

Abstimmung vom 14.1.1866

Das einzige Ja von 1866: Freie Niederlassung für Juden

Angenommen: Gleichstellung der Juden und Naturalisierten mit Bezug auf Niederlassung

Christian Bolliger

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: Bolliger, Christian (2010): Das einzige Ja von 1866: Freie Niederlassung für Juden. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 21–23.

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

VORGESCHICHTE

Die Bundesverfassung von 1848 gewährleistet die Niederlassungsfreiheit für Schweizer Bürger auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft unter der Bedingung, dass sie einer christlichen Konfession angehören. Diese Bestimmung, die insbesondere rund 4000 Schweizer Juden die freie Niederlassung verwehrt, ist nach Ansicht des Bundesrates und des Parlaments Mitte der 1860er-Jahre im europäischen Vergleich rückständig. Den unmittelbaren Auslöser für die Revision der Bestimmungen zur Niederlassungsfreiheit bildet der Abschluss von Verträgen mit Frankreich zur Handels- und Niederlassungsfreiheit im Jahre 1864. In diesen Verträgen gesteht die Eidgenossenschaft französischen Staatsbürgern ungeachtet ihrer Religionszugehörigkeit die Niederlassungsfreiheit zu und benachteiligt somit die nicht christlichen Schweizer. Bei der Genehmigung dieser Verträge lädt das Parlament den Bundesrat ein, eine Verfassungsrevision vorzubereiten, welche diese Diskriminierung beseitigen soll. 1865 schlägt der Bundesrat die Erweiterung der Niederlassungsfreiheit auf alle Schweizer Bürger vor. Der Versuch, all jene Kantone zu einer freiwilligen Erweiterung zu bewegen, welche die Niederlassungsfreiheit noch nicht in vollem Umfang gewährten, war zuvor gescheitert.

Der Bundesrat und das Parlament streichen den Konfessionspassus und weitere Einschränkungen aus der Verfassung. Die Zustimmung zur Revision im Parlament ist «ziemlich einmütig» (NZZ vom 22.12.1865).

Bundesrat und Parlament nehmen diese durch die Verträge mit Frankreich ausgelöste Revision überdies zum Anlass, die Verfassung von 1848 in weiteren Punkten zu ändern. Dabei geht es zum Teil um Punkte, die direkt mit der Niederlassungsfreiheit zusammenhängen (vgl. Vorlagen 4, 5 und 6), und zum Teil um ganz andere Themen (vgl. Vorlagen 2 und 7 bis 10; für eine synoptische Übersicht über alle Revisionspunkte vgl. BBI 1866 I 118). Keine Aufnahme finden dabei die zahlreichen von Radikalen, Demokraten und einem Teil der Konservativen unterstützten Begehren nach einer Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des Volkes, wie es sie in mehreren Kantonen bereits gibt..

GEGENSTAND

Volk und Stände können somit darüber befinden, ob die Niederlassungsfreiheit und die Gleichbehandlung in der Gesetzgebung und in Gerichtsverfahren unabhängig von der Religionszugehörigkeit gewährleistet sein sollen, oder ob dies weiterhin nur für Angehörige christlicher Konfessionen garantiert ist (Art. 41 und 48 BV). Mit ihrer Zustimmung zur Revision schaffen sie auch die einschränkende Bestimmung ab, wonach von der sich niederlassenden Person der Nachweis verlangt werden kann, dass sie «sich und seine Familie zu ernähren im Stande sei». Eingebürgerte Schweizer müssen für die Niederlassung nicht mehr belegen, dass sie mindestens fünf Jahre im Besitz eines Kantonsbürgerrechts waren.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Im Zentrum der Debatte um diesen Revisionspunkt steht die Frage, ob der Ausschluss der Juden von der Niederlassungsfreiheit abgeschafft werden soll. Die Befürworter betonen wie schon im Parlament, «dass

diese Ausnahme der Verfassung eines freien Landes übel anstehe und dass es in heutiger Zeit keinen rechten Sinn mehr habe, die bürgerlichen Rechte vom Bekenntnis des religiösen Glaubens abhängig zu machen». Ausser Spanien sei die Schweiz das letzte Land, welches Juden noch «ausnahmsweise behandelt». Sie versuchen das gängige Vorurteil zu entkräften, die Juden seien Schacherer, und argumentieren, gerade durch die Verwehrung der Niederlassungsrechte seien die Juden dazu gezwungen gewesen, sich «dem kosmopolitischen Handel» zuzuwenden, anstatt Berufe anzunehmen, die einen «festen Sitz» voraussetzen (NZZ vom 22.12.1865). Es kann angenommen werden, dass die Gleichstellung der Juden in der freisinnigen Parteifamilie (Radikale, Demokraten, Liberale) mehrheitlich unterstützt worden ist.

Katholisch-konservative Gegner in der Deutschschweiz bemängeln, dass der Schweiz durch die Ausdehnung der Niederlassungsfreiheit der «Charakter des christlichen Staats» verloren gehe (Kaiser 1873: 32). Ansonsten kritisieren die Gegner weniger die materiellen Bestimmungen der Vorlage selbst als vielmehr ihr Zustandekommen als Folge der Verträge mit Frankreich, die als verfassungswidrig eingestuft werden. Dieses Vorgehen solle nicht nachträglich sanktioniert werden: «Das Volk lässt sich einfach nicht zwingen, seine Verfassung zu ändern, weil es den Bundesbehörden gefallen hat, mit dem Ausland einen solchen Vertrag zu machen, ohne das Volk zu fragen», prophezeit die Luzerner Zeitung im Vorfeld der Abstimmung (23.12.1865).

Ohnehin sind alle Abstimmungen der Revision von 1866 geprägt von einem pauschal geführten Abstimmungskampf für oder wider die gesamte Revision, der zu einer eigentümlichen gegnerischen Koalition führt: «Den Radikalen und Demokraten ging sie zu wenig weit, den Katholiken und französischsprachigen Föderalisten war sie zu zentralistisch, die Ostschweizer waren aufgebracht gegen die <Bundesbarone> oder <Eisenbahnbarone>, die eben erst dem Gotthardbahnunternehmen den Vorzug vor einer bündnerischen Alpenbahn gegeben hatten» (His 1938: 85–86).

Ein Teil der Gegner wirft der Revision ein Zuviel an Zentralismus vor und kritisiert die Aufteilung der Abstimmung auf separate Vorlagen. Weiter bemängeln sogar Katholisch-Konservative im Einklang mit Vertretern der Radikalen und der Demokraten, dass die vorgebrachten Begehren für eine Ausdehnung der Mitbestimmungsrechte des Volks nicht erhört wurden. Diesbezüglich tut sich insbesondere der Reformverein «Helvetia» hervor, der viele Deutschschweizer Radikale versammelt (Kölz 2004: 507–508). Diese organisieren in Chur und Langenthal Volksversammlungen gegen die Vorlage mit dem Tenor, «dem Bundesbaronthum eine deutliche, unzweifelhafte Antwort zu geben» (Nationalrat Wilhelm Klein, zitiert in Kölz 2004: 508). Sie lancieren auch eine Unterschriftensammlung zur Abberufung des Parlaments.

In der Westschweiz wird speziell bemängelt, durch die Reform würden viele Kompetenzen ohne präzise Richtungsweisungen den Bundesbehörden zugewiesen und somit dem Einfluss der Kantone und des Volks entzogen. Gleichzeitig befürchteten die Westschweizer, dass ihre an den französischen Code Civil angelehnten Gesetze «durch solche mit germanischen Anschauungen verdrängt werden möchten» (Kaiser 1873: 32).

Auch auf der Befürworterseite tauchen unterschiedliche Argumentationslinien auf. Der Bund plädiert für «Annahme und Fortsetzung» der als «ungenügend» bezeichneten Revision, unter anderem für die «vollständige Ausbildung der persönlichen Freiheit und die Einführung der Volksabstimmung» (Bund vom 12.1.1866). Die ebenfalls befürwortende Neue Zürcher Zeitung hingegen wirft den Gegnern der Reform Demagogie vor und argumentiert ganz im Sinne des parlamentarischen Mehrheitsführers Alfred Escher, der bei der Beratung der Revision die Vorzüge der repräsentativen Demokratie gelobt hatte: Die Volksrechte gingen «nur auf Kosten eines planmässigen nationalen Fortschritts» und der «geistigen und materiellen Entwicklung». Das Blatt sieht keinen Grund, den Befürwortern der Volksrechte mehr zu vertrauen als den «verfassungsmässigen Räten» (NZZ vom 10.1.1866). Die Gesamtheit der Vorlagen bezeichnet dieses Blatt als logische Fortbildung der Verfassung von 1848 im Bereich der individuellen Rechte. Auch der Grütliverein befürwortet die Revision insgesamt.

ERGEBNIS

Als einzige der neun Revisionsvorlagen von 1866 wird jene zur Niederlassungsfreiheit der Nichtchristen von Volk und Ständen angenommen. Der Jastimmenanteil im Volk beträgt 53,2%, 12 1/2 Kantone befürworten die Revision. Acht Kantone ermitteln ihre Standesstimme nach separaten Verfahren (vgl. Vorlage 2). Während mit Ausnahme des Wallis alle überwiegend frankophonen Kantone und auch das Tessin annehmen, ist die Zustimmung in der Deutschschweiz geteilt. Die katholischen Inner-schweizer Kantone (ausser Obwalden) sowie St. Gallen, beide Appenzell und Graubünden lehnen wie auch das protestantische Bern ab. In Genf und Neuenburg erreicht die Zustimmung mehr als 85%; in Appenzell Innerrhoden, Nidwalden und Uri sagen weniger als zehn Prozent der Stim-menden Ja zur Gleichstellungsvorlage. Vergleicht man die Zustimmung in den Kantonen mit den übrigen Vorlagen, so fällt vor allem das deutliche Ja im ansonsten überwiegend zentralisierungskritischen Kanton Waadt auf. Die Vermutung ist plausibel, dass die Unterstützung im freisinnigen Lager für die Judengleichstellung dieser Vorlage zur knappen Mehrheit verhilft (Kölz 2004: 508), während sich in den anderen Abstimmungen die unterschiedlich begründeten Neinstimmen zu Mehrheiten addieren.

QUELLEN

BBi 1865 III 33; BBi 1865 III 609–635; BBi 1865 III 641–671; BBi 1865 IV: 1; BBi 1866 I 117–127. Bund vom 12.1.1866; Luzerner Zeitung vom 23.12.1865; NZZ vom 22.12., 24.12.1865 und 10.1.1866. Kaiser 1873: 29–33. Bossard-

Borner 1998; Häberli 1949: 41–43; His 1938: 82–86; Kölz 2004: 497–512;
Külling 1977: 9–19; Weldler–Steinberg 1970: 133–147.

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