

Abstimmung vom 13.11.1898

Verfassungsgrundlagen zur Vereinheitlichung von Zivil- und Strafrecht

Angenommen: Bundesbeschluss betreffend Revision des Art. 64 der Bundesverfassung (Vereinheitlichung des Zivilrechts) und Bundesbeschluss betreffend Aufnahme eines Artikels 64bis in die Bundesverfassung (Vereinheitlichung des Strafrechts)

Yvan Rielle

Dieser Artikel ist erstmals 2010 im «Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007» erschienen, welches von Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle herausgegeben und beim Haupt Verlag publiziert wurde.

Empfohlene Zitierweise: Rielle, Yvan (2010): Verfassungsgrundlagen zur Vereinheitlichung von Zivil- und Strafrecht. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 93–95.

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Mit der Gründung des Bundesstaates 1848 (vgl. Vorlage 1) treten die Kantone in einigen Rechtsgebieten die Gesetzgebungskompetenzen an den Bund ab. Viele Zuständigkeiten verbleiben aber bei den Kantonen, unter anderem auch das gesamte Zivilrecht und Strafrecht. Vergeblich beantragt die solothurnische Gesandtschaft an der Tagsatzung, die Gesetzgebung über Verbrechen und deren Bestrafung dem Bund zu überlassen, und auch Bemühungen um eine teilweise Vereinheitlichung zivilrechtlicher Bereiche scheitern (BBI 1896 IV 738f.). Damit bleiben die Zivil- und Strafgesetzgebungen von Kanton zu Kanton verschieden und insbesondere die Unterschiede zwischen den Sprachregionen gross – deren Gesetzgebungen lehnen sich je nachdem stärker an die unterschiedlichen deutschen, französischen oder italienischen Rechtstraditionen an. Die Folgen sind eine Zersplitterung des Rechts und «jeder Gleichheit Hohn sprechende Unterschiede» zwischen den Kantonen und Landesteilen (NZZ 7.11.1898): Wer beispielsweise ein bewohntes Gebäude in Brand setzt, wird zu jener Zeit im Kanton Genf mit mindestens 15 Jahren Zuchthaus bestraft, erhält für dasselbe Verbrechen dagegen in den Kantonen Zug, Schaffhausen oder Solothurn eine Zuchthausstrafe von nur einem Jahr.

Der Bundesrat und das Parlament schlagen bereits im Rahmen der ersten Totalrevision der Bundesverfassung 1872 vor, dem Bund die Kompetenz zu übertragen, damit er neben anderen Rechtsbereichen auch das gesamte Zivil- und Strafrecht für die ganze Schweiz einheitlich regeln kann. Der Verfassungsentwurf scheitert aber in der Volksabstimmung (vgl. Vorlage 11). Der überarbeitete Verfassungsentwurf, dem Volk und Stände 1874 zustimmen (vgl. Vorlage 12), begnügt sich dann damit, die Gesetzgebungsbefugnis in dringlichen wirtschaftlichen Bereichen (z.B. Handlungsfähigkeit, Handels- und Mobiliarverkehr, Urheberrechte und Konkursrecht) dem Bund zu übertragen.

Die Rufe nach einer einheitlichen Zivil- und Strafgesetzgebung werden aber alsbald lauter und häufiger. So verabschiedet der einflussreiche Schweizerische Juristenverein 1887 eine Resolution, die den Bundesrat auffordert, die Vereinheitlichung des Strafrechts an die Hand zu nehmen; im selben Jahr stimmt der Nationalrat einer Motion mit gleicher Stossrichtung des Zürcher Demokraten Forrer mit 79 zu 54 Stimmen zu; und selbst einzelne Kantone regen wiederholt an, die Kompetenz für Strafrechtsfragen sei dem Bund zu übertragen (BBI 1896 IV 742f.).

Nicht weniger zahlreich und entschieden sind nach der verlorenen Abstimmung von 1872 die Forderungen nach einem einheitlichen Zivilrecht. Auch hier zeigt sich der Schweizerische Juristenverein als treibende Kraft, als er 1883 (auf Antrag des Radikalen Waadtländer Bundesrates Ruchonnet) beschliesst, die Vereinheitlichung des Zivilrechts eigenhändig vorzubereiten; die Arbeiter- und Grütlivereine verlangen ein einheit-

liches Gewerberecht, die Frauenvereine sowie eine ständerätliche Motion des Genfer Radikalen Moriaud und des Innerschweizer Konservativen Schmid fordern Reformen beim Eherecht, und die Kantone und die mediale Öffentlichkeit wünschen mit Nachdruck ein Bundeszivilrecht (ebd: 744f.).

Schliesslich beantragt der Bundesrat unter der Federführung von Ruchonnet mit Botschaft vom 28. November 1896 zum zweiten Mal, dem Bund mit einer Verfassungsänderung die Kompetenz zur Schaffung eines einheitlichen Zivil- und Strafrechts zu übertragen. Dabei erinnert er an die Verfassungsdiskussionen von 1873, aus denen deutlich hervorgegangen sei, dass die damaligen Beschränkungen auf wirtschaftliche Bereiche nur in der Absicht angenommen worden seien, nach Erlass der entsprechenden Bundesgesetze die weitere Rechtsvereinheitlichung ohnehin voranzutreiben (BBI 1896 IV 739). Er betont darüber hinaus die einheitsstiftende Wirkung vor allem des Zivilrechts und warnte davor, dass «wir [ohne Vereinheitlichung] Gefahr laufen, in zwei Landeshälften auseinanderzufallen, die sich auf dem Gebiete des Zivilrechts je länger je weniger verstehen» (BBI 1896 IV 783).

Nach eingehender Besprechung stimmt der Ständerat am 30. Juni 1898 einem Zusatz zu Art. 64 der Bundesverfassung, der die Grundlagen zur Vereinheitlichung des Zivilrechts schaffen soll, mit 24 gegen 14 Stimmen zu und der Nationalrat mit 88 gegen 16. Die Verfassungsgrundlagen zur Vereinheitlichung des Strafrechts heissen die Räte am selben Tag ebenfalls gut, der Ständerat wiederum mit 24 gegen 14 und der Nationalrat mit 88 gegen 15 Stimmen. Allerdings legt das Parlament in einem Zusatz fest, dass die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung wie bis anhin bei den Kantonen verbleiben sollen. Die Räte entscheiden auf Antrag des Bundesrates überdies, die Verfassungsänderungen dem Volk und den Ständen aus taktischen Gründen in zwei voneinander getrennten Abstimmungen vorzulegen.

GEGENSTAND

Bundesrat und Parlament schlagen vor, die bisher kantonale Kompetenz zur Gesetzgebung im Bereich des Zivil- und Strafrechts vollständig dem Bund zu übertragen.

Zur Vereinheitlichung des Zivilrechts (Vorlage 54) soll Art. 64 BV in Absatz 2 neu lauten: «Der Bund ist zur Gesetzgebung auch in den übrigen Gebieten des Zivilrechts befugt.» Der letzte Absatz von Art. 64 BV hält fest: «Die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung verbleiben wie bis anhin den Kantonen» (BBI 1898 IV 14).

Die Grundlagen zur Vereinheitlichung des Strafrechts (Vorlage 55) soll über einen neuen Art. 64bis BV erreicht werden: «Der Bund ist zur Gesetzgebung im Gebiete des Strafrechtes befugt», lautet dieser, wobei auch hier die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und

die Rechtsprechung wie bis anhin den Kantonen verbleiben sollen (BBI 1898 IV 15).

ABSTIMMUNGSKAMPF

Die beiden Vorlagen stossen im Abstimmungskampf auf keinen besonderen Widerstand. Einzig einige regionale Komitees der Katholisch-Konservativen bekämpfen die Rechtsvereinheitlichung. Die Gegner, die kaum öffentlich in Erscheinung treten (NZZ 7.11.1898), sehen die Existenz der Kantone gefährdet, denn sie befürchten, dass mit der Rechtseinheit auch deren Selbstständigkeit (Funk 1913: 101) verloren geht und die Harmonie zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten gestört werden könnte. Viel zahlreicher sind aber die Befürworter. Nebst dem Freisinn und den Sozialdemokraten unterstützen auch die meisten Zeitungen das Vorhaben und empfehlen beide Vorlagen zur Annahme.

Die Existenz der Kantone sei nicht von einzelnen Gesetzen abhängig, versuchen sie zu beschwichtigen und betonen gleichzeitig, es gehe mit den Verfassungsrevisionen vielmehr darum, die zunehmenden Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen zu regeln, und zwar mit einer harmonischen und besonnenen Weiterleitung der bestehenden Gesetzgebung. Die Vereinheitlichung sei aber allen voran eine Notwendigkeit der Zeit. Angesichts der immer enger werdenden wirtschaftlichen und privaten Beziehungen zwischen den Kantonen gelte es, den «grossen Nachteil zu beseitigen, der dem Bürger bei seinen Unternehmungen [...] daraus erwächst, dass in jedem Kanton ein anderes Recht gilt» (BBI 1896 IV 735). Die Rechtsvereinheitlichung diene aber nicht nur dazu, entsprechenden Schaden zu verhindern, sondern fördere insgesamt, so der Bundesrat (BBI 1896 IV 734), die Wohlfahrt der Eidgenossenschaft. Gerade die Arbeiter, die den Kampf ums Dasein, spitzen die Sozialdemokraten (Jahresbericht 1898: 6) an die Adresse ihrer Wählerschaft zu, öfters zu einem Wohnsitzwechsel zwingen, hätten unter dem Rechtswirrwarr besonders zu leiden. Die beiden Vorlagen tragen überdies einen «Stempel der Nationalität» (Kölz 2004: 656). So preisen die Befürworter die nationbildende Wirkung der Rechtsvereinheitlichung und zeigen sich überzeugt davon, dass ein einheitliches Straf- und Zivilrecht mithilfe, nationale und sprachregionale Gegensätze zu überwinden. «Das einheitliche Recht wird», fassen die Freisinnigen ihre Position im Bund vom 7./8. November 1898 zusammen, «das Gefühl der Zusammengehörigkeit unter den Schweizern kräftigen. Es wird die Selbstständigkeit der Eidgenossenschaft vermehren und ihre Unabhängigkeit gegen unberechtigte Einflüsse fremder Rechte sicherstellen. Es wird die Wohlfahrt des ganzen Landes mächtig fördern.»

Von der Vereinheitlichung des Strafrechts erwarten die Befürworter insbesondere einen verbesserten und wirksameren Kampf gegen Verbrechen und als Folge davon eine Abnahme der Deliktzahlen. «Der Kampf gegen das Verbrechen kann nur mit der Waffe des einen, eidgenössischen Strafrechts erfolgreich geführt werden», wirbt die NZZ am

7.11.1898. Zudem schade die Ungleichheit der Strafgerechtigkeit dem Ansehen des strafenden Landes: Ein einheitliches Strafrecht sei denn auch, so die NZZ weiter (ebd.), «ein Postulat der wahren Gerechtigkeit». Beim Zivilrecht stellen die Befürworter die einheitliche Regelung des Familien- und Eherechts sowie des Erbrechts in den Vordergrund und geben sich überzeugt, dass dank solcher Rechtsvereinheitlichungen das allgemeine sittliche Bewusstsein steige.

ERGEBNIS

Volk und Stände stimmen den beiden Verfassungsrevisionen deutlich zu, der Vereinheitlichung des Zivilrechts mit 72,2% Ja, jener des Strafrechts mit 72,4%. In den französischsprachigen Kantonen Genf, Waadt und Neuenburg sowie im Tessin, wo die Stimmbürger den Vorlagen skeptischer gegenüberstehen, nehmen allerdings fast ausschliesslich die Anhänger der Vorlage am Urnengang teil (Funk 1925: 101). Entsprechend liegt die Stimmbeteiligung hier weit unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 52,8%. In Neuenburg und im Tessin gehen gar nur 22,0% bzw. 24,0% der Stimmberechtigten an die Urne. Abgelehnt werden die Vorlagen in den beiden zweisprachigen Kantonen Freiburg und Wallis sowie in den katholischen Hochburgen der Innerschweiz (Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden) und in Appenzell Innerrhoden, das zusammen mit Uri die tiefsten Zustimmungsraten aufweist; nur gut jeder fünfte Stimmende befürwortet hier die Rechtsvereinheitlichung.

QUELLEN

BBI 1896 IV 733; BBI 1898 IV 13. NZZ 7.11.1898, Bund 7./8.11.1898. Funk 1925: 100–102, His 1938: 112–113, Kölz 2004: 655–658.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website www.swissvotes.ch.