedeutungslosen und sonst vielleicht Feigen mit allem Heldentum krönen. Sie bricht dann — wir haben es erfahren — oft sogar bei denen durch, deren verstandesmässige Einstellung eine dem Staat wenig freundliche ist. Bürger sein heisst teilhaben an der Kraft, am ganzen Leben des Staatsvolkes in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Wie aber gelangt solche aufgespeicherte Kraft unserer Vorfahren zu uns, oft geradezu über uns? Durch Tradition. Deren Träger aber ist die Familie. „Im Hause muss beginnen, was leuchten soll im Vaterland.“ Darum haftet mit dem Bürgerrecht auch der Bürgersinn an der Familie, dem Bürgerstamm. Gewiss kann auch einmal ein Mensch erst in reifen Jahren

verstandesmässig eine Überzeugung von solcher Kraft gewinnen, dass er sich ganz für sie einzusetzen vermag. Nur ganz selten und nur annähernd erreicht aber diese Einsatzbereitschaft die Kraft, die das in uns entfaltet, was durch Vater- oder Mutterhand dem weichen Kinderherzen eingepägt wurde. Die Familie ist die Keimzelle jedes gesunden Staates und Volkes, sie verbindet uns mit Vergangenheit und Zukunft, sie gibt dem Einzelnen ein geschichtliches Woher und Wohin. Der grösste Fürst dieser Erde hat erst kürzlich seinem Thron entsagen müssen, weil sein freies, gesundes und überlieferungsstarkes Volk, mit Recht, nicht dulden wollte, dass er ein schiefes Familienbild mit dem Thron verbinde.

19. Die Auffassung, dass der Familienstamm der Träger des Bürgerrechtes, oder besser gesagt: der Bürger-eigenschaft sei, ist zum Glück auch bei uns noch lebendig. Und zwar nicht nur im Politischen, sie ist auch Bestandteil, ja Grundlage des Staatsangehörigkeitsrechtes. Alle seine wesentlichen Grundsätze, nach denen es das Bürgerrecht zuteilt oder aberkennt, gehen auf diese Auffassung zurück. Sie beherrscht unser Recht so vollständig, dass es nur geringe, die Regel bestätigende Ausnahmen zulässt. (Eine solche liegt in der Abneigung unseres Rechtes gegen die Schaffung Staatenloser; sie ist eine grundsatzwidrige Konzession an menschliche Gefühle.)

a) Es gibt kein persönliches, den Nachwuchs ausschliessendes Bürgerrecht. (Etwa gleich dem persönlichen, nicht „erblichen“ Adel.) Allerdings kann bei der Einbürgerung der schon vorhandene Nachwuchs ausgeschlossen werden, nicht aber der künftige. Die Abstammungsregel, nach der das eheliche Kind das Bürgerrecht des Vaters (und das uneheliche das der Mutter) erhält, bedeutet die unbedingte Anerkennung des Bürgerrechts als eines dem Bürgerstamm anhaftenden Besitzes.

b) Die Unverlierbarkeit des Bürgerrechts. Sie ist ein Ausfluss des stammesrechtlichen Charakters des Bürgerrechts, des Gedankens, dass das dem Stamm gehörende

Bürgerrecht nicht wegen der Taten oder Lebensverhältnisse eines zeitweiligen Vertreters entzogen werden soll.

c) Die grundsätzliche Unabhängigkeit des Bürgerrechts vom Willen des Einzelnen. Es ist kein Besitz, über den der Bürger frei verfügen kann; es gehört nicht ihm, sondern dem Stamm. Der Staat kann nicht danach fragen, ob es dem einzelnen Glied und momentanen Vertreter eines Bürgerstammes passe, Bürger zu sein.

d) Der Grundsatz der Einheitlichkeit des Bürgerrechts in der (engern) Familie ist eine direkte Folgerung aus dem Stammescharakter des Bürgerrechts. — Theoretisch wäre vielleicht ein Staatsvolk denkbar, das auf unehelicher Fortpflanzung beruhen würde, oder in dem, auch bei Ehe, der („cognatische“) Weiberstamm massgebend wäre. Alle Staatsvölker der Erde beruhen aber auf dem („agnatischen“) Mannsstamm. Im Mutterrecht ist die Abstammung auch ohne Ehe feststellbar (*mater semper certa est*), das agnatische Vaterrecht bedarf dagegen der Ehe. Aber nicht nur das; das Vaterrecht hat sogar die wirkliche Ehe überhaupt erst geschaffen; eben weil es sie brauchte, damit durch sie die Vaterschaft sichergestellt sei (*pater est quem nuptiae demonstrant*). Die frühgeschichtliche und die ethnologische Forschung fehlen (nach Ansicht des Verf.) oft darin, dass sie alle möglichen Arten der Bindung zwischen Mann und Weib, auch Polygamie und Polyandrie, als Eheformen bezeichnen, statt als Vor-, Früh- oder Nebenformen. Damit wird das geschichtlich und sittlich Entscheidende verwischt, nämlich die ungeheure kulturgeschichtliche Wende, die in der Entstehung der vaterrechtlichen Ehe (und Familie) liegt. Nur diese sollte man Ehe nennen. Erst sie hat den Staat möglich gemacht, indem sie die Bürgerstämme schuf. Die Forderung der Frauenrechtlerinnen, dass der Eheschluss ohne Einfluss auf das Bürgerrecht sein solle, ist daher, — so modern sie sich gibt, — nichts anderes als ein ungeheuerlicher Atavismus, ein Rückfall in die vorgeschichtliche „ehelose“ Zeit.

e) Die Heiratsregel, nach der die Ausländerin durch Heirat mit einem Schweizer das Bürgerrecht erwirbt und die Schweizerin es verliert durch Ehe mit einem Ausländer. Der Grund dieser Regel liegt selbstverständlich darin, dass die Frau durch Heirat den Familienstamm wechselt.

f) Die allerdings nur mit wesentlicher Einschränkung geltende Regel, dass Doppelbürgerrecht vermieden werden soll. Der Staat kann und will sein Staatsvolk nicht mit andern Staaten teilen.

20. Nach dem Gesagten bestehen die stammesrechtliche und die individualistische Auffassung des Bürgerrechts im Staatsangehörigkeitsrecht nebeneinander. Das wahre Wesen des schweizerischen Bürgerrechts ist aber das stammesrechtliche; nach ihm richtet sich sein Entstehen und Vergehen. Weil aber das Staatsangehörigkeitsrecht auf die jeweilige Gegenwart bezogen ist und ermöglichen muss, von jeder Person in jedem Zeitpunkt festzustellen, ob sie Bürger sei, löst es notgedrungen den Stamm in Einzelpersonen auf und konstruiert individuellen Erwerb und Verlust, wenn auch nach stammesrechtlichen Grundsätzen. Wie der Einzelne der derzeitige Vertreter seines Stammes ist, so ist das individuell konstruierte Bürgerrecht die zeitlich begrenzte Erscheinungsform der am Stamm haftenden dauernden Zugehörigkeit zum Staatsvolk. Seinem wahren Wesen nach ist aber das Bürgerrecht nicht Besitz, Wille und Wahl des Einzelnen, sondern Verbundensein mit Schicksal und Geschichte des Volkes. — Technisch betrachtet ist die individuelle Konstruktion des Bürgerrechts sicher praktisch, und sie ist um so unbedenklicher, als es im Einzelfall immer nur darauf ankommt, ob eine Person Bürger sei, und weil, wenn sie es ist, die Art des Erwerbes des Bürgerrechts auf dessen Inhalt keinen Einfluss mehr auszuüben vermag.

Politis hat in einem Aufsatz: *La théorie de la nationalité ethnique et le problème des minorités* in der *Revue*

critique de droit international (1934, Nr. 1, S. 1 ff.) geschrieben: „La nationalité a à sa base la libre acceptation des hommes qui en sont liés.“ Im gegebenen Zusammenhang ist das richtig, aber nur weil er unter „hommes“ die Volksmassen versteht und sagen will, eine Nation bestehe aus solchen Volksteilen, die sich als zu gemeinsamem Schicksal verbunden fühlen. Nimmt man aber diesen Satz für sich allein und denkt an den Einzelmenschen, dann wäre die Behauptung grundfalsch, und zwar bestimmt auch für die freiheitliche Demokratie, von der Politis spricht. Man darf diese nicht, wie es verblümt und unverblümt oft geschieht, zur Staatsform des schrankenlosen Individualismus machen wollen. Eine solche gibt es überhaupt nicht, kann es nicht geben, denn Anarchie ist keine Staatsform. Auch die freiheitlichste Demokratie könnte das Bürgerrecht nicht schlechthin ins Belieben des Einzelnen setzen; sie würde damit zum blossen Verein herabsinken. Die Demokratie darf historische Gebundenheit am wenigsten aufgeben, weil ja sie selbst nur das Ergebnis einer langsamen und langdauernden historischen Entwicklung sein kann. Man kann eine Demokratie nur mit Demokraten machen, und diese wachsen nur in generationenlanger historischer Entwicklung.

Mit der hier vorgetragenen Auffassung hat nichts zu tun der Unterschied zwischen Bürger und Untertan. Auch sonst ist mit dieser Unterscheidung nicht viel anzufangen. Der Engländer ist Untertan (British subject nennt er sich, mit Stolz) und steht uns doch näher als der Bürger manches weniger demokratischen Staates.

II. Abschnitt:

Die Aufgabe des Staatsangehörigkeitsrechtes.

21. Das Staatsangehörigkeitsrecht entscheidet über die Bürgereigenschaft jedes Einzelnen. Darin scheint seine Aufgabe zu liegen. Dieser Schluss ist aber nur dann richtig, wenn man von der individualistischen Auf-

fassung des Bürgerrechts als eines Bandes zwischen dem Einzelnen und dem Staat ausgeht. Es bleibt zu prüfen, inwieweit die im Vorausgegangenen begründete stammesrechtliche Auffassung des Bürgerrechts eine Korrektur auch der Auffassung von der Aufgabe des Staatsangehörigkeitsrechtes erheischt. Diese Prüfung muss mit einer näheren Untersuchung der Rolle beginnen, die die Abstammungsregel im Staatsangehörigkeitsrecht spielt. Sie erscheint auf alle Fälle als eine recht merkwürdige.

Das Staatsangehörigkeitsrecht behandelt die Abstammung als einen Erwerbsgrund des Bürgerrechts und bezeichnet diesen Erwerb als originären im Gegensatz zum abgeleiteten Erwerb. Es tut dergleichen, als ob es dem Bürgerkind das Bürgerrecht auf Grund der Abstammung verleihen würde und als ob es somit für den fortlaufenden Zuwachs und die ständige Erneuerung des Staatsvolkes sorgte. Damit masst sich aber das Staatsangehörigkeitsrecht ein Verdienst an, das der allmächtigen Natur zukommt. Das Staatsvolk bedarf zu seiner Fortpflanzung der Hilfe des Rechtes nicht. Das Bürgerkind besitzt die Bürgereigenschaft und gehört zum Staatsvolk schon kraft des dem Recht gegebenen und nicht von ihm geschaffenen Begriffes des Staatsvolkes. Das Recht kann somit dem Bürgerkind sein Bürgerrecht nur bestätigen; es hat hier gewissermassen nur deklaratorische, nicht konstitutive Bedeutung. Es kann auch gar nicht anders; es muss dem Bürgerkind sein Bürgerrecht lassen, denn sonst würde es den Begriff des Staatsvolkes verleugnen und damit den Ast absägen, auf dem es sitzt.

22. Die Abstammungsregel ist kein echter Bestandteil des Staatsangehörigkeitsrechtes. Sieht man von ihr ab, dann handelt es sich stets darum, dass eine Person vom Ausländer zum Schweizer umgewandelt wird (oder umgekehrt). In diesen Fällen „abgeleiteten“ Erwerbes erwirbt in der Tat eine Person etwas, das sie bisher nicht besass. Das ist echter Erwerb; hier ist das Recht schöpferisch; der Erwerb ist ihm zu verdanken. Das Bürgerkind

dagegen verdankt seine Zugehörigkeit zum Staatsvolk nicht einer Verfügung des Rechtes, sein Erwerb geht zurück auf den Ersten seines Stammes, der zum Staatsvolk gehört haben kann, bevor Staat und Recht entstanden waren. Was bei seiner Geburt geschieht, ist nicht Rechts-erwerb, sondern die Ausdehnung des dem Stamme innewohnenden Bürgerrechts auf einen neuen Sprossen des Stammes. Es ist gar nicht ein neues Bürgerrecht entstanden, sondern nur ein neuer Träger des bestehenden Stammesbürgerrechts. Dieser (originäre) „Erwerb“ gleicht bloss einem solchen infolge der dem wahren Wesen des Bürgerrechts widersprechenden individuellen Konstruktion dieses Rechtes. Es ist, als wenn das Recht zum Bürgerkind sagen würde: „Was du ererbt von deinen Vätern hast, erwirb es, um es zu besitzen.“ Im gewollt Unlogischen liegt gerade der Reiz dieses Dichterwortes. Weniger reizend ist es aber, wenn das Recht so zu uns spricht. Darum erscheint es auch als ein innerer Widerspruch, wenn der Erwerb „durch die Geburt“ als ein „originärer“ bezeichnet wird. Wer ab origine besitzt, braucht eben nicht mehr zu erwerben. Originärer Erwerb besagt im Grund, dass ein Erwerbsakt nicht mehr dargetan zu werden brauche, dass nicht mehr nachgeforscht werde, wann und wie der Besitz begonnen habe. Das Bürgerkind ist (nicht wird) in der Tat Bürger gleichviel ob sein Stamm erst in der Person seines Vaters das Bürgerrecht erworben oder schon von jeher zum Staatsvolk gehört hat. — Unzutreffend ist eigentlich auch die Bezeichnung des „abgeleiteten“ Erwerbes. Im Grunde ist der abgeleitete Erwerb das Muster und Vorbild des originären Erwerbes. Das Recht behandelt das Bürgerkind als ob es erst von ihm, bei seiner Geburt, ins Bürgerrecht eingesetzt worden wäre, nach dem Muster des Ausländers, dem dieses verliehen wird. — So wie die Geburt kein echter Erwerbgrund des Bürgerrechts ist, so ist der Tod kein Verlustgrund. Es geht nicht Bürgerrecht verloren, sondern dem dem Bürgerstamm innewohnenden Bürgerrecht geht ein

lebender Träger verloren. Indem aber das Recht das Stammesbürgerrecht individualistisch auflöst, muss es allerdings im Tod auch einen Verlustgrund erblicken.

23. Es ist ein eigentümliches Bild, das sich uns auf Grund dieser Betrachtung bietet. Die Abstammungsregel sollte eigentlich das Kern- und Hauptstück des Staatsangehörigkeitsrechtes sein. Schon grundsätzlich, denn in ihr enthüllt sich das wahre Wesen des Bürgerrechts. Aber auch zahlenmässig, denn auch heute noch „erwirbt“ zum Glück der weitaus grösste Teil der Bürger das Bürgerrecht auf diese Weise. Der Kern des Staatsvolkes ergänzt und erneuert sich durch den natürlichen Nachwuchs, und scheidet aus durch den Tod. Die andern, die „abgeleiteten“ Erwerbs- und Verlustarten sind peripherer Natur, erscheinen als blossе Korrekturen in der Randzone dieses Kerns. In diesen Randkorrekturen besteht nun aber die eigentliche Aufgabe des Staatsangehörigkeitsrechtes. Nur hier ist es schöpferisch, beim Bürgerkind anerkennt es bloss ohnedies schon Bestehendes. Wenn diese Korrekturen nicht nötig wären, brauchten wir kaum ein Staatsangehörigkeitsrecht; der Begriff des Staatsvolkes würde genügen. — Es zeigt sich hier eine auffallende Ähnlichkeit des Staatsvolkes mit dem Staatsgebiet, dem territorialen Fundament des Staates. Hier wie dort besteht die Aufgabe des Rechtes in der Grenzvereinigung. Nur kann diese beim Gebiet ein für allemal geschehen, während die Grenzen des Staatsvolkes immer neu berichtigt werden müssen.

24. Woraus entsteht die Notwendigkeit dieser Randkorrekturen beim Staatsvolk? Sozusagen ausschliesslich durch Ein- und Auswanderung. Im Wesentlichen, und insbesondere staatspolitisch betrachtet, besteht demnach die Aufgabe des Staatsangehörigkeitsrechtes darin, aus Einwanderungen und Auswanderungen die im Staatsinteresse liegenden Konsequenzen zu ziehen durch Zuteilung oder Entzug des Bürgerrechtes. —

Staatsvolk und Staatsgebiet sollen sich in einem gewissen Umfang decken. Dem wirken aber Ein- und Auswanderung entgegen, und damit entsteht das Bedürfnis, einen Ausgleich herbeizuführen. Die Eingewanderten gleichen sich an (Assimilation), die Ausgewanderten entfremden sich uns (Dissimilation). Der für das Staatsangehörigkeitsrecht grundlegende äussere Tatbestand ist die Bevölkerungsbewegung in Ein- und Auswanderung; und er ist grundlegend wegen des innern Tatbestandes der Anpassung an die Umwelt (Assimilation und Dissimilation). Man kann daher den Gegenstand des Staatsangehörigkeitsrechtes auch dahin zusammenfassen, dass es zu prüfen und zu regeln hat, in welchem Umfang eingewanderte, assimilierte Ausländer dem Staatsvolk einverleibt und ausgewanderte, dem Schweizertum entfremdete Bürger aus diesem ausgeschieden werden sollen.

Denkt man sich eine durchaus ortsfeste Bevölkerung, wie es ja das Staatsvolk in seinem Kern auch heute noch ist, denkt man sich jede Ein- und Auswanderung weg, dann bedürfte es keines Staatsangehörigkeitsrechtes; die schon im Begriff des Staatsvolkes enthaltene Abstammungsregel würde vollständig genügen. Erst aus der Einwanderung von Ausländern und deren Vermischung mit Schweizern, und aus der Auswanderung von Schweizern, aus Vorgängen also, die den Kern des Staatsvolkes unberührt lassen, ergibt sich die Notwendigkeit jener Grenzbereinigungen, die Inhalt und Aufgabe des Staatsangehörigkeitsrechtes ausmachen. — Es ist vielleicht nicht auf den ersten Blick klar, dass auch die Heiratsregel erst durch Ein- und Auswanderung nötig wird. Für die Bürgerin, die einen Bürger heiratet, bedarf es aber dieser Regel nicht, weil sich an ihrem Bürgerrecht nichts ändert. Wenn jedoch eine Schweizerin einen Ausländer oder eine Ausländerin einen Schweizer heiratet, dann muss doch immer der eine oder der andere Teil ein- oder ausgewandert sein, sei es selbst, sei es in der Person seiner Vorfahren.

25. Die vorstehenden Ausführungen waren nötig, um das wahre Wesen des Bürgerrechts als eines Stammesbesitzes und die wahre Aufgabe des Staatsangehörigkeitsrechtes als einer fortlaufenden Grenzbereinigung am Staatsvolk klar zu erfassen. Sie wollen aber die individualistische Behandlungsweise des Bürgerrechts nicht etwa beseitigen, sondern sie nur in die allerdings ziemlich engen Schranken verweisen, innert derer sie ihre gewissermassen technische Berechtigung hat. Das Staatsangehörigkeitsrecht muss die ihm eigentlich nicht zugehörige Abstammungsregel in sich aufnehmen und sie als individuellen Erwerb mit der Geburt (oder durch sie) konstruieren, weil es über das Bürgerrecht jeder lebenden Person in jedem Zeitpunkt Auskunft geben soll. — Richtig bleibt selbstverständlich auch, dass der Inhalt des Bürgerrechts nicht nach der Erwerbsart verschieden ist. Ebenso, dass er (z. B. das Stimmrecht) rechtlich als individueller Besitz aufzufassen ist. Die aus dem Bürgerrecht sich ergebenden Pflichten und Rechte sind solche des einzelnen Bürgers.

Dass das Bürgerrecht am Stamm haften, ist nicht etwa eine neue „Theorie“ des Verfassers. Wenn trotzdem seine Ausführungen manchen einigermaßen neu und vielleicht auch befremdlich vorkommen, rührt das davon her, dass wir, — und besonders wir Juristen, — Mühe haben, über die individualistische Betrachtungsweise hinauszukommen, weil wir uns in der Behandlung der Einzelfälle und -fragen so sehr an sie gewöhnt haben, dass sie uns auch über das Gebiet ihrer Berechtigung hinaus gefangen hält. Sie ist aber doch nur eine juristische Hilfskonstruktion, die auch rechtlich, nicht nur politisch, dem wahren Wesen des Bürgerrechts nicht entspricht. — Die Auffassung des Verfassers von der Aufgabe des Staatsangehörigkeitsrechtes dürfte übrigens in der Hauptsache auch dann richtig bleiben, wenn man seine Meinung nicht teilt, dass die Abstammungsregel kein echter Bestandteil des Staatsangehörigkeitsrechtes sei. Auf alle Fälle be-

schränkt sich das Recht darauf, sie zu bestätigen (oder, wird man dann sagen: sie aufzustellen). Sie gibt ihm aber keine Probleme auf und bedarf kaum irgendeines Kommentars. So wichtig sie ist, so ist sie doch stets mit einem einzigen Satz abgetan, der so „ewig“ gültig ist, als das Staatsvolk ewiges Fundament des Staates ist. Ob es diesen Satz aufstellt oder nur bestätigt, ändert nichts daran, dass das Staatsangehörigkeitsrecht darüber hinaus nur die durch Ein- und Auswanderung bedingten Grenzberichtigungen vorzunehmen hat. Der Wichtigkeit dieser Aufgabe tut dieses „nur“ selbstverständlich keinen Abbruch.

III. Abschnitt:

Die internationale Lage.

26. Bevor wir uns der Frage zuwenden, wie unser Staatsangehörigkeitsrecht seine Aufgabe löst oder lösen sollte, geben wir einen kurzen Überblick über die internationale Ordnung, — oder vielmehr: Unordnung, — im Staatsangehörigkeitswesen. — Man spricht zuweilen von einem internationalen Staatsangehörigkeitsrecht. Darunter kann man zweierlei verstehen (und in beiden Fällen ist die Benennung nicht glücklich): a) Die Nebeneinanderstellung der nationalen Rechte und die daraus sich ergebenden gemeinsamen Grundsätze; die letztern sind und bleiben dabei aber ausschliesslich nationales Recht. — b) Im zweiten Sinne versteht man unter dem internationalen Staatsangehörigkeitsrecht wirkliches, überstaatliches Recht, d. h. Vorschriften des Völkerrechts über die Staatsangehörigkeit. Wenn es solche gibt, worüber noch zu reden sein wird, sind sie aber auf alle Fälle so unentwickelt, dass sie die Benennung als internationales Staatsangehörigkeitsrecht kaum verdienen. — Auszugehen ist auf alle Fälle von dem Grundsatz, dass die Staaten souverän sind in der Erteilung und im Entzug ihres Bürgerrechtes. Es handelt sich auf internationalem Boden nur darum,

wie die einzelnen Staatsangehörigkeitsrechte ineinander verzahnt sind, wie sie im Einzelfalle übereinandergreifen, so dass mehrfaches Bürgerrecht entsteht, oder zwischen sich Raum offen lassen, was Staatenlosigkeit zur Folge hat. Beides, mehrfaches Bürgerrecht und Staatenlosigkeit, empfindet man als anormal. Damit bekennt man sich gefühlsmässig zu dem Postulat, dass jeder Mensch ein Bürgerrecht, aber auch nur eines, haben sollte. Die Staaten sollten also alle vorhandenen Menschen ohne Rest unter sich aufteilen. Die einzelnen Rechte müssten so ineinandergreifen, dass jedem Verlust ein Erwerb und jedem Erwerb ein Verlust entspräche, weil sonst entweder Doppelbürgerrecht oder Staatenlosigkeit entsteht. Beides läuft der „richtigen“ Idee zuwider. Mehrfaches Bürgerrecht ist sinnwidrig, wie Bigamie oder die Zugehörigkeit zu mehreren Konfessionen. Das Bürgerrecht ist „monopolitisch“, wie die Ehe monogam und die Religion monotheistisch. Die Staatenlosigkeit aber ist ein menschenunwürdiges Unrecht; dies um so mehr, als sie sich „vererbt“ und meist schon ihr erster Träger keine persönliche Schuld an ihr hat.

27. Mit dem Postulat, dass jeder Mensch ein Bürgerrecht, aber auch nur eines, haben sollte, ist so ziemlich die ganze Welt einverstanden. Zum Teil wohl gerade deshalb, weil es ein ganz unpraktisches Ideal darstellt, gleich etwa dem ewigen Frieden. Es sagt eben gar nichts aus darüber, was jeder zu tun hat, um zum Ideal zu gelangen. Es sagt nichts darüber, welches Bürgerrecht für jeden Menschen das „richtige“ wäre. Darüber kann man in besten Treuen verschiedener Meinung sein, — und ist es auch. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika z. B. aberkennen ihren Bürgern nach einigen Jahren ausländischen Wohnsitzes einfach das Bürgerrecht, ohne Rücksicht darauf, ob sie damit staatenlos werden. Wir meinen, das sei nicht wohlgetan; sie aber sind der Ansicht, es sei Sache des Wohnsitzstaates, ihnen sein Bürgerrecht zu geben. Sie bürgern ihrerseits den Ausländer schon

nach einer für unser Empfinden sehr kurzen Frist ein und fragen nicht danach, ob der Heimatstaat ihn entlässt. Ergebnis: Doppelbürgerrecht. Wer hat nun recht und welcher Staat ist im Fehler? Wo ist die Instanz, die zwischen souveränen Staaten hierüber entscheiden könnte, und wo die Rechtssätze, nach denen sie zu entscheiden hätte? Es gibt nichts dergleichen. Alte Heimat steht gegen neue Heimat, Abstammung gegen Wohnsitz. Blut und Boden (natürlich nicht im Sinne neudeutscher Blubomystik und -mystifikation), was soll mehr gelten und was ist das Stärkere? Auch auf internationalem Boden handelt es sich hauptsächlich darum, wie die Staaten auf Ein- und Auswanderung reagieren. In der Verschiedenheit dieses Reagierens liegt der Grund, warum man sich trotz des gemeinsamen formalen Ideals nicht einigen kann, in der Verschiedenheit vor allem der grundsätzlichen Anschauungen, die dieses Reagieren beherrschen. Wir geben im folgenden einen summarischen Überblick über die Entwicklung dieser Anschauungen.

28. Diese ist ausgegangen von dem in Europa ausgebildeten, hier jetzt noch geltenden „klassischen“ Recht, das unser schweizerisches Recht noch in ziemlich reiner Form bewahrt hat. Die Staatsangehörigkeit haftet am Stamm, am Blut (*jus sanguinis*); die Frau tritt mit Eheschluss in den Stamm des Mannes über. Gegenüber neu Zugewanderten wird Zurückhaltung geübt, der ausgewanderte Bürger möglichst festgehalten, d. h. Erwerb und Verlust sind erschwert: das klassische Recht reagiert langsam auf Ein- und Auswanderung; das liegt in seiner grundsätzlichen Betonung der Abstammung.

Eine neue grundlegende und grundverschiedene Auffassung brachte zuerst die Entwicklung der amerikanischen Staaten; sie ist in der Hauptsache für alle diese gleich, weil die Verhältnisse überall ähnliche waren. Besonders wirksam waren zwei Faktoren: die Eroberung des Bodens und die Loslösung von Europa. Im gemeinsamen Kampf um den Boden und seine Urbarmachung, gegen wilde

Tiere und gegen die Eingeborenen war den Pionieren, Trappern und Ansiedlern Amerikas jeder rechte Mann willkommen, gleichgültig wo seine Wiege gestanden haben mochte. Neben dieser Schicksalsgemeinschaft auf jungfräulichem Boden hatte die Abstammung um so weniger zu bedeuten, als sie nach Europa zurückwies, dem man Valet gesagt hatte und mit dem die Verbindung ungleich schwieriger und lockerer war als heute. Als dann die amerikanischen Staaten durch Loslösung vom Mutterland in harten Kämpfen begründet wurden, konnte für die Zugehörigkeit die Abstammung um so weniger massgebend sein, als nach ihr alle Weissen einem europäischen Staat angehört hätten. So ist das Bewusstsein der Zusammengehörigkeit kraft Zusammenlebens auf gleicher Scholle entstanden und bis heute lebendig geblieben. Dazu kam eine andere Auffassung des Verhältnisses zum Staat, die zwar später auch auf das alte Europa übergriff, aber einstweilen einen tiefgehenden Gegensatz zu diesem schuf: die freiheitlich-demokratische. Aus gedrückten Untertanen europäischer Feudalherren waren selbstbewusste, freie Bürger eines freien Staates geworden. Es kann nicht wundernehmen, dass so ein neues, stark bodenbetontes Staatsangehörigkeitsrecht entstand. Willkommen war jeder weisse Mann, der in die zufolge der dünnen Besiedlung oft lockere Lebensgemeinschaft trat und dem alten Europa abgesagt hatte, willkommen auch als Mitbürger. Noch heute ist in den amerikanischen Staaten die Einbürgerung ungleich leichter als bei uns. Wer gar auf amerikanischem Boden geboren war, gehörte und gehört auch jetzt noch ohne weiteres zu Volk und Staat. Wer die bodengebundene Lebensgemeinschaft aufgab, gab auch die Staatsangehörigkeit auf oder wurde aus ihr ausgeschieden. Etwas unsern Auslandschweizer-Kolonien Ähnliches kennt dieses Recht nicht; es entkleidet auch heute noch die Ausgewanderten des Bürgerrechts, wenn sie sich für dauernd im Ausland ansiedeln. Bei seiner Verschiedenheit von den europäischen Rechten kann das

amerikanische Recht natürlich mit diesen nur ungenügend ineinandergreifen. Daraus ergab sich eine starke Vermehrung der Fälle von Staatenlosigkeit und mehrfachem Bürgerrecht.

Man darf jedoch den Gegensatz zwischen den europäischen und den amerikanischen Rechten nicht zu doktrinär auf die Formel: Blut oder Boden, *jus sanguinis* und *jus soli* bringen wollen. Dass die im Lande geborenen Kinder *jure soli* Bürger sind, hat praktisch nicht sehr viel andere Wirkungen als das Abstammungsprinzip. Der Unterschied ist, wenn auch gross, so doch mehr nur ein solcher des Grades. Staatspolitisch betrachtet wird die gleiche Aufgabe gelöst, nur in recht verschiedenem Tempo. Auch die europäischen Rechte anerkennen die Notwendigkeit, früher oder später aus der Anpassung an eine andere Lebensgemeinschaft die Konsequenzen zu ziehen, denn der Boden ist auf die Dauer stärker als das Blut, — sie tun es aber später, unwilliger, die Amerikaner dagegen früher und leichter.

29. Eine weitere Quelle neuer Rechtsgedanken, die zwar ebenfalls von Amerika aus stark gespiesen wurde, die aber nicht örtlich gebunden ist, ergab sich aus den frauenrechtlerischen Ideen. Ihre Forderung geht auf gleiche Behandlung von Mann und Frau. Demnach soll die Frau nicht nur auch in der Ehe ihr eigenes Bürgerrecht haben, behalten, erwerben und verlieren, sie soll es auch auf die Kinder übertragen können, in gleicher Weise wie der Mann. Es ist klar, dass dies die Entfernung des Familien- und Stammesbegriffes aus dem Staatsangehörigkeitsrecht bedeutet. Ohne Ehe keine Familie. Wenn aber der Abschluss und das Bestehen der Ehe im Bürgerrecht keine Rolle mehr spielen soll, kann auch die Familie nichts mehr zu bedeuten haben. Das Bürgerrecht würde zum reinen Individualbesitz. Die Forderung der Gleichbehandlung von Mann und Frau löst die Familie und das Stammesbürgerrecht auf und zersprengt sie in ihre Atome — die Einzelpersonen. Sie drückt das Bürger-

recht auf den Wert einer Vereinsmitgliedschaft hinab. Es war darum gegeben, dass als einziger Staat Sowjetrussland die Forderung der Gleichbehandlung von Mann und Frau angenommen und seinem Recht zu Grunde gelegt hat, Sowjetrussland und der Kommunismus, denen Ehe und Familie als beseitigungswerte bürgerliche Einrichtungen erscheinen. Das Prinzip der Gleichbehandlung von Mann und Frau richtet sich immer nur gegen die Familie, denn die unverheiratete Frau wird ja durchwegs, auch bei uns, schon ohnedies gleich dem Mann behandelt. Es zersprengt aber nicht nur die Familie, sondern höhlt auch den Begriff des Bürgerrechts selbst aus; und auch das ist echt kommunistisch. In jedem einzelnen Fall, wo das Prinzip wirksam wird, d. h. wo Mann und Frau verschiedenes Bürgerrecht haben, werden die Kinder Doppelbürger samt ihren Kindern und Kindeskindern; die Verschiedenheit der Bürgerrechte wird niemals ausgeglichen, sie wird verewigt. Der Konflikt wird nicht gelöst, sondern man sieht über ihn hinweg. Das könnte man, wenn die Häufung von Bürgerrechten in einer Person nichts auf sich hätte; wenn man mehreren Staaten angehören könnte wie mehreren Vereinen. Indem sie die unbeschränkte Häufung von Bürgerrechten in einer Person fordern, entziehen die Frauenrechtlerinnen dem Bürgerrecht seinen wahren Sinn. — Abgesehen von der Sowjetunion haben die Frauenrechtlerinnen auch in einigen andern Staaten gewisse Teilerfolge erreicht. Die damit geschaffenen Unterschiede haben das Ineinandergreifen der nationalen Rechte noch mangelhafter gestaltet.

War schon so ein gewisser Rechtswirrwarr entstanden, so steigerte sich dieser seit dem Kriegsende noch sehr stark. Die mangelhaften und dazu oft noch mangelhaft gehandhabten Bestimmungen der Friedensverträge hatten zur Folge, dass viele Personen aus Gebieten, die den Herrn gewechselt hatten, staatenlos geworden sind. — Als neuer Rechtsgedanke tauchte dann in jüngster Zeit der-

jenige der politischen Gesinnung oder „Weltanschauung“ als Grundlage der Staatsangehörigkeit auf. Auf ihn stützen sich die Ausbürgerungen infolge Fehlens der vorgeschriebenen Gesinnung.

30. Das immer ungenügendere Ineinandergreifen der nationalen Rechte und seine Folgen, d. h. das Überhandnehmen von Staatenlosigkeit und mehrfachem Bürgerrecht, veranlasste den Völkerbund, 1930 eine Konferenz im Haag abzuhalten zur Behandlung der internationalen Staatsangehörigkeitsfragen. Der (vom Verf. vorausgesagte) völlige Misserfolg dieser Konferenz wird längst nicht mehr bestritten, trotzdem er durch ein halbes Dutzend von Abkommen verschleiert wurde, die mit grosser technischer Virtuosität jeweilen in Abs. 1 einen schönen Grundsatz aufstellen, um ihn in Abs. 2 wieder unwirksam zu machen. Von allen Staaten unterzeichnet, sind doch diese Abkommen bis jetzt nur von den wenigsten ratifiziert worden; die Schweiz und ihre Nachbarstaaten sind nicht dabei. Das wesentlichste Ergebnis dieser Konferenz dürfte die Einsicht gewesen sein, dass auf dem Gebiete des Staatsangehörigkeitsrechts jeder Staat machen kann, was er will, und es auch weiterhin zu tun gedenkt. Die Hoffnung, der Staatenlosigkeit und dem mehrfachem Bürgerrecht dadurch beizukommen, dass man durch internationale Abkommen ihre Quellen verstopft, muss für praktisch absehbare Zeit aufgegeben werden. — Es stellt sich somit die Aufgabe, wenigstens die Auswirkungen dieser anormalen Erscheinungen, insbesondere der Staatenlosigkeit, zu mildern. Der Völkerbund hat sich seither dieser Aufgabe allerdings auch angenommen; dabei hat aber eine nach Ansicht des Verf. ganz verfehlte rechtsdoktrinäre Auffassung des Problems stark nachteilig gewirkt. Diese meint, die Hauptsache sei ein „Statut der Staatenlosen“, durch welches festgelegt würde, welcher Staat den Staatenlosen zu dulden (und ihm ein Ersatz-Ausweispapier zu geben) und wie er ihn rechtlich zu behandeln verpflichtet sein solle. Diese

Einstellung entspringt der unglücklichen Neigung, tatsächliche Schwierigkeiten mit Rechtsparagrafen aus der Welt schaffen zu wollen, und dem etwas naiven Glauben, dies zu können, die bei der völkerbundlichen Behandlung auch anderer Fragen so oft nur zu Scheinlösungen geführt hat. Es ist ja klar, dass jeder Staat es sich überlegen wird, ob er Staatenlosen einen Rechtsanspruch gegen sich einräumen wolle, auch wenn er gern bereit wäre, etwas für sie zu tun. Taktisch richtig wäre es daher, nur an den guten Hilfswillen der Staaten zu appellieren, die Sache als ein reines Hilfswerk „aufzuziehen“, damit wenigstens etwas geschieht, und zwar das Nötigste und Wichtigste. Das sind aber nicht völkerbundliche Palaver, Umfragen, Stilübungen, Resolutionen und Empfehlungen wegen eines Statuts der Staatenlosen (die sind Steine statt Brot), sondern rein praktische Hilfe, die nicht wartet, bis man weiss, wie allen geholfen werden könnte (wobei keinem geholfen wird), sondern zfasst. Man braucht ja nicht zu fürchten, dass die Staatenlosen sich auf den Standpunkt stellen, Rechte zu verlangen und „Almosen“ abzulehnen. Sie sind froh genug, ein Dach über dem Haupt und Brot zu haben. Es eilt nicht damit, denen, die dies haben, auch noch ein formelles Recht darauf zu verschaffen.

31. Warum geht die Schweiz nicht voraus mit der Tat? Sie tut es teilweise, und sie kann leider nicht viel mehr tun. Wir haben eine grosse Zahl von Staatenlosen, einige Tausende (z. B. die russischen Flüchtlinge). Sie leben ungestört und haben sich gewiss nicht zu beklagen. Von den einmal dauernd Zugelassenen ist äusserst selten einer fortgeschickt worden, und dann mit Recht. Praktisch geniessen sie volle Sicherheit und können mit Nansenausweis und Ausländerpass auch Reisen ins Ausland unternehmen. Wahr ist dagegen, dass wir seit dem Weltkrieg in der dauernden Zulassung neuer Staatenloser sehr zurückhaltend sind. Man kann im Einzelfall zuweilen finden, es möchte doch etwas mehr leiden. Dabei über-

sieht man aber meist eine fatale Tatsache: die Gesamtzahl der Staaten- und Schriftenlosen und der sonst Entwurzelten ist in Europa sehr gross; einige Hunderttausende. Diese Masse drängt mit verzweifelter Kraft nach dem Punkt des geringsten Widerstandes. Die Schweiz mit ihrer ohnedies starken Anziehungskraft darf diesen keinesfalls bieten. Wo wir eine schwache Stelle zeigen, strömen uns die Leute zu, nicht selten mit Nachhilfe. Es geht nicht anders: wir müssen mindestens so hart sein wie die andern. Dazu kommt, dass wir ohnedies nur in sehr beschränktem Masse aufnahmefähig wären, dass schon 40,000 Neuaufnahmen den Prozentsatz der Ausländer um 1⁰/₀ und denjenigen der Arbeitslosen um 10 bis 20 % erhöhen würden. — Mustergültig ist die Schweiz in ihrer Fürsorge dafür, dass beim Verlust ihrer Staatsangehörigkeit keine Staatenlosen entstehen.

32. In welchem Umfang bestehen völkerrechtliche Grundsätze auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechtes? Es wird wohl behauptet, das Völkerrecht verlange, dass jeder Mensch eine Staatsangehörigkeit besitze und keiner deren mehrere; oder: dass jedem Verlust auch ein Erwerb entsprechen müsse. Angesichts des tatsächlichen Verhaltens der Staaten ist das nicht mehr als schöne Literatur. Bezeichnend für den Stand des Völkerrechts auf diesem Gebiet ist, dass man in die grösste Verlegenheit gerät, gegenüber der Frage, was anerkannter-massen, d. h. nach der Praxis der Staaten (nicht nach Lehrbüchern), einem Staat zu tun durch Völkerrecht verwehrt wäre. Vielleicht nichts, — auf alle Fälle nur sehr wenig, und nur Dinge, die einem Staat überhaupt nicht leicht einfallen werden. Man würde es vielleicht als völkerrechtswidrig bezeichnen können, wenn ein Staat die Einwohner eines ihm nicht angehörenden Gebietes in Massen oder in globo an sich ziehen wollte; wenn also (um ein möglichst abliegendes und rein theoretisches Beispiel zu wählen), die Vereinigten Staaten alle Einwohner oder Angehörigen Kanadas als ihre Bürger erklären würden.

Dem schweizerischen Gesetzgeber kommen natürlich solche Ungereimtheiten nicht in den Sinn. Es besteht daher für ihn keine Gefahr, irgendwie mit Völkerrecht in Konflikt zu geraten, und die Frage nach dessen allfälligen Grenzen ist somit für ihn praktisch ohne jede Bedeutung. Die Lage hat sich hier sehr wesentlich geändert. Unser bestehendes Recht, besonders das Bürgerrechtsgesetz, zeigt noch deutliche Spuren einer ausgesprochenen Ängstlichkeit des Gesetzgebers, einer Befürchtung von Protesten anderer Staaten. Seit dem Weltkrieg ist aber so vieles geschehen (allerdings nicht von unserer Seite), was solchen Protesten hätte rufen können, wogegen aber bezeichnenderweise niemals unter Berufung auf Völkerrecht protestiert worden ist, dass man sagen kann, die völkerrechtlichen Grenzen der staatlichen Souveränität verschwinden in nebliger Ferne, — wenn überhaupt solche bestehen. (Das hat auch die oben erwähnte Haager Konferenz von 1930 vollauf bestätigt.)

Die Feststellung, dass dem Gesetzgeber keine international-rechtlichen Schranken gesetzt sind, so dass er rechtlich frei gestalten kann, bedeutet allerdings nicht, dass überhaupt keine Rücksicht auf die internationale Lage zu nehmen sei. Auch wo der Staat rechtlich frei ist, sollte er sich ein Idealbild internationaler Entwicklung formen und ihm nachstreben. Rechtliche Autarkie ist verfehlt und schädlich; wir sind alle, gross und klein, aufeinander angewiesen. Wo nicht etwa wesentliche Interessen beeinträchtigt werden, sollten wir uns daher von dem Kantschen Imperativ leiten lassen, d. h. kurz gesagt: mustergültig handeln. Was aber ist mustergültig? — Der wichtigste Mangel im Ineinandergreifen der Rechte ist die Schaffung Staatenloser. Hier sind wir, wie schon ausgeführt, mustergültig und haben auf alle Fälle kein Interesse, wesentlich anders zu werden. Mit dem kleinern Übel des mehrfachen Bürgerrechts dagegen werden wir uns an anderer Stelle befassen, und dabei sollen dann auch die internationalen Rücksichten zu ihrem Recht kommen.

Auch Staatsverträge bestehen nur ganz vereinzelt. Der schweiz.-französische Optionsvertrag ist ein solcher.

IV. Abschnitt:

Die Anpassung.

33. Nachdem wir die internationalen Rechtsverhältnisse dargelegt haben, mit dem Ergebnis, dass sie auf alle Fälle nur geringen Einfluss auf unsere Gesetzgebung werden ausüben können, knüpfen wir wieder an die Feststellung an, dass die Hauptaufgabe des Staatsangehörigkeitsrechtes darin besteht, aus Ein- und Auswanderung die Konsequenzen für das Bürgerrecht zu ziehen. Diese Auffassung ist für die Schweiz in dem Masse wichtiger als für andere Staaten, als sie der Aus- und Einwanderung stärker ausgesetzt ist. Die Zahl der eingewanderten Ausländer und der ausgewanderten Landsleute übertrifft die entsprechende Verhältniszahl bei den meisten andern Ländern um ein Vielfaches.

Es besteht zweifellos ein gewisses wünschenswertes, ja notwendiges Verhältnis zwischen Staatsvolk und Staatsgebiet. Sie brauchen sich nicht restlos zu decken, d. h. niemand wird fordern, dass in der Schweiz nur Schweizer seien, und keine Schweizer im Ausland. Daher ist es in Ordnung, dass zwei Gruppen bestehen, für die Staatsvolk und Staatsgebiet sich nicht decken: die Schweizer im Ausland und die Ausländer in der Schweiz. Nicht in Ordnung ist es aber, wenn diese beiden Gruppen (oder eine von ihnen) ein gewisses Grössenverhältnis überschreiten. So schwer dieses wünschenswerte Verhältnis auch abzugrenzen sein mag, so sicher besteht es doch. Es darf aber keinesfalls bloss quantitativ, es muss vor allem auch qualitativ aufgefasst werden. Der Staat muss auf sein Staatsvolk zählen können, und darauf, dass dessen politische Kraft nicht durch die im Lande ansässigen Ausländer beeinträchtigt werde. Andererseits ist ihm auch nicht gedient mit im Ausland lebenden Bürgern,

die ihm vollständig entfremdet sind. Hier das Optimum herzustellen und zu erhalten ist die Aufgabe des Staatsangehörigkeitsrechtes. Als Mittel zur Lösung dieser Aufgabe stehen zur Verfügung: Erteilung des Bürgerrechts an im Lande ansässige Ausländer, und Entzug des Bürgerrechts ausgewanderter Schweizer; die Grundsätze, nach denen diese Mittel gehandhabt werden, bilden die Aufnahmepolitik und die Ausscheidungspolitik.

Der Herstellung des zu wünschenden Verhältnisses von Staatsvolk und Staatsgebiet könnte auch eine Regelung der Ein- und Auswanderung dienen. Bei der Auswanderung wird hievon kein Gebrauch gemacht und es ist nicht abzusehen, dass ihr durch Verbot entgegengetreten werden könnte. Anders ist es bei der Einwanderung. Wir werden hierauf bei der Behandlung der Aufnahmepolitik zurückkommen.

34. Der Grund, weshalb das Staatsangehörigkeitsrecht aus der Bevölkerungsbewegung, d. h. aus Ein- und Auswanderung, Konsequenzen für das Bürgerrecht zu ziehen hat, liegt in der Anpassung. Der Boden ist stärker als das Blut, jedenfalls auf die Dauer, und wenn man in Generationen denkt. Man kann daher, durchaus richtig, wenn auch etwas zugespitzt sagen, die Aufgabe des Staatsangehörigkeitsrechtes bestehe in einer Anpassung (des Bürgerrechts) an die Anpassung (der Ein- oder Ausgewanderten). Die geistige Umformung des Menschen (und seiner Nachkommen) durch dauerndes Leben auf fremdem Boden ist die Grundtatsache des ganzen Staatsangehörigkeitsrechtes. Trotz seiner ungeheuren Wichtigkeit ist aber dieser psychologisch-politische Vorgang bisher nur ganz ungenügend und unmethodisch erforscht und dargestellt worden. Man spricht zwar viel und allerorten von Assimilation und ihrer Notwendigkeit, aber man erörtert dabei nur selten und bloss andeutungsweise, worin sie bestehen sollte und wie sie zustande kommt. Es ist ein bequemes Wort geworden, bei dem man sich vermeintlich nicht viel Bestimmtes zu denken braucht, eines der Worte,

von denen Göthe sagt: denn eben wo Begriffe fehlen, stellt ein Wort zu rechter Zeit sich ein. — Es ist dem Verfasser nicht möglich, diese Lücke hier durch eine umfassende und methodische Darlegung des Anpassungsvorganges und seiner Bedeutung auszufüllen. Er will sich aber auch nicht damit begnügen, sie bloss aufzuzeigen, sondern diese Grundtatsache des Staatsangehörigkeitsrechtes doch wenigstens im Abriss behandeln, hoffend, dass Berufenere sich anregen lassen, seine Arbeit zu korrigieren und auszubauen. Der Grund, weshalb man sich, trotz seiner grundlegenden Wichtigkeit, des Anpassungsvorganges bisher so wenig angenommen hat, liegt zum Teil auch in einer gewissen Scheu der Juristen vor psychologischen Fragen und Erwägungen. Seelenkundliche Betrachtungen werden (ausserhalb des Strafrechtes) meist als etwas unsachlich empfunden. Alles Recht ist aber für Menschen da, und es verdorrt, wenn es die Seele des Menschen nicht kennt.

35. Es ist falsch, die Anpassung als eine Tatsache zu betrachten, die entweder da ist oder nicht da ist, und sich nur um ihr Vorhandensein zu kümmern. Sie ist ein psychologischer Vorgang, ein Prozess, der für den Staat in jedem Zeitpunkt seines Ablaufes von höchstem Interesse ist. Dieses Interesse ist nicht nur ein bürgerrechtspolitisches, sondern auch, und vor allem, ein allgemein politisches. Es kann dem Staat in keinem Moment gleichgültig sein, wie der eingewanderte Ausländer fühlt und denkt, und wie der ausgewanderte Landsmann, ob hier oder dort der Anpassungsprozess Fortschritte macht, still steht oder gar, — was sehr wohl möglich ist — rückläufig wird. Er hat jederzeit ein Interesse, ihn zu fördern (beim eingewanderten Ausländer) oder ihn hintanzuhalten (beim ausgewanderten Schweizer). Aber auch unter dem Gesichtspunkt des Bürgerrechts interessiert ihn nicht nur das Vorhandensein der Anpassung als Endergebnis einer Entwicklung, sondern deren ganzer Verlauf. Man begegnet nicht selten der Einstellung: wenn der Ausländer einmal

zweifelloos und vollständig assimiliert ist, kann man ihm ja das Bürgerrecht „gnadenhalber“ geben, weil er es wünscht, aber nicht weil uns daran gelegen wäre. Das Verfehlte dieser Auffassung wird später darzulegen sein; hier müssen wir uns mit dem Hinweis begnügen, dass unseres Erachtens der Staat die Einbürgerung als ein Mittel behandeln sollte, der Assimilation den letzten Schliff zu geben, und dass, so merkwürdig dies manchen Ohren klingen mag, die Einbürgerung sehr wohl auch zu spät kommen, den psychologischen Moment verpassen kann.

Der Staat ist gegenüber dem Anpassungsvorgang in einer zwiespältigen Lage, je nachdem, ob es sich um die Anpassung von Ausländern in seinem Gebiet oder um diejenige seiner im Ausland lebenden Angehörigen handelt. Assimilation und Dissimilation sind nicht verschiedene Dinge, sondern das gleiche, — der Anpassungsvorgang, — nur von verschiedenen Standorten aus betrachtet. Man darf daher diesen Vorgang nicht in Assimilation und Dissimilation zerlegen wollen. Als Assimilation der Ausländer ist der Anpassungsvorgang dem Staat erwünscht, als Dissimilation seiner Ausgewanderten aber unerwünscht. Aus der Prüfung des Anpassungsvorganges ergeben sich daher für den Staat Schlüsse nach beiden Richtungen: was geschehen kann, um ihn, d. h. die Assimilation, beim Ausländer zu fördern, und was, um ihn, d. h. die Dissimilation, beim Ausgewanderten hintanzuhalten. Trotzdem beides sehr wichtig ist, geschieht es oft nur ungenügend. — Am Ende des Anpassungsvorganges steht immer, wenn wir in Generationen denken, ein Konflikt zwischen Recht und Wirklichkeit, ein papierener Rechtszustand. Die Farbe des Passbüchleins stimmt nicht mehr mit derjenigen der Gesinnung. Solche Konflikte rufen nach einer Lösung; sie liegt im Erwerb oder Verlust des Bürgerrechts.

36. Der Darlegung des Anpassungsvorganges müssen wir einige Ausführungen über das Verhältnis des Menschen

zu Heimat und Vaterland vorausschicken, weil dieses dabei eine ausschlaggebende Rolle spielt. Wir Schweizer machen zwar meist keinen wesentlichen Unterschied zwischen Heimatgefühl und vaterländischer Gesinnung, weil wir zum Glück selten Anlass dazu haben. Dieser Unterschied besteht aber, auch wo er nicht bewusst wird. Das Heimatgefühl hängt an einem Ort oder an einer Gegend, die uns vertraut und lieb ist, besonders wenn wir dort aufgewachsen sind, oder lange dort waren, dort Freude genossen haben usw. Es ist reine Herzenssache, und wir können dieses Heimatgefühl sehr wohl verschiedenen Orten und Gegenden zuwenden, ohne dass die eine Neigung die andere zu beeinträchtigen braucht. Wesentlich anders ist dagegen unser Verhältnis zum Heimatstaat, dem Vaterland, beschaffen. Gewiss beruht auch es auf Liebe; aber nicht auf jener Art Liebe, die gegenseitig nichts fordert, wie die Heimatliebe. Das Vaterland steht uns und wir stehen ihm fordernd gegenüber. Unser Verhältnis zu ihm ist auch ein solches der Gesinnung und der Pflicht. Was aber hier für uns eine Rolle spielt, ist die Ausschliesslichkeit dieses Verhältnisses. Das Vaterlandsgefühl soll nur einem Staat gelten, das Heimatgefühl kann sich an mehrere Punkte heften. Politische Neigung zu einem andern Staat wird leicht zum Vaterlandsverrat; Liebe zu einer neuen Heimat ist kein Verrat an der alten. Es ist ein merkwürdiges Spiel der Sprache, dass sie zwar keine Mehrzahl zu Heimat, wohl aber eine solche von Vaterland bildet, trotzdem der Mensch sehr wohl verschiedene Heimaten haben kann, nicht aber mehrere Vaterländer haben sollte.

Nun zur Rolle von Heimatgefühl und vaterländischer Gesinnung beim Anpassungsvorgang. Im Zeitpunkt der Auswanderung decken sie sich regelmässig. Sie sollen sich ja auch decken. Wohl dem, der eine Heimat hat und ein Vaterland, und der in seiner Liebe zu beiden keinen Unterschied zu machen braucht. Weil nun aber, wie dargetan, das Heimatgefühl nicht exklusiv ist, wie die vaterländische

Gesinnung, setzt bei ihm normalerweise der Anpassungsvorgang an. Auch der charaktervolle Mann braucht sich nicht zu schämen, wenn er zu der neuen Umgebung in ein herzliches Verhältnis tritt, das dann mit den Jahren ganz unmerklich die Anhänglichkeit an die alte Heimat verblassen und zu einem blossen Pietätsverhältnis werden lässt. Während dieser innere Anschluss an die neue Heimat ein positiver Vorgang ist, entspricht ihm auf der Ebene der vaterländischen Gesinnung kein solcher. Politisch kann die neue Heimat nicht Heimat werden, bevor sie dem Eingewanderten das Bürgerrecht erteilt hat. Der Vaterlandssinn kann nur abnehmen, unter Umständen bis zum Nullpunkt, aber er wird nicht durch etwas Neues ersetzt, wie dies beim Heimatgefühl geschieht. Dadurch entsteht aber eine Spannung: der Wunsch, auf dem neuen Boden des Gaststaates zur Übereinstimmung von Heimat und Vaterland zu kommen. Besonders stark wird diese Spannung bei der folgenden, schon im Gaststaat geborenen Generation, die den Übergang vom alten zum neuen Heimatgefühl nicht mitgemacht und den Gaststaat von Anfang an als die wahre Heimat empfunden hat. — Man kann nach dem Gesagten ein im Ganzen doch wohl zutreffendes Schema der Anpassung aufstellen: Heimatgefühl und staatliche Gesinnung fallen auseinander; ein neues Heimatgefühl wirkt zurück auf die alte staatliche Gesinnung, will sie gewissermassen mit sich ziehen, vermag sie aber nur abzuschwächen. Dabei überwuchert das Heimatgefühl allerdings auch auf den Boden der Staatsgesinnung. Es entsteht meist auch eine Neigung zum Gaststaat, (besonders in der Schweiz) ein Zugehörigkeitsgefühl auch ihm gegenüber, das Gefühl des „eigentlich“ Schweizerseins (das besonders bei der zweiten Generation meist stark und ehrlich ist), das aber mit dem Fragezeichen des Rechtes behaftet ist und den Widerspruch von Recht und Wirklichkeit zu schmerzlichem Bewusstsein bringt.

37. Natürlich verläuft der Anpassungsvorgang im Leben sehr verschieden. Wir versuchen im folgenden

einen einigermaßen typischen Ablauf darzustellen und ihn in Abschnitte zu gliedern.

a) Zunächst zeigt sich beim Eingewanderten (wenn auch nicht immer) auffallenderweise das Gegenteil von Anpassung, d. h. eine verstärkte Bindung an die alte Heimat und den Heimatstaat. Die verlorene Heimat erscheint in den leuchtendsten Farben (mancher Schweizer entdeckt erst in der Fremde sein Schweizerherz). Der neu Eingewanderte fühlt sich als Vertreter (Exponent), oft gar als Pionier seines Heimatstaates. Zum mindesten will er für ihn Ehre einlegen. Er liebt seine Heimat und steht zu seinem Vaterland. Wir wollen diesen Abschnitt des Anpassungsvorganges versuchsweise das Heimwehstadium nennen. Es ist dadurch gekennzeichnet, dass sich das Gefühl ganz richtigerweise gegen die Trennung von Heimatgefühl und staatlicher Gesinnung auflehnt.

b) Nach und nach wird der Zugewanderte mit Land und Leuten des Gaststaates vertrauter. Er fühlt sich weniger „in der Fremde“; neben die Liebe zur alten Heimat tritt ein Gefühl der Verbundenheit mit der neuen Umgebung. Damit entsteht langsam zunehmend der Widerspruch zwischen dem neuen Heimatgefühl und der Staatsgesinnung. Im Verlauf langer Jahre und unter günstigen Bedingungen lernt der Ausländer diesem gleichenden Konflikt innerlich ausweichen; er verdrängt ihn ins Unterbewusstsein. Er beruhigt sich damit, dass ihm einerseits kein Vorwurf daraus erwächst, wenn er sich in der neuen Umgebung „daheim“ fühlt, und dass er andererseits gezwungen ist, sich politisch neutral zu verhalten. Meist ohne dass er selbst es recht merkt, wird so der „Anpassling“ mit der Zeit auch wirklich politisch neutral, d. h. das alte Staatsgefühl wird vom neuen Heimatgefühl überwuchert und stirbt ab. Man könnte diesen Abschnitt das Übergangsstadium nennen. Wie eine Raupe schafft sich der Eingewanderte eine Haut gegen das Politische, unter der er sich unbemerkt, und meist auch unbewusst, ganz langsam zu einem andern Wesen entwickelt.

c) Der rechte Mensch muss aber ein Vaterland haben. Je mehr der Ausländer aufhört, sich im Gaststaat als ein Fremder zu fühlen, um so mehr wächst in ihm auch der Wunsch, sich nicht weiter als solchen behandelt zu sehen. Ein neues Staatsgefühl taucht auf, allerdings nur in Wunschform, da ja die positive Betätigung durch das Recht verwehrt wird. Man kann diesen Abschnitt das Stadium der Anschlussbereitschaft nennen.

d) Der rechte Mensch muss ein Vaterland haben. Wenn wir den Anpassungsvorgang psychologisch, und zwar wissenschaftlich, d. h. sachlich und gründlich untersuchen wollen, müssen wir auch weiter sehen, was aus dem Ausländer wird. Mit dem Stadium der Anschlussbereitschaft ist die psychologische Entwicklung nicht abgeschlossen. Wir sehen zwar den Ausländer gern anschlussbereit dastehen und denken dabei etwas selbstgefällig: es gibt da keinen Fahrplan, wir können warten, und du musst warten. Selbstverständlich gibt es nie und nirgends einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Damit ist aber die Frage nicht aus der Welt geschafft, ob sich der anschlussbereit wartende Ausländer nicht ändert, zu unserm Nachteil. Das tut er in den meisten Fällen. Wenn er den politischen Anschluss an die neue Heimat nicht findet oder die Hoffnung auf diesen aufgeben muss, dann schliesst er sich entweder wieder enger an seinen Heimatstaat an, denn der rechte Mensch braucht ein Vaterland, — oder er gewöhnt sich das Bedürfnis nach einem solchen ab, und hört auf, ein rechter Mensch zu sein, indem er ein Ubi-bene-ibi-patria-Mann wird. In beiden Fällen verliert er für uns an Wert. Wir können uns an dieser Stelle nicht in ausführliche Schilderung dieses Stadiums einlassen, können nur betonen, dass es einen Wendepunkt gibt, von dem an der Ausländer wieder zurücksinkt, wenn wir ihm nicht die hilfreiche Hand bieten. Das gilt ganz besonders von der zweiten, d. h. der ersten im Land geborenen Generation. Wir müssen auch hier mit Stämmen rechnen (müssen, weil regelmässig eben der Stamm doch da bleibt

und weiter unter uns lebt). Der Mensch und der Stamm können nicht in ewiger Anbetung als Einbürgerungskandidaten leben; wer sein Volk verloren hat, hat den Anschluss an die Geschichte verloren, an den grossen Sinn unseres Eintagsdaseins. Er muss ihn wieder finden, nach vor- oder rückwärts, oder zu staatspolitischem Eunuchentum hinabsinken. Gewiss, Einzelne können dem entrinnen. Wir haben es hier aber mit der Psychologie des Durchschnittsmenschen zu tun, und deren Gesetzmässigkeiten sind so zuverlässig wie irgendein Naturgesetz. Der Mensch ist ein Zoon politikon auch in dem Sinne, dass er ohne Volk und Vaterland verkümmert. Wir müssen diesen beinahe unvermeidlichen, rückläufigen Abschnitt das Stadium des Wertschwundes nennen.

Das hier gegebene Schema ist leider nur ein Schema, ein erster Versuch, einigermaßen einen Darstellungsplan zu finden. Natürlich verläuft der Anpassungsvorgang nicht immer in der hier beschriebenen Weise, und die Dauer sowie der Ablauf der einzelnen Abschnitte kann sehr verschieden sein. Ebenso durchläuft nicht jeder Ausländer jeden dieser Abschnitte. Die als fertige Menschen Eingewanderten bringen es manchmal nicht über den zweiten oder selbst den ersten Abschnitt hinaus; ihre im Land aufgewachsenen Kinder dagegen treten meist schon ins Stadium der Anschlussbereitschaft ein; d. h. sie überschlagen die ersten beiden Abschnitte.

38. Die Darstellung des Anpassungsvorganges möchten wir noch dadurch zu vertiefen und anschaulicher zu gestalten versuchen, dass wir auf die hauptsächlichsten Faktoren hinweisen, die den Vorgang günstig oder ungünstig beeinflussen. Es wird uns allerdings kaum gelingen, diese Faktoren vollständig aufzuzählen; schon bloss sie einigermaßen zutreffend zu gruppieren fällt ziemlich schwer. Bevor wir uns aber der Besprechung dieser günstigen oder ungünstigen Faktoren zuwenden, müssen wir ein sicheres Wertmass zu gewinnen suchen. Wie sollte

die Anpassung in ihrem Ergebnis beschaffen sein? Der Verfasser ist hier folgender Ansicht:

Die Anpassung ist eine Charakterprobe, denn sie bedeutet einen Gesinnungswechsel. Es ist ungemein wichtig, wie der Anpassling sie besteht. Mit charakterlosen oder im Charakter geschädigten Einbürgerungskandidaten ist uns nicht gedient, und auch nicht mit solchen Auslandsschweizern. Es gibt Gemütsathleten, die jeden Gesinnungswechsel als charakterlos verdammen; manchmal sind es sogar die gleichen, die den Gesinnungswechsel dann nicht genug loben können, wenn er möglichst schnell in dem von ihnen gewünschten Sinne erfolgt. Wir dürfen weder in den einen noch in den andern Fehler verfallen. Da wir selbst die Anpassung des Ausländers wünschen, steht es uns nicht an, ihm aus dieser an sich einen Vorwurf zu machen. Schnelle und beflissene Anpassung dagegen ist allerdings immer verdächtig und unerwünscht. Wir dürfen uns nicht mit blosser Taufe und hergeleiertem Lippenbekenntnis begnügen; es ist uns nicht gedient mit Leuten, denen der Gesinnungswechsel deshalb leicht fällt, weil sie keiner rechten Gesinnung fähig sind. Wir müssen hier fortwährend vor der Gefahr schwerer Selbsttäuschung auf der Hut sein. Dem Verfasser machen Beteuerungen gut schweizerischer Gesinnung eines Ausländers meist einen ungünstigen Eindruck. Viel zu stark stellen wir oft auch auf das Sprechen unseres Dialektes ab. Die äusserlichen „Merkmale“ der Anpassung sind durchwegs trügerisch. Von der Schwierigkeit, die wirkliche Assimilation festzustellen, wird bei der Einbürgerung noch zu reden sein.

39. Bodenständig wird nur, wer bodenständig und wurzelecht war. Was man Persönlichkeit nennt, ist sicher etwas höchst Individuelles; ist das, was wir aus uns machen. Der Charakter aber ist viel stärker durch Vererbung bedingt, als man gewöhnlich annimmt, besonders soweit er hier für uns in Frage kommt. Das Verhältnis zu Volk und Vaterland ist nicht Ergebnis einer verstandes-

mässigen Auswahl (prüfet alles und behaltet das Beste!), sondern es haftet am Stamm, ist Erbgut. Je wurzelechter dieses ist, um so langsamer verläuft die Anpassung; und nur was tief wurzelte, wird nach der Verpflanzung wieder tiefe Wurzeln treiben; der Zigeuner dagegen ist überall zu Hause und nirgends. Je mehr ein Mensch aus festgefühten, gesunden Verhältnissen kommt, vom Lande, aus kleinen oder mittleren Städten, oder aus denjenigen Kreisen jeder Grossstadt, die sich gegen Entwurzelung wehren, um so langsamer verläuft seine Anpassung, um so mehr verspricht sie aber auch nachhaltigen Erfolg. Der Satz: Mühsame Anpassung, gute Anpassung — ist sicher richtig. Aber doch nur bis zu einem gewissen Punkt. Er verlangt zwar eine gewisse Bodenständigkeit, er gilt aber doch nur bei einer gewissen Bodennähe. Je mehr der Einwanderer boden- und artfremd ist, um so weniger ist er anpassungsfähig; d. h. je weiter her er kommt, wobei natürlich nicht gemeint ist der Ort, den er unmittelbar vor der Einreise bewohnt hat, sondern der Ort und die Umgebung, wo er und sein Stamm sich geformt haben. Nicht anpassungsfähig und ganz unerwünscht sind daher für uns alle Andersfarbigen; ebenso die Ostjuden. Wie man bei der Schifffahrt, Küstenschifffahrt und Hochseeschifffahrt unterscheidet, kann man bei der Wanderung Nah- und Fernwanderung unterscheiden. Eine gewisse Osmose, ein Hin- und Herströmen über die Grenzen, ist immer vorhanden; sie ist wesensgleich mit der Vermischung im Innern des Landes, die bei uns dazu geführt hat, dass zirka $\frac{1}{3}$ der Schweizer nicht mehr im Heimatkanton wohnt und zirka $\frac{2}{3}$ nicht mehr in der Heimatgemeinde. Diese Nahwanderung ist wesentlich verschieden von der Fernwanderung aus grenzfernen Gegenden der Nachbarstaaten und aus nicht angrenzenden Staaten. — Man kann auch Einzelwanderung und „gerichtete“ Wanderung unterscheiden; ein Beispiel der letztern ist die Wanderung der Juden nach Palästina.

Neben der Bodenständigkeit spielen auch der Bildungsgrad und die soziale Schicht des Einwanderers eine wesent-

liche Rolle. Je grösser die intellektuelle Freiheit und Beweglichkeit und je grösser die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Einwanderers ist, um so leichter kann er sich der Anpassung entziehen, und um so bewusster kann er sie auch vollziehen. Das letztere ist kein Vorteil, wenn die Anpassung nicht auch im tiefern Boden des Gefühls Wurzeln schlägt. Richtige Anpassung sollte von innen nach aussen fortschreiten!

40. Sehr wichtig ist sodann das gefühlsmässige Verhältnis zu Staat und Nation. Es bildet ein starkes Hindernis der Anpassung, wenn sich der Eingewanderte überlegen fühlt, auch wenn er dabei im Unrecht, besonders aber wenn er im Recht ist. Der unbetonte, „selbstverständliche“ Nationalstolz des Engländers feilt ihn sehr stark gegen Anpassung. Das kann nur ein Nationalbewusstsein, das zutiefst im Gefühl wurzelt, weil es auf generationenlanger Entwicklung beruht. Ähnlich stark, wenn auch mehr kultur- als machtbetont, ist das Nationalbewusstsein der Franzosen. Diese Nationen empfinden nicht das Bedürfnis, uns ihre Vortrefflichkeit und Überlegenheit vorzudemonstrieren und -deklamieren, wie dies zuweilen bei den neuen, weniger selbstsichern und darum viel mehr bestätigungsbedürftigen Nationen der Fall ist. — Der Schweizer hält sich im allgemeinen gut im Ausland. Er passt sich an und weiss sich oft persönlich hohe Achtung zu erwerben. Staats- und machtpolitisch erwarten wir nichts von ihm; er ist darum für die andern Staaten unbedenklich und es wird ihm darum auch nicht übel genommen, wenn er sich trotz einer gewissen Anpassung noch als Schweizer fühlt. Die Treue, die er im ganzen in sehr erfreulichem Masse dem alten Vaterland wahrte, kommt kaum je in Konflikt mit dem, was der Gast- oder neue Heimatstaat von ihm erwartet. Diese für uns erfreulichen Verhältnisse stören wir leider selbst durch falsches Verhalten, besonders beim Einzug des militärischen Pflichtersatzes. — Neben dem Verhältnis zu seinem Volk spielt auch das politische Verhältnis zum Heimat-

staat eine wichtige Rolle. Je mehr der Ausländer seinem Heimatstaat machtpolitisch (oder ideenpolitisch) verbunden ist, je mehr er sich als dessen Exponent oder Pionier fühlt, um so weniger ist er der Anpassung zugänglich. Nicht besser aber steht es um den, der ideenpolitisch mit seinem Heimatstaat verfallen ist, dem Emigranten, der, auch wenn er sich stille hält, doch immer nur auf einen ihm die Rückkehr erlaubenden Umschwung spannt. — In einer ähnlichen Lage sind auch die Leute, die im Dienste einer anationalen oder einer internationalen Idee und Aufgabe sich in ein anderes Land versetzt fühlen, die Apostel und Missionare. So gross sonst der Unterschied zwischen einem Sendling Moskaus und einem ausländischen Heilsarmeeoffiziere sein mag, hier gehören sie doch zusammen.

41. Wir haben im Bisherigen vorwiegend von der Ausgangssituation der Anpassung gesprochen, vom Zustand des Ausländers beim Wohnsitzwechsel. Ebenso wichtig ist natürlich, was ihm nun im Gaststaat widerfährt, wie dadurch die Anpassung gefördert oder gehemmt wird. Sehr viel kommt hier darauf an, wie er eingerahmt wird, ob er sich unter Schweizern verliert oder hauptsächlich mit Landsleuten oder andern Ausländern verkehrt, ob er eine gewisse Unabhängigkeit behaupten kann oder darauf angewiesen ist, sich einzuordnen und das Fremde abzulegen. Sehr wichtig ist auch, ob der Ausländer sozial und politisch in gefestigte Verhältnisse kommt, vor allem aber, ob es ihm gut ergeht, ob er es zu etwas bringt, denn *ubi bene ibi patria* enthält doch eine sehr wesentliche Wahrheit.

Die Anpassung hat nicht nur die schon beschriebenen Abschnitte; sie weist auch Einschnitte auf, die im Gegensatz zu den langsam verlaufenden und ineinanderübergehenden Abschnitten oft wirkliche Wendepunkte darstellen, mit denen die Wandlung bewusst wird und die sie ungemein fördern, aber auch hemmen oder selbst rückgängig machen können. Einen solchen meist der

Anpassung günstigen Einschnitt bedeutet der Generationenwechsel. Die im Land Geborenen und Aufgewachsenen gehören regelmässig auch innerlich zum Land, d. h. sie sind recht eigentlich Papierausländer. Ein weiterer, aber oft ungünstiger Einschnitt entsteht dadurch, dass der Ausländersohn im Heimatstaat Militärdienst leistet; manchmal kommt er als besserer „Schweizer“ zurück, oft aber auch nicht. Einen Einschnitt, meist in günstigem Sinne, bedeutet auch die Heirat mit einer Einheimischen. — Einschneidend können alle Ereignisse wirken, die den Eingewanderten veranlassen oder zwingen, sich innerlich mit seiner alten oder neuen Heimat auseinanderzusetzen, bewusst Stellung zu nehmen und Farbe zu bekennen. Oft ganz blitzartig wird ihm dann erst recht bewusst, wo er schon steht oder noch steht. So wirkt vor allem der Ausbruch eines Krieges. So wirken aber auch Revolutionen oder sonstige politische Umwälzungen, ob sie nun den Heimat- oder Gaststaat treffen.

Nachdem wir dargelegt hatten, dass die Aufgabe des Staatsangehörigkeitsrechtes darin besteht, aus der Aus- und Einwanderung die im Staatsinteresse gebotenen Konsequenzen für das Bürgerrecht zu ziehen, und dass somit der Anpassungsvorgang die Grundtatsache alles Staatsangehörigkeitsrechtes ist, haben wir diesen Vorgang einigermaßen psychologisch zu erfassen gesucht. Er muss bei den Erwägungen des Gesetzgebers über Erwerb und Verlust des Bürgerrechts immer wieder in den Vordergrund treten.

V. Abschnitt:

Das Überfremdungsproblem.

42. Beim Erwerb des Bürgerrechts hat das Staatsangehörigkeitsrecht die Aufgabe zu lösen, wie sich die Einbürgerung (im weiteren Sinne jeder Erteilung des Bürgerrechts) zur Einwanderung verhalten solle. Die Einwanderung, kraft deren wir mit einer bestimmten

Zahl bei uns ansässiger Ausländer zu rechnen haben, stellt uns vor das Problem der Überfremdung; schon seine Benennung enthält ein Werturteil, nämlich, dass wir zu viel Ausländer haben.

In den meisten europäischen Staaten liegt die Verhältniszahl der Ausländer um 2% herum; 3% werden ziemlich allgemein als das Maximum des Zutraglichen oder sogar Ertraglichen betrachtet. Die Schweiz hatte 1850 = 2,9% Ausländer. Der Prozentsatz stieg dann wie folgt: 1860 = 4,6; 1870 = 5,7; 1880 = 7,4; 1888 = 7,9; 1900 = 11,6 und 1910 = 14,7. Wenn man annimmt, die Zunahme hätte weiterhin das Tempo von 1888 bis 1910 eingehalten, dann ergeben sich für 1914: 16%, für 1937: 23%, für 1960: 30%. (Man musste allerdings statt mit einer gleichmässigen mit einer beschleunigten Zunahme rechnen und kam daher zum Schluss, dass die 50% noch vor dem Ende dieses Jahrhunderts erreicht worden wären.) Schon dass 1910 jeder siebente Einwohner der Schweiz ein Ausländer war, musste erschreckend wirken. Dazu kommt aber, dass die Verteilung der Ausländer innert der Schweiz eine sehr ungleiche und ungünstige war (und noch ist). Sie drängten sich zusammen in den Grenzgegenden und in den Städten. So hatten die Kantone Genf 40,4%, Basel-Stadt 37,6%, Tessin 28,2%, Schaffhausen 23,3 %, Zürich 20,3%, Thurgau 19% und St. Gallen 17,5%. Besonders stark war die Ansammlung der Ausländer in den grenznahen Städten und Industriezentren; so hatten Lugano: 50,5%; Arbon 46,1%; Genf 42%, Basel 37,8%; Schaffhausen 33,9%, Zürich 33,8%, St. Gallen 31,1%.

Die Situation erschien nicht nur als sehr bedenklich im bestehenden Ausmass der Überfremdung, sondern darüber hinaus als eine wahre Landesgefahr, weil einerseits die weitere Zunahme der Ausländer als zwangsläufig und unabwendbar vor Augen stand und andererseits man bei der Umschau nach Mitteln zur Abhilfe in eine beinahe trostlose Verlegenheit geriet. Man konnte nur an ver-

mehrte Einbürgerung denken; soweit aber diese in Betracht kam, durfte man keinesfalls auf mehr hoffen als ein ganz ungenügendes Abbiegen der steil ansteigenden Zuwachskurve. — 99% aller Ausländer stammten aus Staaten, mit denen die Schweiz einen Niederlassungsvertrag hatte. 95,5% der Ausländer gehörten den Nachbarstaaten an, nämlich 219,530 (39,8%) Deutsche; 202,809 (36,7%) Italiener; 36,708 (11,5%) Franzosen und 41,422 (7,5%) Österreicher. An Beseitigung der Niederlassungsverträge war nicht zu denken. Das Problem der Überfremdung war praktisch ausschliesslich ein Problem vermehrter Einbürgerung und erschien damit, auch bei aller praktisch möglichen Anstrengung, als nur zum kleinsten Teil lösbar.

43. Ein Ende 1908 in Genf gebildetes Komitee veranstaltete 1909 und 1910 je eine interkantonale Konferenz; das führte zur Wahl der sogenannten Neunerkommission, die Ende 1912 dem Bundesrat eine Petition mit formulierten Vorschlägen einreichte. Schon im Juni 1909 hatte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ein Postulat gestellt, welches den Bundesrat einlud, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie der Überfremdung durch Erleichterung der Einbürgerung begegnet werden könnte. Ferner hatte am 13. September 1910 der schweizerische Juristenverein eine Resolution gefasst, worin er, „überzeugt von der Bedeutung der Frage der Assimilierung und der Einbürgerung der Fremden“, den Wunsch aussprach, „dass die Revision des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1903 energisch weitergeführt werde, um den in der gegenwärtigen Situation begründeten Gefahren wirksam entgegenzutreten“. Am 2. September 1911 verlangte der schweizerische Städteverband die Einbürgerung der durch Geburt und lange Niederlassung mit der Schweiz verwachsenen Ausländer. Ferner befürwortete der Parteitag der freisinnig-demokratischen Partei vom 18./19. Mai 1912 die Zwangseinbürgerung gewisser Kategorien der in der Schweiz geborenen Ausländerkinder sowie die Erleich-

terung der Einbürgerung für die seit langem im Inland sesshaften Fremden. Das politische Departement, dessen heute nicht mehr bestehende Innerpolitische Abteilung sich zu jener Zeit mit den Bürgerrechtsfragen zu befassen hatte, erstattete dann am 30. Mai 1914 dem Bundesrat einen einlässlichen Bericht über die gegen die Überfremdung zu treffenden Massnahmen, d. h. die Massnahmen zur Herabsetzung der Zahl der Ausländer durch vermehrte Erteilung des Bürgerrechts. — So lagen die Dinge, als der Ausbruch des Weltkrieges dazwischen kam. 1916 erinnerte dann die nationalrätliche Geschäftsprüfungskommission an die Dringlichkeit der Revision der Einbürgerungsgesetzgebung. Zunächst wurde nun allerdings in einem andern Sinne revidiert; durch BG. vom 26. Juni 1920 wurde der bisherige, nur zwei Jahre Domizilfrist vorsehende Art. 2 durch seine jetzige Fassung ersetzt. Mit einer Botschaft vom 9. November 1920 nahm dann aber der Bundesrat die Revision von Art. 44 der Bundesverfassung in Angriff. Sie führte zur Annahme des gegenwärtigen Wortlautes dieses Artikels in der Volksabstimmung vom 20. Mai 1928. Die Ausführung dieses neuen Verfassungsartikels durch ein Bundesgesetz ist bisher unterblieben. Das heisst aber, praktisch gesprochen, dass die geplante Bekämpfung der Überfremdung durch vermehrte Erteilung des Bürgerrechts bis heute zu keiner unmittelbar anwendbaren Massnahme geführt hat. Die Sache ist in der verfassungsmässigen Vorbereitung steckengeblieben.

44. Wir haben darauf hingewiesen, dass man vor dem Krieg nicht daran denken konnte, der Überfremdung auch mit fremdenpolizeilichen Mitteln entgegenzutreten. Der Krieg hat hierin eine Wendung gebracht. Wir sind von der Fessel der Niederlassungsfreiheit in den Niederlassungsverträgen befreit worden und haben heute im BG. über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (in Kraft seit 1. Januar 1934) eine taugliche Waffe zur Abwehr übermässiger Einwanderung

(Näheres über diese Entwicklung bei: Ruth, Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz, S. 2 ff.).

Der Weltkrieg hat einen starken Abfluss der Ausländer bewirkt. Von 552,011 (14,7%) im Jahre 1910 und wahrscheinlich über 16%, d. h. rund 600,000 im Jahre 1914 sind die Ausländer auf 404,974 (10,4%) im Jahre 1920 und 355,522 (8,9%) im Jahre 1930 zurückgegangen. Diese letztern setzen sich zusammen aus 134,561 Deutschen (37,8% der Ausländer), 127,093 Italienern (35,8%), 37,303 Franzosen (10,5%) und 20,095 Österreichern (5,6%). Hiezu kommen 5,788 Engländer, 5,223 Tschechoslowaken, 3,937 Polen, 2,499 Niederländer, 1953 Russen, 1838 Liechtensteiner, 1316 Spanier, 1212 Belgier und 1081 Jugoslawen. — 1930 zählten: Lugano 33,1% (jeder dritte Einwohner; 1910 50,5%); Arbon 17,8% (1910: 46,1%); Genf 25,3% (1910: 42%); Basel 19% (1910: 37,8%); Schaffhausen 16,3% (1910: 33,9%); Zürich 15,6% (1910: 33,8%) und St. Gallen 17,6% (1910: 31,1%).

45. Wie viele von diesen 355,522 Ausländern sind ansässig? Das ist schwer zu sagen und zu schätzen, weil der Begriff der Ansässigkeit ein dehnbarer ist. Praktisch wird es am richtigsten sein, als ansässig diejenigen zu betrachten, denen die Fremdenpolizei voraussichtlich nichts mehr anhaben kann, sofern sie sich normal verhalten, die somit aller Voraussicht nach die Schweiz nicht mehr verlassen werden. Das sind in erster Linie die Ausländer mit Niederlassungsbewilligung; sodann diejenigen mit Aufenthaltsbewilligung, sofern mit ihrer Ausreise nicht mehr gerechnet wird. Sicher nicht ansässig sind dagegen die Kurfremden, deren Zahl zur Zeit der Volkszählung (1. Dezember) gering war, die Saisonaufenthalter, Studenten und Schulbesucher (Pensionate!), Flüchtlinge, denen die Schweiz als Durchgangsstation dient, usw. Der Verfasser schätzt die Zahl der ansässigen Ausländer (für 1930) auf rund 300,000. (Man darf nicht übersehen, dass die Zahl von 355,522 die ausländische Wohnbevölkerung angibt. Dabei sind nicht mitgezählt rund 10,000

weitere Ausländer, deren Aufenthalt nur ein vorübergehender war.) Ob die Zahl von 300,000 um 10,000 oder 20,000 zu hoch oder zu nieder gegriffen ist, bedeutet nicht gerade viel. Wesentlich ist dagegen für uns, inwieweit wir bei dieser Zahl mit Ausländern zu rechnen haben, die wir voraussichtlich nicht wieder loswerden, die wir daher assimilieren und die (oder deren Kinder) wir früher oder später einbürgern sollten.

46. Welche Tatsachen wirken vermehrend oder vermindern auf diesen „Block der Ansässigen“ ein? Zunächst Geburten und Todesfälle. Da der Geburtenüberschuss der Ausländer grösser ist als derjenige der Schweizer, vermehrt sich der Block auch relativ. Er vermindert sich durch freiwillige Abwanderung; diese ist aber auf alle Fälle gering, man weiss, wie ungern die Ausländer die Schweiz wieder verlassen. Der Geburtenüberschuss und die freiwillige Abwanderung entziehen sich der Einwirkung des Staates. Anders ist es jedoch bei den folgenden Faktoren: der Zuwanderung, der unfreiwilligen, d. h. fremdenpolizeilich erzwungenen Abwanderung und der Einbürgerung. Die letztere werden wir später eingehend besprechen; hier handelt es sich nur um die Frage, inwieweit die Fremdenpolizei verhindern kann, dass dieser Block der Ansässigen sich vergrössert, und inwieweit sie allenfalls ihn zu vermindern imstande wäre. — Ihrer hauptsächlichsten Aufgabe, dem Zudrang neuer Ausländer einen Wall entgegenzustellen, hat die Fremdenpolizei in den beinahe 20 Jahren ihres Wirkens befriedigend genügen können. Am gewaltigen Abstieg der Ausländerkurve zwischen 1910 und 1920 ist sie zwar unbeteiligt. Dagegen hat sie ein gewisses Verdienst daran, dass diese Kurve auch von 1920 bis 1930 noch leise absteigend geblieben ist. Es ist gut möglich, dass auch 1940 der Abstieg sich in vermindertem Masse noch fortsetzt. Man darf sich aber nicht der Illusion hingeben, hier drohe keine Gefahr mehr und die Zeiten der ansteigenden Kurve seien endgültig vorbei; die eidgenössische

Fremdenpolizei habe, mit Hilfe der kantonalen Behörden, den Hahnen zugekehrt und damit sei ein für allemal der Vermehrung der Ausländer Einhalt getan. Dieses Bild wäre vollständig falsch; besser wäre das eines lecken Schiffes, bei dem fortwährend mindestens so viel Wasser wieder ausgepumpt werden muss, als einströmt. Man darf nicht übersehen, dass die Fremdenpolizei die Ausländer im allgemeinen nicht an der Grenze zurückweisen kann, sondern sie hereinkommen lassen und dann im Landesinnern erfassen und wieder fortbringen muss. Man darf auch nicht übersehen, dass seit 1920 günstige Umstände die Fremdenpolizei unterstützt haben, die zum Teil schon weggefallen sind und zum Teil später wegfallen dürften. In den ersten Nachkriegszeiten waren noch viele Kriegszuzüger da, zum Teil dunkle Gestalten, mit denen die Fremdenpolizei „aufräumen“ konnte. Sie konnte sich überhaupt in jenen Zeiten energischer bewegen. Gerade als ihr dies allmählich schwerer wurde, setzte dann die Weltwirtschaftskrise ein, die mit ihrem Gefolge von Arbeitslosigkeit der Fremdenpolizei wiederum den Rücken stärkte. Sobald die Arbeitsmarktlage wieder günstiger wird, wird die Fremdenpolizei wieder unter stärkeren Druck gesetzt werden. Auch wenn sie diesem allen ihr möglichen Widerstand leistet, wird sie doch voraussichtlich grosse Mühe haben, auf die Dauer auch nur das Wiederansteigen der Ausländerkurve zu verhindern. Sie tut ihre Pflicht und leistet eine Sysiphusarbeit. Trotzdem kann von ihr auf die Dauer nicht wesentlich mehr erwartet werden, als dass sie den Zuzug möglichst bremse. Man hat sich so sehr an ihr Bestehen und Wirken gewöhnt, dass man heute leicht übersieht, unter welchem ungeheuren Bevölkerungsdruck unsere Grenzen stehen. Und doch braucht man sich nur vorzustellen, was geschähe, wenn wir diesen Damm einreissen würden. Hunderttausende würden einströmen wollen, wenn nicht Millionen. Wir gleichen einem Land, das (wie Teile von Holland) unter dem Meeresspiegel liegt und sich deshalb durch einen lückenlosen Damm gegen

Überflutung sichern muss. — Nicht selten hört man Stimmen, die, unbeschwert von Sachkenntnis, verlangen, die Fremdenpolizei solle so viele Ausländer „ausweisen“, dass alle Schweizer wieder Arbeit finden. Man muss sich aber klarmachen, wie weit die Möglichkeiten der Fremdenpolizei gehen, Ausländer zu entfernen. Beim noch nicht ansässigen Teil der Ausländer geht das an, und geschieht es auch. Für die Entfernten kommen aber immer Neue herein, zum Teil solche, die wir entweder nötig haben, oder die uns sonst erwünscht sind, denn diese Gruppe setzt sich hauptsächlich zusammen aus Saisonarbeitern, Studenten und sonst Lernbeflissenen aller Art (Pensionate), Kuraufenthaltern, Spezialarbeitern, Emigranten und andern Flüchtlingen, und vielen solchen, die auf jede Art versuchen, in die Ansässigkeit durchzuschlüpfen. Hier liegt das Hauptfeld des Wirkens der Fremdenpolizei, und hier hat sie auch die nötige Kraft. Anders ist es bei der Masse der zirka 300,000 schon Ansässigen. Der grösste Teil von ihnen besitzt Niederlassungsbewilligung und kann daher nur durch Ausweisung (Art. 10 BG. über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer) entfernt werden. Auch wenn, wie es geschieht, von dieser Möglichkeit ziemlich energisch Gebrauch gemacht wird, fällt das zahlenmässig kaum ins Gewicht. Gegenüber den Ansässigen ohne Niederlassungsbewilligung ist die Fremdenpolizei rechtlich besser gerüstet, aber sie kann von diesen Möglichkeiten nur in beschränktem Masse Gebrauch machen, denn sie muss auf die Lage der Auslandschweizer, auf die Fremdenindustrie und anderes Rücksicht nehmen. Dass sie mit den neu Zugezogenen hart, oft sehr hart verfährt, begreift man notgedrungen, nicht ohne übrigens diese Härte gelegentlich gegen die Schweiz auszuwerten. Ohne empfindlichen Schaden geht das aber nur, wenn wir dafür die mit unserer Zustimmung ansässig Gewordenen in Ruhe lassen (natürlich unter der Voraussetzung korrekten Verhaltens). Es kann hier keine andere Politik geben als bestimmtes, abweisendes Auftreten an der Türe des

Hauses, aber anständige Behandlung derer, die wir einmal in die Wohnstube hereingelassen haben. — Wir können uns hier auf Einzelheiten nicht weiter einlassen und nur die Überzeugung aussprechen, dass von der Fremdenpolizei nicht erwartet werden kann, dass sie die kompakte Masse der zirka 300,000 ansässigen Ausländer irgendwie fühlbar vermindern helfe; sie wird voraussichtlich sogar grosse Mühe haben, ihre Vermehrung hintanzuhalten.

47. Die Zusammensetzung dieser zirka 300,000 Ausländer nach der Dauer ihres Hierseins (die wir hier als das „Alter“ der Ausländer bezeichnen wollen) hat sich seit 1910, d. h. der letzten Volkszählung vor dem Kriege, sehr stark geändert. 1910 wurde folgende Zusammensetzung der Ausländer festgestellt: 35,1% in der Schweiz Geborene; weitere 18,4% nicht in der Schweiz Geborene, aber seit mehr als zehn Jahren hier Wohnende, und 46,5% erst in den letzten zehn Jahren Hereingekommene. Es fällt auf, dass beinahe die Hälfte der Ausländer so „jung“ war, d. h. erst seit weniger als zehn Jahren in der Schweiz wohnte. Das erklärt sich aus der starken Vermehrung der Ausländer in der Zeit vor 1910. (1888 bis 1910 um 140%!). — Ganz anders liegen diese Verhältnisse heute. Seit Ende 1917, also seit bald 20 Jahren, hat die Fremdenpolizei die Neuzuwanderung stark hintangehalten. Die heute vorhandenen Ausländer müssen also zum grössten Teil sehr viel „älter“ sein als die 1910 vorhandenen; schon bloss der Gedanke, dass beinahe die Hälfte innert der letzten zehn Jahre eingewandert sein könnte, wäre ungeheuerlich. Die Zahl der in der Schweiz Geborenen betrug 1930 rund 40% = 142,000. Zählen wir zu diesen noch die im Alter von weniger als zehn Jahren Hereingekommenen, dann dürfen wir ruhig mit rund 150,000 in der Schweiz geborenen oder aufgewachsenen Ausländern rechnen. Wie hoch kann die Zahl der weniger als zehn Jahre anwesenden Ausländer heute sein? Setzen wir sie zu 25% an, so ergeben sich für 1930: 88,807. Nehmen wir 20%, was als wahrscheinlicher vermutet werden kann,

dann ergeben sich 70,104. — Die Zahl der seit mehr als zehn Jahren Anwesenden dürfte also mit 270,000 nicht zu hoch geschätzt sein. — Die bundesrätliche Botschaft vom 9. November 1920 hat die mehr als zehn Jahre in der Schweiz wohnenden Ausländer als assimiliert angesprochen. So weit wollen wir keineswegs gehen; wir müssen diese Zeitspanne ohne weiteres verdoppeln. Dann stellt sich die Frage, wie viele Ausländer seit 20 Jahren, bzw. seit der Geburt da sind. Diese Zahl dürfte zwischen 230,000 und 250,000 liegen. Auf alle Fälle können wir selbst bei grösster Vorsicht behaupten: wir haben 300,000 Ausländer in der Schweiz, die dableiben werden, und davon sind mindestens 200,000 assimiliert. — Da wenig Neue hereinkommen, nimmt der Prozentsatz der Assimilierten fortwährend zu; die Ausländerbevölkerung der Schweiz „altert“ zusehends.

VI. Abschnitt:

Die Aufnahmepolitik.

48. Gesetz unseres Handelns kann nur ein wohlverständener Staatsegoismus sein. Was das Staatsinteresse erheischt, müssen wir tun; was ihm zuwiderläuft, unterlassen. Was das ist, kann im Einzelnen natürlich verschieden beurteilt werden.

Vor dem Weltkrieg herrschte ziemlich allgemein die Ansicht, dass man in stark vermehrter Masse die Ausländer in unsern Staatsverband aufsaugen sollte. Es ist aber bezeichnend, wie wenig man diese Aufnahmebereitschaft in die Tat umzusetzen vermochte. Die Revision des Bürgerrechtsgesetzes von 1903 bietet ein lehrreiches Beispiel. Man nahm einen schwunghaften Anlauf zu einer entschiedenen Reform, kam aber nur zu verhältnismässig geringfügigen Ergebnissen. Die einzige wirklich positive Errungenschaft war eine Ausdehnung der Wiedereinbürgerung, die aber zahlenmässig doch nicht von entscheidender Bedeutung ist. Art. 5 blieb auf dem Papier

stehen. — Man verhehlte sich das Misslingen dieser Reform nicht und nahm daher einen neuen Anlauf, der mit der Annahme des revidierten Artikels 44 der Bundesverfassung endete. Auch das blieb auf dem Papier stehen. Das praktische Verhalten unserer Aufnahmepolitik folgte andern Gesetzen, vor allem dem der Beharrung, und blieb von diesen Reformversuchen beinahe unberührt. Neuerdings hat, ungefähr seit 1930, auch die grundsätzliche Stimmung stark umgeschlagen. Eine Welle der Einbürgerungsfeindlichkeit geht über unser Land. Es ist an der Zeit, zu prüfen, ob sie den wirklichen Staatsinteressen dient oder ihnen schadet. (Dies ist einer der Hauptzwecke der vorliegenden Arbeit.)

49. Was sollen wir im Interesse des Landes mit dem bestehenden Block von zirka 300,000 Ausländern anfangen? Sollen wir ihn so weiter bestehen lassen, oder sollten wir ihn stückweise abzutragen suchen? Das hängt davon ab, welche Vor- und Nachteile sich aus dem einen und andern ergeben; und davon, wie sich dieser Block im Laufe der Zeit verändert. Letzteres ist in einem Sinne klar: er wird zusehends „älter“ werden, weil der neue Zuwachs gering ist. Jedes Jahr stirbt eine Anzahl Personen jeder Generation, von den noch im Ausland Geborenen, von der ersten, zweiten usw. im Land geborenen Generation. Jedes Jahr werden Glieder einer neuen Generation an ihre Stelle treten. Die im Lande Geborenen müssen also fortlaufend zunehmen, die noch selbst Eingewanderten abnehmen.

Wie steht es heute mit der Assimilation dieses Blocks? Bei zwei Dritteln dürfte sie eine sehr gute sein. Man muss sich klarmachen, was man von der Assimilation verlangen will und kann. Dass jeder elfte Einwohner unseres Landes ein Ausländer ist, bedeutet selbstverständlich ein Übel. Ein Übel aber, an dem wir insofern nichts ändern können, als wir diese Ausländer grösstenteils doch bei uns haben müssen, ob eingebürgert oder nicht. Wie sie unter unserer Einwirkung stehen, stehen

auch wir unter der ihrigen. Sie beeinträchtigen in einem gewissen Masse unser bodenständiges Volkstum. Da sich das nicht mehr ändern lässt, bleibt uns nur die Lehre, in der Zulassung Neuer zurückhaltend zu sein. Aus der Unabänderlichkeit des Hierseins dieser Ausländer ergibt sich aber auch, dass es sinnlos wäre, von ihnen zu verlangen, dass die ungünstige Einwirkung auf unser Volkstum aufgehört haben müsse, bevor sie als assimiliert betrachtet werden könnten; zu verlangen, dass sie denen ebenbürtig seien, deren Vorfahren bei Sempach und Murten gestritten haben. (Wir haben oft selbst genug Mühe, uns dieser Vorfahren würdig zu erweisen!) Gerechter- und vernünftigerweise können wir überhaupt die volle Assimilation nicht verlangen von Menschen, denen wir nicht erlauben, den Schweizernamen zu führen. Wir empfinden es ja selbst mehr oder minder als eine Anmassung, wenn ein Ausländer sagt, er sei ein guter Schweizer. Mehr als dass er das Zeug zu einem guten Schweizer habe, können wir nicht verlangen. Die Einbürgerung kann nicht am Ende der Assimilation stehen und sie darf nicht deren Ende bedeuten. Sie kann und darf nur eine Etappe der Assimilation sein, bezw. einleiten, eine sehr wichtige und allerdings die letzte Etappe. Sehr wichtig, weil ohne sie die Assimilation nur Stückwerk bleibt. Es gibt eine gewisse Periode des Anpassungsvorganges, wo nur noch bei Einbürgerung ein weiterer Fortschritt möglich ist und ohne sie der Ausländer entweder absinkt in Vaterlandslosigkeit oder zurückfällt in die Arme seines Heimatstaates; in unserem eigenen Interesse sollten wir darum dem Ausländer vorher die Schweizerhand reichen, da sonst die Assimilation nicht bis zur Reife gedeihen kann, sie vielmehr sogar wieder stark an Wert verliert. Das gilt nun allerdings weniger vom Einzelnen als besonders dann, wenn man mit Generationen rechnet. Der Verfasser möchte nachdrücklich betonen, dass er keineswegs für rasche Einbürgerung der neu Eingewanderten eintritt und dass es ihm nicht einfällt, etwa gar Abkürzung der

bestehenden Domizilfristen vorzuschlagen. Wir haben bis in die jüngste Zeit zuweilen noch eher zu früh eingebürgert. Der Fehler liegt darin, dass wir nicht die Rechten einbürgern konnten, vorab die in der Schweiz Geborenen und Aufgewachsenen. Das Einbürgernkönnen ist eine Frage für sich. Hier beschäftigen wir uns vorerst nur mit der Frage, ob ein Landesinteresse besteht, dass Ausländer Schweizer werden, in welchen Fällen, und welcher Art dieses Interesse ist. Ob und wie man es machen müsste, diesem Interesse zu genügen, wird später zu behandeln sein.

50. Wir haben gesagt, dass die Assimilation erst nach der Einbürgerung zur Reife kommen könne. Sie muss darum auf einem gewissen Vertrauen beruhen, dass diese Reife dann auch wirklich eintreten werde. Hier nun sündigen gerade unsere Überpatrioten oft durch eine kleinliche und im Grunde kleinmütige Überängstlichkeit. Wir haben keinen Grund, an der Assimilationskraft unseres Volkes zu verzagen; sie hat sich im Gegenteil erfreulich bewährt. Mit den Ausländern, die wir jetzt noch haben, werden wir voraussichtlich ohne bleibenden Nachteil fertig; trotz ihrer grossen Zahl. Sie stammen beinahe alle aus den Nachbarstaaten, und viele von ihnen aus verhältnismässiger Grenznähe. Sie schliessen sich grösstenteils nicht ab gegen uns; sie sind beinahe durchwegs gern da und die Luft in unserm Land, unsere Bevölkerung und unsere politischen Einrichtungen sind ihnen sympathisch. Darum durften wir sagen und dürfen wir wiederholen: ungefähr 200,000 unserer Ausländer sind sehr gut assimiliert, sind einbürgerungsreif. Das sind vor allem die 142,000 in der Schweiz Geborenen. Dazu kommt noch eine grosse Zahl nicht hier Geborener, aber doch hier Aufgewachsener. Wer in der Schweiz geboren oder auch nur seit seinem zehnten Jahr bei uns aufgewachsen ist, kann zweifellos im allgemeinen als gut assimiliert angesehen werden. Das sind rund 150,000 Ausländer, also die Hälfte des besprochenen Ausländerblocks. Auch in der andern Hälfte

dürfen wir noch mit etwa 50,000 gut assimilierten Ausländern rechnen, so dass deren Gesamtzahl mit 200,000 nicht zu hoch gegriffen ist. Selbst wenn es aber wesentlich weniger wären, würde dies keine Rolle spielen, denn es ist ja praktisch ausgeschlossen, dass wir sie alle in nächster Zeit einbürgern könnten. Mindestens 100,000 Ausländer hätte man längst einbürgern sollen; bei weitem 100,000 wäre es Zeit, zum Teil hohe Zeit.

51. Eine dem Staatsinteresse allseits entsprechende Aufnahmepolitik müsste allerdings den Block der assimilierten Ausländer von der Seite der ältesten Teile her in Angriff nehmen, dabei zwar wenn möglich nach Eignung sichten, aber vor allem energisch ins Zeug gehen. Die 1903 und 1929 unerfüllt gebliebene Aufgabe steht auch heute noch vor uns und sie ist mit dem Älterwerden unseres Ausländerbestandes nur um so dringlicher geworden. Dazu ist aber ein neuer, schwerwiegender Umstand getreten. Italien und Deutschland suchen heute in früher nicht gekanntem Masse ihre Staatsangehörigen wieder an sich zu ziehen, deren Assimilation rückgängig zu machen oder wenigstens sie zu hindern.

Man kann unsere tatsächlich befolgte Aufnahmepolitik unter zwei Gesichtspunkten kritisieren, nämlich unter demjenigen des Ideals oder unter dem des jeweiligen Möglichen. Vom ersten aus gesehen ist sie auf alle Fälle sehr mangelhaft. Das Staatsinteresse wird schlecht gewahrt. Man findet hierfür einen ziemlich sichern Massstab, wenn man fragt, wie unsere Aufnahmepolitik dem Ausland zusagt und seinen Interessen dient. Was kann dieses Bessere wünschen, als dass alles so bleibe wie es ist, oder höchstens, dass nach dem Wunsch mancher Über- und Nürschweizer die Einbürgerung noch mehr, wenn möglich ganz gestoppt werde? Was Besseres, als dass im Kriegsfall (wie im Weltkrieg) Zehntausende braver Papierausländer unter seine Fahnen eilen — ob gern oder ungern ist nicht so wichtig, es ist doch „Menschenmaterial“? Eine Menschenreserve von 130,000 Personen bedeutet immerhin,

wie jeder Soldat weiss, eine Heeresreserve von gut 20,000 Mann. Aber auch sonst: was kann das Ausland Besseres wünschen, als dass wir möglichst wenig an seinen Kolonien nagen, die es immer besser organisiert, wenn nötig unter dem Damoklesschwert des Passenzuges?

52. Es ist nur natürlich, dass man das Problem unserer Aufnahmepolitik bisher vorwiegend unter dem Gesichtspunkt der Sorge betrachtet hat, unser Volkstum rein und gesund zu erhalten und ihm nur sicher taugliche neue Elemente zuzuführen. Man sagte sich ungefähr, vor dem Weltkrieg, wenn schon die Fremdenpolizei den Zustrom unerfreulicher Mengen von zuweilen unerfreulichen Ausländern nicht hindern könne, sollte die Aufnahmepolitik um so vorsichtiger sein. Nun dies anders geworden ist, sollte aber um so mehr daran gedacht werden, dass es sich bei der Aufnahmepolitik um einen politischen Kampf um die Seele der ansässigen Ausländer handelt, den das Ausland mit einer früher nicht bekannten Energie und Methode führt. Sollen wir diesen Kampf von vornherein verloren geben, wie es unsere bisherige Aufnahmepolitik praktisch beinahe tut? Ist er etwa aussichtslos? Das keinesfalls, denn reichlich die Hälfte der Ausländer (wahrscheinlich $\frac{4}{5}$) sind in ihrer Seele für uns. Selbst wenn wir um dieses politischen Kampfes willen von den Forderungen strenger Auslese und weitgedieherer Assimilation nichts ablassen, ist die Ausgangslage für uns sehr günstig. Sie wäre sehr ungünstig für das Ausland, aussichtslos sogar, wenn es nicht mit unserer Schwerfälligkeit und Kompliziertheit rechnen könnte, und wenn es nicht — grausame Ironie — unterstützt würde durch einen irgeleiteten Nationalismus, der am liebsten jede Einbürgerung zu einem Greuel stempeln möchte.

Wo liegen bei uns die Hindernisse? — Man sagt: wir können doch den Ausländern nicht nachlaufen mit unserm Bürgerrecht, wenn sie es nicht wollen, und verweist auf den in der Tat geringen Zudrang zur Einbürgerung. Das beweist aber gar nichts. Der Schluss von der Zahl der

Bürgerrechtsgesuche auf die Verbreitung des Einbürgerungswunsches bei unsern ansässigen und zum grössern Teil stark assimilierten Ausländern ist ein grober und verhängnisvoller Trugschluss. Der gleiche Trugschluss, wie wenn wir aus der Zahl der Zulassungsgesuche bei der Fremdenpolizei folgern wollten, der Wunsch, in der Schweiz sein Glück zu suchen, sei im Ausland nur in sehr bescheidenem Masse verbreitet. Selbstverständlich ist das Gegenteil der Fall, aber die Leute werden entmutigt durch die Aussichtslosigkeit eines Versuches. Nicht anders ist es bei der Einbürgerung. Und der hauptsächlichste Grund der Entmutigung liegt in den Einbürgerungstaxen.

53. Die Einbürgerungstaxen sind nicht ein Entgelt für die behördliche Arbeit bei der Einbürgerung. Sie sollen auch kein Entgelt für die Verleihung des Bürgerrechts sein. Sie sind ihrem Wesen nach zum Ausgleich des armenrechtlichen Risikos bestimmt, das mit der Einbürgerung übernommen wird. Unser Staat hat eine im Ganzen, und besonders im Vergleich mit dem Ausland, sehr gute Armenfürsorge. Mit dem Bürgerrecht erhält der Ausländer eine wertvolle Sicherung gegen Not und Elend, für sich und seine Nachkommen. Dass er hiefür eine Gegenleistung biete, wenn er es kann, ist nur in Ordnung. Man kann nicht deswegen sagen, unser Bürgerrecht sei käuflich, und Ausdrücke wie „sich einkaufen“, „Einkaufssumme“ sollten aus unserm Wortschatz verschwinden. Die Kritik, die von Käuflichkeit des Bürgerrechtes spricht, ist grösstenteils unberechtigt und ungerecht, schon weil sie ausser acht lässt, dass kein Ausländer ohne Zustimmung der Bundesbehörden eingebürgert werden kann und dass bei diesen die Einbürgerungstaxe keine Rolle spielt. Der in dieser Kritik allerdings in eine unzutreffende Form gekleidete Unwille hat aber einen leider berechtigten Untergrund. Unser Bürgerrecht ist nicht käuflich, aber es ist eben doch meist ohne Geld nicht zu haben.

Die Verbindung der Verleihung des Bürgerrechts mit finanziellen Gesichtspunkten und Rücksichten ist geradezu

das Unglück unserer Aufnahmepolitik. Sie ist nach allen Richtungen ein Hemmschuh richtigen d. h. dem Landesinteresse dienenden Handelns. Gewiss ist sie nicht die einzige, aber doch die hauptsächlichste Ursache, dass unsere Aufnahmepolitik bisher gerade die Ausländer nicht erfasst hat, die sie vor allem hätte erfassen sollen. Darum hat der Gesetzgeber in Art. 44 der Bundesverfassung die Rettung in einem Zwang zur Einbürgerung sehen müssen, der diese Taxe ausschliesst. Unter dem Einfluss dieser Taxe wird tatsächlich unsere Aufnahmepolitik plutokratisch statt demokratisch, sie wird unsozial in einem uns sonst fremden Masse. Jedem Vermögenden, der noch immer verhältnismässig leicht unser Bürgerrecht erwerben kann, müssen Tausende ungleich besser Assimilierter zusehen, denen die Einbürgerung verschlossen bleibt. Was mögen sie denken und fühlen?

Allerdings bestehen noch andere Gründe dafür, dass der Zudrang der Ausländer zur Einbürgerung gering ist. Sie haben in jüngster Zeit teils zu-, teils abgenommen. Sofern der Ausländer nicht damit rechnen muss, zum Militärdienst eingezogen zu werden (Frauen, Männer älterer Jahrgänge, Familien ohne Söhne) ist vielfach der Anreiz zur Einbürgerung nicht sehr gross, weil ihnen die Ausländereigenschaft nicht weiter nachteilig, oft sogar von einem gewissen Nutzen ist. Immerhin ist heute sicher die Anschlussbereitschaft insbesondere der stark mit der Schweiz Verwachsenen ungleich grösser als nur vor zehn Jahren.

54. Zusammenfassend ist zu sagen:

Die Dringlichkeit vermehrter Einbürgerung hat nur scheinbar abgenommen dadurch, dass wir jetzt die Einwanderung fest in der Hand haben und infolgedessen neuen Ausländerzuwachs vollständig oder doch in hohem Masse verhindern können. Das wird aber ausgeglichen durch politische Gefahren, die früher nicht bestanden und an denen wir im Interesse des Landes und der Landesverteidigung nicht vorbeisehen dürfen. Das Problem der

Übertremdung ist so dringlich wie je, und die Zeit arbeitet gegen uns, wenn wir dem nicht zuvorkommen. Mit kleinen Mitteln ist nichts zu erreichen. Eine dem Landesinteresse entsprechende Aufnahmepolitik ist nur möglich bei Einführung eines neuen Rechtsgedankens, der erlaubt, dem Block der Ausländer von der Seite der Bestassimilierten her beizukommen, und dies in einer zahlenmässig wirksamen Weise. (Unter diesen Gesichtspunkten erscheint die Lösung von Art. 44 B. Verfassung als richtig gedacht.) Wir müssen einen entscheidenden Schritt wagen. Seit 40 Jahren und mehr sehen weitblickende Eidgenossen diese Notwendigkeit vor sich, und doch ist es praktisch stets beim Alten geblieben. Es geht nach Ansicht des Verfassers um eine vaterländische Tat. Die Patrioten fehlen nicht für sie, aber sie haben meist hundert Bedenken. Mit einigen von diesen müssen wir uns noch kurz auseinandersetzen.

Es ist an sich gewiss erfreulich, dass der Wert des Schweizerbürgerrechts hoch eingeschätzt wird; vielleicht höher als früher, möglicherweise hat man auch früher bloss weniger davon gesprochen. Wovon man zu viel spricht, das hat man aber entweder noch nicht richtig oder nicht mehr ganz. Überbetonung des Bürgerrechts ist ungesund und führt zu einem kulturlosen Nationalhochmut. Man ist nicht darum ein besserer Schweizer und Patriot, weil man das Schweizerbürgerrecht über alles stellt. Den schweizer Heimatschein teilen noch viele mit uns, denen wir deswegen doch keine Hochachtung entgegenbringen können. — Das Schweizerkreuz ist für uns das positive politische Vorzeichen eines Menschen. + 0 ist aber kein Wert. Der Bürger empfängt seinen Wert vom Menschen; nicht umgekehrt. Der Schweizer ohne Menschenwert ist nur ein Bürger, aber kein guter, und nützt dem Land weniger als mancher menschlich wertvolle Ausländer.

55. Überspannung des Nationalgefühls macht uns tatsachenblind. Wenn wir vom Ausländer sprechen, denken wir meist nur an den Ausländer, der uns eben

auffällt, weil er noch nicht assimiliert ist, und besonders an die paar Ausländer, denen allerdings das Bürgerrecht zu früh verliehen worden ist. Das ist aber nur eine kleine Minderheit. Es gilt den unbekanntem Ausländer zu entdecken; er fällt nicht in die Augen, wir müssen ihn suchen, und das ist nicht einmal leicht, trotzdem er die grosse Mehrzahl der Ausländer ausmacht, denn er versteckt sich, er will (und soll) seine Ausländereigenschaft nicht zur Schau tragen. Gerade darum kommt uns die Tatsache zahlenmässig so wenig zum Bewusstsein, dass in unsern Städten noch immer jeder sechste bis achte Einwohner ein Ausländer ist. Dieser grossen, gewissermassen anonymen Masse müssen wir unter dem Gesichtspunkt der Aufnahmepolitik unser Interesse zuwenden, nicht den Neueingewanderten. Viele machen diesen Ausländern zuweilen den ungerechten Vorwurf, dass sie sich nicht offener und entschiedener zu uns bekennen. Aber wir geben ihnen ja nicht das Recht dazu. Sie sind vielfach in einer misslichen Lage. Selbst eine gewisse Trotzeinstellung uns gegenüber müsste man bei den in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Ausländern begreifen, wenn man sich vergegenwärtigt, wie die Aussichten auf Einbürgerung immer schmaler werden. Der rechte Mensch muss ein Vaterland haben und hat die Sehnsucht, so das Land zu nennen, mit dessen Volk er sich von Jugend an verbunden fühlt. Gewiss hat der Ausländer niemals einen Rechtsanspruch auf unser Bürgerrecht; aber einen moralischen Anspruch hat er, wenn er mit seinem Wesen bei uns wurzelt, und er empfindet es mit Recht schmerzlich und mit einer dumpfen Auflehnung, — wenn auch nur gegen das Schicksal — wenn wir ihn immer wieder abweisend an seine papierene Ausländereigenschaft erinnern, wenn wir — zusammen mit seinem nominellen Heimatstaat! — ihn abweisend dorthin stellen und treiben, wohin er innerlich nicht gehört.

56. Wenn wir dieses Unrecht, das auch ein Unrecht an uns selber ist, abstellen wollen, dürfen wir nicht klein-

lich und ängstlich sein, nicht Gespenster sehen, und uns nicht von Schlagworten beeinflussen lassen. Unsere Eigenart und unsere Assimilationskraft dürfen wir nicht kleinmütig unterschätzen. Manches andere Land könnte uns um sie beneiden. Es gibt Leute, die von jedem Ausländer fürchten, er wolle sich nur einbürgern lassen, um uns desto leichter verraten zu können. Das ist Gespensterfurcht. Vereinzelt gibt es überall Verräternaturen, auch unter den Schweizern. Wir haben keinerlei Recht zu der Annahme, dass die bei uns aufgewachsenen Ausländer im Ganzen dem Durchschnitt unserer Bevölkerung nicht ebenbürtig seien, wir haben aber allen Grund zu der Annahme, dass diese vielen „Stillen im Lande“ uns zum grössten Teil dankbar wären, wenn wir sie vom seelischen Druck ihrer naturwidrigen Lage befreien würden. — Nur ein Schlagwort ist der zuweilen hörbare Ruf nach Verminderung der Einbürgerung im Interesse des Arbeitsmarktes. Er hätte seine Berechtigung, wenn es sich um die fremdenpolizeiliche Zulassung handeln würde. Gerade die uns hier interessierenden Ausländer, die bei uns aufgewachsenen, können wir aber an der Arbeitsannahme nicht hindern, ob wir sie nun einbürgern oder nicht. — Eines müssen wir allerdings zugeben: wenn wir absolut sicher sein wollten, dass auch nicht ein Unwürdiger unserm auserwählten Volk einverleibt werde, dann müssten wir eben jede Aufnahme unterlassen. Aufnahmepolitik gäbe es dann nicht mehr, nur noch staatspolitische Arterienverkalkung. Gewiss muss das Prinzip der Auslese nach Möglichkeit beachtet werden; das kann aber, wo es um grosse Zahlen geht, nicht in der Weise geschehen wie etwa bei der Auswahl eines Angestellten.

Schlussfolgerung: Im Interesse des Landes sollten wir möglichst viele der am besten assimilierten Ausländer aufnehmen, je eher desto besser. Bei den andern mag es dagegen gute Weile haben.

Drittes Kapitel:
Einzelkritik und Anregungen.

Vorbemerkung.

57. Nachdem wir versucht haben, das Ziel der Aufnahmepolitik und ihre allgemeine Richtung festzulegen, gehen wir zur kritischen Besprechung des bestehenden Rechtes über, sowie zu den Abänderungsvorschlägen und -anregungen. Hier scheinen uns einige grundsätzliche Vorbemerkungen nötig. Wir messen das Bestehende mit dem sehr strengen Massstab des Ideals, d. h. des Seinsollenden. Das muss jede aufbauende Gesetzeskritik tun; dabei ist das Seinsollende eben für jeden das, was er dafür hält. Wenn wir nun in das Gebiet der Einzelkritik und konkreter Vorschläge eintreten, verschärft sich die Spannung zwischen Ideal und Wirklichkeit. Dem Leser wird sich infolgedessen immer wieder die Frage in den Weg stellen: Ist das Vorgeschlagene oder Angeregte unter den heutigen Verhältnissen überhaupt realisierbar? Ist das nicht Zukunftsmusik eines Optimisten und Wolken-schiebers? Wir antworten: Darüber, was heute realisierbar sein könnte, werden wir uns im Schlusswort zu dieser Arbeit kurz aussprechen. Unterdessen können wir unsere Ausführungen nicht allerorten mit politischen Erwägungen und referendumspolitischen Rücksichten belasten. — Wir ziehen auch vor, unsere Vorschläge nicht schon so zu formulieren, dass der Gesetzgeber diese Formulierung einfach übernehmen könnte (was er ja doch nicht täte). Es kann sich heute noch nicht um die Einzelheiten der Durchführung handeln, sondern erst um den Grundriss der Brücke zwischen Seiendem und Seinsollendem.

Erster Abschnitt

Der Erwerb des Bürgerrechts.

a) Art. 44 Bundesverfassung und andere ähnliche Massnahmen.

58. Wenn wir nun dem über die Aufnahmepolitik Gesagten den bestehenden Rechtszustand gegenüberstellen,

müssen wir vorausschicken, dass wir die Lösung von Art. 44 der Bundesverfassung nicht als zu ihm gehörend betrachten, da sie noch nicht verwirklicht ist, dass wir vielmehr diese Lösung gleich einer blossen Anregung behandeln werden.

Die Aufnahmepolitik des bestehenden Rechtes ist ganz ungenügend. Ausser bei den familienrechtlichen Erwerbsgründen (für die eine Aufnahmepolitik kaum in Frage kommen könnte) stellt es stets auf Antrag des Ausländers und Beschluss im Einzelfalle ab (ausgenommen die sehr seltene Aufnahme bei Gebietszuwachs). Es bedarf keines näheren Nachweises, dass beim bestehenden Recht nur eine abwehrende, nicht aber eine aufsaugende Aufnahmepolitik möglich ist. Man ist auch ziemlich allseits darüber einig, dass eine aufsaugende Aufnahmepolitik nur durch die Einführung eines Zwanges gegenüber dem Ausländer ermöglicht werden könnte. Wir möchten uns dem nicht unbesehen anschliessen und werden nach der Besprechung des Art. 44 auf diese Frage zurückkommen.

Art. 44 der Bundesverfassung fasst folgende Lösung ins Auge: Das Kind von ausländischen Eltern, die zur Zeit seiner Geburt Wohnsitz in der Schweiz haben, ist von Geburt an Schweizerbürger, wenn die Mutter durch Abstammung Schweizerin war. (Dass diese Lösung nur als Rahmen gedacht ist, den das Gesetz auch nur teilweise ausfüllen könnte, mag hier ausser Betracht fallen.) Diese Lösung hat Mängel und Vorzüge, die zum grössern Teil jeder „ungefragten“, d. h. Zwang gebrauchenden Lösung anhaften, zu einem kleinern Teil aber nur gerade ihr eigen sind.

59. Ein Mangel besteht vor allem darin, dass sie jede individuelle Auslese ausschliesst und uns daher möglicherweise auch unerfreuliche Bürger beschert. Es kann an der Assimilation fehlen, so z. B. wenn die Eltern wegziehen und das Kind im Ausland aufwächst, oder wenn das Kind ausschliesslich unter dem Einfluss des Vaters

aufwächst, sei es, dass die Mutter gestorben ist oder das Kind bei Scheidung dem Vater zugesprochen wurde. Das Kind kann aber auch schlecht geraten und kraft seiner persönlichen Eigenschaften einen ungefreuten Zuwachs bedeuten, den wir bei individueller Auslese ablehnen würden. — Ein gewisser Mangel der Lösung besteht auch darin, dass für die Eltern ein Anreiz entfallen würde, die Einbürgerung der ganzen Familie anzustreben (und für die Frau ein Anreiz, in diesem Sinn auf den Mann einzuwirken). — Ein Nachteil liegt auch im gänzlichen Wegfallen der Einbürgerungstaxen. Auch die Kinder vermögender Eltern, die eine angemessene Taxe entrichten könnten, werden unentgeltlich eingebürgert, sogar auf Kosten des Bundes in dem Sinne, dass dieser einen Teil des armenrechtlichen Risikos übernehmen muss. — Ein dieser Lösung anhaftender Nachteil besteht darin, dass auf den Wohnsitz der Eltern abgestellt wird. Es wird nicht so einfach sein, den in diesem Sinne massgebenden Wohnsitz zu umschreiben. Soll das der zivilrechtliche Wohnsitz sein, bei dem es nur auf die Absicht dauernden Bleibens ankommt und dessen Bestehen nicht selten fraglich ist, der zudem (zu Umgehungszwecken) sehr leicht zu begründen ist? Dann würde auch das Kind eines unter Ausreisefrist stehenden Ausländers das Bürgerrecht erhalten. Neben der Absicht dauernden Verbleibens (Art. 23 ZGB.) muss beim Ausländer doch auch in Betracht fallen, ob er Aussicht auf dauerndes Bleiben hat. Der „Wohnsitz“ sollte daher vom Fremdenpolizeirecht her bestimmt werden. Das wird vielleicht erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Am einfachsten wäre es, auf die Niederlassungsbewilligung abzustellen. Es geht aber oft sehr lang, bis der Ausländer diese erhält, und somit würden die vorher geborenen Kinder von dieser Einbürgerung ausgeschlossen. Ferner würden ausgeschlossen die Staatenlosen, deren Aufnahme doch als besonders dringend angesehen werden muss. Man könnte allerdings den „Wohnsitz“ ausser den Niedergelassenen auch allen denjenigen Ausländern zusprechen,

die eine auf Dauer berechnete Aufenthalts- oder Toleranzbewilligung haben. Wann eine solche vorliegt, ist aber schwer zu sagen und zu umschreiben, denn die Fremdenpolizei muss eben gerade die Frage, ob der Ausländer auf Dauer solle dableiben können, oft offen lassen. Wir können diese technischen Schwierigkeiten hier nicht weiter verfolgen. Man wird für sie gewiss eine brauchbare Lösung finden. Auf alle Fälle müssen wir hier eine grundsätzliche Forderung erheben, die für das ganze Staatsangehörigkeitsrecht gilt. Ob jemand Schweizer sei oder nicht, sollte möglichst selten zweifelhaft werden können; wenn es aber trotzdem zweifelhaft wird, muss jeder Zweifel innert kürzester Frist behoben werden. Diese Forderung, die wir später begründen werden, liegt nicht nur im Interesse der Beteiligten, sondern vor allem im Staatsinteresse. Darum müsste immer dann, wenn der Wohnsitz nicht absolut sicher feststeht, ein unverzüglich einsetzendes behördliches Feststellungsverfahren vorgesehen werden. — Dem Verfasser würde es am richtigsten scheinen, „Wohnsitz“ der Eltern nur dann anzunehmen, wenn sie zur Zeit der Geburt die Niederlassungsbewilligung besaßen, oder der Vater Toleranz seit mindestens zehn Jahren. (Die letztern Fälle wären recht selten, weil die Kinder aus der Ehe einer Schweizerin mit einem zur Zeit des Eheschlusses Staatenlosen ohnedies meist als Schweizer geboren werden.) Das wäre ein zwar nicht sehr liberaler, aber dafür technisch guter, weil ziemlich eindeutiger Ausweg. Er hätte ausserdem den wichtigen Vorteil, die Lösung des Art. 44 leichter annehmbar zu machen, denn er erhöht die Wahrscheinlichkeit der Assimilation, weil nur Kinder fest ansässiger Eltern in Frage kämen.

60. Nachdem wir „lieblos“ die Mängel der Lösung von Art. 44 blossgelegt haben, dürfen wir auch die Vorzüge nennen. Die Lösung fasst die Sache richtig an, indem sie eine bestassimierte Gruppe herausgreift, und sie fasst sie energisch an, indem sie die zwangsmässige Eingliederung mit der Geburt vorsieht. Sie erspart die Behördenarbeit,

die mit jeder individuellen Auslese verbunden ist. Dass die zwangsweise Aufnahme schon mit der Geburt erfolgt, hat den Vorteil, dass die Assimilation befördert wird, dass der Zwang kaum als solcher empfunden wird, und es vermeidet die Unzukömmlichkeiten späterer Einbürgerung im Verhältnis zum Heimatstaat der Eltern. Diese Vorzüge sind an Zahl zwar geringer als die Nachteile. Ihr Gewicht ist aber gross. Die Lösung würde eine richtige und ziemlich wirksame Aufnahmepolitik eröffnen. Allerdings träten die Wirkungen nur langsam ein, falls man nur die nach dem Inkrafttreten Geborenen erfassen würde. Ob man weiter gehen und die Lösung rückwirkend machen könnte, vielleicht nur auf eine gewisse Anzahl von Jahren, bleibt unsicher, dürfte aber der Prüfung wert sein. Dass diese Lösung uns auch eine gewisse Zahl unerfreulicher Eidgenossen bescheren würde, ist ein ernst zu nehmender Mangel für jeden, der das Bürgerrecht hoch hält. Entscheidend kann er aber doch nicht in Frage kommen. Die Zahl dieser Nieten ist nicht grösser als sonst beim Durchschnitt unserer Bevölkerung. Sie ist wesentlich geringer als bei dem Zuwachs, den wir durch Heirat von Schweizern mit Ausländerinnen erhalten. Sie ist nicht grösser als beim Zuwachs durch Abstammung, sintemal wir Schweizer auch nicht immer 18karätig sind. Das gleiche Risiko wie bei der Lösung von Art. 44 müssen wir sogar bei der gewöhnlichen Einbürgerung (auf Antrag) auf uns nehmen, weil wir nicht wissen können, wie die Kinder und Enkel herauskommen. Der Gesetzgeber darf sich bei Massnahmen, die mit grösseren Zahlen rechnen müssen, nicht durch kleinliche Ängstlichkeit abhalten lassen und eine gute Lösung opfern, weil sie keine ideale sein kann.

Der Verfasser muss sich für die Lösung des Art. 44 aussprechen, aber zunächst nur unter dem Vorbehalt, dass sich nichts Besseres findet, oder eine andere gute Lösung, die vielleicht bessere Aussicht auf Annahme hätte.

61. Hier stellt sich zunächst die Frage, ob diese andere Lösung auf dem Boden zwangsweiser Aufsaugung oder auf demjenigen der Einbürgerung auf Antrag liegen sollte. Bleibt man auf dem Boden des Zwanges, dann dürfte es schwer sein, der Lösung von Art. 44 eine bessere entgegenzustellen. Nicht, dass an sich diese Lösung nicht auch noch eine gewisse Ausdehnung vertragen könnte, z. B. auf die Kinder von Eltern, die beide schon in der Schweiz geboren wären; daran ist aber zur Zeit schon aus referendumpolitischen Gründen nicht zu denken. Die Nachteile des Zwanges sind bei der Lösung des Art. 44 eher geringer, jedenfalls nicht grösser als bei jeder andern. — Wollte man über den Rahmen von Art. 44 hinausgehen, dann müsste die Einbürgerung bei Kindern ohne schweizerische Mutter im Wohnkanton der Eltern erfolgen, und ausserdem wäre eine neue Verfassungsrevision nötig.

Eine Lösung auf dem Boden der Einbürgerung auf Antrag wäre gewiss denkbar. Sie könnte folgendermassen aussehen: Der Bundesrat könnte ermächtigt werden, einen Kanton zur Einbürgerung der Ausländer im gewöhnlichen Einbürgerungsverfahren zu zwingen, wenn — wir wollen das zunächst ganz allgemein fassen — die Schweiz seine natürliche Heimat ist. Dieses Erfordernis könnte beliebig formuliert und eingeschränkt werden. Am engsten so, dass schweizerische Abstammung der Mutter verlangt würde. Ausserdem könnte vorausgesetzt werden, dass der Bewerber wenigstens die entscheidenden Jugendjahre (von 10—20) in der Schweiz zugebracht habe. Im übrigen würden Assimilation und Würdigkeit gleich wie auch sonst im Einbürgerungsverfahren geprüft und der Zwang zudem nur dann ausgeübt, wenn der Kanton und die Gemeinde sich nicht mit einer den Verhältnissen des Bewerbers angemessenen Taxe (bei Unbemittelten gleich Null) begnügen wollten. — Es würde manches für und gegen ein solches Verfahren sprechen. Dafür, dass eine individuelle Auslese möglich wäre. Der Zwang wäre

nicht schlimmer als beim Art. 44; die Kantone und Gemeinden müssten die gleichen Leute aufnehmen wie bei diesem, minus die Untauglichen und diejenigen, die sich nicht um die Einbürgerung bemühen; sie würden dazu noch die Taxen erhalten von denen, die sie zu entrichten vermögen. Eine Schwierigkeit würde aber darin liegen, dass für diese Einbürgerung wohl eher Wohngemeinde und Wohnkanton in Frage kämen, an Stelle der Heimatgemeinde der Mutter. Die Festsetzung der angemessenen Taxe wäre zudem kein angenehmes Geschäft. Die Wirksamkeit eines solchen Verfahrens wäre im Ganzen voraussichtlich doch wesentlich geringer als bei der Lösung des Art. 44. Dagegen würde sie schneller eintreten, weil nicht auf den Zeitpunkt der Geburt abzustellen wäre, sondern alle schon jetzt Lebenden in Betracht kämen, deren Mutter von Abstammung Schweizerin war. — Man könnte die Auffassung vertreten, dass eine neuerliche Verfassungsänderung nicht nötig wäre, weil diese Lösung gegenüber derjenigen des Art. 44 nur ein Minus bedeute. Ob sie aber nicht doch eher ein Aliud ist? — Der Verfasser würde dieser Lösung nur dann den Vorzug geben, wenn auf Annahme derjenigen von Art. 44 auf absehbare Zeit hinaus keine Aussicht bestünde. Massgebend ist für ihn zugunsten der letztern deren durchgreifendere Wirkung und ihre grössere Einfachheit.

Man hat schon davon gesprochen, — hauptsächlich im Zusammenhang mit den Wünschen der Frauenrechtlerinnen, — ob nicht im gewöhnlichen Verfahren der Einbürgerung ein Zwang statt erst zugunsten des Kindes auch zugunsten des Mannes ausgeübt werden könnte. Wir werden diese kaum aussichtsreiche Anregung im Zusammenhang der Heiratsregel besprechen (siehe Ziff. 90 und 92.)

b) Die Einbürgerung (gemäss Bürgerrechtsgesetz).

1. Domizilerfordernisse.

62. Wie drei Arten des Bürgerrechts so können auch drei Arten des Domizils in Frage kommen: Domizil in

der Schweiz, im Kanton, in der Gemeinde. Das bestehende Bundesrecht befasst sich nur mit dem Wohnsitz in der Schweiz. Es musste das Erfordernis einer gewissen Wohndauer einführen, weil es Kantone und Gemeinden gab, die ihr Bürgerrecht gelegentlich auch Ausländern erteilten, ohne dass sie in der Schweiz gewohnt hatten. Die anfänglich nur auf zwei Jahre festgesetzte Frist wurde dann 1920 durch die Regelung des gegenwärtigen Art. 2 des Bürgerrechtsgesetzes ersetzt. Selbst sie wird heute als zu liberal empfunden. Wir halten auch unsererseits die Regelung für verbesserungsfähig und — -bedürftig. Man erblickt im Domizil mit Recht eine gewisse Garantie für ein Mindestmass der Assimilation. Ohne Wohnsitz keine Assimilation. Aber es wäre ganz falsch, die Dauer des Wohnsitzes zu einem absoluten Massstab der Assimilation machen zu wollen. Wohl wirkt der Wohnsitz immer assimilierend auf den Ausländer, aber das Tempo der Assimilation ist je nach Herkunft, Lebensverhältnissen, Anpassungsfähigkeit, Einzelschicksal usw. sehr verschieden, vor allem aber je nach dem Lebensalter. Bei einem mit 50 Jahren Hereingekommenen bedeuten 15 Jahre Wohnsitz kaum einen Anflug von Assimilation, ein mit fünf Jahren Hereingekommener wird dagegen mit 20 Jahren in der Regel voll assimiliert sein. Wer beim Beginn schon über 30 Jahre alt war, wird es nicht mehr zur vollen Assimilation bringen und daher auch nach der Einbürgerung stets in einem gewissen Masse Papierschweizer bleiben. Andererseits sind die in der Schweiz seit Geburt oder seit früher Jugend Aufgewachsenen beinahe durchwegs mit 20 Jahren so voll assimiliert, dass sie wirklich nur noch als Papierausländer gelten können. Man übertreibt nicht mit der Behauptung, dass ein Jahr zwischen zehn und zwanzig mehr Assimilation bewirkt als drei Jahre zwischen 30 und 40. Art. 2, Abs. 2 des Bürgerrechtsgesetzes berücksichtigt diesen Sachverhalt einigermaßen, dagegen scheint es uns falsch, hier irgendwie auf die Geburt in der Schweiz abzustellen. Das hat mit

der Assimilation nichts zu tun. Worauf es ferner für die Assimilation stark ankommt, ist, dass der Ausländer in der Schweiz fest ansässig sei, und dies schon während der Domizilfrist gewesen sei. Wenn Art. 2, Abs. 1 sechs Jahre innert der letzten zwölf Jahre verlangt (wovon zwei Jahre unmittelbar vor Gesuchseinreichung), scheint das auf dem falschen Gedanken zu beruhen, als ob es genügen könnte, wenn der Ausländer nur die halbe Zeit in der Schweiz gewohnt hätte. Einen wesentlichen Unterschied macht es ferner, zu welchem Zweck und aus welchen Gründen der Ausländer fort war, d. h. ob er im Ausland einen festen Wohnsitz begründet hat oder nur vorübergehend dort zu tun hatte. — Bei der ganzen Regelung darf aber nicht übersehen werden, dass es sich nur um die Aufstellung von Minimalerfordernissen handelt; man darf also nicht von der Frage ausgehen wollen, wann der Ausländer genügend assimiliert sei; das muss von der Behörde im Einzelfall geprüft werden; es kann sich nur darum handeln, wann der Ausländer sicher noch nicht genügend assimiliert ist und daher die Einbürgerung auf alle Fälle noch nicht möglich sein soll. Man kann auch zu viel Gewicht auf die Domizilerfordernisse legen, auch die kantonalen Rechte tun dies neuerdings nicht selten. Sie sind ein ziemlich mechanischer Behelf und können gründliche und unabhängige Prüfung des Einzelfalls keineswegs überflüssig machen. — Unter Berücksichtigung des Gesagten schiene dem Verfasser ungefähr folgende Anordnung richtig: Der Ausländer muss die letzten zwölf Jahre in der Schweiz gewohnt haben, wobei die Jahre zwischen dem zehnten und zwanzigsten Altersjahr doppelt zählen. Die Frist wird nicht unterbrochen durch freiwilligen Auslandsaufenthalt von bis zu zwei Monaten im Jahr. Sie wird ferner nicht unterbrochen durch um des Berufes oder der Gesundheit willen nötigen Auslandsaufenthalt von bis zu vier Monaten im Jahr, und ebenso nicht durch Auslandsaufenthalt zur Ausbildung

von im ganzen nicht mehr als zwei Jahren, sofern er zwischen das 18te und 20te Altersjahr fällt.

In welchem Kanton und in welcher Gemeinde der Ausländer gewohnt hat und wohnt, spielt in den bundesrechtlichen Vorschriften keine Rolle; wohl aber oft in der Regelung der Kantone und der Gemeinden. Hier muss auseinandergehalten werden, inwieweit es sich um eigene Domizilerfordernisse der Kantone und Gemeinden handelt, oder um das Erfordernis, dass die Einbürgerung im Wohnkanton und allenfalls auch in der Wohngemeinde erfolgen sollte.

63. Die Kantone und Gemeinden sind in den letzten Jahren auf unserem Gebiete gesetzgeberisch sehr tätig gewesen. Insbesondere haben sie eigene Domizilerfordernisse aufgestellt oder diese verschärft. Neben Richtigem hat diese gesetzgeberische Grundwelle auch Unerfreuliches gebracht. Die ihr zugrunde liegende Einstellung war und ist oft ein wenn auch lauterer, so doch ziemlich engbrüstiger Nationalismus, der manchmal nicht sehr schweizerisch anmutet. Es ist doch sonst nicht unsere Art, uns mit dröhnenden Phrasen als ein auserwähltes Volk herauszustreichen; das ist ausländischer Import; und kein guter. Allerdings müssen wir uns auf uns selbst besinnen, d. h. auf unser besseres und bestes Selbst. Dazu ist es aber kein guter Anfang, wenn man sich einredet, schon bloss darum ein Edelhirsch zu sein, weil man Schweizer ist. Gewiss ist vieles bei uns, und dabei viel Unerfreuliches, unschweizerisch, und sicher haben wir allen Grund, viele ausländische Einflüsse abzulehnen, die uns unserm wahren Wesen entfremden. Diese Einflüsse gehen aber nur zum kleinsten Teil von den bei uns ansässigen Ausländern aus! Die Wahrheit ist, dass wir dem Ausländischen oft nachlaufen, uns von ihm imponieren lassen und es selbst importieren. Schweizer Art ist gute Art und darf sich überall sehen lassen. Sie wird auch im Ausland geschätzt, gerade weil sie gesund, tüchtig, besonnen und ohne phrasenhafte Aufdringlichkeit ist. Ob wir ein paar

sonst rechte Ausländer mehr oder weniger einbürgern, gefährdet sie nicht, wenn nur nicht wir selbst ihr untreu werden. — Damit wollen wir nun aber keineswegs einer vermehrten Einbürgerung neu zugewanderter Ausländer das Wort reden. Im Gegenteil. Wogegen wir uns wenden, ist, dass unter dem Einfluss eines oberflächlichen Nationalismus vielfach gar kein Unterschied mehr gemacht wird zwischen diesen und den bei uns Aufgewachsenen und dass dann die Erschwerungen auch gegen die letztern sich auswirken.

64. Eine Frage für sich ist die Forderung, dass der Ausländer im Wohnkanton und in der Wohngemeinde eingebürgert werden solle, was bekanntlich das Bundesrecht heute nicht verlangt. Man redet gern, etwas schlagwortmässig, vom „Bürgerrechtsschacher“, wenn der Ausländer ausserhalb der Wohngemeinde oder des Wohnkantons eingebürgert wird. Die Entrüstung ist nicht immer angebracht, und manchmal auch nicht ganz echt. Man übersieht leicht, dass es sich ja immer nur um Ausländer handeln kann, die vom Bund die Einbürgerungsbewilligung erhalten haben und dass diese erst nach gründlicher Prüfung und Befragung der Wohnsitzbehörden erteilt wird. Mancher Ausländer ist geradezu gezwungen, eine andere Gemeinde oder einen andern Kanton zu suchen, weil der Wohnsitz ihn nicht oder noch nicht aufnehmen kann oder will. Das Verhalten der Kantone und Gemeinden, das ja vom Bund aus nicht beeinflusst wird, ist eben ungemein verschieden; zuweilen übermässig günstig (oft um der Taxen willen), zuweilen aber auch übermässig ablehnend. Natürlich entsteht so ein Zudrang zu den „günstigen“ Kantonen und Gemeinden, verursacht aber auch durch die ungünstigen. Der Ruf nach einer Regelung dieses gewiss nicht erfreulichen Spieles der Kräfte ist berechtigt, aber damit ist noch nicht gesagt, dass sie im Verbot der Einbürgerung ausserhalb des Wohnortes bestehen müsste. Praktisch hiesse das den Wohnort begünstigen, auch wenn er übermässige Anforderungen stellt.

Der Grundsatz der Einbürgerung am Wohnort ist an sich zu billigen, aber nur mit gewissen Einschränkungen. Der Ausländer kann zu einem andern Ort ebenso lebendige und enge Beziehungen haben, z. B. zum ursprünglichen Bürgerort seiner Ehefrau oder seiner Mutter, zum Ort, wo er aufgewachsen ist oder wo er seinen Beruf ausübt, usw. — Hat das Bundesrecht Anlass, die Frage zu regeln? Wenn man von der Möglichkeit eines Konkordates absieht, kann allerdings nur der Bund regeln, weil kein Kanton einen andern hindern kann, ausserhalb Wohnende einzubürgern (sofern sie die bundesrechtliche Bewilligung besitzen). Der Bund könnte auf zwei Arten mitsprechen: indem er die Sache bundesrechtlich regeln würde, oder indem er der Bundesbehörde das Recht geben würde, zu bestimmen, für welchen Kanton oder welche Kantone die Einbürgerungsbewilligung gelten solle. Die Frage, ob das eine oder das andere oder keines von beiden geschehen sollte, mag hier offen bleiben. Sie erscheint zurzeit als weniger dringlich, weil die Unterschiede zwischen den Kantonen sich zusehends ausgleichen.

2. Das Doppelbürgerrecht.

65. Sollte die Entlassung aus dem bisherigen Bürgerrecht zur Bedingung der Einbürgerung gemacht werden?

Eine Anzahl ausländischer Staaten hat den Grundsatz aufgestellt, dass ihre Angehörigkeit nicht mit dem Bürgerrecht eines andern Staates vereinbar sei. — Der Gedanke ist an sich richtig. Mehrfaches Bürgerrecht ist ein Unding, ist widersinnig, weil das Bürgerrecht seinem Wesen nach die Mehrzahl ausschliesst. Man darf aber nicht übersehen, dass in gleicher Weise auch der Wechsel des Bürgerrechts widersinnig ist. Wie man nicht „mit Leib und Seele“ mehreren Staaten gleichzeitig angehören kann, so auch nicht nacheinander. Man sollte eigentlich das Bürgerrecht nicht wie ein Hemd ausziehen und ein anderes anziehen können. Das Leben hat aber seine eigene Logik. Zu der Forderung, dass dem Bürger-

recht die vorbehaltlose innere Verbundenheit mit dem Staat entsprechen müsse, sagt es unter Umständen ganz unbefangen, aber deutlich nein, nämlich bei Assimilation in einem andern Land. Diese geht aber langsam, meist fast unmerklich, vor sich. In diesem Übergangsstadium ist der Mensch weder Raupe noch Schmetterling, aber beides zusammen. Diesem anormalen Übergangszustand entspricht einigermaßen das anormale Doppelbürgerrecht. Es fällt uns selbstverständlich nicht ein, das Doppelbürgerrecht für dieses Stadium fordern zu wollen, wir wollen nur sagen, dass es in diesem Stadium viel von seiner Naturwidrigkeit verliert und dass hierin der Grund, oder einer der Gründe, liegen dürfte, warum unser Recht es nicht schlechterdings ausschliesst.

Wir haben das Doppelbürgerrecht von zwei Seiten zu betrachten: beim Ausländer, der eingebürgert werden soll, und beim Schweizer im Ausland, (womit wir uns beim Verlust des Bürgerrechts befassen werden). Beim Erwerb würde es sich auf alle Fälle nicht empfehlen, die Regel der Unvereinbarkeit aufzustellen. Ob das Ausland seinen Bürger beim Erwerb des Schweizerbürgerrechts entlassen will oder nicht, ist seine Sache. Wenn wir aber die Einbürgerung von dieser Entlassung abhängig machen, hiesse dies unsere Einbürgerung vom Recht und Willen des Auslandes abhängig machen. Demgegenüber erscheint die bestehende Lösung als richtig, die es in Art. 2, Abs. 4 des Bürgerrechtsgesetzes der Bundesbehörde überlässt, die Beziehungen des Bewerbers zu seinem bisherigen Heimatstaat in Betracht zu ziehen. Diese tut das Mögliche, um Doppelbürgerrecht zu vermeiden, ohne aber die Einbürgerungsbewilligung ängstlich hievon abhängig zu machen.

3. Das Einbürgerungsverfahren.

66. Der Verfasser hält das bestehende Einbürgerungsverfahren für stark verbesserungsbedürftig. Getreu der

hier auch sonst befolgten Methode soll im folgenden versucht werden, aus den Grundgedanken das richtige Verfahren zu gewinnen.

Das Schweizerbürgerrecht und das Kantonsbürgerrecht gehören zusammen. Weil keines von ihnen für sich allein bestehen soll, auch nicht vorübergehend, müssen sie beide im gleichen Augenblick erworben werden. Es handelt sich also um zwei Entschlüsse, die vorzubereiten und zu fassen sind: denjenigen der Erteilung des Schweizerbürgerrechts und denjenigen der Erteilung des Kantonsbürgerrechts. Allerdings ist rechtlich der Gegenstand der beiden Entschlüsse verschieden; das vermag aber praktisch keine Trennung der Verfahren zu rechtfertigen. Das Kantonsbürgerrecht ist ja auch rechtlich mit dem Schweizerbürgerrecht unlöslich verbunden. Sodann ist das zu Prüfende in beiden Fällen im wesentlichen identisch. Die Hauptsache, die Assimilation, ist für Bund und Kanton in gleicher Weise ausschlaggebend. Auch die wirtschaftliche Lebensgrundlage („Existenzfähigkeit“) interessiert beide, wengleich hier das Interesse des Kantons etwas lebhafter sein mag. Die persönlichen Eigenschaften des Ausländers (insbesondere Leumund, Charakter, politische Einstellung) sind für Bund und Kanton gleich wichtig. Domizilerfordernisse bestehen bei beiden, wenschon in etwas verschiedenem Umfang. Das künftige Verhältnis zum bisherigen Heimatstaat, insbesondere die Frage, ob Doppelbürgerrecht entsteht, wird mehr unter die Prüfung des Bundes fallen, aber doch auch dem Kanton nicht gleichgültig sein. Ist somit der Stoff der Prüfung der gleiche, so decken sich auch die Mittel sehr weitgehend, da der Bund sich für seine Feststellungen in hohem Masse der Kantone und Gemeinden bedienen muss. Für gemeinsames Arbeiten spricht auch die Notwendigkeit oder zum mindesten Wünschbarkeit gemeinsamer Gesichtspunkte bei der Behandlung der Fälle. Bei der Prüfung muss der Bund gleichmässige Gründlichkeit und Sachlichkeit verlangen.

67. Aus dem Gesagten ergibt sich vor allem, dass das Verfahren der Einbürgerung in Bund und Kanton eine möglichst geschlossene Einheit sein sollte.

Wir haben Beispiele ähnlicher Lagen. Auch das Verfahren der Einbürgerung durch den Kanton und die Gemeinde ist ein kombiniertes. Eine sehr ähnliche Lage wie bei der Einbürgerung besteht ferner bei der Bewilligung von dauerndem Aufenthalt und Niederlassung an einen Ausländer. Auch hier müssen Bund und Kanton zusammenwirken. Es ist nicht einzusehen, wieso zwischen diesen beiden Verfahren und demjenigen der Erteilung des Schweizerbürgerrechts ein so wesentlicher Unterschied sein sollte, dass das Vorgehen ein stark verschiedenes sein müsste. Mit Ausnahme allerdings eines Punktes: bei der Niederlassung eines Ausländers beschliesst zuerst der Kanton unter Vorbehalt der Zustimmung der Bundesbehörde, bei der kantonalen Einbürgerung beschliesst zuerst die Gemeinde, ebenfalls unter Vorbehalt der Zustimmung durch den Kanton, d. h. der Erteilung des Kantonsbürgerrechts; demnach müsste bei der Erteilung des Schweizerbürgerrechts zuerst der Kanton sein Bürgerrecht verleihen, unter Vorbehalt der Zustimmung des Bundes. An sich würden wir ein solches Verfahren als durchaus angemessen betrachten. Der Erwerb des Schweizerbürgerrechts ist wichtiger als derjenige des Kantonsbürgerrechts, und es wäre nur sachgemäss, wenn der Bund das letzte Wort hätte. Wir können uns aber das Echo einer solchen Forderung gut vorstellen, — und mit dem Echo soll man nicht das letzte Wort haben wollen. Eine Prestigefrage sollte aus der Sache nicht gemacht werden. Der Bund kann sein Jawort sehr wohl schon kurz vor dem kantonalen Beschluss geben. Das ist die praktisch bessere Lösung, denn er ist dabei auch freier in seinem Beschluss, als wenn er allenfalls genötigt wäre, denjenigen eines kantonalen Parlaments umzustossen.

68. Wo sollte das Verfahren beginnen? Wir wären aus praktischen Gründen dafür, dass es beim Bund be-

ginnen würde. Das wäre schon darum sachgemäss, weil es ohne Erfüllung der bundesrechtlichen Domizilvorschriften überhaupt kein weiteres Verfahren geben kann. Eher noch wichtiger ist folgender Grund: Wenn das Verfahren bei Kanton oder Gemeinde beginnen würde, könnten untergeordnete Stellen leicht einen unangemessenen, hemmenden Einfluss erlangen, indem sie den Bewerber zu entmutigen, ihm die Sache zu „verleiden“ suchen. Wer die praktischen Verhältnisse kennt, weiss, dass diese Befürchtung nicht ganz grundlos ist.

Nach dem Gesagten könnte das Verfahren wie folgt aussehen: Gesuchstellung beim Bund. Ausfüllung seines Formulars und Einreichung der darin geforderten Belege, besonders auch der Domizilzeugnisse. Prüfung durch die Bundesbehörde (unter Beizug der Bundesanwaltschaft; Auszug des Zentralstrafenregisters). Abweisung der Bewerber, von denen bereits feststeht, dass der Bund ihrer Einbürgerung nicht zustimmen könnte. Die übrigen Gesuche gehen an den Kanton, um dessen Bürgerrecht sich der Ausländer bewirbt. (Wenn dieser nicht der Wohnkanton ist, müsste der Bewerber das Formular doppelt ausfüllen und dann würde das Gesuch auch dem Wohnkanton, zur Vernehmlassung, zugestellt, wie es übrigens schon jetzt geschieht.) Wenn dann das Verfahren beim Kanton und der Gemeinde so weit gediehen ist, dass nur noch der kantonale Beschluss zu fassen ist, sind die Akten der Bundesbehörde zuzustellen, die nun, wenn nötig nach Aktenergänzung, über ihre Zustimmung beschliesst. —

Diese Äkteneinsendung sollte auch dann erfolgen müssen, wenn der Kanton ablehnt. Der Bund hat in diesem Falle allerdings nichts zu beschliessen. Das ist aber kein Grund, ihm jede Kontrolle über das Verfahren zu entziehen. Wir betonen: zu entziehen — denn beim gegenwärtigen Verfahren hat er diese Kontrolle. Es geht beim negativen Beschluss so gut um das Schweizerbürgerrecht wie beim positiven, und wir glauben, nachgewiesen zu haben, dass auch ein Landesinteresse am Zustande-

kommen der Einbürgerung bestehen kann und oft besteht. Wennschon dieses Interesse nicht dazu führen soll, dass der Bund den Kanton zur Einbürgerung zwingen kann, so berechtigt es doch den Bund, sachliche und grundsätzliche Prüfung zu verlangen und ebenso die Möglichkeit, im gegebenen Fall seine Ansicht zu Gehör zu bringen. Die Akteneinsendung — vor dem endgültigen Beschluss des Kantons — hätte in unsern Augen folgende Vorteile: Sie zwingt dazu, dass das Gesuch auch wirklich behandelt wird, und zwar von der massgebenden Stelle. Es ist wichtig, dass eine Garantie dafür bestehe, dass die Gesuche nicht bei einer untergeordneten Amtsstelle „hängen bleiben“ und dass überhaupt solche Stellen nicht einen ausschlaggebenden Einfluss auf die Erledigung ausüben können. Darum müssen die Gesuche, mit Akten, stets wieder zur entscheidenden oder wenigstens vorentscheidenden kantonalen Amtsstelle zurückkommen. Von ihr soll der massgebende Einfluss ausgehen. Sie sollte aber auch die Einstellung der Bundesbehörden kennen. Ob sie diese dann berücksichtigen will, bleibt ihre Sache. — Der Verfasser denkt auch hier wieder besonders an die in der Schweiz aufgewachsenen Ausländer; es scheint ihm erwägenswert, ob diese im Verfahren nicht irgendwie bevorzugt werden könnten, rein verfahrensmässig, und nur um ihre besondere Lage augenfällig zu machen.

Die Regelung eines Verfahrens ist stets auch von den verschiedensten rein praktischen Umständen und Rücksichten abhängig, die oft Abweichungen von dem als grundsätzlich richtig Erkannten nahelegen. Trotzdem der Verfasser die Sache sehr viel eingehender geprüft hat, als hier dargelegt werden konnte, will er darum seine Lösung keineswegs als die allein richtige hinstellen, sondern nur als diejenige, die ihm in erster Linie prüfenswert erscheint.

69. Die gegenwärtig geltende Lösung hat grosse Nachteile. Wenn sie nicht schon bestünde, würde man

heute kaum mehr auf sie verfallen. Sie hat sich überlebt und erscheint als ein historisches Überbleibsel. Das war sie eigentlich schon im Zeitpunkt ihrer Schaffung; denn die Frage, was der Bund bei der Einbürgerung zu tun habe, wurde schon damals falsch beantwortet. Unter der Herrschaft des Staatenbundes konnte die Meinung verfochten werden, der Bund habe zur Einbürgerung überhaupt nichts zu sagen. Als dann in der Bundesverfassung von 1848 die Anfänge eines Mitspracherechtes des Bundes geschaffen wurden, geschah dies nicht unter dem grundsätzlichen Einfluss einer bundesstaatlichen Auffassung des Schweizerbürgerrechts, sondern lediglich aus praktischen Gründen. In erster Linie befasste man sich mit der Frage, welche Rechte der Schweizer in der Schweiz ausserhalb seines Heimatkantons (der „kantonsfremde“ Schweizer) genies- sen sollte. Sodann war zu jener Zeit besonders das Problem der Heimatlosen dringend. Infolgedessen verfügte Art. 43 der Bundesverfassung, dass kein Kanton einen Bürger des Kantonsbürgerrechts verlustig erklären dürfe, und Art. 56 schuf die Unterlage für das zum Teil heute noch geltende Heimatlosengesetz. Vom letztern abgesehen stand aber dem Bund kein Recht zu, bei der Einbürgerung irgendwie mitzusprechen. Ein Schweizerbürgerrecht in dem Sinne, dass dem Bund grundsätzlich das Recht zugesprochen würde, über dessen Erwerb und Verlust (aber nur durch Verzicht) zu legiferieren, entstand erst mit der Bundesverfassung von 1874. Das Mitspracherecht, das sich der Bund hierauf im Bürgerrechtsgesetz von 1876 sicherte, war auf ein Mindestmass beschränkt. Es erhob sich nur ganz wenig über die staatenbundliche Auffassung, indem es dem Bund eigentlich nur das Recht vorbehielt, offenkundig unerträgliche Einbürgerungen zu verhindern. (Domizilfrist nur zwei Jahre!) Selbst dieser bescheidene Anfang eines wirklichen Schweizerbürgerrechts, (nicht als Recht des Miteidgenossen ausserhalb seines Heimatkantons, d. h. mit Front nach innen, sondern mit Front nach aussen), hat einer gewissen Geburtshilfe von aussen bedurft; der

Deutsch-Französische Krieg von 1870/71 hatte den Anstoss gegeben, sich mehr des nach aussen Einigenden als des uns im Innern Unterscheidenden bewusst zu werden. — Das Gesetz von 1876 wurde während seiner ganzen Geltungsdauer nur im Sinne der Verhinderung unerträglicher Einbürgerungen angewandt. Man beschränkte sich hierauf, unseres Erachtens, nicht etwa, weil man sich nicht berechtigt glaubte, den Kantonen weitergehend dreinzureden, — was ja ohnedies nur im Sinne der Verneinung in Frage kam, — sondern auf Grund einer ausgesprochen einbürgerungsfreundlichen Einstellung. Diese war es denn auch, die zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes 1903 den Anstoss gab. Wer die Geschichte dieser Revision kennt, wird zugeben, dass die mit Radikalismus begonnene Bewegung kaum mehr als ein *ridiculus mus* gebar. Immerhin, der Geist war willig. Einheit der Armee und, in manchem, des Rechtes, waren zugleich Folge und Ursache eines erfreulichen Erstarkens des Gefühls für geeintes Schweizertum. Da und dort schien der Kompass sogar nach dem Einheitsstaat hinzuweisen. Das Bewusstsein, dass wir nach aussen Schweizer und nur Schweizer sein sollen, wurde dann durch den Weltkrieg entscheidend gefestigt. Es hielt auch der auf den Krieg naturgemäss folgenden und in weitem Umfang berechtigten föderalistischen Gegenwille stand. Die Einsicht ging nicht unter, dass die Überfremdung ein schweizerisches Problem sei; sie führte zur Einfügung des Art. 69ter der Bundesverfassung und zur Revision von deren Art. 44. — Die hier skizzierte Entwicklung, die langsam von der anfangs noch staatenbundlichen zur bundesstaatlichen Auffassung des Schweizerbürgerrechts durchgedrungen ist, spiegelt sich auch in der Praxis der Bundesbehörde wieder. Sie hat noch sehr lange, bis zum Weltkrieg, die Einbürgerungsgesuche mehr nur unter dem Gesichtspunkt geprüft, ob die Einbürgerung für den Bund unerträglich wäre. Heute stellt sich uns die Frage ganz anders: Können wir die volle Verantwortung für die Verleihung des Schweizerbürgerrechts übernehmen?

70. Der Aufbau des Verfahrens steht nun aber heute noch unter der Herrschaft der fortwirkenden staatenbundlichen Auffassung, nach der die Verantwortung für die Einbürgerungen grundsätzlich nur bei den Kantonen lag. Bis zum Bundesgesetz von 1876 machte es für den Bund keinen Unterschied, ob ein Kanton einen Ausländer oder einen Bürger eines andern Kantons in sein Bürgerrecht aufnahm. Bei der Einführung des gegenwärtigen Systems der drei Jahre gültigen Einbürgerungsbewilligung des Bundes dachte man nur daran, „groben Unfug“ der Kantone zu hindern, indem man ein schweizerisches Domizil von bloss zwei Jahren forderte. Man war befangen von der Tatsache, dass der Bund formell nur ein Veto einlegen kann; als ob die Verweigerung der Einbürgerung durch den Kanton nicht dem Bund gegenüber gleichfalls die Wirkung eines Vetos hätte, als ob es sich nicht um einen Beschluss handeln würde, der eben der gemeinsamen Zustimmung von Bund und Kanton bedarf. — Die bundesrätliche Einbürgerungsbewilligung war und ist nach ihrem Wesen eine Erklärung des *désintéressement*, ein „nulla osta“, zu deutsch ein „Meinetwegen“. Dass aber der Bund bloss „meinetwegen“ zur Einbürgerung eines Ausländers sagt, entspricht nicht der Würde und dem Wert des Schweizerbürgerrechts; und noch viel weniger, dass er dies zum Ausländer sagt; dazu auf drei Jahre hinaus. Unerfreulich ist ferner, dass dadurch der Ausländer und das Ausland Einblick erhält in Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Kantonen. — Eine weitere unerfreuliche Wirkung: der Mangel an Zivilcourage ist auch bei uns verbreitet; vielleicht nicht mehr, aber kaum minder als anderswo. Dass der Bund massenhaft (um 2000 im Jahr) Einbürgerungsbewilligungen erteilt, die „fruchtlos“ bleiben, erweckt den schwächlichen Eindruck, als ob er den guten Mann spielen und den Kantonen die Rolle des bösen Mannes zuschieben wolle. Vielleicht gründet sich hierauf die im Volk ziemlich verbreitete, wenn auch falsche An-

sicht, dass der Bund die Bewilligung viel zu leicht erteile. Besonders unerfreulich ist: dem Ausländer, dem fast immer am meisten daran liegt, Schweizer zu werden, bringen wir von Anfang an die Auffassung bei, dass dies das Wenigste sei an der Sache!

71. Die dreijährige Gültigkeit der Einbürgerungsbewilligung ist auch praktisch ganz unerfreulich. In drei Jahren kann sich, besonders in unserer schnell lebenden Zeit, sehr vieles ereignen, was den Entscheid des Bundes zu beeinflussen vermöchte, wenn er davon Kenntnis erhielte. Der Ausländer kann bestraft werden, Konkurs machen, geschieden werden, sich politisch in unerfreulicher Weise betätigen oder umstellen, seinen Wohnsitz verlegen, sich skandalös aufführen, geisteskrank werden usw. Man will uns vielleicht mit dem Einwand trösten, der Kanton sei ja auch noch da und prüfe diese Dinge. Wenn dieser Einwand gelten sollte, dann wäre aber nicht einzusehen, warum er nur gerade für die letzten drei Jahre gelten sollte. Wenn der Bund berechtigt und verpflichtet ist, alle Verhältnisse des Ausländers eingehend zu prüfen, ist es unlogisch und unvernünftig, von ihm zu verlangen, dass er sich gerade um die letzten und darum wichtigsten Ereignisse in dessen Leben nicht kümmere. — In normalen Zeiten bleiben zirka 30% der Einbürgerungsbewilligungen ohne Folge, d. h. sie führen nicht zur Einbürgerung, sei es dass der Ausländer diese nicht erreicht oder dass er sich gar nicht um sie bewirbt. Das verursacht viel unnütze Arbeit. Allerdings ist zuzugeben, dass vieles davon trotzdem nicht überflüssig ist und nicht vermeidbar wäre. Immerhin wirkt es bemühend, dass in manchen Fällen die ganze Prüfungsarbeit geleistet werden muss, trotzdem von vorneherein klar ist, dass es innert der Frist von drei Jahren doch nicht zur Einbürgerung kommen wird. Nach dem Empfinden des Verfassers entspricht es nicht dem Ernst und der Wichtigkeit der Sache, dass jeder Ausländer jederzeit dem Bund die ganz akademische Frage zum Entscheid vorlegen kann, ob er tauglich und

würdig wäre, das Schweizerbürgerrecht zu erhalten, und dass der Bund auf diese abstrakte Frage eine ebenso abstrakte, aber eindeutige Antwort geben muss, so dass dann doppelt so viele Ausländer drei Jahre lang mit einer Bundesbewilligung herumlaufen, als wirklich eingebürgert werden. Die Zustimmung des Bundes wird damit in ihrem Wert und Ansehen herabgesetzt. Sie wird zu einem Vorspiel im Himmel, d. h. in den Höhen einer zurzeit noch gar nicht akuten Frage. Es wäre den Behörden kaum sehr übelzunehmen, wenn sie der Prüfung der zurzeit noch ziemlich akademischen Frage nicht ihren vollen Ernst zuwenden würden. Dass dies geschehen solle, ist auf alle Fälle viel verlangt von den kantonalen Behörden, wenn sie wissen, dass sie entweder den Fall in ein, zwei oder drei Jahren nochmals prüfen müssen, oder dass ihre Arbeit überhaupt „für die Katz“ ist. Die jetzige Regelung bewirkt eben doch die falsche Einstellung, ja sie geht von ihr aus, dass es erst bei der kantonalen Einbürgerung wirklich Ernst gelte.

Eine beinahe komisch anmutende Konsequenz der bestehenden Regelung liegt in folgendem: Der Ausländer muss gemäss Art. 2, Abs. 3 des Bürgerrechtsgesetzes während der letzten zwei Jahre vor Einreichung des Gesuches „fortdauernd“ in der Schweiz gewohnt haben. Natürlich hat das nicht die Meinung, dass jeder kurze Auslandsaufenthalt diese Frist unterbrechen solle. Die Praxis lässt darum seit jeher eine Unterbrechung von insgesamt nicht über drei Monaten zu. Immerhin kann also z. B. ein Student nicht ein Semester im Ausland zubringen. Sobald nun aber der Ausländer die Einbürgerungsbewilligung besitzt, kann er frei ins Ausland gehen, und dabei sogar seinen Wohnsitz aufgeben, oder die Niederlassung verlieren, — wenn er nur so rechtzeitig zurückkehrt, dass die Einbürgerung innerhalb der drei Jahre noch möglich ist. — Man könnte allerdings geltend machen, unser Recht gehe eben von der Auffassung aus, der Bund habe sich nicht darum zu kümmern, in welchem Kanton eingebürgert

werde; darum müsse die abstrakte, für jeden Kanton geltende Einbürgerungsbewilligung gewählt werden. De lege lata trifft das zu. De lege ferenda sind wir nicht der Auffassung, dass dem Bund eine Mitsprachemöglichkeit bei der Einbürgerung ausserhalb des Wohnkantons verweigert werden müsse, oder dass dem Ausländer das Recht zustehen müsse, den Einbürgerungskanton frei zu wählen. Noch wenn man ihm aber dieses Recht geben wollte, könnte man dies auch bei dem von uns befürworteten Verfahren tun; der Bund würde dann teilnehmen an dem Verfahren in demjenigen Kanton, in dem der Ausländer die Einbürgerung nachsuchen will.

4. Das Rekursverfahren.

72. Der Ausländer hat niemals einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Die Einbürgerung ist ein Hoheitsakt, und der Staat hat mit dem Ausländer nicht über ihn zu diskutieren; er soll sich nicht vor dem Ausländer rechtfertigen, weil er ihn abgewiesen hat. So sehr der Verfasser an dieser Auffassung festhält, kann er doch nicht zugeben, dass sie dazu führe, dass gegen die Ablehnung kein Rekurs möglich sein soll. Das Bestehen der Rekursmöglichkeit liegt ebensosehr im Interesse des Staates wie in dem des Betroffenen. Dass kein materieller Rechtsanspruch besteht, kann keinen Grund bilden, auch den Anspruch wenigstens auf ein rechtmässiges Verfahren abzusprechen. De lege lata hat der Ausländer Anspruch darauf, dass die Behörde sein Gesuch entgegennehme und prüfe. De lege ferenda könnte man sich allerdings auf den Standpunkt stellen, dass ihm auch keinerlei Verfahrensansprüche zuzuerkennen seien, d. h. dass die Rechtmässigkeit des Verfahrens „von oben herab“ zu kontrollieren wäre. Man könnte sagen, der Beamte kann zwar bei der Behandlung des Ausländers seine Pflicht verletzen, aber er fügt ihm damit kein Unrecht zu, weil es sich um einen Hoheitsakt und nicht um einen Rechtsanspruch handelt. Die Idee des Rechtsstaates, die jedem

Menschenwesen einen Anspruch auf rechtsgemässe Behandlung gibt, würde damit ausgeschaltet. Das wäre gewiss möglich, aber der Verfasser vermag hierfür keine Notwendigkeit einzusehen. Was kann es dem Staat schaden, wenn er dem Ausländer im Einbürgerungsverfahren ein Anrecht lediglich auf dessen rechtmässige Abwicklung gibt? Es soll nicht bestritten werden, dass der eine und andere Ausländer sich einbilden kann, auch einen materiellen Rechtsanspruch zu haben, wenn ihm formelle Verfahrensansprüche zustehen. Beides begrifflich klar zu unterscheiden ist allerdings vielen „zu hoch“; wir machen aber doch die Erfahrung, dass den meisten Ausländern gefühlsmässig bewusst ist, dass sie um die Einbürgerung nur bitten können. Wo es gelegentlich anders ist, fällt es den Behörden leicht, die nötige Belehrung anzubringen.

73. Wenn man sich nicht auf den Standpunkt stellt, dass dem Ausländer Verfahrensrechte überhaupt zu verweigern seien, dann ist die Frage der Rekursmöglichkeit nur noch eine solche des Masses dieser Rechte. Ihre Wichtigkeit soll deswegen nicht unterschätzt werden. Keine Rekursmöglichkeit wäre vorzusehen, wenn der Bundesrat erstinstanzlich entscheiden würde. So sieht es das Gesetz heute vor. Der Bundesrat hat jedoch seine Entscheidungsbefugnis delegiert, so dass erstinstanzlich die Polizeiabteilung entscheidet. Hält man Schein und Wirklichkeit auseinander, dann muss man feststellen, dass als erste Instanz, die wirklich entscheidet, schon angesichts der grossen Zahl von Fällen nicht der Bundesrat und nicht ein Departement, sondern nur eine Abteilung eines solchen in Frage kommen kann. Die Frage dürfte sich demnach praktisch folgendermassen stellen: Soll das Verfahren einstufig, d. h. die erste Instanz auch die letzte sein, oder mehrstufig? Der Verfasser ist für letzteres. Die Tausende von Fällen tatsächlich behandelnde und beurteilende Abteilung kann nicht unter allen Umständen im erstenmal das Richtige treffen. Das Bestehen einer Rekursmöglichkeit liegt auch in ihrem Interesse, und sicher

im Interesse des Staates. Entscheidet man sich für ein mehrstufiges Verfahren, dann fällt der Bundesrat als erste Instanz sowieso ausser Betracht und es dürfte dann gegeben sein, als solche die Abteilung zu bezeichnen. Heute ergibt sich hieraus eine Dreistufigkeit: Polizeiabteilung, Justiz- und Polizeidepartement, Bundesrat. Das ist allerdings reichlich. In Wirklichkeit wird immerhin der Rekurs an den Bundesrat beinahe nie ergriffen; man kann daraus schliessen, dass dieser ausgeschaltet werden könnte (wie in Art. 20 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer), aber ebenso, dass es damit keine Eile hat. — Die Zahl der Rekurse von der Abteilung an das Departement dürfte übrigens bei dem vom Verfasser befürworteten Einbürgerungsverfahren stark abnehmen, weil beim Bund kein Entscheid mehr in Frage käme, wenn der Kanton die Einbürgerung ablehnt.

Man hört zuweilen, mehr oder weniger deutlich ausgesprochen, Beweislasttheorien, so, als ob der Bewerber das ihm Günstige und der Staat das ihm Ungünstige darzutun hätte, oder als ob der Staat für die Gründe der Ablehnung beweispflichtig wäre, sofern der Bewerber den gesetzlichen Domizilerfordernissen genügt; oder als ob wenigstens vom Bewerber kein negativer Beweis gefordert werden könnte. Von all dem kann nicht die Rede sein. Die Behörden sind zweifellos verpflichtet, die Einbürgerungsbewilligung so lange zu verweigern, als nicht nach ihrem freien, aber natürlich pflichtgebundenen Ermessen feststeht, dass sie die Verantwortung für die Einbürgerung übernehmen können. (Diese Auffassung der Praxis ist vom Bundesrat in einem grundsätzlichen Entscheid ausdrücklich gutgeheissen worden.) Es kann ihnen daher überhaupt keine Beweislast obliegen, sondern nur, unter Umständen, eine Pflicht zur Abnahme angebotener Beweise. Diese letztere ist ein Bestandteil der behördlichen Prüfungspflicht, d. h. der Anspruch auf Beweisabnahme ergibt sich aus dem Verfahrensanspruch des Bewerbers

auf sachgemässe Prüfung. Ob diese die Abnahme von Beweisen erfordert, hat die Behörde im Einzelfall nach freiem Ermessen zu entscheiden.

74. Muss die Behörde ihren Entscheid begründen? Weil die Einbürgerung ein freier Hoheitsakt des Staates ist, auf den kein Rechtsanspruch besteht, hat der Ausländer nicht ein Recht darauf, dass der Staat seine Abweisung rechtfertige. Dagegen scheint dem Verfasser ein Verfahrensanspruch auf Begründung dann zu bestehen, wenn der Entscheid weiterziehbar ist. Wenn der Bewerber sein Rekursrecht soll richtig ausüben können, muss er immerhin wissen, wo für die Behörde der Stein des Anstosses lag. Diese Begründung soll aber nicht in einer einlässlichen Ausführung der sämtlichen von der Behörde angestellten Erwägungen bestehen, die den Anschein erweckt, man lasse sich auf eine Diskussion mit dem Bewerber ein. Der Ausländer braucht nur zu wissen, wo es fehlt und nach welcher Richtung sich seine Anstrengungen und Beweisofferten bewegen müssen, um möglicherweise mit einem Rekurs Erfolg zu heben. In der Regel wird daher nur eine ganz summarische Begründung zu geben sein, wie z. B.: „wegen Nichterfüllung der Domizilerfordernisse“; „wegen ungenügender Assimilation“; „wegen nicht genügender wirtschaftlicher Lebensunterlage“. — Gewiss muss jeder Entscheid auf gründlicher und sachlicher Prüfung beruhen. Das Verwaltungsrecht tut im allgemeinen gut daran, wenn es verlangt, dass die Entscheide in ihrer Begründung ein treues und substantielles Bild der angestellten Erwägungen geben. Sie stellt damit die prüfende Tätigkeit der Behörden unter eine heilsame, öffentliche Kontrolle. Wir geben diese im Einbürgerungsverfahren um der Natur der Sache willen preis. Wenn so die Einzelheiten der angestellten Erwägungen zum Behördeninternum werden, muss dafür die Kontrolle von oben verstärkt werden. Dies geschieht dadurch, dass der sachbearbeitende Beamte verhalten wird, seine Würdigung des Falles schriftlich zu den Akten

zu legen, sofern sie sich nicht etwa aus der Sachlage ohne weiteres ergibt.

5. *Nichtigerklärung und Widerruf.*

75. Die Nichtigerklärung einer Einbürgerung sollte grundsätzlich nur in Frage kommen wegen Tatsachen, die vor dem Akt der Einbürgerung aufgetreten sind. Später entstandene Tatsachen könnten nur einen Grund zum Widerruf bilden.

Die Nichtigerklärung ist auf alle Fälle eine unerfreuliche Sache; sie kann Staatenlose schaffen und Unschuldige (Frau und Kinder, aber auch die weitere Nachkommenschaft) treffen. Da sie zudem selten vorkommt, wäre der Vorschlag vertretbar, sie überhaupt nicht zuzulassen. Wir sind der Auffassung, dass sie möglich sein, aber möglichst selten angewandt werden sollte. Ihre bloße Möglichkeit schreckt ab von Täuschung der Behörden, Bestechungsversuchen und anderem Unfug. Man sollte aber die Rute nicht so hinter den Spiegel stecken, dass die Kinder sie nicht sehen, sondern den Bewerber schon bei Beginn des Verfahrens auf die Möglichkeit der Nichtigerklärung hinweisen. — Auf alle Fälle sollte die Nichtigerklärung nicht ohne die Zustimmung der Bundesbehörden ausgesprochen werden dürfen. Ferner sollte eine nicht zu lange Frist (vielleicht fünf Jahre) angesetzt werden, nach deren Ablauf nicht mehr nichtig erklärt werden kann. Die Nichtigerklärung sollte nur bei ausgesprochenem Verschulden des Bewerbers möglich sein. — Der Widerruf der Einbürgerung unterliegt den gleichen Bedenken wie die Nichtigerklärung, vermehrt durch einige weitere. Er könnte doch wohl nur bei sehr schwerer Verletzung des Treueverhältnisses zum Staat, z. B. Landesverrat, in Frage kommen (s. die Motion Abt im Nationalrat). Der Neubürger würde damit strenger bestraft als andere Schweizer. Die Sicherungen müssten eher weiter gehen als bei der Nichtigerklärung. Der Widerruf als Entzug eines wohl erworbenen Rechtes kommt einer Aus-

bürgerung gleich; er sollte auf alle Fälle nur von einer Bundesbehörde ausgesprochen werden können.

Nach dem bestehenden Recht kann vor der Einbürgerung die Einbürgerungsbewilligung jederzeit rückgängig gemacht werden, wie jeder andere Verwaltungsbeschluss (Wiedererwägung von Amtes wegen). Nach der Einbürgerung ist, binnen fünf Jahren, Nichtigerklärung (auch der kantonalen Einbürgerung) möglich, wenn es sich herausstellt, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung nicht erfüllt waren. Nach der Bewilligungserteilung eingetretene Tatsachen können nicht zur Nichtigkeit führen, denn das würde einen Widerruf bedeuten. Das ist logisch gedacht, wenn man an den Zeitpunkt der Bewilligungserteilung anknüpft, aber letzteres erscheint als praktisch verfehlt. (Art. 12, Abs. 1 und 2 Bürgerrechtsgesetz; Art. 12, Abs. 3 und 4 beziehen sich nur auf die zurzeit nicht vorkommenden Fälle von Art. 5 des Gesetzes.)

6. Die Miteinbürgerung der Familie.

76. Die Behandlung der Familie bereitet dem Gesetzgeber überall grosse Schwierigkeiten; so auch im Staatsangehörigkeitsrecht. Dass die engere Familie (Mann, Frau und Kinder) in der Regel bei Erwerb und Verzicht als Einheit behandelt werden soll, ergibt sich schon aus der Natur unseres Stammesbürgerrechts. Diese Regel entspricht den normalen Verhältnissen, unter denen das Haupt der Familie berechtigt ist, für die Familienglieder zu handeln, und diese nicht berechtigt sind, für sich selbst zu handeln. Unsere Gesetzgebung geht hievon aus, in den Artikeln 3, 9 und 10 des Bürgerrechtsgesetzes. Diese stellen ab auf die Gewaltverhältnisse, auf die ehemännliche, elterliche oder vormundschaftliche Vertretungsbefugnis, und zwar nach Heimatrecht. Man erhält so eine Grundlage für rechtlich saubere Lösungen, auf der man wie folgt konstruieren kann und teilweise auch konstruiert hat:

Wo Erwerb und Verlust des Bürgerrechts eines Antrages bedürfen, kann dieser nur von der Person gestellt werden, die eigenen Rechtes ist, oder gesetzlicher Vertreter des selbst nicht antragsfähigen Bewerbers (immer nach Heimatrecht). Die Behörde hat darauf zu sehen, dass möglichst die ganze Familie gleichzeitig das Bürgerrecht erwerbe und verliere.

Diese Lösung müssen wir sowohl aus grundsätzlichen wie aus praktischen Erwägungen ablehnen, — so bestechend sie gerade dem Juristen erscheinen mag. Wir halten es für unangebracht, auf ausländisches Recht abzustellen, aber darüber hinaus auch für unangebracht, überhaupt auf Zivilrecht abzustellen. Zum ersten: Wenn es irgend anders geht, — und es ginge sehr wohl anders — sollte schon aus Gründen der nationalen Selbstachtung der Erwerb unseres Bürgerrechts rechtlich nicht vom ausländischen Recht und im Einzelfall oft von Beschlüssen ausländischer Behörden abhängig gemacht werden. Es handelt sich nicht um ein Rechtsgeschäft mit dem Ausländer, sondern um eine Bitte. Allerdings ist auch diese das Einbürgerungsverfahren in Bewegung setzende Bitte eine Willensäußerung, aber eine solche, bei der es in erster Linie auf den persönlichen, „eigenen“ Willen des Bewerbers ankommt; selbst bei einem Unmündigen kann es uns sehr viel wichtiger sein, ob er selbst Schweizer werden wolle, als ob sein gesetzlicher Vertreter wünsche, dass er es werde. Es besteht kein zureichender Grund, die Anforderungen hoch zu schrauben, die an den Bewerber gestellt werden (bloss damit er fähig sei, das Einbürgerungsverfahren anhängig zu machen). Vertretung durch eine andere Person ist nicht etwa erwünscht, denn damit wird die Sache von deren Willkür abhängig; sie kann nur als Notbehelf gelten und nur, wenn der Bewerber selbst keines beachtlichen Willens fähig ist. Wir haben keinen Anlass, den Kreis der selbst gesuchsfähigen Ausländer einzuschränken, um so weniger, als ja das Gesuch uns in keiner Weise zu binden vermag. Es handelt sich nicht

nur um eine Prestigefrage, sondern auch um wesentliche praktische Fragen. Das Heimatrecht erlaubt oft einem gesetzlichen Vertreter gar nicht, den Antrag zu stellen oder auch nur der Einbürgerung (oder der Wiedereinbürgerung) zuzustimmen. Das französische und das italienische Recht betrachten z. B. die Staatsangehörigkeit als eine höchstpersönliche Angelegenheit, welche Stellvertretung in der Willensbildung ausschliesst. Dazu kommt die Tatsache, dass es nicht selten wichtig ist, die Einbürgerung vor erreichter Mündigkeit (in gewissen Staaten erst mit 24 Jahren) vorzunehmen, einesteils, damit der in der Schweiz aufgewachsene Bewerber unsern Militärdienst leisten kann, und andernteils, damit er nicht von der heimatlichen Rekrutierung erfasst wird, was oft schon sehr früh geschieht. Wir möchten nicht missverstanden werden; gewiss sind die zivilrechtlichen Gewaltverhältnisse, auch wenn sie nach dem heimatlichen Recht beurteilt werden müssen, nicht gleichgültig und sie müssen darum von der entscheidenden Behörde geprüft und in Betracht gezogen werden. Wir sind aber der bestimmten Ansicht, dass es keinen Sinn hat, deswegen rechtlich bindend auf sie abzustellen und damit ausländisches Recht in unsere Einbürgerung hineinregieren zu lassen, mit der Wirkung, dass der Kreis der Einbürgerungsmöglichkeiten unnötig und wider unser Interesse eingeschränkt wird.

77. Der Gesetzgeber hat nicht etwa nur aus einem gewissen juristischen Doktrinarismus auf die zivilrechtlichen Gewaltverhältnisse nach Heimatrecht abgestellt. Er hat es vielmehr, wie aus den Beratungen deutlich hervorgeht, in erster Linie getan, um „Konflikte“ mit dem Ausland zu vermeiden. Wir können uns des Eindrucks nicht ganz erwehren, dass er selbst keine sehr klare Vorstellung von der Natur dieser möglichen Konflikte gehabt habe. Heute kann man diese Konflikte ruhig als nicht vorhandene Gespenster einsargen. Auch im Ausland macht man, was man will, und bewegt sich dabei meist viel freier, als wir es tun. In Wirklichkeit handelt es sich nur

um die Frage, ob der Bewerber nach dem Rechte seiner Heimat die bisherige Staatsangehörigkeit mit der Einbürgerung verlieren oder sie beibehalten werde, d. h. um die Frage möglicherweise entstehenden Doppelbürgerrechts. Sofern man diese Möglichkeit nicht von Gesetzeswegen ausschliessen will, (was wir entschieden ablehnen), besteht aber für das Gesetz kein Anlass, sich mit ihr zu befassen. Die Verhältnisse liegen hier sehr verschieden, je nach dem bisherigen Heimatstaat und den besondern Umständen des Falles. Es ist eine ausgesprochene Ermessensfrage, ob im Einzelfall Doppelbürgerrecht in den Kauf genommen werden kann. Der Gesetzgeber sollte daher sich begnügen, der Behörde die Prüfung dieser Verhältnisse vorzuschreiben, wie er es in Art. 2, Abs. 4 des Bürgerrechtsgesetzes tut, aber davon absehen, auf die Gewaltverhältnisse nach Heimatrecht abzustellen.

78. Der Gedanke läge nahe, die Gewaltverhältnisse nach Heimatrecht durch diejenigen nach schweizerischem Recht zu ersetzen. Für die Ehefrau hätte das keinen Sinn, da in der Schweiz die ehemännliche Gewalt nicht mehr besteht. Es hat überhaupt keinen Sinn, hier auf eine Regelung der Gewaltverhältnisse aufzubauen, die ja im übrigen rechtlich gar nicht massgebend ist, z. B. ein Kind als mündig zu behandeln, weil es als Schweizer dies wäre, aber trotzdem es nach dem massgebenden heimatlichen Recht doch in Wirklichkeit nicht mündig ist. Für die Einbürgerung ist ja diese Frage nur insofern wesentlich, als der Heimatstaat unter Umständen den vor der Mündigkeit Eingebürgerten nicht aus seinem Bürgerrecht entlässt. Ob das so entstehende Doppelbürgerrecht in den Kauf genommen werden kann, sollte aber, wie gesagt, dem behördlichen Entscheid im Einzelfalle überlassen bleiben.

Eine ganz einfache und sehr viel sachgemässere Regelung ist durchaus möglich, sogar ohne sehr wesentliche Änderung. Es handelt sich nur um zwei allerdings ineinandergreifende Fragen: wer soll antragsberechtigt

sein, und wann soll die (engere) Familie gemeinsam behandelt werden? Die letztere Frage ist schon jetzt im Gesetz richtig beantwortet, nämlich: Regel soll die gemeinsame Einbürgerung sein, mit von der Bundesbehörde im Einzelfall zu bestimmenden Ausnahmen. Darüber hinaus ist nur noch der Rahmen festzulegen, innert welchem die Bundesbehörde die Kantone zu gemeinsamer Behandlung, d. h. zur Miteinbürgerung von Frau und Kindern soll verhalten können. Bei der Ehefrau sollte man keine Bedenken tragen, dieses Recht unbeschränkt zu erteilen, während des Bestehens der Ehe. Bei den Kindern sollte die Ansetzung eines Höchstalters genügen. Auf alle Fälle sollte ein Kind immer dann einbezogen werden können, wenn es noch nicht mündig ist, und hiefür ist allerdings das heimatliche Recht massgebend. Die richtige Regel wäre also wohl: Kinder bis zur Mündigkeit nach schweizerischem und heimatlichem Recht. — Am einfachsten wäre die Ansetzung eines Höchstalters, z. B. des vollendeten 24. Jahres, da nach einigen ausländischen Gesetzgebungen die Kinder erst mit diesem mündig werden. Wir hätten nichts gegen diese Lösung einzuwenden; sie gibt ja nur einen Spielraum, der keineswegs voll ausgenützt zu werden braucht; noch wenn aber einmal ein schon mündiges Kind mit der Familie eingebürgert würde, wäre das kein Unglück.

79. Von den beiden oben aufgeworfenen Fragen bleibt noch die der Antragsberechtigung zu besprechen. Das Bürgerrechtsgesetz regelt sie nicht ausdrücklich. Heisst das, dass überhaupt keine Erfordernisse gelten sollen, dass also zum Antrag jeder Ausländer berechtigt sei? Und wer soll den Antrag stellen können, wenn der Ausländer ihn zu stellen gar nicht imstande ist? — Wir haben schon oben erörtert, warum es unerwünscht ist, auf die Gewaltverhältnisse abzustellen. Auch hier scheint uns eine „autonome“ Regelung richtig. Sie müsste zunächst das Mindestalter festsetzen, von dem ab ein Antrag gestellt werden kann; wir wären für mindestens 16

und höchstens 18 Jahre. Das Recht zum Antrag müsste aber auch andern Personen erteilt werden; auf alle Fälle dem gesetzlichen Vertreter. Dass es dann vorkommen könnte, dass für den gleichen Fall mehrere Personen antragsberechtigt wären, ist kein Übel. Es besteht weder ein Grund, den Kreis der Antragsberechtigten möglichst eng zu fassen, noch dabei rechtliche Umständlichkeiten einzuführen. Der Antrag verpflichtet die Behörde ja nur zur Prüfung; es wäre also bloss zu befürchten, dass die Behörde gelegentlich unnütze Arbeit bekäme. Dem könnte sehr einfach dadurch vorgebeugt werden, dass die Behörde berechtigt würde, die Behandlung eines Gesuches kurzerhand abzulehnen, das von einem nicht Handlungsfähigen oder nicht dessen gesetzliche Vertretung Ausübenden gestellt ist. Unter dieser Voraussetzung könnte antragsberechtigt erklärt werden: der handlungsfähige Ausländer, sofern er ein bestimmtes Alter (16—18 Jahre) überschritten hat, und daneben für alle Nichthandlungsfähigen der gesetzliche Vertreter sowie jede andere Person, die auf Grund dauernder Fürsorge dem Bewerber nahesteht.

Die hier skizzierte Regelung könnte genügen, und sie wäre praktischer und würdiger als die gegenwärtige.

Von frauenrechtlicher Seite ist Einsprache erhoben worden gegen die „ungefragte“ Einbeziehung der Ehefrau. Konsequenterweise müssten die Frauenrechtlerinnen, die jeden Unterschied in der Behandlung von Mann und Frau verpönen, gesonderte Einbürgerung der Ehefrau verlangen. Nach den Grundlagen unseres Rechtes tritt aber die Frau mit dem Eheschluss in den Familienstamm des Ehemannes ein. Sie kann das nicht ablehnen und ebensowenig steht es ihr frei, sich während bestehender Ehe vom Familienstamm abzusondern. Eine ganz andere Frage ist aber, ob der einbürgernde Staat ihrem Willen überhaupt keine Bedeutung beimessen soll. Die Gesinnung der miteinzubürgernden Personen kann dem Staat nicht gleichgültig sein. Das gilt aber nicht nur für die Ehefrau, sondern auch für die Kinder, sofern sie

urteilsfähig sind. Die Ehefrau und die Kinder, soweit sie urteilsfähig sind, sollten über ihre Einstellung befragt werden; rechtlich kann diese für den behördlichen Entscheid nicht massgebend sein, wohl aber tatsächlich. Die Frau, oder das Kind, kann aber nicht verlangen, dass dann ihre negative Einstellung keinen Einfluss auf die Einbürgerung der übrigen Familie solle haben dürfen.

7. Einige weitere die Einbürgerung betreffende Fragen.

80. Es tauchen ab und zu immer wieder Anregungen auf, die der Prüfung wert sind. Wir können uns nur ganz kurz auf einige von ihnen einlassen.

a) Ehrenbürgerrecht. Der Verfasser wäre für dessen Ausschluss. Das Schweizerbürgerrecht ist stets ein Ehrenbürgerrecht, in dem Sinne, dass jeder Ausländer es als eine Ehre ansehen soll, es zu erhalten. Ein Dekorationsartikel sollte es nicht sein. Auch nicht Gegenstand einer politischen Demonstration oder einer rechtlich inhaltslosen Geste.

b) Bürgerprüfung. Der Gedanke hat gewiss einen guten Kern. Eine Prüfung über Vaterlandskunde und die politischen Einrichtungen würde den Ausländer zwingen, sich über ein Mindestmass von Kenntnissen auszuweisen und zu zeigen, wie er denkt und welchen Bildungsgrad er besitzt. Hauptsache wären die psychologischen Wirkungen. Kenntnisse allein bürgen für keine Gesinnung. — In den Vereinigten Staaten von Nordamerika besteht etwas Derartiges; dem Verfasser ist aber nicht bekannt, welche Erfahrungen man damit gemacht hat.

c) Feierlichkeit der Aufnahme. Der Verfasser weiss selbst mit arrangierter Feierlichkeit nicht viel anzufangen und verzichtet darum auf Mitsprache. Eine gewisse äusserliche Eindrücklichkeit scheint ihm immerhin angebracht. Etwas, das über die Postzustellung der Aufnahmeanzeige unter Gebührennachnahme hinausginge. — An eine besondere Urkunde über das Schweizerbürgerrecht wird man weniger denken wollen.

d) Beschränkung der Amtsfähigkeit der Neubürger. Vielfach ist die Frage aufgeworfen worden, ob nicht der Neubürger während einer gewissen Frist nach der Einbürgerung von der Bekleidung gewisser öffentlicher Ämter ausgeschlossen werden sollte. Dafür spricht der richtige Gedanke, dass der Mann, der erst gestern Bürger wurde, heute nicht schon zur Mitsprache an massgebender Stelle berufen werden sollte. Dagegen aber alles, was gegen solche Unterschiede in der Rechtsstellung von Schweizern anzuführen ist. Vor allem der Grundgedanke gleicher Rechte bei gleichen Pflichten (Art. 4 BV.). Die Beschränkung der Wählbarkeit bedeutet im Grund ein Misstrauensvotum an uns selbst, die Wählenden, nicht an den zu Wählenden. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass in vielen Fällen der Neubürger sofort zum Militärdienst herangezogen wird. Es stösst unser Empfinden, dass er zwar dem Staat das letzte Opfer schuldig sein und doch als Bürger zweiter Klasse hingestellt werden sollte. Die gelegentlichen unerfreulichen Erscheinungen, die zu der Forderung der zeitweisen Nichtwählbarkeit geführt haben, sind immerhin nicht von weittragender staatspolitischer Bedeutung, und sie hatten zudem das Gute, dass sie das Gefühl dafür geschärft haben, wer nicht in gewisse Ämter gehört.

Will man trotzdem etwas vorkehren, dann könnte man daran denken, dem Neubürger das passive Wahlrecht in der Gemeinde erst nach drei, im Kanton nach sechs und im Bund nach neun Jahren zu geben.

e) Namensänderung. Der Familienname kann tatsächlich ein Hindernis bei der Einbürgerung bedeuten, sei es, dass er gar zu fremd klingt, für uns unaussprechlich ist oder unerfreuliche Vorstellungen erweckt. Man könnte daran denken, das Verfahren der Einbürgerung mit demjenigen der Namensänderung so zu kombinieren, dass beide Änderungen gleichzeitig eintreten würden, und dabei die Namensänderung praktisch vielleicht etwas erleichtern, in geeigneten Fällen.

c) Die Wiedereinbürgerung.

81. Die bestehende Regelung erscheint nicht als wesentlich revisionsbedürftig. Der Kreis der für die Wiedereinbürgerung in Betracht kommenden Personen hängt von den Möglichkeiten des Bürgerrechtsverlustes ab. Wenn diese gleichbleiben, sehen wir nur eine Gruppe, um die allenfalls dieser Kreis vermehrt werden könnte: die geborenen Schweizerinnen, die durch Ehe mit einem Ausländer das Bürgerrecht verloren haben und in der Folge staatenlos geworden sind.

Dem Verfasser ist bekannt, dass der verstorbene Dr. Leupold als Chef der Innerpolitischen Abteilung (die damals die Bürgerrechtssachen behandelte) für Beseitigung der zehnjährigen Frist für Einreichung des Gesuches war. Es bleibt aber zu bedenken, dass der Frist immerhin ein richtiger Gedanke zugrunde liegt: es muss dem Bewerber an der Wiedereinbürgerung gelegen sein. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Frist jedoch entschieden zu lang. Sie sollte aber auch nicht zu kurz sein, weil viele, besonders Frauen, nur mehr oder weniger zufällig von ihr erfahren. Misslich ist, dass die Frist auch während der Abwesenheit im Ausland läuft. Ihren Lauf während dieser Abwesenheit zu hemmen, wäre aber auch nicht richtig, denn unterdessen sind die Personen, besonders die Kinder, dem dissimilierenden Einfluss des Auslandes ausgesetzt. — Praktisch liegt die Bedeutung der Wiedereinbürgerung hauptsächlich darin, dass sie gegen armenrechtliche Heimschaffung Gewähr bietet. Bei männlichen Personen kommt auch die Militärpflicht in Frage. — Der Verfasser muss hier auf weitere Erwägungen verzichten. Er ist der Auffassung, es dürfte doch richtiger sein, an der zehnjährigen Frist festzuhalten, sie aber für solche Bewerber, die während der Frist mehr als fünf Jahre im Ausland zubrachten, auf 15 Jahre zu verlängern.

Die Assimilation muss auch bei der Wiedereinbürgerung verlangt werden. Das geschieht in der Praxis.

Hinsichtlich des Einbezuges der Ehefrau und der Kinder verweisen wir auf das bei der Einbürgerung Gesagte. Gerade hier sollte die Behörde im freien Entscheid nicht eingeschränkt werden. Die Wiedereinbürgerung von Kindern darf nicht unter Umständen von der Zustimmung des von der Mutter geschiedenen oder getrennten Vaters abhängig sein, so dass die Frau gezwungen wird, sie dem Mann „abzukaufen“. Festzulegen wäre nur das Alter, bis zu dem die Kinder einbezogen werden können.

d) Die Zwangseinbürgerung Staatenloser.

82. Es handelt sich hier um einen Ausschnitt aus dem Problem der Staatenlosen. Wir dürften zurzeit in der Schweiz einige Tausend Staatenloser haben. Die genaue Zahl lässt sich nicht feststellen; auf die Volkszählung ist kein Verlass, weil viele Staatenlose bei dieser offenbar den früheren Heimatstaat angegeben haben. Ob eine Person wirklich staatenlos sei, ist oft gar nicht leicht festzustellen. Rechtlich würde man daher richtiger von „Personen ohne feststellbare Staatsangehörigkeit“ reden.

Man wird nicht sagen können, dass die Staatenlosen es bei uns nicht gut haben, sofern sie zum dauernden Aufenthalt zugelassen sind. Rechtlich ist dieser Aufenthalt (in der Rechtsform der Toleranzbewilligung) allerdings wenig gesichert, zum Leidwesen hauptsächlich jener geschäftigen Doktrinäre, die ihre Hilflosigkeit damit bemänteln, dass sie aus dem Staatenlosenproblem eine Rechtsfrage machen. Bei nur halbwegs normalem Verhalten haben aber die bei uns ansässigen Staatenlosen keinen Entzug der Toleranz zu fürchten. Sie können arbeiten, und sie können mit den von uns ausgestellten Ausweisen auch Reisen ins Ausland unternehmen. Wir machen diese Feststellungen nicht aus nationaler Selbstgefälligkeit, sondern in Abwehr. Solange man nicht einmal den Mut hat, die Staaten beim Namen zu nennen, die Staatenlose schaffen, und solange die Schweiz keine solchen schafft und die bei ihr vorhandenen mindestens so gut behandelt

wie jeder andere Staat, solange dürfen wir uns gegen die Rolle des Sündenbocks verwahren. Die Frage der Einbürgerung Staatenloser ist auf alle Fälle ein reine interne Sache der Schweiz.

Das Bundesgesetz betr. die Heimatlosigkeit vom 3. Dezember 1850 wollte vor allem mit den damals ziemlich zahlreich vorhandenen Staatenlosen aufräumen. Nur sein zweiter Teil hat heute noch eine gewisse Gültigkeit; danach können aber nur solche Ausländer zwangseingebürgert werden, an deren Staatenlosigkeit eine schweizerische Behörde zum mindesten mitschuldig ist. Das genügt aber nicht und — es wäre an der Zeit, die Aktion von 1850 zu wiederholen. In erster Linie um der im Lande aufgewachsenen Staatenlosen willen. Das könnte in der Weise geschehen, dass das Erfordernis einer Mitschuld der Behörden fallen gelassen und dafür eine Leistung des Bundes an Kanton und Gemeinde vorgesehen würde. Man könnte aber auch daran denken, das besondere Verfahren der Zwangseinbürgerung Heimatloser aufzugeben und nur in das gewöhnliche Einbürgerungsverfahren einige Sonderbestimmungen für Heimatlose aufzunehmen. Auf Einzelheiten glauben wir hier nicht eingehen zu sollen.

Zweiter Abschnitt:

Der Verlust des Bürgerrechts.

a) Verlust durch lange Abwesenheit.

83. Die Auslandschweizer sind nicht besser und nicht schlechter als wir Zurückgebliebenen, aber sie sind in manchem anders und in anderer Lage. Sie bedeuten in ihrer Zusammensetzung keine Elite, wohl aber ein ziemlich treues Abbild der durchschnittlichen Zusammensetzung unseres Volkes. Staatspolitisch betrachtet scheiden sie sich in drei Gruppen: die Ganzschweizer, die Doppelbürger und die „unbekannten“ Schweizer. Wir möchten mit dieser Einteilung niemand Unrecht tun und wollen

darum nicht ausser acht lassen, dass es auch Übergänge gibt. So wollen wir als Ganzschweizer neben denen, die nur das Schweizerbürgerrecht besitzen, gern auch die anerkennen, die nur unter einem gewissen Druck das andere Bürgerrecht angenommen haben und im Herzen wirklich ganze Schweizer geblieben sind. Es springt in die Augen, dass die Gruppen im ganzen eben doch Stufen der Entfremdung bedeuten. Das soll kein Vorwurf sein. Der Boden ist auf die Dauer stärker als das Blut. Wir haben uns ja selbst zu der Ansicht bekannt, dass das Staatsangehörigkeitsrecht im Grund nichts anderes sei als die Auseinandersetzung des Staates mit dieser Tatsache, die er nicht leugnen, aber auch nicht übersehen kann, und aus der er darum die Konsequenzen ziehen muss. Es handelt sich nur darum, diese richtig zu ziehen. Die Richtlinien hierfür können sich nur aus der Wahrheit des wirklichen Lebens ergeben, nicht aus papierenen Anschauungen und nicht aus einer wirklichkeitsfremden Blutmystik. — Treue gegen Treue. Die eine bedingt die andere. Wir wollen hier nicht kleinlich untersuchen, wer die Treue zuerst erweisen müsse. Die Auslandschweizer haben für den Staat einen bestimmten, sehr erheblichen Wert; dieser muss sorglich gewahrt und wenn möglich gemehrt und der Auslandschweizer soll dementsprechend behandelt werden. Dieser Wert liegt aber u. E. nicht so sehr dort, wo man ihn noch vielfach zu suchen scheint, in der militärischen und militärsteuerlichen Hilfe der Auslandschweizer. Er liegt überhaupt nicht in Leistungen, die sich rechtlich regeln lassen, er liegt hauptsächlich in der Anhänglichkeit der Auslandschweizer. Wir wollen unsererseits nicht vergessen, dass diese Anhänglichkeit ein freies Geschenk der Herzen ist; sie sollen aber wiederum nicht vergessen, wie viel mehr der Schweizer in der Schweiz für das Land zu leisten hat. — Weil es so ist, sollte der Staat nicht die Meinung aufkommen lassen, als ob es ihm in erster Linie um andere Leistungen zu tun sei, wie dies durch den Bezug des Militärpflichtersatzes geschieht.

Staatspolitisch ist dieser unseres Erachtens eine Ungeschicklichkeit, die mehr verdirbt, als durch noch so richtige Massnahmen auf andern Gebieten gutgemacht werden kann.

84. Was nun das Bürgerrecht betrifft, stellen sich hauptsächlich zwei Fragen: Soll Doppelbürgerrecht möglich sein? und: Soll die Unverlierbarkeit des Schweizerbürgerrechts beibehalten werden?

Der Grundsatz der Unvereinbarkeit der Staatsangehörigkeit mit einer andern beruht, wie wir schon anerkannt haben, auf einem richtigen Gedanken; die Staatsangehörigkeit ist ihrem Wesen nach ausschliesslich. Die Rolle des Unnachgiebigen und Gesinnungstüchtigen ist darum hier besonders dankbar. Aber: der Staat verliert dabei nur, und gewinnt nichts. Das Doppelbürgerrecht ist eine begriffswidrige, aber lebensgemässe Einrichtung. Zwar sollte es keine bürgerrechtlichen Amphibien geben, aber es gibt sie. Das wirkliche Leben rächt sich allemal, wenn wir es mit papiernen Schablonen vergewaltigen wollen. So auch hier: wenn wir beim Erwerb des Bürgerrechts das Doppelbürgerrecht ausschliessen, machen wir die Einbürgerung von der Gnade des Auslandes abhängig; das hiesse die an sich richtige Doktrin doch weit über ihren Wert bezahlen. Lassen wir aber bei der Einbürgerung die Möglichkeit des Doppelbürgerrechts zu, dann wäre es sinnlos, sie bei den Auslandsangehörigen ausschliessen zu wollen. Einerseits ist es für den Staat ungleich weniger wichtig, ob ein Auslandschweizer Doppelbürger sei, als wenn ein Neubürger dies ist. Andererseits dürfen wir uns nicht darüber täuschen, dass unsere Schweizerkolonien beim Ausschluss der Doppelbürger schwere Verluste erleiden würden. Verluste, die nicht nur zahlenmässig ins Gewicht fallen würden. Häufiger als früher ist der Schweizer im Ausland genötigt, die Staatsangehörigkeit des Wohnstaates zu erwerben. Oft bleibt er dabei mit ganzem Herzen der Unsere. Aber auch dann behält er für uns einen nicht zu unterschätzenden Wert, wenn er ein guter Bürger seiner neuen Heimat wird, sofern er

nur der Schweiz eine gewisse Anhänglichkeit bewahrt. Das volle staatsrechtliche Pflicht- und Treueverhältnis erleidet damit allerdings eine *capitis deminutio*; das liegt in dem lebensnotwendigen Vorgang der allmählichen Anpassung. Wir müssen uns vor Augen halten, dass überhaupt das Verhältnis des dauernd im Ausland lebenden Schweizers, wenn es auch nicht immer nur ein Pietätsbürgerrecht ist, doch stets auf dem Wege ist, ein solches zu werden. Zu dieser Form des Pietätsbürgerrechts hat nun aber unser Bürgerrecht eine besondere Eignung, d. h. eine besondere Fähigkeit, sich mit einem andern zu vergesellschaften. Weniger als bei andern Staaten hat der Wohnstaat der Schweiz und den Schweizern gegenüber Bedenken gegen die Fortdauer eines solchen Pietätsverhältnisses. Wenn wir in Verkennung dieser für uns günstigen Lage das Doppelbürgerrecht ausschliessen würden, hiesse das nicht die Spreu vom Weizen sondern, wohl aber zum grössten Teil Spreu und Weizen verlieren. Natürlich wollen wir das Doppelbürgertum nicht verherrlichen. Spreu ist genug dabei; es sind ihrer viele, die stets bereit sind, nach Bedarf aus der rechten Rocktasche die Schweizer Flagge und aus der linken die andere zu entfalten; auch solche, denen wir gerade gut genug wären, sie von lästigen Pflichten des andern Staates zu befreien; im Einzelfall dürfte man ihnen zuweilen energischer die kalte Schulter zeigen. — Im ganzen sind wir der Auffassung, dass man die Auslandschweizer mehr mit Güte als mit rechtlichem Zwang behandeln soll. Ob und wie lange sie noch zu uns halten, steht eben doch in der Hauptsache in ihrem freien Willen; sie mit Gewalt festhalten zu wollen hat auf die Dauer keinen Zweck. Wenn sie treu sind, soll der Staat auch ihnen Treue erweisen; aber nur ihnen, nicht auch denen, die nichts mehr von uns wissen wollen, oder gar wissen.

85. Die anonyme fünfte Schweiz. — Es gibt in der Welt Hunderttausende (ohne Übertreibung!) von Schweizern, die Schweizer sind, ohne es zu wissen und

ohne dass wir etwas davon wissen. Wie man von den Auslandschweizern als der vierten Schweiz spricht, könnte man sie als die fünfte Schweiz bezeichnen. Als Herr Hoover Präsident der Vereinigten Staaten wurde, ist man auch seiner Abstammung nachgegangen und diese führte (unter dem Namen: Huber) zunächst nach Deutschland und dann in die Schweiz zurück. Wenn es ihm oder einem Nachkommen einfallen sollte, das Schweizerbürgerrecht geltend zu machen, brauchten sie bloss diese Abstammung nachzuweisen. Solcher Nachkommen ausgewanderter Schweizer gibt es noch viele, denn es sind natürlich nicht alle ausgewanderten Stämme ausgestorben, und der Verzicht auf das Bürgerrecht ist eher ein Ausnahmefall; in der Regel schlafen einfach die Beziehungen zur Schweiz ein und zuletzt stirbt auch die Erinnerung an sie ab. — Das Sprichwort: was man nicht weiss, macht einem nicht heiss — sollte hier aber nicht gelten. Auch hier sollte es heissen: Treue gegen Treue. Wir meinen das nicht im Sinne eines strikten *do, ut des*, oder umgekehrt. Wenn aber der Schweizer in dem Masse aufgehört hat, Schweizer zu sein, dass er es nicht einmal mehr merkt, wenn er auch rechtlich aufhört, es zu sein, dann sollte der Verlust des Bürgerrechts eintreten. Man könnte erwidern, dass wir hieran nur ein papierenes Interesse haben. Das trifft aber doch nicht zu. Wir haben ein psychologisches Interesse, erkenntlich zu machen, dass die Schweiz nichts wissen will von Bürgern, die von ihr nichts mehr wissen wollen; dass das Bürgerrecht eine lebendige Wirklichkeit sein muss. Das wirkt zurück auch auf die wissentlichen Auslandschweizer. Ferner haben wir ein Interesse, Bürgerstämme loszuwerden, in denen man sich der Schweiz nur noch dann erinnert, wenn eines Tages alles schief geht. Es hat die russische Revolution gebraucht, bis sich eine Anzahl dortiger „Schweizer“ ihres Bürgerrechtes erinnerte; nicht selten nur noch an Hand des Familiennamens oder einer alten Legende, dass ein Vorfahre aus der Schweiz eingewandert war oder sein könnte.

Steht somit für uns grundsätzlich fest, dass bei fortschreitender Entfremdung irgend einmal auch die rechtliche Abtrennung erfolgen sollte, dann stellt sich die Frage, wie das technisch anzuordnen wäre. Wir können sie hier nicht eingehend besprechen und müssen uns begnügen, die Lösung zu skizzieren, der wir den Vorzug geben würden. Regel: Die im Ausland geborenen Kinder von Schweizern sind nicht mehr ohne weiteres Schweizer, wenn schon der Vater (und, bei ausserehelicher Abstammung, die Mutter) im Ausland geboren war und das Kind bei der Geburt eine andere Staatsangehörigkeit besass. Ihr Bürgerrecht wäre „bestätigungsbedürftig“, d. h. das Bürgerrecht der Enkel der Ausgewanderten würde, rückwirkend auf den Zeitpunkt der Geburt, nur dann entstehen, wenn die Eltern (bezw. ein Elternteil) oder eine sonst als legitimiert erscheinende Person (auch das Konsulat?) binnen einer Frist (z. B. 10 Jahren) seit der Geburt die Bestätigung verlangen würde. Diese müsste leicht erteilt werden. Bei den folgenden Generationen wäre die Sache gleich, die Bestätigung wäre aber dann zu erschweren, insbesondere wäre zu prüfen, welche Beziehungen die Eltern noch zur Schweiz und allenfalls zur Schweizerkolonie unterhalten, und ob überhaupt noch eine Wahrscheinlichkeit besteht, dass das Kind noch irgendwie schweizerisch „herauskommt“. Zu beachten wäre auch die Herkunft der Mütter. Die Handhabung könnte liberal sein (ausgenommen bei Mischlingen mit farbigen Rassen); die Bestätigung sollte daher in die Hand der Bundesbehörden gelegt werden. Diesen müsste ausserdem ein Recht der restitutio in integrum erteilt werden, d. h. das Recht, das Bürgerrecht auch nach Fristablauf noch zu bestätigen.

86. Wir können hier diese Vorschläge nicht einlässlich begründen, noch ausführen, warum wir sie andern möglichen Lösungen vorziehen, müssen uns vielmehr mit einigen Andeutungen begnügen. Der Leitgedanke ist, dass in der grossen Mehrzahl der Fälle der Ausschluss automa-

tisch erfolgen sollte, infolge Unterlassung des Bestätigungs-
gesuches. Es sollten nur ganz dürre Äste abgesägt werden;
im Zweifel wäre schon im Nachsuchen der Bestätigung
ein Anzeichen zu erblicken, dass immer noch schwei-
zerischer Saft in dem Ast kreist. — Die Abstossung ist die
logische Folge unserer Auffassung des Bürgerrechts und
insbesondere des Doppelbürgerrechts; das letztere kann
keine Dauerform, es kann nur eine Übergangsform sein;
wir wollen den Übergang in keiner Weise beschleunigen
(im Gegenteil!), aber wenn er in Wirklichkeit beendet ist,
sollte auch das Doppelbürgerrecht aufhören. Die erste
im Ausland geborene Generation ist diejenige, für die
das Doppelbürgerrecht vor allem lebensgemäss ist. Sie
hat zwar den Einfluss der Schweiz meist nicht mehr
selbst erfahren, aber sie erhält ihn noch aus der ersten
Hand derer, die ihn noch selbst erfahren haben. Sie
wird andererseits in der Regel schon sehr stark vom Wohn-
staat beeinflusst sein. Trotzdem es zweifellos schon hier
genug dürre Äste geben dürfte, schiene es uns zu früh,
schon bei dieser Generation mit der Abstossung zu be-
ginnen; wahrscheinlich gäbe das auch ziemlich viel Be-
hördenarbeit. — Man kann sich fragen, ob es nicht rich-
tiger wäre, nicht auf die Geburt, sondern auf den eigenen
Entschluss der Betreffenden abzustellen. Rechtlich dürfte
aber das erstere bestimmt praktischer sein. Ausserdem
ist zu beachten, dass die Fortdauer des Schweizertums
Sache der Familientradition ist; Träger einer Überliefe-
rung sind aber die Eltern, nicht die Kinder. — Die von
uns ins Auge gefasste Lösung wäre wahrscheinlich vor-
teilhaft für die Schweizerkolonien. Es würde auf die Eltern
einen gewissen Eindruck machen, zu sehen, dass ihr Ver-
halten zur Kolonie nicht ohne Einfluss auf die Bestätigung
des Schweizerbürgerrechts der Kinder wäre. Die Frage,
wie wir der Dissimilation entgegenwirken und unsere
Leute „bei der Stange halten“ können, gehört nicht eigent-
lich zu unserm Thema. Auf alle Fälle könnte hier noch
manches geschehen. Der Verfasser wäre für Abschaffung

des Militärpflichtersatzes, aber für Einführung einer festen Taxe als Gegenwert der Armenunterstützungspflicht der Heimat. Die fortlaufende Immatrikulation beim Konsulat und die jährliche Entrichtung der Taxe wäre bei der Bestätigung des Bürgerrechts in Betracht zu ziehen. Man könnte jedes Jahr ein Heftchen herausgeben: „Die Schweiz im Jahr“ mit Besprechung der hauptsächlichsten Landesereignisse des Vorjahres und geeigneten Bildern; auf der Innenseite des Titelblattes könnte die Immatrikulation bestätigt und für die Taxe quittiert werden. — Wir brauchen kein Propagandaministerium, könnten aber doch auf dem Gebiet einer vernünftigen seelischen Beeinflussung sehr viel mehr tun.

b) Der Verlust durch Eheschluss; die Forderungen der Frauenrechtlerinnen.

87. Die letztern betreffen zwar nicht bloss das Gebiet des Verlustes des Bürgerrechts durch den Eheschluss, aber dieses doch so vorwiegend, dass ihre Forderungen auf andern Gebieten nur eine ganz untergeordnete Rolle spielen. Wir behandeln darum die Frauenfrage hier auch in ihren über den Bürgerrechtsverlust hinausreichenden Teilen.

Die Grundforderung der Frauenrechtlerinnen geht auf Beseitigung jeder Ungleichbehandlung von Mann und Frau. Sie wollen den Grundsatz von Art. 4 unserer Bundesverfassung auch insofern durchgeführt wissen, als Mann und Frau in allen Dingen, auch im Bürgerrecht, vom Rechte vollständig gleich behandelt werden sollen. Allerdings verlangt Art. 4, vernünftigerweise, nur Gleichbehandlung unter gleichen rechtlich bedeutsamen Verhältnissen; denn die absolute Gleichbehandlung aller Menschen wäre ein absoluter Unsinn. Nur da soll nicht ungleich behandelt werden, wo für unterschiedliche Behandlung kein sachlicher Grund besteht, Die ungleiche Behandlung von Mann und Frau, wie sie in unserm Staatsangehörigkeitsrecht besteht, widerstreitet natürlich Art. 4

der Bundesverfassung nicht. Sie läuft aber auch seinem Prinzip nicht zuwider, wenn unsere Auffassung richtig ist, dass unser Bürgerrecht auf der Familie beruht.

88. Wie würde ein Staatsangehörigkeitsrecht aussehen, das der Forderung nach Gleichbehandlung von Mann und Frau entsprechen würde? Selbstverständlich müsste es die Eheregel fallen lassen, weil ja der Eheschluss beim Mann auch keinen Einfluss auf die Staatsangehörigkeit ausübt. Ebenso selbstverständlich müsste sich aber das Bürgerrecht auch von der Mutter auf die (ehelichen) Kinder „vererben“; einzelne Frauenrechtlerinnen haben denn auch darauf hingewiesen, die Mutter habe das gleiche Interesse und moralische Recht wie der Vater, zu fordern, dass die Kinder ihr Bürgerrecht teilen. Dass dies bei den Nachkommen zu einer unsinnigen Häufung von verschiedenen Staatsangehörigkeiten führen müsste, falls auch sie nationale „Mischehen“ schliessen, liegt auf der Hand. Die meisten Frauenrechtlerinnen begnügen sich denn auch mit der Forderung, dass die Ehe, auch bei der Frau, keinen Einfluss auf die Staatsangehörigkeit ausüben solle. Wir wollen ihnen aus dieser Beschränkung gewiss keinen Vorwurf machen, müssen aber feststellen, dass auch schon diese Forderung das ganze Wesen unseres schweizerischen Bürgerrechts vollständig aufhebt. Ohne Ehe gibt es keine Familie und keine Bürgerstämme, und ohne Einfluss der Ehe auf das Bürgerrecht auch kein Stammesbürgerrecht. Wird die Ehe für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit bedeutungslos, dann wird das auf ihr beruhende kollektive Familienbürgerrecht in seine Atome zertrümmert und es bleibt nur ein vollständig individuelles Bürgerrecht. Das würde den gänzlichen Bruch mit unserer historischen Entwicklung bedeuten. Ein für sich allein entscheidender Grund zur Ablehnung der frauenrechtlerischen Forderung liegt hierin allerdings noch nicht. Wenn das Historische überlebt ist, kann und soll man mit ihm brechen. Die Familie hat sich aber nicht überlebt; sie ist zum Glück so lebenszäh, — haupt-

sächlich gerade dank den Frauen, — dass sie sich überhaupt nie überleben wird; und ob sich ihre Rolle im Staatsangehörigkeitsrecht überlebt habe, wird doch sehr vorsichtig geprüft werden müssen.

89. Man weist allerdings darauf hin, dass andere Staaten die Heiratsregel bereits fallengelassen haben. Das ist zunächst bei einer Reihe amerikanischer Staaten der Fall, insbesondere den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Die Amerikanerin verliert das Bürgerrecht nicht durch die Ehe mit einem Ausländer und die Ausländerin erhält es nicht durch die Ehe mit einem Amerikaner. Bei der Beurteilung dieser Tatsache darf man aber drei Umstände nicht aus dem Auge lassen. Erstens liegt die Heiratsregel überhaupt nicht in der Linie der Grundauffassung des neuen Kontinents vom Wesen des Bürgerrechts. Dieses beruht dort nicht auf der Abstammung und der Familiengemeinschaft, sondern ursprünglich auf der Siedelungsgemeinschaft (siehe oben Ziff. 28). Es ist eigentliches Kolonistenbürgerrecht. Das Fehlen der Heiratsregel bedeutet im amerikanischen Recht eine Bestätigung des grundsätzlichen Charakters des Bürgerrechts, während es bei uns dessen Verneinung und Zerstörung bedeuten würde. Zweitens muss beachtet werden, dass die Frage, ob die Heiratsregel gelten solle, für die amerikanischen Rechte praktisch nur sehr wenig bedeutet. Die Ausländerin, die einen Amerikaner heiratet, kann dessen Bürgerrecht ja schon ohnedies sehr bald nach dem Eheschluss erwerben (nach zwei Jahren), wenn sie im Lande wohnt. Wenn aber die Eheleute dauernd nicht im Lande wohnen, verlieren sie beide ohnedies das amerikanische Bürgerrecht ziemlich bald (auch wenn das Staatenlosigkeit zur Folge hat). — Letzteres gilt auch für die im Ausland mit einem Fremden verheiratete Amerikanerin. — Infolge des leichten, durch Eheschluss zudem noch erleichterten Erwerbes und Verlustes des Bürgerrechts wird also das Fehlen der Heiratsregel nur für eine kurze Übergangszeit wirksam, während dies bei uns ganz anders

wäre. Drittens darf man nicht ausser acht lassen, dass die Zahl der nationalen Mischehen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Ehen bei den Amerikanern sehr gering ist. Die Amerikanerinnen gehen ungleich seltener als die Schweizerinnen ins Ausland, und dann meist nicht für längere Dauer, und im Inland heiraten sie ungleich seltener Ausländer, schon weil es viel weniger solcher gibt und weil der Mann, noch wenn er Ausländer war, meist schon vor dem Eheschluss das dortige Bürgerrecht erwirbt. Für die Schweiz, die nahezu 9% Ausländer beherbergt und von deren Bürgern mindestens ein gleicher Prozentsatz im Ausland lebt, dürfte die Verhältniszahl der nationalen Mischehen um ein Mehrhundertfaches, wenn nicht Tausendfaches grösser sein als für die Vereinigten Staaten.

Das Land der Verheissung ist für die Frauenrechtlerinnen Sowjetrussland. Dort sind ihre Forderungen in Reinkultur verwirklicht. Wo Ehe und Familie grundsätzlich nicht höher gewertet werden als etwa die Kollektivgesellschaft des Obligationenrechts, war es gegeben, der Ehe jeden Einfluss auf das Staatsangehörigkeitsrecht abzuspochen und sie damit aus dem wichtigsten Bezirk des öffentlichen Rechtes zu verbannen.

90. Weder das Beispiel der amerikanischen Staaten noch gar dasjenige von Sowjetrussland kann für uns und unsere ganz andern Verhältnisse massgebend sein. Ein Bürgerrecht ohne Heiratsregel bedeutet für uns und die andern europäischen Staaten ein fremdes Unkraut, das wir in unserem Erdreich nicht dulden können. Das wird sich auch der Völkerbund sagen lassen müssen, der so halb und halb einen Druck im Sinne der frauenrechtlerischen Forderungen auszuüben versucht. Gefährlich, für uns, ist das allerdings nicht, denn es ist ihm selbst nicht Ernst damit. Er tut, wie leider so oft, nur dergleichen, weil nämlich das Wort „Nein“ — in seinem diplomatischen Wörterbuch durch: „Ja, aber“ — ersetzt ist. Gefährlich ist es nur für den Völkerbund, der an der Schlappe der Haager Konferenz von 1930 noch nicht genug zu haben

scheint. — Die Schweiz wird diese Sache und alles andere so regeln, wie sie es für richtig hält.

Die Frauenrechtlerinnen bestreiten allerdings, dass ihre Forderungen dem Familiengedanken unseres Bürgerrechts zuwiderlaufen. Sie können zwar nicht umhin, zu begreifen, wie wenig es gerade den Frauen anstünde, die Ehe aus dem Staatsangehörigkeitsrecht zu verbannen, und sie erklären darum, nichts dagegen zu haben, dass die Frau neben ihrem vorehelichen Bürgerrecht auch das des Mannes erhalte. Also: Doppelbürgerrecht. Das habe doch um so weniger auf sich, als ja die Frau nicht militärpflichtig ist. — Eine Lösung von sehr fragwürdiger Eleganz. Zum Argument der fehlenden Militärpflicht: Aus einem Minus an Pflichten soll also ein Plus von Rechten folgen! Versteht man so die Gleichbehandlung der Geschlechter? Wenn die Frau beide Bürgerrechte haben soll, wie soll es beim Mann sein? Soll er auch das Bürgerrecht der Frau erhalten, der Ausländer also durch Heirat mit einer Schweizerin Schweizer werden, auch bei Wohnsitz im Ausland? Wenn man nicht den Mut zu diesem Unsinn hat, wo bleibt dann aber die Gleichbehandlung der Geschlechter? Die Flucht ins Doppelbürgerrecht ist ausserdem eine richtige Ausflucht, eine Flucht aus dem wahren Wesen des Bürgerrechts. Merkwürdige Inkonsequenz: Zuerst erklären die Frauenrechtlerinnen, die Staatsangehörigkeit sei für die Frau so wichtig, dass man ihr nicht zumuten könne, sie dem Mann und der Familie zu opfern; weist man aber auf die Folgen hin, dann heisst es, man solle doch die Sache nicht so ernst nehmen, die Frau könne doch ganz gut beide Bürgerrechte haben. — Die Staatsangehörigkeit ist gewiss ein sehr starkes Band, aber doch ebenso sicher auch die Ehe. Wer beide ernst nimmt, kann die Lösung nicht im Doppelbürgerrecht finden, bei dem die Frau frei bleibt, es entweder kraft der Ehe mit dem Staat ihres Mannes oder trotz der Ehe mit dem frühern Heimatstaat zu halten.

91. Unsere schweizerischen Frauenrechtlerinnen und mit ihnen eine Reihe grosser Frauenverbände vertreten eine besondere Forderung: Die Schweizerin soll bei Ehe mit einem Ausländer Schweizerin bleiben, die Ausländerin bei Ehe mit einem Schweizer es werden. Bevor wir näher hierauf eingehen, müssen wir uns eine Zwischenbemerkung erlauben. Man könnte uns vorwerfen, dass wir sehr vielen Frauen, auch Frauenrechtlerinnen, Unrecht tun, indem wir sie für gewisse Forderungen einer extremen Gruppe verantwortlich machen. Scheinbar ist dieser Vorwurf berechtigt, denn die grosse Mehrzahl der Frauen, vielleicht sogar der Frauenrechtlerinnen, stimmt diesen Forderungen in ihrem Innern nicht zu. Sie duldet es aber, dass die grossen Frauenverbände diese Forderungen auf ihr Panier schreiben. Wenn die Frauen derart einer kleinen, aktiven Minderheit erlauben, für sie alle zu sprechen, müssen sie dran haben, dass die Kritik dieser Forderungen sich auch gegen sie richtet. — Die Forderung der schweizerischen Frauenrechtlerinnen, dass die Schweizerin bei Ehe mit einem Ausländer Schweizerin bleiben, die Ausländerin bei Ehe mit einem Schweizer es werden solle, kann auf alle Fälle nicht mit dem Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau gerechtfertigt werden. Sie schafft ein klares Vorrecht zugunsten der Frauen, denn der Ausländer, der eine Schweizerin heiratet, soll ja nicht Schweizer werden. Sie bedeutet Anerkennung der Eheregel, wo sie den Frauen vorteilhaft ist, d. h. bei Ehe einer Ausländerin mit einem Schweizer, und deren Aufhebung, wo sie ihnen unwillkommen ist, d. h. bei Ehe einer Schweizerin mit einem Ausländer. Das hat mit Grundsätzen überhaupt nichts zu tun, es ist nur Politik, und zwar eine solche, die den Fünfer und das Weggli will (*la vache et l'argent de la vache* — sagen die Welschen).

92. Wenn wir unser Bürgerrecht gänzlich umbauen wollten, auf leichten Erwerb und leichten Verlust, wie dies in den amerikanischen Rechten so ist, könnten wir

die Heiratsregel abschaffen. Ebenso, wenn wir dem Sowjetrecht folgend Ehe und Familie aus dem Staatsangehörigkeitsrecht überhaupt verbannen würden. Unsere Frauen wollen weder das eine noch das andere. Sie wissen natürlich, dass keine Aussicht darauf besteht, dass wir das Bürgerrecht nach amerikanischen oder sowjetrussischen Grundsätzen gestalten würden. Darum ist ihre Haltung so widerspruchsvoll, und darum verlangen sie Dinge, die sich in keiner Weise mit ihren eigenen Grundsätzen vereinbaren lassen. Es wäre doch wohl richtiger und vor allem auch ehrlicher, wenn sie sagen würden, es handle sich nicht um Grundsätze, sondern um gewisse praktische Härten, die sie gerne vermieden sehen würden. Dass die Heiratsregel und das Stammesbürgerrecht manchmal für die Frauen hart sein können, bestreiten wir nicht, und es wäre unrecht, den Frauen die Beseitigung oder Milderung dieser Härten zu verweigern, wo es ohne Preisgabe des Prinzips angeht. Die Schweiz hat in dieser Richtung schon so viel getan, insbesondere durch die Schaffung der Wiedereinbürgerungsmöglichkeit, dass ihr allerdings wenig oder möglicherweise gar nichts weiter zu tun bleibt, sofern sie grundsätzlich bei der Heiratsregel beharren will. Wir wollen uns aber einer Nachprüfung hier nicht entziehen.

Die hauptsächlich geltend gemachten Nachteile des Bürgerrechtsverlustes sind die folgenden:

a) Es wird behauptet, die Schweizerin verliere durch Ehe mit einem Ausländer das Recht, in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Das ist praktisch un- wahr, und wenn die Frauen sich umsehen, erfahren sie, dass in über 99 von 100 Fällen die Frau nach der Ehe mit dem Ausländer ihre Erwerbstätigkeit weiterhin aus- üben kann und auszuüben das Recht hat. Art. 10, Abs. 2 der VO. zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Nieder- lassung der Ausländer sagt: „Die Schweizerin, die durch Heirat Ausländerin wird, soll ohne Rücksicht auf das Aufenthaltsverhältnis des Ehemannes in der Regel die

Niederlassungsbewilligung erhalten.“ Diese schliesst aber das Recht in sich, ohne Rücksicht auf die Lage des Arbeitsmarktes in der Schweiz erwerbstätig zu sein. Ausnahmen von der Regel des Art. 10, Abs. 2 werden selten gemacht, d. h. wohl nur zu Lasten recht wenig empfehlenswerter Frauen.

b) In einem Falle allerdings kann die Frau die Möglichkeit der Berufsausübung verlieren; dann nämlich, wenn sie einen Beruf ausübt, der das Bürgerrecht zur Voraussetzung hat (öffentliche Ämter, Anwalts- und Notarberuf). Die Zahl dieser Berufe ist aber sehr beschränkt, und sehr beschränkt ist auch die Zahl der in ihnen beschäftigten Frauen. Und von den wenigen Frauen, die es somit trifft, geben zudem manche nach der Heirat ihren Beruf ohnedies auf. Bei den übrigen ist der Zwang zur Berufsaufgabe oft unerfreulich, das kann aber keinen Grund bilden, die Heiratsregel für alle Frauen auszuschalten. Die Abhilfe sollte in einer Milderung der Bestimmungen über den Ausschluss der Ausländerinnen von diesen Berufen gesucht werden.

c) Im Falle der Verarmung hat allerdings die mit einem Ausländer verheiratete gewesene Schweizerin ihren Fürsorgeanspruch gegen die frühere Heimatgemeinde verloren. Es kann daher unter Umständen dazu kommen, dass sie mit dem Manne heimgeschafft werden muss. Das ist gewiss oft hart. Aber ist es weniger hart, wenn wir die Frau von der Familie trennen, sie dabehalten und den Mann und die Kinder heimschaffen? Oder sollen wir dann auch den Mann und die Kinder versorgen müssen, die nicht Schweizer sind? (Dann könnten wir beinahe ebensogut ihnen gleich auch das Bürgerrecht geben.) Die Abhilfe muss auch hier nicht auf dem Boden des Bürgerrechts, sondern auf demjenigen der Armenfürsorge gesucht werden. Die Praxis mag da verschieden sein. Wir haben häufig Fälle gesehen, wo die schweizerische Armenfürsorge (am Wohnort) sehr erhebliche Opfer für eine ausländische Familie brachte, um der gewesenen Schweizerin

die Heimschaffung in den Heimatstaat des Mannes oder die Trennung von Mann und Kindern zu ersparen.

d) Ein Nachteil, der unter Umständen alle mit Ausländern verheirateten früheren Schweizerinnen bedroht, besteht darin, dass sie im Kriegsfall als Angehörige eines feindlichen Staates behandelt werden können, — aber nicht müssen. — Wir wollen uns hier nicht zu dem unbilligen (und billigen!) Spruch versteigen, die Schweizerinnen brauchen bloss keine Ausländer zu heiraten. Aber wenn eine Schweizerin die enge Lebensgemeinschaft der Ehe mit einem Ausländer eingeht, können wir im Ernstfall eben doch nicht mehr voll auf sie zählen. Die Ehe kann leicht stärker sein als die Staatsangehörigkeit. Die Gefahr, dass die Schweiz im Kriegsfall ihre früheren Bürgerinnen wahllos interniert oder gar an die Wand stellt (wie sie zuweilen an die Wand gemalt wird), dürfte aber, hoffentlich, doch sehr gering sein. Im übrigen: Ehe ist Schicksal und Vaterland ist auch Schicksal, und dagegen ist kein Kraut gewachsen. — Oft haben die Frauen es ausserdem in der Hand, diesen Nachteil zu beseitigen, indem sie den Mann zum Erwerb unseres Bürgerrechts veranlassen.

e) Im Ausland verliert die Schweizerin durch Ehe mit einem Ausländer den diplomatischen Schutz der Schweiz. Das ist in Ordnung und sollte sowieso nicht geändert werden. Es ist für unsere Vertretungen im Ausland eine sehr delikate und oft unlösliche Aufgabe, eine Frau zu schützen, deren Mann nicht ebenfalls Schweizer, meist aber Angehöriger des Wohnstaates ist. — Die ursprünglich schweizerische Frau eines Ausländers kann faktisch jederzeit frei in die Schweiz zurückkehren, sie kann unter Umständen auch wiedereingebürgert werden, aber sie kann nicht verlangen, dass wir ihretwegen auch den Mann aufnehmen.

f) Wir kommen damit zu einer Härte, die allerdings auch bei Verwirklichung der Forderungen unserer Frauenrechtlerinnen nicht beseitigt würde. Hier liegt aber

die Quelle der häufigsten und schwersten Fälle. Trotzdem die Frauen ihr staatsbürgerliches Schicksal von dem des Mannes trennen möchten, verheiratet sind sie eben doch. Die Frauen weisen ganz mit Recht darauf hin, dass ihnen wenig geholfen ist, wenn nicht auch dem Mann und den Kindern geholfen wird. Gerade die gute Gattin und Mutter will nicht, dass es nur ihr gut gehe, dafür aber dem Mann und den Kindern schlecht. Wie weit hierauf Rücksicht genommen werden kann, ist nicht eine Frage des Staatsangehörigkeitsrechtes, solange dieses nicht verfügt, dass der Ausländer durch Ehe mit einer Schweizerin Schweizer werde. So erwahrt sich gerade, dass die Ehe eine Schicksalsgemeinschaft ist; das aber ist der Grund der Heiratsregel.

93. Wer eine Familie begründen will, Mann oder Frau, muss schrankenlosem Einzelwillen entsagen und Bindungen auf sich nehmen. Mit diesem Opfer trägt er nur der Familie eine Schuld ab, gibt er weiter, was er in seiner Jugend von ihr empfangt. Das ist eine Leistung, die Gesellschaft und Staat von ihm fordern müssen und um so mehr zu fordern berechtigt sind, als er selbst dabei für die Entwicklung der Persönlichkeit nur gewinnt, viel mehr als er verliert. Wir können nicht zulassen, dass die Familie durch die Forderungen der Frauenrechtlerinnen zerspalten würde. Sie ist die Zelle, aus der Staat und Gesellschaft sich aufbauen und ohne deren Gedeihen auch diese nicht bestehen könnten. Der Mensch ist nach schweizerischer Rechtsauffassung Bürger nicht als Einzelperson, nicht Kraft seines Willens, sondern als derzeitiges, vergängliches Bindeglied zwischen vorausgegangenen und nachfolgenden Generationen eines Familienstammes, der, vertreten durch die derzeit lebende Familie, dem Staat angehört. In der Familie vererbt sich das Bürgerrecht und in der Tradition der Familie der Bürgersinn.

Dass Mann, Frau und Kinder das gleiche Bürgerrecht besitzen ist von grosser ideeller Wichtigkeit. Ungleichheit bedeutet eine Belastung des Familienfriedens. Gerade

die staatspolitisch stark interessierten Frauenrechtlerinnen sollten dies am wenigsten bestreiten. Sie sagen allerdings, die innere Einheit beruhe auf rein menschlichen Faktoren und habe mit der Farbe des Passbüchleins nichts zu tun. Es muss auffallen: Bald wird das Bürgerrecht als höchster Besitz angesprochen, der nicht der Familie geopfert werden könne und um den man die Frau nicht bringen dürfe; dann kann es aber für das Familienleben nicht gleichgültig sein, wenn dieser Besitz nicht ein gemeinsamer ist. Weist man hierauf hin, dann handelt es sich auf einmal doch nur noch um die Farbe des Passbüchleins; wobei man sich wieder fragen muss, warum diese Frauen sich so dagegen sträuben, die ihrige um derjenigen des Mannes willen preiszugeben. — Es fällt uns nicht ein, die Heimatliebe der Frau in Frage zu stellen. Ein vernünftiger Ehemann wird ihr diese gewiss nicht verübeln, um so weniger, als sie daneben sehr wohl auch seine Heimat schätzen kann. Anders aber ist es bei den mit der Staatsangehörigkeit zusammenhängenden staatspolitischen Fragen. Für den ehelichen Frieden bedeutet es um so mehr eine Gefahr, wenn Mann und Frau verschiedenen Staaten angehören, je mehr beide Gewicht hierauf legen. Gewiss kann diese Gefahr sehr wohl dadurch beschworen werden, dass man Fanatismus, Intoleranz und Chauvinismus vermeidet und das Gemeinsame und Einigende betont und pflegt. Das wird aber wesentlich erschwert, wenn man aus der Sache eine Rechtsfrage macht, wenn das Recht den trennenden Faktor in den Vordergrund schiebt und damit die Frau berechtigt und ermutigt, sich in ihn zu verbeissen. Die meisten unserer Frauen wollen das gar nicht. Sie sind sich ihrer Aufgabe bewusst, das rein Menschliche und Einigende zu hüten und zu pflegen und die Friedensinsel der Familie vor Kampf und Streit der Zeit zu bewahren. Damit leisten sie auch dem Staat den besten Dienst.

94. Die ideellen Nachteile verschiedener Staatsangehörigkeit von Eheleuten dürfen nicht deswegen

übersehen werden, weil sie ihrer Natur nach nicht greifbar und zahlenmässig erfassbar in Erscheinung treten. Die Verschiedenheit macht sich für den Staat aber auch praktisch geltend. Es ist für ihn oft misslich, einem andern Staat gegenüber eine Ehefrau in seinen Schutz nehmen zu müssen, deren Mann ihm nicht ebenfalls angehört, möglicherweise sogar dem andern Staat angehört. — Ganz erhebliche Schwierigkeiten entstehen auch in der Armenfürsorge. Wie soll der Staat eine Frau und Mutter unterstützen, wenn der Mann und die Kinder einem andern Staat angehören? Für die Schweiz, mit deren Bürgerrecht ein Anspruch auf Armenfürsorge verbunden ist, spielt das eine wesentliche Rolle. Dass aus der Verschiedenheit des Bürgerrechts innert der Familie auch auf dem Gebiete des internationalen Privatrechts Schwierigkeiten entstehen, ist zu klar, um hier näherer Erörterung zu bedürfen.

95. Die Forderung unserer Frauenrechtlerinnen ist unannehmbar und sie dürfte schon darum keine Aussicht auf Annahme haben, weil sie zur Folge hätte, dass es nach einigen Jahrzehnten sehr viel mehr Schweizerinnen als Schweizer gäbe. (Im Namen des Gleichbehandlungsgrundsatzes!) — Daneben bestehen nun aber weitere Vorschläge, von denen wir nur einen hier kurz besprechen, weil er auch bei Männern einigen Anklang gefunden hat. Er stellt auf den Wohnsitz ab. Wenn die Schweizerin in der Schweiz einen Ausländer heiratet, und mit ihm dableibt, solle sie Schweizerin bleiben. Alles, was wir gegen die offizielle Forderung unserer Frauenrechtlerinnen eingewandt haben, spricht auch hiegegen. Dazu kommen starke praktische Bedenken. Soll es auf den Wohnsitz der Frau, oder denjenigen des Mannes, oder den ersten ehelichen Wohnsitz ankommen? Soll massgebend der leicht erreichbare und auch leicht fingierbare zivilrechtliche Wohnsitz sein? Welche Garantien könnte man dagegen schaffen, dass der Wohnsitz künstlich begründet würde, und dafür, dass er dann auch wirklich während

der Ehe fortdauern würde? Wir halten dafür, dass eine grosse Zahl von Streitfällen entstehen müsste oder dass dann beim Eheschluss behördlich festgestellt werden müsste, ob die Frau Schweizerin bleibt oder nicht. — Praktisch wäre damit den Frauen gar nicht weitgehend geholfen. Wenn wir den Mann, allenfalls mit Kindern, fortschicken, geht entweder die Frau ohnedies mit ihm, — oder dann kann sie, in der Regel, ohnedies dableiben, auch wenn sie nicht Schweizerin geblieben ist. Es ist nun einmal so, dass die hauptsächlichste Härte, welche die Schweizerin durch Ehe mit einem Ausländer auf sich nimmt, darin besteht, dass der Mann und die Kinder nicht Schweizer werden. — Wir müssen auch diese Lösung ablehnen.

96. Gewisse Frauenrechtlerinnen belieben, unser Recht als ganz besonders rückständig hinzustellen. Es hat aber in Wirklichkeit jetzt schon alles zugunsten der Frauen vorgekehrt, was sich ohne Preisgabe des Prinzips des Familienbürgerrechts machen lässt. Während bestehender, ungeschiedener und ungetrennter Ehe gehört aber die Frau zum Manne. So denkt noch immer die überwältigende Mehrheit unserer Frauen. Siehe Buch Ruth: Dein Volk ist mein Volk. Das Wort sie müssen lassen stahn, solange die Ehe Ehe ist. Wenn die Ehe ohnedies aufgelöst, geschieden oder getrennt ist, nimmt auch unser Recht jede Rücksicht auf das frühere Bürgerrecht der Frau, täte es das Gleiche aber schon vorher und von Anfang an, dann würden die gleichen Frauen uns, mit Recht übrigens, vorwerfen, dass das ehentrennend wirkt. — Nach dem Tode des Mannes oder Scheidung oder (dauernder) Trennung der Ehe kann die Frau in einem sehr liberal gehandhabten Wiedereinbürgerungsverfahren das Schweizerbürgerrecht leicht und kostenlos wiedererlangen. Mit den bei ihr lebenden Kindern, trotzdem diese nie Schweizer waren; weil unser Recht auch hier den Familiengrundsatz hochhält. Selbst die Frau eines Schweizers, der für sich und sie auf das Schweizerbür-

gerrecht verzichtet hat, kann wiedereingebürgert werden, und auch da mit Kindern. Da die Wiedereinbürgerung nur bei Wohnsitz in der Schweiz möglich ist, wird der aus dem Ausland zurückkehrenden Frau fremdenpolizeilich nichts in den Weg gelegt, sofern sie als wiedereinbürgerungsfähig angesehen wird. — In Abweichung von der Regel behält die Schweizerin ihr Bürgerrecht trotz Ehe mit einem Ausländer, sofern sie durch die Ehe unvermeidlich staatenlos würde. Sogar ihrer Kinder nimmt sich unser Recht in diesem Fall noch in gleicher Weise an. — Fremdenpolizeilich gibt unser Recht der Frau, die ihr Schweizerbürgerrecht durch Ehe verloren hat, in der Regel die beste Rechtsstellung, über die es verfügt: die Niederlassung, mit freier Erwerbstätigkeit. — Wenn eine ausländische Frau mit dem Ehemann eingebürgert werden soll, dies aber nicht will, wird sie nicht gezwungen; wir haben kein Interesse an solchem Zuwachs; wohl aber können wir nicht auf das Recht verzichten, in der Regel dann auch den Mann abzuweisen. Solche Fälle sind übrigens selten und dann meist die Folge ehelicher Zerrüttung. — Wenn wir uns fragen, inwieweit unbeschadet des Grundsatzes weitere Konzessionen in Frage kommen könnten, bleibt uns nur eine solche: die Tatsache, dass die Frau gebürtige Schweizerin war, könnte bei der Einbürgerung noch mehr berücksichtigt werden. Einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung können wir zwar dem mit einer ursprünglichen Schweizerin verheirateten Ausländer nicht zuerkennen. Die Sache muss daher der Praxis der Behörden überlassen werden. Beim Bund wird die Tatsache, dass die Frau früher Schweizerin war, gebührend beachtet, die Kantone könnten hierin aber wohl noch etwas weiter gehen. — Zum Schluss verweisen wir auf Art. 44 der Bundesverfassung und die dort vorgesehene automatische Einbürgerung der Kinder gewesener Schweizerinnen (für die wir ebenfalls eingetreten sind.) — Unser Recht ist gewiss für die Frauen so human, als es ohne Preisgabe des Prinzips sein kann. Was ant-

worten aber hierauf gewisse Frauenrechtlerinnen? Sie argumentieren, wir hätten gerade durch diese Konzessionen das Prinzip sowieso schon aufgegeben! Hier scheint uns weitere Diskussion nicht mehr möglich.

Wer diese Darlegungen, insbesondere auch in Anbetracht ihres negativen Ergebnisses, zu ausführlich findet, wolle bedenken, dass unser Recht von den Frauen um der Ehe und der Familie willen ein in gewissen Fällen hartes Opfer verlangt. Das gibt ihnen doch wohl das Recht, die Gründe zu kennen, — auch die Gründe dafür, dass dieses Opfer nicht mehr entscheidend gemildert werden kann über das hinaus, was in dieser Richtung schon geschehen ist, wenigstens nicht auf dem Boden des Staatsangehörigkeitsrechtes.

In letzter Zeit hat die Frage des Bürgerrechtserwerbes durch Scheinehe viel zu reden gegeben. Sie ist aber unseres Erachtens nicht eine Frage des Staatsangehörigkeitsrechtes, sondern eine solche des Eherechtes. Wenn die Ehe nicht nichtig erklärt wird, wird man der Frau das Bürgerrecht wohl nicht entziehen können (Art. 54, Abs. 4 Bundesverfassung!); wird aber die Ehe nichtig erklärt, dann fällt der Erwerb des Bürgerrechts ohnedies dahin.

c) Der Verzicht.

97. Siehe Art. 7—9 des Bürgerrechtsgesetzes. — Die Schweiz hält keinen im Ausland lebenden Bürger fest, der sich von ihr loslösen will. Sie sorgt sich nur noch darum, dass er nicht staatenlos werde. — Der Verzicht bedeutet nur die Einleitung des Entlassungsverfahrens; der Verlust des Bürgerrechts erfolgt erst mit der Zustellung der Entlassungsurkunde.

Es wäre grundsätzlich richtiger, wenn die Bundesbehörde die Entlassung verfügen würde. Der Auslandsschweizer empfindet natürlich ebenfalls die Preisgabe

des Schweizerbürgerrechts als die Hauptsache. Auch praktisch wäre es angebracht. Der Kanton muss die Entlassung aussprechen, wenn die Voraussetzungen von Art. 7 des Bürgerrechtsgesetzes erfüllt sind, kann aber dies nur schwer und oft gar nicht beurteilen.

Die Hauptsache ist, dass nicht unrichtigerweise entlassen wird und dass nicht Staatenlosigkeit entsteht. Ein gutes Mittel, letzteres zu vermeiden, besteht darin, dass die Entlassungsurkunde erst dann zugestellt wird, wenn der zu Entlassende das Bürgerrecht des Wohnstaates auch wirklich erhalten hat. Das bereitet aber Schwierigkeiten, wenn der Wohnstaat die Erteilung des Bürgerrechts von der erfolgten Entlassung abhängig macht. Die Polizeiabteilung des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements hat diese meist überbrücken können. Die Entlassungsurkunde wird dem zuständigen Konsulat geschickt, dieses benachrichtigt davon die Behörden des Wohnstaates und stellt die Entlassungsurkunde dem zu Entlassenden erst zu, wenn über seine Aufnahme ins Bürgerrecht des Wohnstaates entschieden ist. So wird erreicht (nicht immer mühelos), dass Erwerb und Verlust sich glatt ablösen und die Person nicht zwischen Tisch und Bank fällt. — Das Verfahren von Art. 8 des Bürgerrechtsgesetzes dürfte dagegen von geringem Werte sein.

Wenn unser Vorschlag, die Entlassung durch die Bundesbehörde verfügen zu lassen, nicht angenommen würde, sollte diese zum mindesten als obligatorische Übermittlungs- und Kontrollstelle vorgesehen werden. Das Verfahren sollte beim zuständigen Schweizerkonsulat beginnen. Dieses hätte das Bestehen der Voraussetzungen von Art. 7 zu prüfen, wozu es am besten imstande ist, und das Gesuch der Bundesbehörde zuzustellen; diese würde dann die Entlassungsurkunde an das Konsulat richten mit den nötigen Weisungen über deren Zustellung an den Gesuchsteller.

III. Abschnitt:

Streitfälle; entscheidende Behörde.

98. Wir wollen nicht offene Türen einrennen, indem wir die rechtliche und tatsächliche Wichtigkeit des Schweizerbürgerrechts betonen. Gibt es doch kaum ein Gebiet des Rechtes oder des Lebens, auf dem es nicht unter den verschiedensten Gesichtspunkten bedeutsam ist. Das Schweizerbürgerrecht muss daher für jeden jederzeit und an jedem Orte leicht nachweisbar sein. Diese Forderung ist nicht nur von grosser rechtlicher, sie ist vor allem von grösster ideeller Bedeutung. Wenn wir wollen, dass der Schweizer sein Bürgerrecht hochhalte, dann müssen wir die Frage, ob er es besitze oder nicht, als eine lebenswichtige behandeln, die keine Unklarheit verträgt, auch nicht auf kurze Dauer, auch nicht in verhältnismässig seltenen Fällen.

Wann und wo kann der Schweizer in die Lage kommen, sein Bürgerrecht dartun und einen Entscheid darüber verlangen zu müssen? Wir können hier zwei ziemlich scharf getrennte Gruppen von Fällen unterscheiden. a) Die wichtigeren, aber viel selteneren Fälle sind die, wo es wirklich eine Rechtsfrage ist, ob Bürgerrecht bestehe. Wir greifen einen Fall heraus, der auch heute noch nicht massgebend entschieden ist: Eine Schweizerin, die zugleich eine andere Staatsangehörigkeit besitzt, heiratet einen Nichtschweizer, nach dessen heimatlichem Recht sie mit dem Eheschluss sein Bürgerrecht nicht erwirbt; verliert sie das Schweizerbürgerrecht? (Wir bejahen, weil sie ja durch diesen Verlust nicht staatenlos wird.) — b) In der grossen Mehrzahl der Fälle ist nicht das Recht streitig, es handelt sich vielmehr nur um dessen Nachweis. Natürlich nützt aber das Recht nichts, wenn es nicht nachgewiesen werden kann. Die Leistung dieses Nachweises ist im allgemeinen befriedigend organisiert durch Heimatschein und Pass. Immerhin können auch hier erhebliche Schwierigkeiten entstehen; der Nachweis

zerfällt begriffsnotwendig in zwei Teile: Nachweis des Rechtes und Nachweis, dass der Beweisführer auch wirklich der Träger dieses Rechtes ist, d. h. Nachweis der Identität. Das letztere wird noch oft übersehen oder zu leichthin behandelt. Das Recht kann doch praktisch ohne Identität nicht bestehen, und wer über die Identität entscheidet, der entscheidet darüber, ob die Person das Recht solle geltend machen und ausüben können. Im Inland wird die Frage der Identität selten brennend; sie sollte zwar stets gestellt werden, meist ist sie aber leicht zu lösen. Anders im Ausland. Hier entscheidet der Konsul über die Identität. — Das Bestehen des Schweizerbürgerrechts spielt als Vorfrage eine entscheidende Rolle überall da, wo es sich um Rechtsverhältnisse handelt, die im Bürgerrecht ihre Grundlage haben oder von ihm beeinflusst werden. Das kann im Privatrecht so gut der Fall sein wie im öffentlichen, und im Ausland so gut wie im Inland. Über die Vorfrage entscheidet in der Regel die Behörde, die das betreffende Rechtsverhältnis zu beurteilen hat. Meist fällt ihr dieser Entscheid nicht schwer, weil sie einfach auf den Heimatschein oder den Pass abstellen kann. Praktisch bedeutet der Heimatschein in der Schweiz und der Pass im Ausland den Besitz des Schweizerbürgerrechts, d. h. das unerlässliche Mittel zu dessen Geltendmachung und Ausübung. Wenn das eine oder andere Ausweispapier verweigert wird, kann der Schweizer mit seinem Bürgerrecht nichts anfangen. Der massgebende Entscheid über das Bürgerrecht wird also in der Heimatgemeinde gefällt, und zwar, wenigstens zunächst, durch den Führer des Bürgerregisters. Pass und Heimatschein können nämlich nur dann ausgestellt werden, wenn eine Person im Bürgerregister eingetragen ist. — Wie aber, wenn sie eingetragen ist, der Pass oder Heimatschein ihr aber trotzdem verweigert wird? Oder wenn sie, vielleicht mit Recht, behauptet, sie sollte eingetragen sein oder werden, aber der Eintrag verweigert wird? Dann kann der Ansprecher sich über

die Weigerung des Registerführers bei den Gemeindebehörden und über die letztern beim Kanton beschweren. Es steht ihm aber noch eine weitere Möglichkeit offen: er kann sich über die Verweigerung des Heimatscheines wegen Verletzung von Art. 45 der Bundesverfassung mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht beklagen. Dieses entscheidet zwar nicht im Dispositiv über das Bestehen des Gemeinde- und damit des Schweizerbürgerrechts, sondern verfügt nur, ob der Heimatschein ausgestellt werden müsse, aber das setzt doch einen vorfrageweisen Entscheid über das Bürgerrecht voraus, falls dieses bestritten wird.

99. Gegen diese Regelung bestehen theoretische und praktische Bedenken. Theoretische: Zunächst ist es unerfreulich, dass unser Recht keine Instanz des Bundes kennt, die zum Entscheid zuständig ist, ob gemäss dem Bundesrecht eine Person das Schweizerbürgerrecht besitze. Praktisch erfüllt allerdings indirekt das Bundesgericht diese Aufgabe, in seinen Entscheiden auf Grund von Art. 45 der Bundesverfassung (aber, ohne seine Schuld, nur ungenügend). Sein Entscheid befreit das Bürgerrecht rechtlich nicht von der Möglichkeit weiterer Bestreitung, die allerdings beim hohen Ansehen der bundesgerichtlichen Entscheide praktisch kaum eine Rolle spielt. Er wirkt auch nur zugunsten des Beschwerdeführers, nicht aber seiner Nachkommen und seiner Ehefrau. — Es scheint uns grundsätzlich nicht richtig, wenn das Schweizerbürgerrecht als ein blosses Anhängsel des Kantonsbürgerrechts behandelt wird, trotzdem wir allerdings hieraus keine Prestigefrage machen wollen. Bei der Ausübung des Bürgerrechts (ohne die es inhaltslos wäre) wird nun aber das Schweizerbürgerrecht sogar zum Anhängsel des Gemeindebürgerrechts. (Wie, wenn letzteres nicht besteht? Es gibt, wenn auch sehr selten, Kantonsbürger ohne Gemeindebürgerrecht.) Ein Bedenken, dem theoretisch und praktisch gleiche Bedeutung zukommt, ergibt sich aus folgendem: Der Staat hat nicht so selten ein

eigenes, von demjenigen der Betroffenen unabhängiges Interesse, das Bestehen oder Nichtbestehen des Schweizerbürgerrechts festzustellen (Militärpflicht!). Diese Frage muss von seinen Behörden regelmässig von Amtes wegen geprüft werden, nicht nur auf Antrag (z. B. von den Gesandtschaften und Konsulaten). Das Bundesgericht kann aber im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde nur von solchen Personen angerufen werden, deren Bürgerrecht nicht anerkannt wird. —

100. Entscheidend sind für uns allerdings in erster Linie die praktischen Gründe, die gegen das bestehende Verfahren sprechen. — Der Gesetzgeber hat es gewiss gut gemeint, als er gegen Verletzung von Art. 45 das nach seiner Meinung beste Rechtsmittel gab, die staatsrechtliche Beschwerde an unser höchstes Gericht. Der Erfolg ist ein sehr fragwürdiger auch in den am häufigsten vorkommenden Fällen von Art. 45, dann nämlich, wenn Aufenthalt und Niederlassung verfassungswidrig verweigert werden. So paradox es klingen mag: die Möglichkeit einer Beschwerde ans Bundesgericht befördert geradezu solche Verweigerungen. Man lässt es auf diese Beschwerde ankommen, weil man weiss, dass nur eine Minderzahl sie ergreift, und weil man dann wenigstens die andern los ist. Auch auf dem Gebiet des Bürgerrechts zeigt sich eine ausgesprochene Scheu vor dem staatsrechtlichen Rekurs. Natürlich ist sie unsinnig, denn der Rekurs kann ja leicht und mit einem Minimum von Kosten durchgeführt werden. Wie sehr aber diese Scheu verbreitet ist, lässt sich aus den Folgen ersehen, nämlich aus der eigenartigen Situation, die sich für das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ergeben hat. Es wurde immer ab und zu um den Entscheid von Bürgerrechtsfragen ersucht. Am häufigsten handelte es sich dabei um die Beibehaltung des Bürgerrechts, trotz Heirat mit einem Ausländer, nicht selten aber auch um das Bürgerrecht von Kindern aus solchen Ehen. Zum Entscheid über solche Gesuche Privater, von Kantonen, Gemeinden

oder auch Bundesbehörden ist das Departement nicht zuständig und es hat sich darum ausdrücklich stets nur gutachtlich geäußert, unter Hinweis auf die Möglichkeit (oft sogar auf die Wünschbarkeit) des staatsrechtlichen Rekurses. Trotzdem hat es beim einen oder andern Tatbestand lange Jahre gedauert, (auch wenn er nicht sehr selten vorkam), bis endlich einmal das Bundesgericht dazu kam, über ihn zu entscheiden. Die Folge war, dass trotz korrekter Haltung des Departements gegenüber dem Bundesgericht die tatsächliche Führung der Praxis auf das Departement überging, weil die Beteiligten sich beinahe durchwegs an seine Meinungsäußerung hielten. Dabei bestand nun aber die Gefahr, dass entweder eines Tages die sich so langsam eingrabende Praxis vom Bundesgericht desavouiert werden konnte, was allerhand Rechtsunsicherheit im Gefolge gehabt hätte, oder dass dem Bundesgericht gegenüber einer schon fest gewordenen Praxis die Hände gebunden gewesen wären. Um dies zu vermeiden, bat das Departement das Bundesgericht verschiedentlich um grundsätzliche Äußerung. In richtiger Einschätzung der Sachlage entsprach dieses dem Wunsch, natürlich unter Vorbehalt seiner Entscheidungsfreiheit im Einzelfalle. So sind z. B. die im Bundesblatt 1927, Bd. I, S. 503 veröffentlichten Richtlinien entstanden. — Wir würden es verstehen, wenn Aussenstehende die Frage aufwürfen, warum das Departement nicht bloss auf die Möglichkeit der staatsrechtlichen Beschwerde verwiesen habe, unter Verzicht auf gutachtliche Meinungsäußerung. Das wäre aber meist nicht möglich und ausserdem praktisch verfehlt gewesen, weil dann erst recht Unsicherheit und Durcheinander entstanden wären. Das Departement kann den Kantonen und Gemeinden, aber auch den Privaten Rechtsauskunft nicht wohl verweigern auf einem Gebiet des Bundesrechtes, wo der Aussenstehende, auch der Jurist, nur selten sichern Bescheid weiss. Dazu kommt, dass es in vielen Fällen durchaus notwendig ist, möglichst bald, wenigstens provisorisch,

Stellung nehmen und handeln zu können. Wir könnten nicht zusehen, wie eine Person, die wahrscheinlich Schweizer ist, z. B. ohne Pass bliebe, bis die Frage des Bürgerrechts massgebend entschieden ist.

101. Die praktischen Bedürfnisse, aber auch die Würde und Bedeutung des Schweizerbürgerrechts fordern eine Instanz, die jederzeit mit möglichst wenig Zeitverlust und Kosten massgebend über das Bestehen des Schweizerbürgerrechts entscheiden kann, auf Antrag oder von Amtes wegen; natürlich muss diese Instanz die nötige Sachkenntnis besitzen, und damit einander widersprechende Entscheide möglichst vermieden werden, sollte nur eine solche Instanz bestehen. Das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (allenfalls „der Bundesrat“) scheint als solche gegeben. Es ist die beim Bund für Staatsangehörigkeitsfragen zuständige Stelle; es behandelt die Einbürgerungen, Wiedereinbürgerungen und Zwangseinbürgerungen, befasst sich mit den Verzichten, erlässt die Vorschriften über Passausstellung im Ausland, bereitet die gesetzgeberischen Erlasse vor und bearbeitet den allenfalls nötigen Verkehr mit dem Ausland (Abschluss von Verträgen, Abgabe von Erklärungen). Dabei muss es über die ausländischen Rechte auf dem laufenden sein, die auch in die uns hier interessierenden Fälle oft hineinspielen.

Der Entscheid über das Bestehen von Bürgerrecht ist immer nur ein solcher über dessen Erwerb oder Verlust. Beide erfolgen entweder automatisch oder durch Beschluss einer Behörde. Wenn es sich um automatischen Erwerb oder Verlust handelt, können die Voraussetzungen zweifelhaft sein (Abstammung, Eheschluss etc.); der Entscheid beruht dann auf deren Feststellung. Oder aber die Tragweite des Rechtes ist fraglich, so bei der ausnahmsweisen Beibehaltung des Bürgerrechtes trotz Ehe mit einem Ausländer; dann wird der Entscheid grundsätzlicher Natur sein müssen. Beim Erwerb und Verlust durch behördliche Verfügung entsteht selten Streit; die Verfü-

gungen sind beinahe durchwegs eindeutig und unanfechtbar. — Die Feststellung des Bürgerrechts kann von derjenigen der Identität abhängen; die letztere ist aber ihrem Wesen nach eine Verwaltungsangelegenheit. — Wenn die Gesetzgebung geändert wird, können natürlich neue Streitmöglichkeiten entstehen.

102. Dass es falsch ist, den massgebenden Entscheid den Gemeinden zu überlassen, liegt auf der Hand. Die Frage kann wohl nur sein: Bundesgericht oder Bundesrat. — Manche Fälle werden faktisch heute schon von den Verwaltungsbehörden des Bundes entschieden. So, wenn es sich im Ausland um Ausstellung eines Passes handelt; der rechtlich allerdings die Frage des Bürgerrechts nicht präjudizierende Entscheid der Bundesbehörde über provisorische Passausstellung macht in der Regel faktisch dem Streit ein Ende. — Wie selten das Bundesgericht angerufen wird, zeigt die sehr geringe Zahl seiner Entscheide. Was ihm weggenommen würde, dürfte die Bundesbehörden nicht fühlbar belasten.

Liesse sich reinlich abgrenzen, wo der Bundesrat zu entscheiden hat, und wo nicht? Man könnte sagen: Wenn bestritten oder fraglich ist, ob eine Person das Schweizerbürgerrecht besitze oder Ausländer sei, entscheidet hierüber der Bundesrat. — Klar ist allerdings, dass dieser Entscheid auch ein solcher über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht wäre; er müsste daher unter Umständen verfügen, dass die Person ins Bürgerregister aufzunehmen oder in diesem zu streichen sei. Das dürfte aber den Kantonen und Gemeinden nichts ausmachen. Der Entscheid ergeht ja materiell auf Grund des Bundesrechtes, an das sie sowieso gebunden sind; zahlenmässig kommen diese Fälle für sie nicht in Betracht.

Auf alle Fälle sollte der heute bestehende Nachteil beseitigt werden, dass die Praxis jahrelang auf den massgebenden Entscheid über wichtige, grundsätzliche Fragen warten muss, weil der zwar immer wieder vorkommende Fall nicht vor das Bundesgericht gebracht wird.

Schlusswort.

Das Programm der nächsten Zukunft.

103. Bei unsern Anregungen und Vorschlägen haben wir allerdings auch die Durchführbarkeit bedacht, aber doch mehr nur die Durchführbarkeit auf lange Sicht. Man wird jedoch erwarten, dass wir uns auch dazu äussern, was in der nächsten Zeit geschehen sollte. Wir fühlen uns dabei durchaus nicht in unserem Element, denn die unmittelbare Durchführbarkeit von Reformen hängt sehr stark von politischen Erwägungen ab, und wir wissen uns frei von politischer Begabung. Die Aufgabe, ein Programm der nächsten Zukunft aufzustellen, liegt uns auch deshalb nicht, weil wir uns dabei mit der vielleicht vorwiegenden Ansicht der Politiker in Widerspruch setzen müssen, der Ansicht nämlich, dass zurzeit die Stimmung für gesetzgeberische Reformen auf dem Gebiet des Bürgerrechts besonders ungünstig sei. Wir waren übrigens selbst noch dieser Ansicht, als wir das vorliegende Referat übernahmen, glauben aber unterdessen verschiedene ihrer Unterlagen als vorschnelle Trugschlüsse erkannt zu haben.

Selbstverständlich wird man sich aber doch fragen müssen, ob es nicht besser sei, noch zuzuwarten. Man kann somit an die folgenden Möglichkeiten denken:

a) Zuwarten;

b) Kodifikation nur des bestehenden Rechtes. Der gegenwärtige formelle Rechtszustand ist allerdings unerfreulich, ein Bundesgesetz über das Schweizerbürgerrecht wäre daher sehr zu wünschen. Es ist misslich, dass Volk und Behörden oft grosse Mühe haben, für wichtige Bürgerrechtsfragen die massgebende Regel zu finden. Der herrschende Wirrwar ist dem Wert und der Würde des Schweizerbürgerrechts nicht angemessen. Dennoch sind wir der Ansicht, dass allein um der Kodifikation willen nicht kodifiziert werden sollte. Der gegenwärtige Zustand kann gewiss noch während einiger Zeit

ertragen werden. Will man kodifizieren, dann sollte man auch reformieren.

c) Reform des Einbürgerungsverfahrens. — Beseitigung der drei Jahre gültigen Einbürgerungsbewilligung, Neuregelung der Domizilerfordernisse, des Einbezuges der Familienglieder usw.

d) Reform des Bürgerrechtsgesetzes, mit den gleichen Gegenständen wie c; dazu aber: Neuregelung des Einbezuges der Familienglieder auch bei Wiedereinbürgerung und Entlassung; vielleicht auch Aufnahme der Zwangseinbürgerung Staatenloser in das Gesetz.

e) Kodifikation des Staatsangehörigkeitsrechts, d. h. Erlass eines Bundesgesetzes über das Schweizerbürgerrecht, aber unter Verzicht auf die Zwangseinbürgerung der Kinder einer schweizerischen Mutter. Zu den in d) vorgesehenen Punkten könnte dann hinzukommen der Verlust durch lange Abwesenheit und die Behandlung der Fälle bestrittenen oder unsichern Bürgerrechts.

f) Kodifikation wie unter e, aber unter Einbezug der Zwangseinbürgerung der Kinder einer schweizerischen Mutter, d. h. also: volle Durchführung des Programms des revidierten Art. 44 der Bundesverfassung.

Die Wichtigkeit und Dringlichkeit der einzelnen Programmpunkte ist sehr verschieden. Bei weitem die wichtigste Reform ist (nach Ansicht des Verfassers) die Zwangseinbürgerung der Kinder einer schweizerischen Mutter. Ein Programm, das diese nicht enthält, bedeutet kampflosen Verzicht auf eine längst erwartete und vorbereitete Reform. Die Gesetzgebung hat bisher trotz ehrlicher Anstrengungen in der Hauptsache nichts praktisch Wirksames hervorgebracht. Ihre Anläufe sind entweder (1903) in Kleinwerk versandet oder auf dem Papier stehengeblieben. Man hat ja längst erkannt, dass eine die Aufsaugung der Bestassimilierten bewirkende Aufnahmepolitik nötig sei, und ebenso, dass das ohne Zwangs-

einbürgerung nicht durchführbar ist. Neben diesem grossen Ziel erscheinen alle andern Reformpunkte als verhältnismässig unbedeutend, mehr nur als technische Verbesserungen. Der eine mag das eine, der andere das andere dieser Nebepunkte für verhältnismässig wichtiger und dringender halten. Man kann aber nicht verkennen, dass das eine immer wieder das andere mit sich ziehen möchte, dass, wer a sagt, dann auch b sagen sollte, oder hier, wenn wir an die aufgeführten Programmwürfe denken: wer b sagt, sollte auch c, d und e sagen, mindestens. Die Nebepunkte bilden einen Block, der nicht leicht auseinanderzureissen ist, sobald man überhaupt mit dem Reformieren beginnt. Die Wahl engt sich daher nach unserem Empfinden ein auf drei mögliche Programme: Zuwarten, Kodifikation ohne Zwangseinbürgerung der Kinder einer schweizerischen Mutter, und Kodifikation mit letzterer. Dabei müssen wir uns, nach den von uns in dieser Arbeit vertretenen Anschauungen, auf den Standpunkt stellen, dass die Kodifikation mit dem vollen Programm des Art. 44, also mit Zwangseinbürgerung der Kinder einer schweizerischen Mutter, in Angriff genommen werden sollte, sofern man nicht zur Überzeugung kommt, dass sie zurzeit undurchführbar wäre. Glaubt man letzteres, dann sind wir für Zuwarten, bis sie gewagt werden kann. Kodifikation ohne das Hauptstück von Art. 44 würden wir verwerfen, solange nicht feststeht, dass auf lange Zeit hinaus von der Zwangseinbürgerung der Kinder einer schweizerischen Mutter nicht die Rede sein kann. — Wir sind aber der Auffassung, dass zum mindesten die Annahme des vollen Programms von Art. 44 nicht unwahrscheinlich sei.

104. Wenn wir nun diese Auffassung zu begründen versuchen, möchten wir uns von vornherein dagegen verwahren, dass wir etwa dem Volk einen ihm nicht genehmen Willen aufzwingen wollten. Der „Souverän“ ist so wenig unfehlbar wie wir andern auch. Volksstimme ist nicht Gottes Stimme. Manchmal hat das Volk recht be-

halten, manchmal aber auch die Führung. Was das Volk will, braucht nicht das absolut Richtige zu sein, aber rechtlich ist es das Richtige, denn das Volk hat auch die Folgen der Gesetzgebung zu tragen. Die Führung darf nicht den Volkswillen beiseite schieben oder ausschalten wollen. Aber auch das darf sie nicht: Wenn sie eine Gefahr sieht, darf sie nicht in Befürchtung eines negativen Volksentscheides unterlassen, die nötigen Massnahmen vorzuschlagen. Sie muss dem Volk die Gefahr zeigen und ihm Gelegenheit zum Entscheid geben. In unserem Fall ist es nun so, dass die Gefahr erkannt und aufgezeigt wurde und dass die nötigen Massnahmen dem Volk vorgeschlagen wurden, im revidierten Art. 44 der Bundesverfassung. Und das Volk hat diesen Artikel mit 71 gegen 29 Prozent der Stimmenden angenommen. Man könnte nun sehr wohl die Ansicht vertreten, dass auf die Reform nach dem in Art. 44 vorgezeichneten Programm nicht verzichtet werden dürfe, ohne vorher dem Volk zu einer neuen Willensäusserung Gelegenheit zu geben. Wir gehen nicht so weit, halten aber allerdings dafür, dass wenigstens eine Lösung ohne die Zwangseinbürgerung der Kinder einer schweizerischen Mutter nur dann vorgeschlagen werden sollte, wenn die Verwerfung dieses Hauptstückes der in Art. 44 vorgesehenen Reform sicher ist. Wer letzteres glaubt, scheint uns aber die gewiss vorhandene Verschlechterung der Volksstimmung seit 1928 sehr zu überschätzen.

Das Volk hatte sich seither in den Kantonen und Gemeinden zu zahlreichen Massnahmen auszusprechen, die auf Erschwerung dessen zielten, was den Kantonen und Gemeinden überlassen ist: der Einbürgerung (im engern Sinne, d. h. der Naturalisation). Wir verkennen nicht, dass dabei eine starke Abneigung gegen leichte Einbürgerung neu Hereingekommener zutage getreten ist, und zwar nicht nur gelegentlich, sondern ziemlich überall. Diese Bewegung ist zweifellos volkstümlich. Sie kommt von „unten“, d. h. die Behörden und die politische Führung haben sie mehr nur mitgemacht als

etwa hervorgerufen. Ihr volkstümlicher Ursprung verrät sich in der reinen Gefühlsmässigkeit ihrer Einstellung. Das Volk denkt mit dem Herzen. Manchmal zu sehr, wie dafür wir oft zu sehr bloss mit dem Hirn denken. Wenn wir seine Gefühle näher prüfen, können wir aber zum Glück feststellen, dass die ausländische Welle von überspanntem Nationalismus und nationalem Fanatismus doch nicht sehr stark über unsere Grenzen herübergebrandet hat. Gewiss haben Nationalisten und Chauvinisten (zuweilen auch Antisemiten) sich dieser Bewegung da und dort gern bedient. Der Kniff ist nicht neu, aber er ist kaum je so häufig und so grobschlächtig angewandt worden wie heute: Man entfaltet die Fahne des Propheten (d. h. eines starken Gefühls: Vaterland, Religion, Freiheit, Demokratie) und versucht, die Massen mit Trommelschlag in eine Gegend zu führen, über der dann ein ganz anderes Banner weht. Unser zum Glück nüchternes Volk pflegt aber den Schwindel bald zu merken und bedankt sich dafür, die Freiheit in der Diktatur oder die Demokratie in Russland zu suchen. Der Grund seiner einbürgerungsfeindlichen Stimmung liegt in der Hauptsache in einer Verärgerung, die aus verschiedenen Quellen gespiesen wird: Ärger über die Arbeitslosigkeit, über die grosse Zahl von Ausländern, über das Gebaren gewisser von ihnen, über vereinzelte wirklich unerfreuliche Einbürgerungen, deren Häufigkeit aber übertrieben wird, über die Tatsache, dass die Taxen die Einbürgerung vielfach zu einem Vorrecht der Vermögenden machen, über alles, was man gern anders hätte und doch nicht ändern kann. Das Kennzeichen solcher Stimmungsäusserungen ist stets, dass sie sich radikaler gebärden als sie es wirklich meinen, und dann das Kind mit dem Bade ausschütten. Gelegentlich geht es ja jedem von uns so. Man poltert ein wenig, aus ehrlichem Fühlen. Man ruft nach Erschwerung der Einbürgerung überhaupt, und meint dabei vielfach doch nur Erschwerung der Einbürgerung nicht voll assimilierter Ausländer, Kampf gegen das Papierschweizertum; die

Ausländer sollen durch Warten das Schweizerbürgerrecht schätzen lernen. Von den Papierausländern wurde dabei meist gar nicht gesprochen. Wenn es aber geschah, dann doch vielfach mit vernünftiger Unterscheidung und dem Unterton: Die sind nicht gemeint.

105. Wir glauben nicht, dass sich das Volk immer vom Richtigen überzeugen lasse. Manchmal aber doch. Sehr schwer, wenn nicht unmöglich, ist dieses Überzeugen allerdings immer dann, wenn der andere (in diesem Falle das Volk) anders fühlt. Das ist aber doch hier offensichtlich nicht der Fall. Wir wollen genau das Gleiche, was die Volksströmung will: Selbstbesinnung auf Wert und Würde des Schweizerbürgerrechts, Erhaltung eines festgefügtten Staatsvolkes, das Meister ist in seinem Haus. Auf solcher Grundlage gemeinsamen Fühlens hat man noch immer miteinander reden können. Der Verfasser hat sogar das Gefühl, dass das Volk darauf wartet, dass wir reden. Es fragt sich: Warum geschieht nichts „in Bern“? Die ganze gesetzgeberische Bewegung in den Kantonen und Gemeinden macht uns den Eindruck eines gewissen Protestes oder Vorwurfes gegen „Bern“. Sie ist ja zum grossen Teil nicht lokal und kantonal gemeint, etwa in dem Sinne, dass man sagen würde: Mögen diese Ausländer eingebürgert werden, wo man sie will, nur nicht bei uns. Sie richtet sich vielmehr beinahe durchwegs gegen das „Schweizerwerden“ des Ausländers. Damit sagt sie, unausgesprochen und gefühlsmässig: Weil ihr nicht Ordnung macht, tun wir es wenigstens in Kanton und Gemeinde. Ob und wieweit hier Vorwürfe berechtigt sein können, spielt keine Rolle, die vorwurfsvolle Stimmung und Erwartung ist vorhanden. Das Volk interessiert sich für die Gestaltung des Rechtes auf diesem Gebiet. Es wird hören, wenn wir mit ihm reden. Dabei brauchen wir uns zum Glück weitgehend mit der Volksstimmung gar nicht in Widerspruch zu setzen. Wenn die Domizilerfordernisse neu gefasst und etwas verschärft werden, wenn das Verfahren des Bundes aus seiner zeitlichen Ferne von

dem des Kantons und der Gemeinde an das letztere herangebracht wird, wenn allenfalls der Bund auch mit- spräche bei der Frage der Einbürgerung ausserhalb des Wohnkantons, wenn ein einfaches, rasch zugängliches Verfahren zur Feststellung des Bürgerrechts in Zweifels- und Streitfällen geschaffen würde, wenn endlich die vollständig dürr gewordenen Auslandsäste abgesägt würden, so sind dies und manches andere, was noch in Frage kommen kann, durchaus in der Linie der Volksstimmung liegende Neuerungen. — Im Zusammenhang mit ihnen gewinnt dann wohl auch für das Volk die Frage der Zwangseinbürgerung der Kinder einer schweizerischen Mutter ein anderes Gesicht. Sie wird aus dem Zusammenhang mit der Einbürgerung gelöst, in den die Volksstimmung sie in einem vorschnellen Radikalismus des Gefühls gebracht hat; der Papierausländer entgeht so dem eigentlich nur gegen den Papierschweizer gerichteten Verdikt. Wir glauben allerdings nicht, dass damit das Spiel ohne weiteres gewonnen sein wird. Es bleibt natürlich die Opposition derer, die immer die allein wahren Patrioten sein wollen. Auf alle Fälle können wir zwei Argumente vollständig und überzeugend widerlegen (wenigstens für die, die guten Willens sind): Die Sache hat mit dem Arbeitsmarkt nichts zu tun, gar nichts. Wenn die Kinder schweizerischer Mütter eingebürgert werden, geht es ja noch lange Jahre, bis sie arbeitsfähig werden, und dann werden wir sie am Arbeiten ohnedies nicht hindern können. Das andere Argument wird darin bestehen, dass es immerhin nicht schadet, zu warten, dass die Sache nicht mehr dringlich sei, nachdem wir nun die Einwanderung zu bremsen vermögen. Der Hinweis auf den Kampf um die Seele des Ausländers sollte hier genügen.

Nach dem Gesagten halten wir doch dafür, dass nunmehr das Programm des revidierten Art. 44 wieder aufgenommen und durchgeführt werden sollte. Der Verfasser hält es allerdings für möglich, dass bei der Regelung der Domizilerfordernisse die Volksstimmung etwas mehr

berücksichtigt werden muss, als manchen, und ihm selbst, nötig scheint. Wir müssen auf alle Fälle sehr bestimmt die Frage der Papierschweizer gänzlich trennen von derjenigen der Papierausländer. Erschwerte Einbürgerung der Neuankömmlinge berührt das Landeswohl kaum fühlbar, aber die Einverleibung der Kinder einer schweizerischen Mutter erscheint uns als eine patriotische Tat.

Zu überlegen wird auch sein, ob es nicht von Vorteil wäre, die Regelung des Bürgerrechts in Angriff zu nehmen, weil damit nach all dem Wirtschaftlichen wieder einmal Fragen von ideeller Bedeutung zum Wort kämen. Dies um so mehr, als deren parteipolitische Tragweite gering sein dürfte, so dass nicht eine parteimässige Spaltung des Volkes zu befürchten ist.

Wir gelangen zu folgender

These:

Der Erlass eines Bundesgesetzes über das Schweizerbürgerrecht, unter Einbezug der Zwangseinbürgerung der Kinder gebürtiger Schweizerinnen, sollte nunmehr an die Hand genommen werden.
