

---

Jahresabonnement (portofrei in der ganzen Schweiz): 4 Franken.  
Einrückungsgebühr per Zeile 15 Rp. — Inserate sind frankirt an die Expedition einzusenden.  
Druck und Expedition der Stämpfischen Buchdruckerei (G. Hünerwadel) in Bern.

---

## B o t s c h a f t

des

Bundesrath an die h. Bundesversammlung, betreffend die  
Begehren für Revision der Bundesverfassung.

(Vom 23. November 1866.)

---

Tit.!

Der Artikel 113 der Bundesverfassung sichert 50,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern das Recht zu, bei der Bundesversammlung das Verlangen zu stellen, daß die Frage: ob eine Revision der bestehenden Bundesverfassung stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werde. Bis anhin mangelte aber ein Gesetz, welches die Ausübung dieses Rechtes regelte, welchem Uebelstande durch die Vorlage des Gesetzentwurfs abzuhelpen beabsichtigt wird. Es hat sich nämlich gezeigt, daß über einzelne Punkte, wie dieses Recht ausgeübt werden soll, Zweifel walteten, so z. B. namentlich über die Hauptfragen, auf welche Weise der Bürger sein Verlangen kundgeben müsse, und wie lange ein einmal gestelltes Begehren in Kraft bestehe. Solche Unsicherheiten dürfen aber nicht bestehen. Der Bürger, der ein Souveränitätsrecht ausüben will, muß sicher sein, daß seine Stimme in Berechnung fällt. Wir haben es daher für zweckmäßig erachtet, wenn für die Zukunft Vorkehrung getroffen wird, daß die Sache auf eine sichere, der Freiheit und den Rechten des schweizerischen Volkes, wie der öffentlichen Ordnung und Wohlfahrt angemessene Weise geregelt wird. Wir halten aber unsere Vorlage nicht nur für sachgemäß, sondern auch für zeitgemäß. Gesetze dieser Art, welche nur die Regelung von bereits im

Grundfaze anerkannten Volksrechten bezwecken, können nicht wohl zu einer Zeit erlassen werden, in welcher eine Anzahl Bürger bereits das Verlangen für Ausübung dieses Rechtes kungegeben haben, sonst wird ein solches Gesetz nur zu leicht als ein Gelegenheitsgesetz betrachtet, welchem eher die Absicht untergehoben wird, es bezwecke mehr die Einschränkung, als eine geregelte Ausübung der Volksrechte. Gegenwärtig ist die Frage einer Volksabstimmung für Anbahnung einer Bundesrevision von keiner Seite aufgeworfen; ein aus freier Volkswahl hervorgegangener Nationalrath beginnt seine Amtsthätigkeit, in dessen Schoß, wenn Anregungen für eine Revision wollen gemacht werden, solche zuerst fallen und behandelt würden. Es ist also mit einem Wort der gegenwärtige Moment ein solcher, in welchem die eidgenössischen Rätthe in völlig freier und unbefangener Stellung dieses Gesetz berathen können.

Nach diesen allgemeinen Bemerkungen wollen wir noch Einiges über die hauptsächlichsten Bestimmungen des Entwurfes beifügen.

Was vorab die Frage betrifft, auf welche Weise die Stimmen für Verlangen einer Volksabstimmung sich geltend machen sollen, so haben wir es am Einfachsten und Natürlichsten gefunden, wenn der gewöhnliche Weg der schriftlichen Eingabe eingeschlagen wird, ein Weg, der bereits in vielen kantonalen Verfassungen seine Aufnahme gefunden hat. Die Bürger sind sich daran gewöhnt, auf diese Weise ihre Wünsche und Begehren den Behörden vorzulegen. Damit aber mit dem Sammeln von Unterschriften nicht Mißbrauch getrieben werden kann, so soll der Vorstand der Wohngemeinde der Unterzeichner die Unterschrift und die Stimmfähigkeit der Revisionsbewerber beglaubigen, wofür er aber keinerlei Taxen fordern darf. Wenn es auf der einen Seite nothwendig erscheint, allfälligen Unordnungen vorzubeugen, so soll andererseits der stimmberechtigte Bürger, der von einem ihm zustehenden Souveränitätsrecht Gebrauch machen will, von daher nicht auch noch zu Gelddauslagen genöthigt werden.

Eine zweite, wichtige, bisher aber noch ungelöste Frage ist die: Wie lange sollen einmal gestellte Begehren Gültigkeit haben? Daß in verschiedenen Amtsperioden eingelangte Begehren nicht wohl zusammen gerechnet werden können, dürfte wohl allgemein angenommen worden sein. Wie lange aber die während ein und derselben Amtsperiode abgegebenen Unterschriften Gültigkeit haben sollen, darüber konnten verschiedene Ansichten walten. Aber auch in diesem Punkte darf keine Ungewißheit sein. Es handelt sich also nur darum, den richtigen Zeitraum zu finden, der weder zu kurz, noch zu lang sein darf. Ist der Zeitraum zu kurz, so wird eine ordentliche Besprechung unter den Bürgern nicht möglich, denn erst nach und nach macht sich der größere Theil des Volkes mit einem Gegenstande von so tiefgreifender Be-

deutung vertraut. Ist aber der Zeitraum zu lange, so entstehen ebenfalls Uebelstände. Mit der Besprechung solcher Fragen ist naturgemäß eine gewisse Bewegung im Volke verbunden, die wohlthuedend und erfrischend auf das politische Leben einwirkt, wenn sie nicht allzulange dauert. Im letztern Falle wirkt sie aber störend auf die staatlichen und bürgerlichen Verhältnisse, und kann selbst unter Umständen bei ernstern Lagen gegenüber der Stellung zum Auslande bedenklich sein. Nach unserm Vorschlage ist für die Sammlung von Unterschriften jeweilen ein Zeitraum von zirka 6 Monaten gegeben, inner welchem, wenn nur etnigermassen das Bedürfnis für Anbahnung der Revision auf diesem Wege im Volke vorhanden ist, die 50,000 Stimmen ganz leicht sich finden werden. Ist aber die Neigung hiefür im Volke nicht vorhanden, so müßte eine verlängerte Agitation sowohl den Revisionsfreunden als den Revisionsgegnern lästig werden. Würde man einen längern Zeitraum als den Vorgeschlagenen annehmen, so könnte es zur Durchführung einer Bundesrevision auf diesem Wege vom Beginn der Unterschriftensammlung bis zur Annahme und Inkrafttretung der neuen Verfassung leicht über ein Jahr gehen, was nicht gut wäre.

Ähnliche Bestimmungen, wie wir in den Entwurf aufgenommen, finden sich auch in verschiedenen Kantonsverfassungen. So sagt die Verfassung des Kantons Luzern im Art. 33: „Wenn von einer ordentlichen Versammlung des Großen Rathes bis zur folgenden 5000 stimmfähige Einwohner durch amtlich beglaubigte und gemeindeweise geordnete Unterschriften bei dem Großen Rathe das Begehren stellen, daß über die Vornahme einer Verfassungsrevision in allen Gemeinden des Kantons abgestimmt werde, so hat der Große Rath binnen 4 Wochen die Volksabstimmung über Revision mittelst geheimen Stimmenmehr in allen Gemeinden auf einen und denselben Tag zu veranstalten.“

Der Art. 116 der Verfassung des Kantons St. Gallen bestimmt: „Wenn von einer ordentlichen Versammlung des Großen Rathes bis zur andern 10,000 Bürger, entweder durch amtlich beglaubigte Unterschriften oder abgezählt an gesetzlich gehaltenen Bürgerversammlungen, bei dem Großen Rathe das Begehren stellen, daß über die Vornahme einer Verfassungsrevision abgestimmt werde, so hat der Große Rath ohne Verzug diese Volksabstimmung in den politischen Gemeinden auf einen und denselben Tag zu veranstalten.“

Die Verfassung des Kantons Bern kennt das Verlangen einer Volksabstimmung über die Frage der Verfassungsrevision und der außerordentlichen Gesamtterneuerung des Großen Rathes. Ein Gesetz regelt die Ausübung dieser Rechte und bestimmt, daß in beiden Fällen 8000 Stimmen in dem Zeitraum vom ersten bis letzten Tage je eines Monats

das Begehren stellen können; eine Zusammenzählung der in verschiedenen Monaten eingelangten Begehren findet nicht statt. Die Abgabe des Verlangens muß durch jeden einzelnen Berechtigten persönlich bei dem Vorstande der Einwohnergemeinde abgegeben werden.

In Obwalden und Glarus werden Begehren über Revision der Verfassung jeweilen nur der ordentlichen Landsgemeinde zur Abstimmung vorgelagt.

Die Verfassung von Neuenburg fordert für das Verlangen einer Volksabstimmung über Vornahme oder Nichtvornahme einer Verfassungsrevision die gehörig legalisirten Unterschriften von 3000 Bürgern.

In den Verfassungen von Freiburg und Wallis ist das Recht, eine Revisionsabstimmung zu verlangen, 6000 Bürgern eingeräumt. Ein Gesetz setzt aber die Art und Weise fest, wie das Begehren gestellt werden muß.

Diese wenigen Auseinandersetzungen dürften genügen, unsern Vorschlag zu rechtfertigen. Die übrigen Bestimmungen des Gesetzes bedürfen keiner nähern Besprechung; sie sind selbstverständlich.

Wir möchten Ihnen die Annahme des vorgeschlagenen Gesetzes empfehlen, und benutzen diesen Anlaß, Sie, Tit., unserer vollkommensten Hochachtung zu versichern.

Bern, den 23. November 1866.

Im Namen des Schweiz. Bundesrathes,

Der Bundespräsident:

**J. M. Anüfel.**

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

**Schieß.**

## **Botschaft des Bundesrath an die h. Bundesversammlung , betreffend die Begehren für Revision der Bundesverfassung. (Vom 23. November 1866.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1866
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	52
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.12.1866
Date	
Data	
Seite	207-210
Page	
Pagina	
Ref. No	10 005 301

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

# Schweizerisches Bundesblatt.

XXII. Jahrgang. II.

Nr. 25.

25. Juni 1870.

---

Jahresabonnement (portofrei in der ganzen Schweiz): 4 Franken.  
Einrückungsgebühr per Zeile 15 Rp. — Inserate sind franko an die Expedition einzusenden.  
Druck und Expedition der Stämpfischen Buchdruckerei (S. Hünerwadel) in Bern.

---

## Botschaft

des

Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend die  
Revision der Bundesverfassung.

(Vom 17. Juni 1870.)

---

### Tit. I

Am 14. Januar 1866 wurden dem Schweizervolke und den Kantonen neun Abänderungen der bestehenden Bundesverfassung zur Abstimmung vorgelegt. Von diesen neun Punkten erhielt nur einer die erforderliche Mehrheit; dagegen vereinigten sich auf eine Anzahl anderer Punkte große Minderheiten. Wohl mit in Folge dieser Verumständungen verschwand die Frage der Revision nicht von der Tagesordnung und es traten bald neue Begehren auf. Durch Petition des Handwerks- und Gewerksvereins von Glarus wurde größere Einheit im Gebiete des Niederlassungswesens und des freien Verkehrs, durch eine solche des schweizerischen Juristenvereins und eine Adresse des Großen Rathes des Kantons Aargau Einheit des Rechts verlangt; ein mißlungener Versuch eines Konkordates führte zu vielfachen Wünschen nach einem sachbezüglichen Bundesgesetze; der vom schweizerischen Militärdepartement ausgearbeitete Entwurf einer neuen Militärorganisation ließ eine Revision der Bestimmungen der Bundesverfassung über diese Materie als nothwendig erscheinen; Eingaben mehrerer Kantonsregierungen verlangten Aufhebung der Konsumgebühren; die in einer Reihe von Kantonen veranstaltete Revision der Verfassungen im Sinne einer Entwicklung nach der reinen Demokratie hin führte zu Erörterungen, ob das Repräsentativsystem im Bunde nicht ebenfalls umzugestalten sei; die auf dem Konzil

in Rom zur Verhandlung gebrachten Fragen gaben den Anstoß zu Untersuchungen über das Verhältniß zwischen Kirche und Staat und veranlaßten eine Adresse einer größern Volksversammlung in Langenthal an die Bundesbehörden. So häufte sich denn auf einer Reihe von verschiedenartigen Gebieten der Stoff zu einer neuen Revision und die in der Bundesversammlung repräsentirten Hauptparteien beschäftigten sich beiderseitig in eingehendster Weise mit Revisionsprogrammen. Es bedurfte nur noch eines formellen Anstoßes, um die Frage ins Rollen zu bringen. Diesen gab bekanntlich eine Motion des Hrn. Nationalrath Nuchonnet betreffend das Ehewesen. Die Räthe faßten demzufolge unterm 23. Dezember 1869 den Beschluß:

„Die Motion des Hrn. Nuchonnet wird in dem Sinne erheblich erklärt, daß der Bundesrath eingeladen ist, bis zur nächsten Session der Bundesversammlung Bericht und Antrag zu bringen, in welcher Weise die Bundesverfassung zu revidiren sei, um sowohl die Zwecke der Motion zu erreichen, als auch überhaupt die Bundesverfassung mit den Zeitbedürfnissen in Einklang zu bringen.“

Der Bundesrath ermangelte nicht, diesem Auftrage entsprechend sich sofort mit der Frage zu beschäftigen. Die Mitglieder wurden eingeladen, die ihr Departement beschlagenden Punkte in nähere Würdigung zu ziehen und auch andere Fragen frei anzuregen. Gestützt auf die Zusammenstellung dieser Vorschläge formulirte hierauf der Bundesrath in einer Reihe sehr eingehender und doppelter Beratungen das ganze Revisionsprogramm, das er nunmehr der h. Bundesversammlung vorzulegen sich die Ehre gibt. Er hat nur noch beizufügen, daß trotzdem, daß Jedermann bekannt war, es sei der Bundesrath mit dieser Materie beschäftigt, doch auffallend wenige Kundgebungen aus dem Volke an ihn gelangten. Mit Ausnahme einer Petition des liberalen Vereins von Neutoggenburg vom 31. Januar 1870, welche Einführung des Veto verlangte, einer Petition des schweizerischen Grütlivereins, betreffend Errichtung eines Technikums, und einer Petition des Gemeinderathes Murten, um Lostrennung dieses Bezirks vom Kanton Freiburg, gingen bis zum Tage der Publikation seiner Anträge keine weitere Begehren bei ihm ein.

Die Punkte, welche vom Bundesrathe zur Revision vorgeschlagen werden, sind folgende:

### I. Militärwesen.

Die jezigen Bestimmungen der Bundesverfassung über die Organisation des Bundesheeres bringen mannigfache Uebelstände mit sich, welche aber auch so allgemein anerkannt sind, daß wir sie nur aufzuzählen brauchen, um die Aenderung der betreffenden Vorschriften zu rechtfertigen.

Nach Art. 19 der Bundesverfassung wird das Bundesheer aus den Contingenten der Kantone gebildet, die  $4\frac{1}{2}$  % ihrer Bevölkerung betragen. Da der Hauptsache nach die Truppenkörper nicht aus Mannschaften verschiedener Kantone zusammengesetzt sein sollen, so entsteht dadurch die Aufgabe, die Zahl und die Stärke der taktischen Einheiten so zu bestimmen, daß einzelne oder mehrere derselben mit jedem einzelnen der 25 Kantonscontingente zusammenfallen. In dieser Weise beruht die Organisation des Heeres auf den zufälligen und unter sich höchst verschiedenen Bevölkerungsverhältnissen der Kantone, statt auf dem Grunde der Zweckmäßigkeit, mit dem noch der weitere Umstand im Widerspruch steht, daß die Reserve nur die Hälfte des Auszuges betragen darf. Die hieraus hervorgehenden Nachteile sind folgende:

1. Bildung von Bruchtheilen taktischer Einheiten. Das Bundesheer zählt 22 halbe Bataillone und 24 einzelne Infanteriekompanien, welche lediglich zur Ausgleichung der Kantonscontingente errichtet worden sind, aus denen also bei einer rationellen Organisation ganze Truppenkörper gebildet würden.

2. Verschiedenheit der Zahl der Truppenkörper in Auszug und Reserve. Dieselbe hat den Nachtheil, daß je eine Einheit der Reserve aus den Uebertretenden zweier Einheiten des Auszuges gebildet werden muß, daß also nicht nur eine ganz neue Formation stattfindet, sondern auch eine große Anzahl von Offizieren und Unteroffizieren in der Reserve disponibel wird.

3. Verschiedene Stärke der Einheiten im Auszug und in der Reserve. Die Stärke der Reserven des Genie, der Artillerie, der Kavallerie und der Schützen ist weit unter dem Stande des Bedürfnisses und zwar lediglich darum, weil sich das letztere nicht mit den Vorschriften der Scala und dem Verhältnisse zwischen Auszug und Reserve vereinbaren läßt.

Diese Schwierigkeiten werden wesentlich vermehrt durch die Thatsache, daß in Folge der durch Art. 18 der Bundesverfassung aufgestellten allgemeinen Wehrpflicht die Zahl der in den einzelnen Kantonen eingereichten Dienstpflichtigen bei weitem höher ist, als die Stärke des auf  $4\frac{1}{2}$  % der Bevölkerung berechneten Bundesheeres. Während der Solletat des letztern 104,354 Mann beträgt, war die Zahl der effectiv Dienstthuenden am 1. Januar 1870 135,709 Mann. Die Folge davon ist die, daß ein Viertel der gesammten wehrpflichtigen Mannschaft bei der Bildung des Heeres nach Art. 19 gar nicht berücksichtigt werden darf, während derselbe Artikel es den Kantonen freistellt, ihre Ueberzähligen in die auf ganz andere Verhältnisse berechneten Truppenkörper des Auszuges oder der Reserve zuzuschieben. Aus diesem Grunde kommen in einzelnen Kantonen Bataillone von 1000, 1100, 1200, sogar 1400 Mann vor.



Da die Kantone nur die kontingentsgemäße Zahl zum Bundesheer zu stellen haben, so liegt es in ihrer Hand, je nach der Zahl der Ueberzähligen die Dienstzeit im Auszug und in der Reserve beliebig zu verlängern oder zu verkürzen. Die Differenz ist in Wirklichkeit so groß, daß einzelne Kantone nur 5 — 6, andere 11 — 12 Jahrgänge zu dem Auszug eintheilen. Es besteht also nicht bloß eine schreiende Ungleichheit in der Dienstpflicht der einzelnen Bürger, sondern auch eine sehr verschiedene Ausbildung der einzelnen Korps.

Ueber die aus dem Bundesheere austretende Mannschaft steht der Eidgenossenschaft nur in Zeiten der Gefahr ein Verfügungsrecht zu (Art. 19) und eine verfassungsmäßige Bestimmung, wonach die Kantone gehalten sind, neben den Kontingentsruppen überhaupt Landwehrkorps zu organisiren, besteht nicht. Die Verfügungen, welche das Gesez in dieser Richtung getroffen hat, beziehen sich auf das Maximum der Dienstzeit (Art. 10), die Bestimmung, daß die Landwehr mit Gewehren von eidg. Kaliber versehen sein (Art. 40), und endlich, daß dieselbe alljährlich wenigstens einen Tag zur Uebung und Inspektion zusammengezogen werden soll (Art. 66), wozu noch das Gesez vom 16. Dezember 1867 über die Bekleidung und Ausrüstung der Landwehr kommt. Alle diese legislatorischen Verfügungen beruhen aber nicht auf einer verfassungsmäßigen Anordnung. Die Kantone sind denn auch in Bezug auf die Organisation der Landwehr vollkommen frei; es bestehen Landwehrbataillone von 377 und solche von 1368 Mann; ja zwischen Landwehrbataillonen eines und desselben Kantones finden sich Differenzen von 400 und mehr Mann. — Dasselbe gilt von den Unterabtheilungen der Bataillone, von der Zahl der Offiziere und Unteroffiziere zc.. Solche Truppenkörper können nicht als organisirte und marschfähige betrachtet werden, so wenig als die in den gleichen Stärkeverhältnissen befindlichen Bataillone der Reserve. Im Kriegsfall hätte also die Eidgenossenschaft mit der Organisation zu beginnen, zu welcher sie in Friedenszeiten keine Kompetenz hat.

Die Stärke der Landwehr auf 1. Januar 1870 beträgt 66,539 Mann, also 2,8 % der schweizerischen Bevölkerung, auf deren Hülfе die Eidgenossenschaft verfassungsmäßig angewiesen ist, während ihr andererseits nicht die ausreichenden Mittel zustehen, um für die Wehrtüchtigkeit dieser Heeresabtheilung zu sorgen. Die 135,709 Mann (des Auszuges und der Reserve) dagegen, über welche die Eidgenossenschaft wirklich verfügt, sind infolge der Verfassung auf einem Fuße organisirt, welcher ein um 31,355 Mann schwächeres Heer zur Voraussetzung hat.

Diese schweren Uebelstände auf dem Wege der Verfassungsrevision zu heben, scheint uns eine dringende Pflicht der Behörden und des Volkes.

Wenn die Schweiz nie im Stande sein wird, ihr Milizheer während der kurzen Dienstzeit auf denselben Grad der Ausbildung zu bringen, wie sie sich bei den stehenden Heeren findet, so ist es gerade darum doppelte Pflicht, dasjenige nicht zu vernachlässigen, was hier wie dort in gleicher Weise und ohne Aufwendung größerer Kosten geschehen kann, nämlich für eine zweckentsprechende, einfache und feste Organisation der Streitkräfte zu sorgen und darum in erster Linie die Hindernisse wegzuräumen, welche sich der Erreichung dieses Zieles entgegensetzen. Durch die von uns vorgeschlagene Aenderung des Art. 19 glauben wir diesen Zweck zu erreichen. Während jetzt die Dispositionsbefugniß des Bundes sich auf  $4\frac{1}{2}$  % der Bevölkerung beschränkt, stellt es die vorgeschlagene Bestimmung in der Befugniß der Gesetzgebung, alle wehrfähigen Bürger auf eine zu bestimmende Zahl von Jahren gegenüber der Eidgenossenschaft wehrpflichtig zu erklären, und demnach auch die jezige Landwehr dem Bundesheere einzuverleiben.

In Bezug auf die Eintheilung des Bundesheeres in verschiedene Altersklassen (Auszug, Reserve, Landwehr) läßt der Vorschlag eben so freie Hand wie für die Bildung der einzelnen Truppenkörper. Dabei gehen wir von der Ansicht aus, daß wenn auch die taktischen Einheiten im großen Ganzen aus Mannschaften derselben Kantone gebildet werden sollen, nach dem Wortlaute unseres Vorschlages der Bund berechtigt sein wird, einzelne Truppenkörper aus Mannschaften verschiedener Kontingente zu formiren, wie dieß übrigens schon durch die jezige Organisation geschehen ist.

Da es den Kantonen freigestellt bleibt, die Zahl der Dienstjahre, welche das Gesetz für das Bundesheer aufstellen wird, zu verlängern, indem entweder jüngere Depotklassen oder kantonale Landwehren errichtet werden, muß dem Bunde das Recht gewahrt bleiben, wenn er es für nöthig findet, auch über diese Altersklassen, wie überhaupt über alle in dem Bundesheer nicht inbegriffenen Streitkräfte der Kantone zu verfügen. Der neue Artikel 19, indem er alle Wehrpflichtigen der einzelnen Kantone für eine bestimmte Zeit dem Bundesheere einreicht, beabsichtigt damit keineswegs die bisherige Militärhoheit der Kantone zu beschränken, diese soll vielmehr inner den Grenzen der auf der Verfassung und der eidgenössischen Gesetzgebung beruhenden Verfügungen der Bundesbehörden gewahrt bleiben, was wir im Schlußsatz des vorgeschlagenen Artikels ausdrücklich aussprechen zu müssen glaubten.

Weitere Aenderungen an den militärischen Bestimmungen der Bundesverfassung vorzuschlagen, hielten wir nicht für notwendig. Die Hauptbedingungen einer gedeihlichen Entwicklung unseres Heeres beruhen in einer gehörigen Organisation und in einem zureichenden Unterricht. Für die erste soll der neue Vorschlag die Möglichkeit bieten, für den letztern kann auf dem Wege der Gesetzgebung das Nöthige geschehen,

da dem Bunde durch Art. 20, Lemma 3, das Recht eingeräumt ist, die Zentralisation des Unterrichts weiter zu entwickeln und demnach auch auf die gesammte Infanterie auszudehnen.

## II. Schutz der Waldungen.

Die systematische Erhaltung und Wiederherstellung der Gebirgswaldungen ist eine Angelegenheit von allgemeinstem Interesse.

Die wiederholten Untersuchungen von gemeinnützigen Gesellschaften, Kantonen und Bund, die Untersuchungen namentlich, welche nach den großen Ueberschwemmungen von 1834, 1839 und 1868 angeordnet worden sind, haben zur Evidenz bewiesen, daß die an Umfang und Intensivität zunehmenden Verheerungen unserer Flüsse und Wildbäche mit der Entwaldung der Gebirge aufs Allerengste zusammenhängen.

Würden unter der sorglosen Behandlung der Bergabhänge und der Waldungen in den Quellengebieten der Flüsse und Wildbäche nur die Korporationen und Gemeinden zu leiden haben, welche deren Besitzer sind, so wäre wohl Grund da, den Mangel an Einsicht und Vorsorge für ihre und ihrer Nachkommen Interessen zu beklagen, und Veranlassung, dieselben wo möglich eines Bessern zu belehren, aber schwerlich würde sich der Bund bewogen finden, die Befugniß zu verlangen, zur Hebung solcher partikularen, lokalen Uebelstände intervenirend einzutreten. Die fraglichen Uebelstände haben aber einen ganz andern Charakter und eine ganz andere Tragweite. Sorglosigkeit und Raubwirthschaft in den Waldungen des Gebirges reichen mit ihren verhängnißvollen Folgen weit über das Gebiet, wo sie begangen werden, hinaus, ziehen andere Gemeinden, andere Gebiete, andere Kantone mit in den Kreis des Verderbens und bereiten Katastrophen vor, unter denen das ganze Land erbebt. Unter dem Eindruck solcher Erfahrungen hat sich die öffentliche Stimme des Landes mit aller Entschiedenheit dafür erhoben, daß das allgemeine Interesse in geeigneter Weise gewahrt werde und daß in diesem für die Landeswohlthat so wichtigen Gebiete, wo, ähnlich wie bei Seuchen, eine Gemeinde von der andern, ein Kanton von dem andern abhängig ist und nur einheitliche Maßregeln Allen den nöthigen Schutz bieten können, der Bund helfend einschreite. Diesem Vorgehen des Bundes wurde dringend gerufen in der Konferenz der Kantone nach den Wasserverheerungen von 1868, in den Berichten der Experten, in der Versammlung der schweizerischen gemeinnützigen Gesellschaft, des schweizerischen Forstvereins, von der h. Bundesversammlung selbst, welche schließlich den Bundesrath einlud, der Frage, wie durch eine bessere Forst- und Flußbaupolizei in den Hochgebirgen den großen Wasserverheerungen begegnet oder dieselben gemildert werden könnten, seine ernste Aufmerksamkeit zuzuwenden.

Soll auf diesem Gebiet geholfen werden können, so ist nothwendig, daß dem Bunde ein Aufsichtsrecht über die Forstwirthschaft in dem Hochgebirge zuerkannt und die Befugniß gegeben werde, neben materieller Hülfeleistung, wozu er schon durch Art. 21 ermächtigt ist, auch durch gesetzgeberische Maßnahmen die vorhandenen Uebelstände zu bekämpfen. Es kann sich bei den letztern nicht darum handeln, die Forstgesetzgebung an den Bund zu übertragen, wohl aber, auf dem Wege der Bundesgesetzgebung für die Forstwirthschaft und Forstpolizei in dem Gebirge bestimmte Grundsätze aufzustellen, welche von der Forstgesetzgebung der Kantone zu beachten und von der Administration der Kantone unter der Ueberaufsicht des Bundes zu vollziehen sein werden.

Diese Befugniß des Bundes will der vorgeschlagene Artikel nicht weiter ausdehnen, als unumgänglich nothwendig ist. Er will nicht alle Waldungen in den Bereich der Bundesaufsicht ziehen, sondern nur die Gebirgswaldungen und unter diesen auch nur die, welche auf den Stand der Flüsse und Wildbäche, die einen gefährlichen Charakter haben und deren systematische Verbauung der Bund unter Anwendung des Art. 21 der Bundesverfassung als öffentliche, im Interesse der Eidgenossenschaft liegende Werke anerkannt hat oder anerkennen wird, einen mittelbaren oder unmittelbaren Einfluß auszuüben vermögen.

Wenn der Artikel nur von der Erhaltung und Wiederherstellung der Waldungen spricht, und nicht auch von der Verbauung der Flüsse und Wildbäche, so liegt der Grund hievon darin, weil bedeutendere Gewässerkorrekturen und Flußverbauungen nicht sowohl durch gesetzliche Vorschriften, als vielmehr durch Herbeischaffung der finanziellen Hilfsmittel zu erreichen sind, wozu überall da, wo größere Interessen in Frage liegen, der Art. 21 dem Bund die erforderliche Mitwirkung und Hülfeleistung jetzt schon möglich gemacht hat und auch ferner möglich machen wird. Und andererseits läßt sich nicht verkennen, daß direkte schädigende Einwirkungen von Privaten, Korporationen und Gemeinden auf Flüsse und Wildbäche in weit geringerem Maße vorkommen können, als dieß in Betreff der Waldungen der Fall ist, schützende Gesetzesbestimmungen also in Bezug auf Flußbau weniger nothwendig erscheinen als in Bezug auf Waldwirthschaft und Forstpolizei.

### III. Freier Verkehr.

Die Bundesverfassung von 1848 begnügte sich, im Art. 29 anschließend an den § 11 des Bundesvertrages von 1815 lediglich den freien Handel von Kanton zu Kanton zu gewährleisten und in Bezug auf die Freiheit der Gewerbeausübung in Art. 41 Ziff. 4 solche den Niedergelassenen zuzusichern.

Der Bundesrath hat indeß schon bei der Revision von 1865 darauf hingewiesen, daß diese Beschränkungen der Freiheit der Arbeit und des Verkehrs sich nicht mehr rechtfertigen. Die Beseitigung der Verkehrsschranken im Innern und die Verlegung der Zölle auf die Grenzen haben die Schweiz zu einem einheitlichen Arbeitsgebiete gestattet, in welchem auch dem Arbeiter selbst die freieste persönliche Bewegung in der Arbeitsübernahme gestattet sein muß. Ein entgegen-gesetztes Verfahren führt zu stoßenden Ungleichheiten. Es gibt eine Anzahl von Gewerben, welche ihre Produkte auf einem beliebigen Punkte des Landes fabriziren und von diesem aus alle andern Gegenden versorgen können. Bei andern Gewerben aber, wie z. B. bei den meisten mit Bauten und größern Konstruktionen zusammenhängenden Berufen, aber auch noch bei gewissen Kleingewerben, bei welchen die Arbeiter auf die sog. Stör gehen, wird das Produkt auf dem Plage gefertigt, für welchen es bestimmt ist, und es muß somit der Arbeiter sich dahin begeben. Es läßt sich nun gewiß kein vernünftiger Grund anführen, warum dort Freiheit und hier Beschränkung der Arbeitsberechtigung eintreten soll.

Auch andere Ungleichheiten, bei denen es auf Begünstigung der Kantonseinwohner gegenüber andern Schweizerbürgern abgesehen ist, bestehen in den Kantonen noch vielfach. Man hindert kantonsfremde Handwerker in der Ausübung ihres Berufes; Zunftzwang ist noch gestattet; Erwerbung von Liegenschaften allen nicht Niedergelassenen untersagt; Einfuhr gewisser Handwerksartikel verboten; selbst Fleisch und Brod dürfen von Außen nicht in einzelne Städte gebracht werden; kantonsfremden Führern wird die Ausübung ihres Gewerbes verweigert, fremden Kutschern der Gewerbsbetrieb außerordentlich erschwert u. s. f.

Allen diesen Ungleichheiten und theilweisen Abnormitäten wird nur begegnet durch die Aufstellung des Grundsazes, daß die Freiheit des Handels und Verkehrs, worunter der Verkehr mit unbeweglichem, wie mit beweglichem Gute verstanden ist, sowie das Recht freier Berufs- und Gewerbsausübung jedem Schweizerbürger im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet sein soll. Wenn irgend ein Recht als Grundrecht bezeichnet und mit dem vollen Schutz des Bundes versehen werden darf, so ist dieß gewiß der Fall für das Recht der freien Arbeit und des freien Verkehrs.

Dieses wurde auch in den Kommissionsberichten der beiden Rätthe im Jahr 1865 anerkannt; allein diese Kommissionen fanden dann, es sei die Ausführung des Grundsazes wegen der Besteuerungsfrage nicht thunlich. Der Bundesrath kann diesen Einwurf nicht als stichhaltig betrachten. Die Frage der Besteuerung der Gewerbetreibenden ist eine sekundäre Frage, die jeder Kanton lösen mag, wie er gut findet; es rechtfertigt sich aber gewiß nicht, dem Schweizerbürger sein alternativ-

lichstes Recht zu verkümmern, bloß weil der Kantonal-Fiskus einige Schwierigkeiten hat, alle Gewerbetreibenden zur Besteuerung heranzuziehen. Um übrigens alle Zweifel zu beseitigen, daß es darauf abgesehen sei, das bezügliche Besteuerungsrecht der Kantone zu beschränken, schlägt der Bundesrath vor, solches in dem Verfassungsartikel selbst ausdrücklich vorzubehalten.

Die Kantone können sich in weit den meisten Fällen leicht helfen durch Ausgabe von Patenten für den mehr vorübergehenden Erwerb, wie solches schon jetzt geschieht. In andern Fällen steht auch der Anwendung der regelmäßigen Besteuerungsweise Nichts entgegen. Wenn dadurch etwa einmal der Fall einträte, daß ein Gewerbetreibender zu einer Doppelbesteuerung herangezogen würde, so müßte allerdings eine gewisse Verständigung unter den beteiligten Kantonen über die Theilung der Steuer erfolgen; allein diese hätte keine besondere Schwierigkeiten. Wenn z. B. ein im Kanton A. niedergelassener Baumeister im Kanton B. einen großen Bau ausführt, so wird er für diese Arbeit vom Kanton B. ganz gut zur Steuer herangezogen werden können; dagegen wird er den auf diesem Bau gemachten Erwerb dem Kanton A. nicht zu versteuern haben. Es ist übrigens nicht zu befürchten, daß man in der Praxis die nöthigen Auskunftsmittel nicht zu finden vermöge, da der Scharfsinn des Fiskus bekanntlich sehr entwickelt ist. Im allersehtimmsten Falle würden einige Rekursentscheidungen der Bundesbehörden genügen, um die Auscheidung der mehrfachen fiskalischen Ansprüche zu bewerkstelligen.

Die Vorbehalte, die dem Hauptgrundsatz beigelegt werden, sind außer dem schon genannten Besteuerungsrechte so ziemlich die bisherigen und veranlassen uns zu keinen weitern Bemerkungen, da kleinere Redaktionsveränderungen keiner Erläuterung bedürfen. Die Gewerbepolizei, die mit der übrigen Polizei vielfach in engem Zusammenhange steht, kann wie diese süglich den Kantonen auch fernerhin überlassen bleiben.

Die bisherige Vorschrift, daß Verfügungen der Kantone über Ausübung von Handel und Gewerben vor ihrer Vollziehung der Genehmigung des Bundesrathes zu unterstellen seien, hat sich in der Praxis als wenig tauglich bewährt, ja verschiedenartige Verlegenheiten herbeigeführt. Statt den Bundesbehörden die Präventivcensur solcher Polizei- und Gewerbeordnungen zu übertragen und ihnen damit vor vornherein die Hände zu binden, ist es viel besser, ihnen für alle Beschwerdefälle ein freies Entscheidungsrecht zu wahren. Das betheiligte Publikum versteht es recht gut, solche Verordnungen selbst zu prüfen. Ungehöriges wird aber oft erst in der Praxis als solches erkannt.

Dagegen wünscht der Bundesrath, daß ausdrücklich gesagt werde, daß die Verfügungen der Kantone über Ausübung von Handel und

Gewerben und über Besteuerung den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen dürfen, um nicht der irrigen Meinung Raum zu geben, daß es nun ins Belieben der Kantone gelegt sei, in dieser Materie ganz willkürlich zu verfügen und auf Umwegen die durch Aufstellung des Grundsatzes beseitigten Beschränkungen wieder neu einzuführen.

Ein Spezialverhältniß veranlaßt uns noch zu einigen besondern Bemerkungen. Bekanntlich hat sich für die sogenannten wissenschaftlichen Berufsarten in den meisten Kantonen das alte, für die übrigen Berufsarten sonst meist beseitigte Zunftwesen erhalten; es wird die Ausübung dieser Berufsarten an Staatsprüfungen geknüpft und es setzt auch der Staat vielfach noch die Taxen für die zünftigen Arbeiten fest. So wird es namentlich gehalten für Menschen- und Thierärzte, Apotheker, Advokaten und Geschäftszugenten. (Man führt irriger Weise hier mitunter auch noch andere Kategorien auf, wo an die Bekleidung öffentlicher Aemter besondere Bedingungen geknüpft werden. Wo Staat oder Gemeinden öffentliche Aemter zu vergeben haben, können sie natürlich die Bedingung gewisser Fähigkeitsausweise daran knüpfen, wie der Privatmann, der eine Anstellung zu vergeben hat. Diese beiden Verhältnisse sind nicht mit einander zu verwechseln).

Das Zunftwesen gewährt den Betheiligten einen gewissen Schutz gegen Konkurrenz und ist daher bei ihnen in der Regel, trotz der damit verbundenen Beschränkungen, nicht unbeliebt, wie es denn auch auf den andern Arbeitsgebieten weniger durch den Willen der Betheiligten, als durch den Staat mit Rücksicht auf die Interessen des übrigen Publikums aufgehoben worden ist. Nichtsdestoweniger ist, wenigstens dem ärztlichen Stande, der jezige Zustand der Dinge, welcher im Grunde für alle Genossen desselben die freie Niederlassung fast zu einer Unmöglichkeit macht, so unbefriedigend erschienen, daß ein Konkordat für sogenannte Freizügigkeit angestrebt und in einem beschränktern Grade auch verwirklicht worden ist.

Bei unbefangener Betrachtung dieser Verhältnisse kann man sich gewiß der Ueberzeugung nicht erwehren, daß die Entwicklung auch auf diesen Gebieten nach der Freiheit hin drängt, und es glaubte der Bundesrath, das Recht freier Berufsausübung im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft auch für diese Berufsarten als Regel in Aussicht nehmen zu sollen.

Da indeß das unmittelbare Heraustrreten aus einem geschlossenen Raume, in dem man lange verweilt, in die freie Luft immerhin mit einigen Inkonvenienzen verknüpft ist, die Uebergangsmaßregeln als rathlich erscheinen lassen können, so glaubte der Bundesrath, es sei zwar die Regel festzuhalten, daß auch die Ausübung wissenschaftlicher Berufsarten nicht mehr auf das Gebiet einzelner Kantone beschränkt sein, sondern der

Besitz eines nach bundesgesetzlicher Vorschrift verabreichten Patentbesitzes das Recht unbeschränkter Praxis in der ganzen Schweiz gewähren sollte; daß aber den Wünschen vieler Kantone um Festhaltung des Patentensystems Rechnung zu tragen sei, allerdings in der Meinung, daß den Kantonen frei gestellt bleibe zu bestimmen, ob für die Ausübung einer solchen Berufszugart der Besitz eines Patentbesitzes erforderlich sei. Selbstverständlich hätten nach Erlaß der bundesgesetzlichen Vorschriften die Kantone dann keine neuen derartigen Patente mehr auszugeben.

Wir glauben, daß das Publikum, wie die betreffenden Kunstgenossen ihr Interesse bei einer solchen Lösung der Frage finden dürften. Das Publikum gewinnt die Möglichkeit freier Wahl der Männer seines Vertrauens, eine bessere Theilung der Arbeitskräfte und der Regel nach auch eine bessere Bedienung. Aber auch die Beteiligten befinden sich bei etwas freierer Bewegung besser. Die Erfahrung lehrt, daß bei jeder Erweiterung eines Arbeitsgebietes auch der geistige Horizont der in diesem Arbeitszweige Beteiligten sich entsprechend erweitert, höhere Bildung gesucht und gewonnen wird und auch die Einkommensverhältnisse sich günstiger gestalten. Der Gewinn ist schließlich ebenso groß für die Arbeiter wie für das Publikum. Der Bundesrath glaubt deshalb, den abgeänderten Artikel 29 als den Interessen des Landes förderlich zur Annahme empfehlen zu dürfen.

Selbstverständlich fielen in diesem Falle der zweite Satz des Art. 41 Ziff. 4 als weiterhin überflüssig dahin.

#### IV. Maß und Gewicht.

Das Maß- und Gewichtswesen in der Schweiz ist jetzt schon, kraft Art. 37 der Bundesverfassung, Sache des Bundes und der Abänderungsvorschlag zu diesem Artikel enthält in dieser Beziehung keine Neuveränderung.

Dagegen hat der genannte Artikel die Bundesgesetzgebung auf diesem Gebiete dadurch beschränkt, daß er die Wahl des Systems vorschrieb und als einzuführende Maß- und Gewichtsordnung, wenigstens der Grundlage nach, diejenige des damals zwischen einer Reihe von Kantonen vereinbarten Konkordats bestimmte.

Die vorgeschlagene neue Fassung des Artikels bezweckt, die Bundesgesetzgebung von dieser Schranke zu befreien und sie in die Möglichkeit zu setzen, das Maß- und Gewichtswesen des Landes so zu ordnen, wie die jetzigen Verhältnisse und die Interessen des schweizerischen Verkehrs dies erheischen.

Die Zeiten sind vorüber, wo es jedem größern und kleinern Staate rühmlich erschien und thunlich war, wie in Münze, so auch in Maß und



Gewicht ein eigenthümliches System aufzustellen und im Lande aufrecht zu erhalten. Die nationale Eigenliebe der Völker hat sich vollständig von diesem Gedanken zurückgezogen und Eisenbahnen und Telegraphen haben mit unwiderstehlicher Gewalt und einer auf diesem Gebiete nie erlebten Raschheit die Forderung durchgesetzt, daß in Münze, Maß und Gewicht der Verkehr der Menschen von Gebiet zu Gebiet, von Nation zu Nation, ja von Erdtheil zu Erdtheil so leicht, so einfach und so klar gemacht werden müsse, als dieß nur immerhin möglich sei.

So schnell ist in Europa diese Anschauung zur Geltung und zur praktischen Verwirklichung gelangt, daß die Schweiz mit ihrem besondern Maß- und Gewichtssystem dermalen vollständig isolirt unter den sie umgebenden großen Staaten steht, welche sämmtlich ein einheitliches Maß- und Gewichtssystem, das unter dem Namen des metrischen bekannt ist, theils eingeführt haben, theils in dessen Einführung begriffen sind.

Soweit die Vorschrift der Verfassung dieß zuließ, hat die Bundesgesetzgebung den Nachtheilen dieser Lage zu begegnen und den Bedürfnissen erleichterten Verkehrs zu entsprechen gesucht, indem der Gebrauch von metrischem Maß und Gewicht neben dem eigentlich gesetzlichen zulässig erklärt wurde.

Aber eine längere Dauer dieses Zustandes, wo zwei Maß- und Gewichtssysteme nebeneinander bestehen, alle Geschäftstätten des Landes, mehr und mehr auch die Kaufleute, Händler, Gewerbetreibenden u. s. w. die Maße und Gewichte beider Systeme haben müssen, wo trotz aller Vorschrift mit Leichtigkeit Unrichtigkeiten und Uebervortheilungen sich einschleichen können u. s. w., ist absolut unmöglich. Die Sorge für das ökonomische Wohl des Landes erheischt dringend, daß bald möglichst dieses Uebergangsstadium beendigt und mit ausschließlicher Einführung des metrischen Systems im Maß- und Gewichtswesen wieder eine feste und sichere Ordnung, die in Uebereinstimmung tritt mit derjenigen aller mit uns in lebhaftem Verkehr stehenden Länder, hergestellt werde.

Wie sehr übrigens das Schweizervolk selbst bereits diesen Ansichten huldigt, geht daraus hervor, daß der jetzt neuerdings vorgeschlagene Artikel in der Abstimmung des Jahres 1866 eine Mehrheit der Schweizerbürger auf sich vereinigte und nur daran scheiterte, daß er nicht gleichzeitig von der Mehrheit der Kantone angenommen wurde.

## V. Freie Niederlassung und Rechtsstellung der Niedergelassenen.

Art. 41 der Bundesverfassung, welcher das Recht der freien Niederlassung allen Schweizern im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet, beruht bekanntlich auf dem gleichartigen Konkordate vom 10. Juli 1819, aus welchem Umstände sich auch dessen etwas

eigenthümliche Aggregatsformation erklärt. Der Bundesrath glaubte indeß diese Form ohne materiellen Schaden stehen lassen zu dürfen, dagegen einige materielle Abänderungen empfehlen zu sollen.

Vorerst wurde wünschenswerth erachtet, die Requisite für die Niederlassung (Ziff. 1) noch mehr zu vereinfachen. Bis jetzt wurden neben dem Heimatschein oder einer andern gleichbedeutenden Ausweisungsschrift ein Zeugniß sittlicher Aufführung und eine Bescheinigung verlangt, daß der Petent in bürgerlichen Rechten und Ehren stehe. Der Bundesrath fand das Zeugniß sittlicher Aufführung entbehrlich, weil erfahrungsgemäß diese Zeugnisse in nichtsfagenden Ausdrücken ausgestellt zu werden pflegen und unzuverlässig sind. Allein er glaubte noch einen Schritt weiter gehen und vorschlagen zu sollen, auch an die Stelle der Bescheinigung des Vorhandenseins der bürgerlichen Rechte und Ehren bloß den Nachweis zu setzen, daß Petent nicht durch ein gerichtliches Strafurtheil die bürgerlichen Rechte und Ehren verloren habe. Der Unterschied besteht darin, daß bei dieser letztern Fassung auch der Fallite, so wie der Bevormundete auf freie Niederlassung in einem andern Kanton Anspruch machen kann, so daß die Niederlassung dann absolut für Jedermann frei wäre, mit einziger Ausnahme der entehrten Verbrecher für die Zeitdauer, wo die Ehrenstrafe für sie fortbesteht. Der Bundesrath glaubt, daß gerade für Falliten, sofern solche nicht als Betrüger unter die Klasse der Verbrecher fallen, das Recht, sich anderswo niederlassen zu können, sehr werthvoll sei und ihnen in vielen Fällen die Möglichkeit der Wiedererhebung gewähre, welche am Orte ihres Sturzes und Mißkredites ungedenkbar wäre, und daß es allzuhart sei, den ohne verbrecherische Schuld Gefallenen, welcher selbst nicht einmal von der Militärleistung an das Vaterland entlastet wird, dieser ihm so nothwendigen Freiheit der Bewegung zu berauben.

Entsprechend diesen Grundsätzen glaubt der Bundesrath auch die in Ziffer 6 dieses Artikels bezeichneten Ausweisungsgründe auf bloße zwei reduciren zu sollen, nämlich auf das gerichtliche Urtheil, von welchem vorauszusetzen ist, daß es mit Berücksichtigung aller dabei in Frage kommenden Verhältnisse die Ausweisung nur auf Fälle wirklicher Nothwendigkeit beschränke, und auf den Fall der Verarmung in bekanntem Zusammenhange mit dem in der Schweiz noch vorherrschenden Armenunterstützungssystem durch die Heimat. Gestrichen würde somit das Ausweisungsrecht der Polizei, wenn der Niedergelassene die bürgerlichen Rechte und Ehren verloren hat (also namentlich in Fallimentsfällen) oder sich eines unsittlichen Lebenswandels schuldig macht oder schon oft wegen Uebertretung polizeilicher Vorschriften bestraft werden mußte. Was die Ausweisung von Falliten anbetrifft, so ist es nicht gerecht, daß der Ort, wo sie fallit geworden sind und wo der Regel nach äußere Verhältnisse nicht ohne Mitschuld waren, sie nun nach Verlust ihres Vermögens

einem andern zuweisen könne, sofern nicht gleichzeitig Hilflosigkeit und Verarmung mit ihrem Fall verbunden ist. In den andern Fällen haben diese Akte der Polizei, welche sich meist nur auf ihr subjektives Ermessen gründen, schon viel Stoff zu Beschwerden gegeben und es scheint doch nicht gerechtfertigt, den Bestand eines verfassungsmäßigen Rechtes vom bloßen Belieben einer Lokalpolizeibehörde abhängig zu machen. Im Uebrigen glauben wir dann zur Beruhigung der kantonalen Behörden beifügen zu sollen, daß diese Vorschriften nur für das eigentliche Niederlassungsverhältniß Geltung hätten, während die vorbezeichneten Gründe für Beschränkung des polizeilichen Ausweisungsrechtes ihre Anwendung nicht finden könnten gegenüber dem bloßen Aufenthaltsverhältniß. Der sogenannten flottanten Bevölkerung gegenüber ist eine etwas rigorosere Handhabung der Polizei allerdings nothwendiger als gegenüber der förmlich angefessenen. Es geschieht dadurch Niemandem ein Unrecht, weil nach einem frühern Entscheide der Bundesversammlung in Betreff der Stimmberechtigung der genferischen Diensthoten Jedermann sich die Niederlassung verschaffen kann, sobald ihm das Verhältniß des Aufenthaltes nicht beliebt.

Schon bei der Revision von 1865 wurde von der Bundesversammlung bei Ziffer 4 der Satz aufgestellt, daß in Betreff des Stimmrechtes in Gemeindeangelegenheiten der niedergelassene Schweizerbürger dem niedergelassenen Kantonsbürger gleich zu halten sei. In der Abstimmung blieb der Vorschlag jedoch in Minderheit, indem sich nur 137,321 gegen 181,441 Bürger und nur  $7\frac{1}{2}$  gegen  $13\frac{1}{2}$  Kantone dafür aussprachen. Das Bedürfniß dieser Gleichstellung ist jedoch so klar, daß der Bundesrath glaubt, die Behörden sollen sich nicht entmuthigen lassen, sondern den Gedanken dem Volke nochmals vorlegen. Er glaubt indeß, noch einen Zusatz zu demselben in Vorschlag bringen zu sollen. Da es nämlich Kantone gibt, die auch dem niedergelassenen Kantonsbürger kein Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten gewähren, so würde der niedergelassene Schweizerbürger mit einer Gleichstellung in diesen Kantonen nichts erringen; ja es könnte eine solche Formulirung noch der Sache gewisse Gefahren bereiten. Die starke Opposition, die der Vorschlag in der ersten Abstimmung gefunden, läßt letzteres Bedenken nicht als ganz unbegründet erscheinen, und macht es erklärlich, daß selbst die Niedergelassenen das ihnen angebotene Geschenk als ein solches von zweifelhaftem Werthe betrachteten.

Es wäre nun unstreitig das Beste, wenn von Bundes wegen ein gewisses Maß von Rechten bezeichnet werden könnte, welche jede Gemeinde allen ihren Niedergelassenen zu gewähren hätte. Allein die Formulirung dieses Maßes hätte bei der so großen Verschiedenheit der schweizerischen Gemeindeverhältnisse solche Schwierigkeiten, daß jedenfalls für einmal davon besser abgesehen wird. Aber Einen Satz möchte der

Bundesrath in dieser Richtung doch aussprechen, den nämlich, daß der Niedergelassene in Gemeindeangelegenheiten nirgends ganz rechtlos belassen werden dürfe. Es mag jedem Kanton überlassen bleiben, nach seinen besondern Verhältnissen das Maß dieser Berechtigung selbst zu bestimmen; der Bund darf, indem er den Keim dieses erweiterten Rechtes in die Erde senkt, die Entwicklung desselben ruhig der Natur anvertrauen. Wir dürfen überzeugt sein, daß sobald die gesetzgebenden Behörden der Kantone genöthigt sind; sich mit dem Gegenstande überhaupt zu befassen, das Maß der den Niedergelassenen zu gewährenden Rechte nicht mehr allzu ängstlich abgewogen werden wird und daß der Strom der öffentlichen Meinung stark genug ist, um das einmal gegebene Bett zu erweitern, wie Zeit und Umstände solches erfordern.

Der gleiche Gedanke, welcher die Nation dazu bewog zu bestimmen, daß jeder Schweizer ein Gemeindebürgerrecht haben müsse und keiner mehr heimatlos belassen werden dürfe, führt bei den veränderten Verhältnissen der Neuzeit, wo die Heimat mehr in den Wohnsitz verlegt worden ist, dazu, neuerdings als Grundgesetz der Nation zu bestimmen, daß auch dem Niedergelassenen die Theilnahme am Wohl und Wehe seiner faktischen Heimat nicht ganz versagt werden dürfe. Die schweizerische Gemeindefreiheit wird mit Recht als die Schule und Wurzel unserer politischen Freiheit betrachtet; darum erscheint es als durchaus unzulässig, ganzen Klassen der in einer Gemeinde fest angesessenen Bevölkerung alle Rechte im Gemeinwesen vorzuenthalten oder unter den Niedergelassenen selbst wieder Kategorien von verschiedenen Berechtigten aufzustellen, je nachdem sie Kantons- oder Schweizerbürger sind. Es soll auch darin das große Prinzip des Art. 48, daß die Kantone gehalten sind, Kantons- und Schweizerbürger gleich zu halten, zu einer Wahrheit gemacht werden. Es genügt übrigens ein Blick auf das Gemeindeleben derjenigen Kantone, welche den Niedergelassenen solche Rechte schon eingeräumt haben, um Jedermann die Ueberzeugung zu geben, daß das Leben der Gemeinde dabei an Gesundheit und Frische gewinnt, und man hat niemals gehört, daß irgend ein Kanton solche Erweiterung der Rechte der Niedergelassenen bereut habe.

Falls die Gleichstellung der Schweizerbürger mit den Niedergelassenen des eigenen Kantons auch in Gemeindeangelegenheiten beliebt sollte, so wäre alsdann Art. 42 entsprechend zu vereinfachen. Die Aufstellung eines Termins für die Wartfrist wird nämlich durch Annahme des Grundsatzes der Gleichstellung überflüssig.

Bei der Revision von 1865 einigten sich die Rätthe, dem Volke als neue Ziffer 7 des Art. 41 den Satz vorzuschlagen:

„Der Bundesgesetzgebung wird vorbehalten, zu bestimmen, ob die Gesetze des Heimat- oder diejenigen des Niederlassungskantons für die

Besteuerung, sowie für die Regelung der zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen maßgebend sein sollen.“

In der Abstimmung sprachen sich 125,924 Stimmen und 9 Kantone dafür, 189,830 Stimmen und 13 Kantone dagegen aus. Trotz dieser Zurückweisung des Vorschlages sprechen viele Gründe für eine neue Erwägung desselben. Von Interesse ist, daß auch der norddeutsche Bund sich seither bewogen gefunden hat, ähnliche Bestimmungen gegen Doppelbesteuerung von Bundesangehörigen aufzustellen.

Das Uebel, um dessen Beseitigung es sich handelt, ist allbekannt und es kommen alljährlich eine große Zahl von Beschwerden darüber an die Bundesbehörden. Der Schweizerbürger hat in seiner angestammten Heimat eine letzte Zufluchtstätte und darauf gestützt, daß hierdurch der Heimat eine gewisse Haftpflicht zufällt, verlangt diese, ihre Rechte auch dann über ihre Bürger festhalten zu dürfen, wenn sie diese bürgerliche Heimat verlassen haben und ihr möglicher Weise ganz fremd geworden sind. Umgekehrt wollen aber auch Wohnsitzkanton und Wohnsitzgemeinde ihr Recht geltend machen, da in Realität sie es ja sind, welche dem Niedergelassenen den Rechtsschutz und die Vortheile eines geregelten Staatswesens gewähren.

So entspinnen sich dann auf den Gebieten des Steuerwesens, der Vormundschaft, der Ehe, des ehelichen Güterrechts, des Erbrechts, des Konkurses Konflikte zwischen dem Heimats- und Territorialrecht, in welche außer den Betheiligten auch die Staatsbehörden, ja selbst das übrige Publikum vielfach mithineingezogen wird. Da man, wenn man nicht Doppelbesteuerung, Doppelvormundschaft u. s. f. eintreten lassen will, unmöglich den Niedergelassenen unter doppeltes Recht stellen kann, so gibt es kein anderes Mittel, um aus diesen Konflikten herauszukommen, als eine klare Bezeichnung desjenigen Rechts, welches in jeder Materie den Vorzug verdient und dieses Ziel wird augenscheinlich am einfachsten erreicht durch ein über diese Materien zu erlassendes Bundesgesetz. Die Entscheidungen der Bundesversammlung haben einem solchen Gesetze bedeutend vorgearbeitet, so daß es dormalen nicht mehr so große Schwierigkeiten böte, wie vor einem Jahrzehnd, als es zum ersten Male angeregt wurde.

Die Vortheile eines in dieser Weise geregelten Rechtszustandes liegen auf flacher Hand. Der Niedergelassene wird vor Bedrückungen gesichert und damit die Niederlassung erst wahrhaft frei gemacht; das Publikum weiß, wie weit es mit dem Kantonsfremden sich einlassen und ihm Kredit schenken kann (man denke nur an die wichtigen Fragen der Handlungsfähigkeit und des ehelichen Güterrechts); die Gemeinden kommen ins Klare, wie sie sich einzurichten haben; die Kantone können ihre Gesetzgebungen den eidgenössischen Gesetzen anpassen und eine neue feste Rechtsordnung schaffen und es sinken alle diese massenhaften Kon-

flitte, in denen zuweilen große Vermögen vergeudet werden und aus denen viel Bitterkeit und Haß emporquillt. Es ist keine kleine Sache,  $\frac{1}{4}$  Million Einwohner aus den vielfachen Ungewissheiten des jetzigen Zustandes in ein einfach geregeltes Rechtsverhältniß hinüberzuführen; die etwelche Mühe wird reichlich aufgewogen durch den großen materiellen und moralischen Nutzen, der dem Lande daraus erwachsen wird.

Ohne früher schon vielfach Gesagtes hier wiederholen zu wollen, empfehlen wir daher diesen Vorschlag neuerdings zur Annahme.

## VI. Erwerb des Schweizerbürgerrechts.

Ueber diesen Punkt enthält die Bundesverfassung in Art. 43 einen einzigen Satz: „Ausländern darf kein Kanton das Bürgerrecht ertheilen, wenn sie nicht aus dem frühern Staatsverbande entlassen werden.“ Es ergibt sich daraus deutlich, daß die Aufnahme von Ausländern ins Bürgerrecht ganz ins Ermeissen der Kantone gelegt werden wollte.

Dieses Verhältniß ist im Jahre 1848 augenscheinlich mehr aus praktischen, denn aus grundsätzlichen Gesichtspunkten so geordnet worden; denn da nach Art. 42 jeder Kantonsbürger Schweizerbürger ist, so sollte der Eidgenossenschaft gewiß das Recht eingeräumt sein, bei Annahme neuer Bürger mitzusprechen, weil diese ja durch die Aufnahme in den Genuß des ganzen Umfangs derjenigen Rechte eingesetzt werden, welche die Bundesverfassung allen Schweizerbürgern garantiert. Das logisch richtige Verhältniß wäre daher ein Zusammenwirken von Bund und Kantonen bei solchen Aufnahmen.

So lange übrigens aus jener einseitigen Ordnung des Verhältnisses keine praktischen Nachteile sich ergaben, so war kein dringender Grund zu einer Aenderung vorhanden. Zwar entstanden da und dort mitunter verdrießliche Fragen mit dem Auslande, welche aus solchen Bürgerrechtsaufnahmen hervorgingen; allein es waren doch mehr vereinzelte Fälle. Im letzten Jahre mußte jedoch die Schweiz das seltsame Schauspiel erleben, daß Agenten ihr Bürgerrecht in Deutschland wie einen Handelsartikel ausboten, daß geldgierige Gemeinden daselbe wirklich massenhaft an Personen verschachteten, die sie in ihrem Leben nie gesehen, und daß Kantonsbehörden dann schwach genug waren, dieser Spekulation nicht entgegen zu treten. Die Folge war, daß ein auswärtiger Staat gegen diese Art der Umgehung seiner Militärgesetze zu Repressalien griff und die Bundesbehörden dann die sehr wenig ehrenvolle Sache auf ihre Schultern nehmen mußten.

Darüber entstand nun aber doch ein allgemeiner Schrei des Unwillens in der ganzen unbetheiligten schweizerischen Bevölkerung und man verlangte nach Abhilfe.

Diese ist indeß nicht ganz leicht. Es präsentirt sich in erster Linie das nordamerikanische System. Dasselbe ist das genaue Gegenstück des unsrigen. Während bei uns nur der Kanton das Schweizerbürgerrecht ertheilt, gibt dort der Bund allein die Naturalisation, und das Bürgerrecht des einzelnen Staates wie der Gemeinde richtet sich alsdann nur nach dem Wohnsitz.

Augenscheinlich ist dieses System für uns nicht anwendbar, es stünde auch mit der Gesetzgebung über das Heimathlosenwesen im Widerspruch. Unser Bürgerrechtssystem entwickelt sich nicht von oben herab, sondern von unten herauf. Die Grundlage ist das Gemeindebürgerrecht, Kantons- und Schweizerbürgerrecht sind mehr nur die Konsequenzen des ersten. Das Gemeindebürgerrecht aber ist nicht abhängig von dem Faktum des Wohnsitzes, sondern es haftet an der Person, es begleitet sie überall hin, geht durch Erbschaft auf die Descendenz über und ist so unabhängig von äußern faktischen Verhältnissen, ja selbst vom Staatswillen, daß die Bundesverfassung in Art. 43 sogar erklärt: „Kein Kanton darf einen Bürger des Bürgerrechts verlustig erklären.“ Bei dieser Sachlage könnte also ohne eine förmliche Umkehr aller Verhältnisse das nordamerikanische System der Naturalisation nicht adoptirt werden.

Eine Aenderung des bisherigen Systems ist daher nur insofern möglich, als man dem Bunde eine gewisse Mitwirkung bei den Bürgerrechtsaufnahmen einräumen kann. Das ist auch das logisch Richtige, weil es sich um eine Berücksichtigung der beiden Souveränitäten, des Bundes und der Kantone, handelt.

Man könnte nun glauben, es lasse sich eine solche Mitwirkung des Bundes am einfachsten so gestalten, daß dem Bundesrathe die von den Kantonen beschlossenen Bürgeraufnahmen zur Einsicht und Bestätigung vorgelegt würden. Allein bei näherem Zusehn wird man sofort erkennen, daß praktisch genommen damit der Bundesrath zur entscheidenden, weil letzten Instanz gemacht würde, so daß die Aktion der Kantone gewissermaßen unter die Obervormundschaft des Bundesrathes gestellt wäre. Offenbar geht dies nicht an und es wäre um so stoßender, als die Naturalisation in den Kantonen nur selten von den Regierungen, sondern viel häufiger von den Großen Räten, ja mitunter sogar von den Landsgemeinden selbst ausgeht.

Um die Souveränität der Kantone wirklich zu achten, muß man daher fast nothwendig die Aktion des Bundes vorausgehen lassen und überhaupt das beiderseitige Prüfungs- und Entscheidungsrecht so normiren, daß die beiden Souveränitäten sich nicht berühren. Es bietet sich in der That eine Lösung dar, welche diesen Erfordernissen entspricht. Die Naturalisation besteht nämlich aus zwei getrennten Hauptakten, einmal aus der Lösung des bisherigen Staatsverbandes und zweitens aus der

Begründung der neuen Verbindung. Man kann nun einfach bestimmen, daß die Bundesbehörden das erstere, und die Kantonalbehörden das zweite Verhältniß zu reguliren und darüber zu entscheiden haben. Diese Scheidung der Kompetenzen entspricht auch sehr gut der Natur dieser Verhältnisse. Bei dem erstern Akte kommen vornehmlich internationale Verhältnisse in Frage, deren Behandlung ja überhaupt Sache der Bundesbehörden ist, während bei dem zweiten Akte das persönliche Verhältniß des Gesuchstellers (persönlicher Werth, Erwerbs- oder Vermögenskraft, Familienverhältnisse) und die Beziehungen zu seiner künftigen Heimaten Hauptpunkt der Prüfung bildet, welche augenscheinlich besser in den engeren Kreisen der Gemeinde und des Kantons vorgenommen wird, auf die im Verarmungsfall auch die bezügliche Last fällt.

Wir schlagen daher vor, zu bestimmen, daß Ausländer, welche Aufnahme in das Schweizerbürgerrecht verlangen, zuerst die Ermächtigung des Bundesrathes nachzusuchen haben; daß aber die Prüfung dieser Behörde sich auf das Verhältniß des Gesuchstellers zu seinem bisherigen Staatsverbande beschränken und die Ermächtigung ertheilt werden soll auf den Nachweis, daß dieser Verband mit der Ertheilung des Schweizerbürgerrechts gelöst ist. Wir machen darauf aufmerksam, daß letztere Bestimmung den Bundesbehörden eine viel freiere Würdigung der einschlägigen Verhältnisse ermöglicht, als die jezige Vorschrift, nach welcher die Gesuchsteller den Nachweis zu leisten haben, daß sie aus dem bisherigen Staatsverbande „entlassen“ werden. Die Bundesversammlung hat schon im Jahr 1853 in Sachen des Hrn. Dr. Berchtold für nothwendig erachtet zu erklären, „daß die durch den Art. 43 der Bundesverfassung für Ertheilung des Bürgerrechtes an Ausländer aufgestellte Bedingung der Entlassung aus dem frühern Staatsverbande nicht bloß durch Vorlegung einer je auf die betreffende Person lautenden Entlassungsurkunde, sondern auch durch Vorbringung anderer Beweismittel, deren Hinlänglichkeit der Bundesrath jeweilen im einzelnen Falle anerkenne, als erfüllt zu betrachten sei.“ Es ist indeß wohl richtiger, den Beweis zu fordern, daß mit der Ertheilung des Schweizerbürgerrechtes der bisherige Staatsverband gelöst sei; denn es ist ja völlig gleichgültig, durch welche Mittel dieser Beweis erbracht werde. Der Bundesrath ist in Folge seines täglichen Verkehrs mit den auswärtigen Staaten in der Lage, deren Gesetzgebung und Praxis in dieser Materie und insbesondere auch die Klippen, Vorbehalte und Rückhalte (vornehmlich hinsichtlich des Militärdienstes) genauer zu kennen, als solches den Behörden der Gemeinden und Kantone möglich ist; er wird deshalb Verwicklungen, deren Verantwortlichkeit ja ohnehin auf den Bund fielen, leichter auszuweichen vermögen; es wird ihm möglich sein, den Spezialfall richtiger zu beurtheilen und manches Verhältniß selbst in viel einfacherer Weise zu erledigen, als solches jetzt zu geschehen pflegt. Auch aus diesem Ge-



sichtspunkte wird eine Centralstelle für Prüfung dieser Ausweise viel geeigneter sein.

Große Mühe wird diese Untersuchung dem Bundesrathe nicht verursachen, jedenfalls viel geringere, als die Kantonalbehörden jetzt mit der Prüfung dieser Ausweise haben. Die Naturalisationen durch Spezialakte sind in der Schweiz nicht so zahlreich, in einzelnen Kantonen kommen sie fast gar nicht vor. Naturalisationen durch Gesetze, z. B. in Folge der Geburt im Kantone, längeren Wohnsitzes u. dgl., bedürfen aber der Prüfung des Bundesrathes nicht, sondern es kann sich in diesen Fällen höchstens um die einmalige Untersuchung handeln, ob diese Gesetze den Bundesvorschriften entsprechen.

Der Bundesrath glaubt daher, daß eben so sehr die praktischen Gründe des Gewinns einer gleichmäßigen und einfachen Prüfungsweise und der Beseitigung der bisherigen Mißbräuche, wie die Logik unseres Verfassungssystems das angedeutete Zusammenwirken von Bund und Kanton empfehlen.

## VII. Recht zur Ehe.

Das Recht des Mannes, sich ehelich zu verbinden und eine Familie zu begründen, ist das erste und natürlichste aller sozialen Rechte und die Grundlage der Gesellschaft selbst; denn aus der Familie bauen sich Gemeinde, Staat und Menschheit auf.

Dessen ungeachtet sehen wir die Staatsgesetzgebung der letzten Jahrhunderte bemüht, das Recht zur Ehe mannigfaltig zu beschränken, während umgekehrt die Kirche, hierin liberaler als der Staat, sich diesen Beschränkungen abhold zeigte und dieselben, soweit nicht Ehen von Personen verschiedener Konfessionen in Frage kamen, vielfach, wie z. B. durch die Römer-Ehen, zu durchbrechen wußte.

Was bewog den Staat zu jenen Beschränkungen? Es war hauptsächlich die Furcht vor Verarmung der neu sich bildenden Familien mit ihren schweren Folgen, welche vermöge des Grundsatzes der obligatorischen Armenunterstützungspflicht der Gemeinden diese letzteren besonders befaßeten. Industrielle Thätigkeit kannte man noch wenig und landwirthschaftliche Thätigkeit vermochte nur bei größerem Grundbesitz eine zahlreichere Familie gut zu ernähren. Die Verheirathung armer Leute unter einander mochte daher den Gemeinden damals nicht ohne Grund Besorgnisse einflößen.

Dazu kam in jenen Zeiten überhaupt eine besondere Liebhaberei der herrschenden Klassen, eine vormundschaftliche Fürsorge über die untern Klassen walten zu lassen, zu verhüten, daß sie von ihren natürlichen Rechten keinen unbesonnenen Gebrauch machten. Es war dieß das System des sog. väterlichen Regiments.

Das Alles ist in neuerer Zeit anders geworden. Die Industrie hat der Arbeit gewaltige neue, fast unbeschränkte Gebiete erschlossen, so daß sich jetzt auf dem gleichen Boden, der ehemals nur kümmerlich eine dünne Bevölkerung ernährte, die doppelte und dreifache Bevölkerungszahl mit Leichtigkeit durchbringt. Der Arme hat in Folge dessen viel größere Leichtigkeit, sich empor zu arbeiten und der Besitz einer zahlreichen Familie ist in vielen Fällen statt einer Last ein Vortheil. Das System des väterlichen Regiments aber ist, nachdem es sich durch seine Allweltsregiererei zur verhaßtesten aller Regierungsformen gemacht, in den Staub gesunken und an seine Stelle ist der freie Staat getreten, welcher das Verfahren, von Staatswegen den Bürgern wegen möglichen Mißbrauchs ihre natürlichen Rechte vorzuenthalten, verabscheut und jedem Bürger überläßt, unter eigener Verantwortlichkeit sich sein Schicksal selbst zu gestalten.

Bei diesen veränderten Verhältnissen und Begriffen sind unserer Zeit vor Allem auch die obrigkeitlichen Ehebeschränkungen anstößig geworden. Die romanischen Länder, in denen allerdings die obligatorische Armenunterstützungspflicht niemals zu einer so vollen Entwicklung gelangte wie in den germanischen, brachen zuerst diese Fesseln und von den germanischen folgt nun eins um andere. In den allerletzten Jahren haben z. B. unsere deutschen Nachbarstaaten Württemberg und Baden und in gleicher Weise auch der deutsche Nordbund, gestützt auf sehr sorgfältige Detail-Untersuchungen, die Ehebeschränkungen aufgehoben. Auch im eignen Vaterlande sehen wir eine gleichartige Bewegung. Die Kantone romanischer Zunge, ob schon sonst einer Erweiterung der Bundesrechte keineswegs besonders zugethan, drängen doch so zu sagen einmüthig in diesem Stücke auf erweiterte Bundeskompetenzen und es ist, wie schon Eingang angeedeutet, daß Mißbehagen über diese Beschränkungen sogar zum formellen Anstoß der jezigen Bundesrevision geworden.

Der Bundesrath kann nicht umhin, dieses Verlangen gerechtfertigt zu finden; er selbst hat zu wiederholten Malen, so namentlich bei Anlaß des Rekurses des Anton Bisang von Escholzmatt, auf das Unhaltbare und Verwerfliche dieser Ehebeschränkungen aufmerksam gemacht. Wie bekannt, ist auch von Seiten der schweiz. reformirten Geistlichkeit eine Eingabe an die Bundesbehörden erfolgt, worin mit warmen Worten der Schaden bezeichnet ist, welcher daraus für die sittlichen Güter der gesammten Nation erwächst.

In der That mangeln hier für ein Einschreiten des Bundes die Gründe nicht. Der Bund ist wirklich theilweise schon eingeschritten, nämlich im Gebiete der Mischehen. Nachdem die Bundesgesetzgebung diese Ehen unter ihren Schutz genommen, erklärten die Bundesbehörden wiederholt, daß sie für dieselben den Grundsatz der Freiheit der Ehe in Anwendung bringen werden. Es entstand dadurch eine große Ungleich-

heit in der Behandlung der Ehesachen. Während die Kantone fortfuhren in ihren Beschränkungen bei den nicht gemischten Ehen und sich darüber beklagten, daß der Bund für die gemischten Ehen nicht ihren Weg folge, fand dieser sich nicht bewogen, um bloßer Konsequenzmacherei willen jene unnatürlichen Wege der Kantonsbehörden zu wandeln. Will man die allerdings stoßende Ungleichheit beseitigen, so bleibt daher kein anderer Ausweg übrig, als die nicht gemischten Ehen den gemischten gleich zu behandeln oder, mit andern Worten, auch bei jenen die unhaltbar gewordenen Hindernisse zu beseitigen.

Allein es sprechen noch Gründe von viel entscheidenderer Art für ein solches Vorgehen. Der jetzige Rechtszustand in Ehesachen ist eine flagrannte Verletzung eines Hauptgrundsatzes unserer Bundesverfassung, nämlich desjenigen der Gleichberechtigung aller Schweizer. Man kann formell vielleicht diesen Ausspruch kritisiren; allein die materielle Wahrheit ist doch die, daß die Ehebeschränkungen wesentlich nur gegen die ärmern Klassen der schweizerischen Bevölkerung gerichtet sind. Oder hört man etwa von Beispielen, daß die Gemeinderäthe Ehen wohlhabender Personen ihrer Gemeinde entgegengetreten, selbst in Fällen, wo es an allen sittlichen Bedingungen einer abzuschließenden Ehe fehlte, wo der schließliche Ruin der Familie ohne große Prophetengabe ebenfalls vorhergesehen werden konnte? Diese Wahrnehmung, daß das Eheverbot nur gegen die Armen gerichtet ist, erzeugt in diesen Volksklassen Bitterung. Wenn man die Beschwerden über solche Eheverweigerungen durchgeht, wird man finden, daß sie durchwegs in leidenschaftlicher Sprache gehalten sind und ihnen das Gefühl einer tiefen Kränkung zu Grunde liegt. Gesetze, die in ihrem Effekte dahinauslaufen, dem Armen ein Recht vorzuenthalten, das dem Reichen nicht beanstandet wird, sind in einem Rechts- und Freistaate durchaus unzulässig.

Ebenso gefährlich sind die Folgen jener Ehebeschränkungen für das soziale Leben. Man kann am Ende die Legalisirung der Geschlechtsverbindung durch die Ehe von Gesetzen wegen hindern; allein kein Gesetz ist stark genug, die Geschlechtsverbindung selbst zu hindern. Was sind dann die Folgen? Uneheliche Kinder und nachfolgende Entfittlichung der gefallenen Mütter. Die Kantone, in welchen die Ehebeschränkungen blühen, zeichnen sich gleichzeitig auch durch eine unverhältnißmäßige Steigerung der unehelichen Geburten. Was aber ist das Loos dieser Kinder? Die Eltern suchen sich ihrer zu entledigen und sind dazu auch halbwegs genöthigt, weil man ihnen das Zusammenleben verweigert; sie fallen daher den Gemeinden zur Last; sie bleiben verachtet und verschupft und bilden den Grundstof für ein sich regelmäßig fortpflanzendes Proletariat.

So demoralisiren diese Ehebeschränkungen gleichmäßig den Mann, das Weib und das Kind und werden zu einem sozialen Krebschaden,

den eine erleuchtete und humane Gesetzgebung möglichst radikal ausscheiden muß.

Dieses geschieht am sichersten dadurch, daß vor Allem aus das Recht zur Ehe unter den Schutz des Bundes gestellt wird und daß diejenigen Ehebeschränkungen beseitigt werden, welche aus ökonomischen Verhältnissen, früherem Verhalten oder andern polizeilichen Gründen hergenommen sind. Die Ehe selbst hat einen sittlich reinigenden Charakter; wie oft hat sich nicht früherer Leichtsin in der Ehe korrigirt, wie oft nicht die Sorge für das Wohl der Kinder die Arbeitsenergie des Vaters und der Mutter gewekt und diese selbst vor dem Versinken in Schlaraffenland und Glend gerettet? Die Gesetzgebung muß sich auf den Standpunkt erheben, daß es sich hier um den Schutz eines heiligen Menschenrechts handle, dessen Gewährung vielleicht, dessen Verjagung aber fast sicher schlechte Folgen hervorruft.

Art. 43<sup>a</sup> stellt diese Grundsätze an die Spitze und zieht dann daraus eine Reihe von Konsequenzen; es soll die Frau von Rechtswegen durch die Ehe das Heimatrecht des Mannes erwerben, so daß die eventuellen Bürgerrechtszusicherungen dahin fallen können; es sollen durch die nachfolgende Ehe die vorehelich gebornen Kinder legitimirt werden, — ein Grundsatz, der noch durch manche Kantonalgesetzgebungen in unnatürlicher Art verflaumt und deshalb scharf und bestimmt auszusprechen ist; es sollen die Brauteinzugsgebühren und andere Ehesteuern wegfallen, da der Bezug solcher Gebühren ebenso ungerecht, als irrationell ist, indem man namentlich den Aermern in demjenigen Augenblick, wo er für die Begründung seines häuslichen Herdes verhältnißmäßig größere Auslagen zu machen hat, nicht noch mit Steuern und Gebühren belasten darf.

Eine Frage, die den Bundesrath vielfach beschäftigte, war schließlich die, ob die Bundesgesetzgebung die Form der gültigen Ehe bezeichnen solle. Es wäre dabei namentlich zu entscheiden gewesen, ob die Form der zivilen oder die der religiösen Ehe oder die freie Wahl zwischen den beiden Formen zu statuiren sei. Der Bundesrath glaubte schließlich, den Entscheid über diese Fragen bei der gegenwärtigen Getheiltheit der Ansichten den Kantonalgesetzgebungen überlassen zu dürfen, jedoch mit zwei Beschränkungen: Erstlich soll die nach den gesetzlichen Formen eines Kantons abgeschlossene Ehe durch die ganze Schweiz als gültig anerkannt werden, — ein Satz, der wohl auf keine besondern Schwierigkeiten mehr stoßen kann, sobald die bisherigen Ehebeschränkungen einzelner Kantone beseitigt sind. Fürs Zweite soll nach Art. 44 Niemand in Ausübung seiner bürgerlichen Rechte zu einer religiösen Handlung verhalten werden können, d. h. es darf kein Bürger, der eine zivile Ehe eingehen will, zu einer religiösen Ehe genöthigt werden, sondern es muß jeder Kanton seinen Bürgern auch den Abschluß einer

zivilen Ehe ermöglichen. Dem entsprechend wird sodann auch noch in Art. 53 bestimmt, daß in Ehefachen Niemand gehalten sei, sich einem geistlichen Richter zu unterwerfen, was als eine natürliche Konsequenz des vorhergehenden Satzes bezeichnet werden kann.

Der Bundesrath setzte einen gewissen Werth darauf, die ganze Materie in der Verfassung so zu ordnen, daß der Erlaß eines weitern Gesetzes darüber nicht nothwendig ist. Sollte die Bundesversammlung diesen Standpunkt nicht theilen, so möchte es passend sein, die Bezeichnung der Ehehindernisse und diejenige der für den Abschluß der Ehe gültigen Form einem Spezialgesetze vorzubehalten. Unter allen Umständen aber wird es nothwendig sein, die Bundesintervention auf den Schutz des Rechts zur Ehe zu beschränken, die weitere Gesetzgebung über das Eherecht selbst aber den kantonalen Zivilgesetzgebungen auch fernerhin zu überlassen.

### VIII. Religiöse Verhältnisse.

Als bei der Bundesrevision des Jahres 1865 die Niederlassungsfreiheit auf die Schweizerbürger aller Glaubensbekenntnisse ausgedehnt wurde, kam in Verbindung damit die Frage zur Sprache, ob nicht auch Glaubensfreiheit für Jedermann und Kultusfreiheit für alle Religionsgenossenschaften gewährt und überhaupt das bürgerliche Recht vom Religionsbekenntnisse unabhängig erklärt werden solle. Die Bundesversammlung bejahte die Frage; dagegen wurde sie bei der Abstimmung verneint und zwar von 162,992 Bürgern und 11 Kantonen gegenüber 157,629 bejahenden Bürgern und 11 bejahenden Kantonen.

Trotzdem daß dies eine formelle Niederlage war, so war durch die der Mehrheit ganz nahe kommende Minderheit doch angedeutet, daß der endliche Sieg diesen Prinzipien zufallen werde. Man darf nicht vergessen, daß, wenn auch die Schweiz das Land der politischen Freiheit ist, doch die religiöse Freiheit von jeher durch Gesetz und Sitte sehr beschränkt in ihr war. Seit der Glaubensspaltung wurde unser Land ja durch mannigfache, blutige Kämpfe zwischen den Konfessionen zerrissen und Unstände zwischen Staat und Kirche sind bis auf den heutigen Tag in vielen Kantonen an der Tagesordnung geblieben. Der Gedanke der religiösen Freiheit entstand in dem freien Lande jenseits des Oceans; er kam als ein fremder, mit vielem Mißtrauen angesehener Gast nach dem alten Europa zurück und auch da nicht zum ersten in unsere Thäler. Allein jene Abstimmung von 1866 beweist, daß er trotz seiner fremdartigen Abstammung doch Wurzeln zu fassen vermochte und daß ein großer Theil unsers Volkes zum Bewußtsein durchgedrungen ist, daß die politische und die religiöse Freiheit Schwestern seien, welche sich ohne großen beiderseitigen Schaden nicht trennen lassen.

Seit jener Abstimmung des Jahres 1866 sah aber die Welt ein merkwürdiges Ereigniß, welches Aller Augen auf diese religiösen Fragen hinwendete, nämlich das noch jetzt tagende Konzil in Rom.

Der Zweck dieses Konzils liegt gegenwärtig ziemlich unverhüllt da. Es werden namentlich drei Dinge angestrebt: die innere Kräftigung und einheitliche Zusammenfassung der Kirche; die Uebertragung dieser verstärkten kirchlichen Gewalt in eine einzige Hand und die Verwendung dieser potenzirten Macht gegen den Staat, die Wissenschaft und die Andersgläubigen. Der erste Zweck soll erreicht werden durch die Reform der innern Disziplin; der zweite durch die Infallibilitätserklärung des Papstes; der dritte durch die Dogmatisirung des Syllabus. Es läßt sich nicht bestreiten, daß dieser Plan in einem großartigen Styl angelegt ist, selbst wenn man ihn auch nur als eine Kopie eines vor bald tausend Jahren von gleicher Seite entworfenen Planes aufzufassen gewillt ist. Der unbefangene Denker wird ihm zwar kaum einen dauernden Erfolg zu prognostiziren vermögen; allein es kann sich auch kaum Jemand darüber täuschen, daß der nächsten Zeit in dieser Richtung schwere innere und wohl auch äußere Kämpfe bevorstehen und dem Staate nichts anderes übrig bleibt, als sich gegen diese Gefahren ebenfalls zu waffnen.

Aber in welcher Weise soll dieß nun geschehen? Soll der Bund der Kirche den Krieg erklären, den Gesandten des päpstlichen Stuhles verjagen, die ehemaligen Badener Konferenzbeschlüsse dogmatisiren, die Klöster aufheben, der Kirche die jezigen Mittel zum Lebensunterhalt entziehen u. dgl.? Es mangelt nicht an Stimmen, welche diese Mittel als die für die Situation geeignetsten empfehlen. Wir haben indeß in der Schweiz die Erfahrung bereits gemacht, daß dieselben zwar geeignet sind, die Eidgenossen unter einander zu verfeinden, daß dagegen der beabsichtigte Zweck dadurch sehr wenig erreicht wird.

Der Bundesrath glaubt, es gebe ein besseres Mittel zur Beseitigung der drohenden Gefahren, zugleich ein solches, das Allen gerecht ist und Niemandem weh thut, nämlich die Proklamirung der religiösen Freiheit.

Dieser Gedanke wird oft übersezt in den verwandten der Trennung der Kirche vom Staate. Indeß wird man doch gut thun, sich durch letztere Formel nicht zu irrigen Konsequenzen hinführen zu lassen.

Der Staat, oder allgemeiner gesagt, das bürgerliche Recht soll allerdings von der Kirche oder dem geistlichen Rechte unabhängig sein. Dies ist ein Satz, der heutigen Tages so ziemlich allgemein — den Kirchenstaat natürlich ausgenommen — anerkannt ist. Als ein Körper, dessen Glieder aus Angehörigen aller möglichen Religionsbekenntnisse zusammengesetzt sind, kann sich der Staat unmöglich den Befehlen unter-

ziehen, welche eine einzelne Konfession als Regeln für ihn aufzustellen für gut findet. Die Konsequenzen dieses Gedankens zieht der vom Bundesrathe vorgeschlagene Art. 44 in den drei ersten Sätzen:

„Die Gewissensfreiheit ist gewährleistet.

„Niemand darf in der Ausübung der bürgerlichen oder politischen Rechte um des Glaubensbekenntnisses willen beschränkt oder zur Vornahme einer religiösen Handlung verhalten werden.

„Niemand ist gehalten, für eigentliche Kultuszwecke einer Konfession oder Religionsgenossenschaft, der er nicht angehört, Steuern zu bezahlen.“

Der erste dieser Sätze bedarf keiner weiteren Erläuterung. Es ist nur zu bemerken, daß der Ausdruck „Gewissensfreiheit“ dem früheren Ausdrucke „Glaubensfreiheit“ vorgezogen wurde, weil er noch etwas weiter ist als der letztere und mit dem französischen Ausdruck „liberté de conscience“ übereinstimmt.

Der zweite Satz macht das gesammte bürgerliche Recht unabhängig von religiösen Glaubensbekenntnissen oder religiösen Handlungen. Die Staatsgewalt darf also den Bürger nicht mehr nöthigen, seine Kinder zur Taufe zu bringen oder in den Religionsunterricht und die Christenlehre zu schicken oder konfirmiren zu lassen; es darf der Bürger, welcher sich zu religiösen Akten nicht bequemen will, nicht mehr bevogtet werden; der Bürger darf seine Ehe abschließen, ohne zu einem religiösen Akte, wie kirchliches Aufgebot, Einholung kirchlicher Dispense, kirchliche Trauung, genöthigt zu sein; der Eidverweigernde darf weder bestraft, noch von bürgerlichen Aemtern ausgeschlossen werden u. s. f. Daran schließt sich auch der früher schon bei den Ehesachen entwickelte Satz des Art. 53, daß Niemand verhalten werden kann, sich in Eheangelegenheiten einer geistlichen Gerichtsbarkeit zu unterziehen.

Der dritte Satz ist eine notwendige Konsequenz des ersten. Gewissensfreiheit wäre nicht mehr vorhanden, wenn Jemand gegen seinen Willen genöthigt würde, für Kultuszwecke einer ihm fremden Konfession oder Religionsgenossenschaft Steuern zu bezahlen. Jede Genossenschaft mag die ihrem Glauben Angehörigen selbst besteuern oder es kann auch der Staat da, wo eine Auscheidung nicht erfolgt ist, für solche Zwecke Steuern erheben, vorausgesetzt daß sie für alle Religionsgenossenschaften gleichmäßig verwendet werden. Dagegen wäre es Gewissenszwang, den Einen zum Besten des Andern zu besteuern für religiöse Einrichtungen, die er in seinem Gewissen vielleicht verabscheut. Dieser Satz beschränkt sich aber ausdrücklich auf Ausgaben für eigentliche Kultuszwecke. Die kirchlichen Anstalten dienen dormalen bekanntlich auch noch andern Gemeindegewerken; die Kirchen selbst sind politische Versammlungslokale; die Glocken werden auch für soziale und polizeiliche Zwecke benutzt; die Thurmuhren dienen allen Einwohnern ohne Rücksicht auf ihren Glauben; die

Begräbnisplätze werden bezgleichen, auch wo sie nicht bürgerlich sind, oft gemeinsam gebraucht. Für solche Ausgaben dürfen daher in passendem Maße auch Nichtangehörige der betreffenden Konfession mit zur Steuer herangezogen werden.

Mit obigen drei Sätzen dürfte die Unabhängigkeit des Staates von der Kirche und die Gewissensfreiheit der Bürger hinreichend gewahrt sein. Es bleibt nun aber noch der umgekehrte Grundsatz zu prüfen, die Unabhängigkeit der Kirche vom Staate. Wenn nämlich Trennung der Kirche vom Staate proklamirt wird, so versteht man darunter, daß die beiden Gebiete gleichmäßig unabhängig von einander sein sollen. Kann nun aber der Staat wirklich eine solche Unabhängigkeit der Kirche von ihm gestatten? Bis zu einem gewissen Grade allerdings. Er soll für's Erste jeder Religionsgenossenschaft gestatten, sich nach eigenem Ermessen frei zu konstituiren. Dieses Recht kann schon durch Art. 46 der Bundesverfassung als im freien Vereinsrecht enthalten angesehen werden und bedarf aus diesem Grunde keiner ausdrücklichen Erwähnung mehr. Er soll weiter jeder Religionsgenossenschaft die freie Ausübung des Gottesdienstes innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleisten (Art. 44<sup>a</sup>, erster Satz). Wenn der Vater im Himmel trotz seiner Allmacht zuläßt, daß die Menschen ihn in verschiedenen Weisen verehren, warum soll denn der Mensch den Menschen hindern, Gott in der Weise anzurufen, wie Jeder in seinem Gewissen sich verpflichtet findet, sobald er damit nicht Sitte und öffentliche Ordnung stört? Die Kulturfreiheit ist im Grunde für die Religionsgenossenschaft genau das Gleiche, was die Gewissensfreiheit für den Einzelnen; ja es hört Letztere geradezu auf, wenn die Uebung des Glaubens und der Gottesverehrung unterjagt ist. Damit sind die zwei hauptsächlichsten Rechte bezeichnet, welche die Kirche für ihre Formation und ihre innere Unabhängigkeit nöthig hat. Hinwieder kann der Staat nicht zugeben, daß die Kirche sich im Weiteren außerhalb das gemeine Recht stelle, das für Alle im Staate gilt. Der Staat ist verpflichtet, allen seinen Bürgern, Genossenschaften und Korporationen gleiches Recht zu gewähren; er kann nicht Jedem das Recht nach seinem religiösen Glaubensbekenntniß zuschneiden: den Einen vom Militärdienst aus religiösen Skrupeln entbinden; dem Geistlichen einen Ausnahmegerichtsstand anweisen; das Kirchengut ausnahmsweise von Steuern befreien; die Gesetze über den Erwerb von Gütern zu todter Hand zu Gunsten der Kirche modifiziren; ihr die Gründung von Korporationen und Stiftungen auf Bedingungen, die dem gemeinen Recht nicht entsprechen, bewilligen; die Kloster-einfassen von den für Ausübung des Lehramtes vorgeschriebenen Examen entbinden u. s. f. Diesen Gedanken spricht der letzte Satz des Art. 44 aus in den Worten: „Das Glaubensbekenntniß entbindet nicht von der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten.“ Es sollen



für die Kirche keine Ausnahmsgesetze, weder zu ihren Gunsten, noch zu ihren Ungunsten, gemacht werden. Aus letzterem Grunde verlangt auch der Bundesrath die Beseitigung der in Art. 64 enthaltenen Zurücksetzung der Glieder des geistlichen Standes bei den Wahlen in den Nationalrath. Das Recht für die Kirche soll in jeder Beziehung dem gemeinen Rechte konform sein; sie soll nicht als außer dem Staate stehend betrachtet werden, nicht als eine ihm fremde Macht gegenüberstehen; sie sei nicht ein Fremdling im Hause des Staates, noch ein Unterthan desselben, sondern mit und neben den andern Bürgern dessen freie und gleichberechtigte Bürgerin.

Dies ist nach Ansicht des Bundesrathes die einzige, eines Freistaates würdige Rüstung in den großen Kampf, den die Kirche mit dem Staate beginnen will. Der Bund hat kein Bedürfniß, den Kantonen Vorschriften zu machen, wie sie Bürgerliches und Geistliches von einander trennen sollen. Er tritt nirgends mit positiven Ordnungen und Vorschriften auf, sondern seine Devise lautet nur: Schutz der religiösen Freiheit und zwar der Freiheit des einzelnen Bürgers, wie der Religionsgenossenschaften, aber auch Festhaltung des bürgerlichen Rechtes gegen Jeden, der versuchen sollte, sich außer das Staatsgesetz zu stellen, und in letzter Linie Schutz der öffentlichen Ordnung und des Friedens unter den Konfessionen selbst (Art. 44<sup>a</sup> zweiter Satz wie bisher).

### IX. Rechtseinheit.

Nachdem der Gedanke der nationalen Einheit im öffentlichen Rechte der Eidgenossenschaft eine gewisse Verwirklichung gefunden, ist es ziemlich natürlich, daß er auch im Gebiete des Privatrechtes sich zu verwirklichen sucht. Diese Bestrebungen haben ebenso eifrige Freunde als Gegner und es mag passend sein, die Gründe für und gegen dieselben kurz anzuzeigen.

Es sind denselben günstig für's erste die Freunde größerer nationaler Einheit im Allgemeinen; sie finden mit Grund, daß einheitliches Recht der kräftigste Hebel wäre für die künftige Begründung eines Einheitsstaates.

Für's zweite ist dem Gedanken günstig das verkehrtreibende Publikum. Seit die Eisenbahnen den Güter- und Personenverkehr und die demselben zu Grunde liegenden kommerziellen Transaktionen vielleicht ver Hundertfach haben und durch die schnellern Verkehrsmittel die Gebiete der Kantone ungefähr auf  $\frac{1}{6}$  der frühern Distanzverhältnisse reduziert worden sind, machen sich die Rechtsverschiedenheiten dieser kleinen Gebiete natürlich in viel erhöhterem Maße fühlbar und gestalten sich un-

willkürlich zu Verkehrshemmnissen, deren Beseitigung zu einem Zielpunkt der Verkehrswelt geworden ist.

Günstig sind für's dritte der größern Rechtseinheit die Rechtsgelehrten selbst. Die große Mannigfaltigkeit der Rechtsinstitutionen auf so engem Raume ist für sie nicht nur eine Unbequemlichkeit, sondern auch ein Hinderniß in der Berufsausübung. Aber es leitet sie, abgesehen von diesen mehr persönlichen Interessen, auch das Interesse der Wissenschaft. Unser Land ist zwar so reich wie sonst kein anderes an Gesetzen, Gesetzgebern und Rechtskennern; auch mangeln nicht die fleißigen Sammler von Sprüchen, Antiquitäten und Kuriositäten. Allein wenn man dann fragt, wo sind die wissenschaftlichen Bearbeitungen des lebendigen Rechts, die Rechtsgelehrten, welche das Gebiet des vaterländischen Rechts ganz übersehen, die wirklich originalen Arbeiten auf dem Boden der Gesetzgebung, so erhält man darauf sehr spärliche Antwort, wenn auch Einzelnes und Einzelne achtungsvollst anzuerkennen sind. Und man darf sich darüber nicht allzusehr wundern. Die Wissenschaft hält sich für ihre Arbeiten doch lieber an die Gesetzgebungen der großen Staaten des Alterthums und der Neuzeit, als an den Kleinkram unserer Rechtseinrichtungen und selbst in den Fällen, wo sie sich die Letztern zum Objekte nimmt, betrachtet sie dieselben mehr in ihrem Zusammenhange mit den Rechtsinstitutionen der gesammten romanischen und germanischen Welt denn um ihrer selbst willen und die Pragis vermag in so engen Verhältnissen ebenfalls keine große geistige Anregung zu geben.

Diesen Freunden größerer nationaler Rechtseinheit stellen sich aber ebenso viele Gegner gegenüber. Ihre Gründe entnehmen sie vorerst politischen Gesichtspunkten.

Die Masse des Volks, sagen sie, verlangt nicht nach dieser Rechtseinheit; denn die Rechtsverschiedenheit der einzelnen Kantone macht sich dem größern Theile der Bevölkerung sehr wenig fühlbar. Letztere fühlt sich in dem, wenn auch etwas engen, Raume ihrer Gesetzgebung gerade so heimisch, wie in ihren engen und niedrigen Hütten und in ihren engen Thälern; das Volk zieht das beschränktere, aber ihm von Alters her wohl bekannte und leichter überschaubare Gebiet seiner Gesetzgebung mit dem ihm nahestehenden, weniger rechtsgelernten, aber auch weniger doktrinären Richter den hohen Hallen einer groß angelegten, schön entwickelten, aber ihm fremdern und theuern Jurisprudenz vor; es vermag sich mit den Gründen nothwendiger Umgestaltungen der Gesetzgebung besser bekannt zu machen und hat wohl auch bei der Letztern ein Wort mitzusprechen. Insbesondere aber fehlt es im Volke an jedem Wunsche nach Aenderung für diejenigen Rechtsgebiete, welche den Fluktuationen des täglichen Verkehrs ferner liegen, wie namentlich für die Gebiete des Personen-, Sachen- und Erbrechtes. In einer Demokratie

soll aber vor Allem aus den Bedürfnissen der Masse und nicht denjenigen einzelner Stände Rechnung getragen werden.

Die kantonalen Einrichtungen, wird weiter räsonnirt, werden gerade durch diese Bestrebungen nach Rechtseinheit am stärksten untergraben. Wird dieses Gebiet einmal betreten, so gibt es keinen Halt mehr. Das Recht ist ein organisches Ganzes, das in sich und mit den Staatseinrichtungen im innigsten Zusammenhange steht. Die Unifikation des Obligationenrechts wird diejenige des gesammten bürgerlichen Rechtes, diese auch diejenige des Strafrechtes mit Nothwendigkeit nach sich ziehen. Die Einheit des Rechts ist ein leeres Wort ohne einheitlichen Richter und gleichartigen Prozeß. Und dem einheitlichen Entscheide muß auch die gleichartige Vollziehung folgen. Jetzt steht alles dies in Harmonie, weil die Kantone über das Ganze frei disponiren; schneidet man aber in dieses Ganze hinein, so ist dessen gesammter Sturz unaufhaltbar und es wäre viel konsequenter, gleich damit zu beginnen.

Aber auch vom wissenschaftlichen und Verkehrsstandpunkte aus wird der Gedanke der nationalen Rechtseinheit bekämpft. Was wird, sagen die Gegner, dieses sog. nationale Recht sein? Entweder ist es überwiegend deutsches oder überwiegend romanisches Recht oder eine im Wege von Transaktionen bewerkstelligte Mischung von beiden. Im erstern Falle wird sich die romanische Schweiz gegen diesen Versuch der Germanisirung auflehnen, im zweiten Falle wird der deutschen Schweiz das neue Recht ebenso wenig behagen und im dritten Falle wird keiner der beiden Theile zufrieden sein, voraus aber die Wissenschaft sich vor dieser prinziplosen Mischung bekreuzigen. Man kann wohl die jezigen Rechtsindividualitäten beseitigen, allein man wird nicht dazu gelangen, aus den Trümmern eine gesunde und lebenskräftige neue Schöpfung zu erbauen. Dafür ist auch die gesammte Schweiz wiederum ein viel zu kleines Gebiet und in sich zu ungleichartig. Dem Verkehr aber wird man mit einer sog. nationalen Schöpfung keinen wesentlichen Dienst erweisen. Der Verkehr der Schweiz im Innern mag allerdings etwas erleichtert werden, allein der ebenso wichtige Verkehr mit dem benachbarten Auslande wird darunter leiden. Jetzt hat die deutsche Schweiz ähnliche Rechtseinrichtungen, wie Deutschland, die romanische Schweiz wie Frankreich, Tessin wie Italien. Darin liegt eine große Verkehrs-erleichterung mit diesen Nachbarstaaten, deren Verlust durch die Reform im Innern nur theilweise ersetzt wird.

Nachdem wir die beiderseitigen Standpunkte gekennzeichnet, mag es uns vergönnt sein, denselben einige kurze Reflexionen folgen zu lassen. Es ist von vornherein klar, daß man mit den Bestrebungen nach Unifikation des Rechts einen Boden betritt, auf welchem ein vorsichtiges Vorgehen durchaus angezeigt ist; man hat es da nicht bloß mit In-

teressen, sondern auch mit Gefühlen zu thun und die Methode der bloßen Majorisirung wäre gerade auf diesem Gebiete am wenigsten gut angebracht. Der Bund kann unverschiedentlich Bedenken da, wo er Verkehrshindernisse oder Beschränkungen der individuellen Freiheit aus dem Wege räumt, mit einiger Kühnheit vorgehen; denn wenn er auch kantonalen Institutionen dadurch nahe tritt, so ist ihm das Volk doch dafür dankbar. Was der Kanton verliert, gewinnt am Ende der Bürger und nicht der Bund. Ganz anders ist es, wenn der Bund seine eigenen Machtbefugnisse verstärken und organisirend auftreten will. Das Bedürfnis muß ein sehr ausgesprochenes sein, wenn ihm dieß glücken kann; er stößt mit der einheitlichen Organisation hundertfach an, weil das dem Einen Passende Sitten und Einrichtungen des Andern entgegen ist. Es zeigte sich dieß deutlich schon bei den bisherigen Versuchen, einzelne Materien des Verkehrsrechts einheitlich zu ordnen.

Unleugbar verlangt der gesteigerte Verkehr gewisse gemeinsame Ordnungen und es können dieselben in manchen Fällen mit den Institutionen des Auslandes in Einklang gesetzt werden; denn es gibt Materien, die im Grunde nicht bloß national, sondern sogar international einheitlich geordnet werden sollten, wie insbesondere das Handels- und Wechselrecht. Auch hängen nicht alle Rechtsgebiete so absolut in einander, daß nicht mit Vorsicht gewisse Ablösungen zu einheitlicher Behandlung erfolgen könnten und eben so wenig sind auf allen Rechtsgebieten die Gegensätze zwischen germanischem und romanischem Rechte so scharf, daß Vereinbarungen ohne Preisgebung wesentlicher Grundsätze nicht denkbar wären. So ist im Grunde der größte Theil des Obligationenrechts auch in den germanischen Ländern aus dem römischen Rechte abgeleitet, und es hat sich in den Ländern romanischer und germanischer Zunge nicht wesentlich verschieden entwickelt.

Bei gutem Willen und vorsichtigem Vorgehen sind daher nach Ansicht des Bundesrathes Verständigungen denkbar. Diese sind am leichtesten möglich in denjenigen Gebieten, wo schon Konkordate vorgearbeitet haben, wie bei den Vorschriften über Bestimmung der Gewähr der Viehhauptmängel in dem für unser Land so wichtigen Viehverkehr. Ein jüngst über diesen Gegenstand im Druck erschienenen Gutachten weist klar das Bedürfnis nach, daß sowohl für den Verkehr im Innern, als für denjenigen mit den Nachbarstaaten ein Bundesgesetz an die Stelle des Konkordates treten sollte. Ferner bei den Bestimmungen über den Schutz des schriftstellerischen und künstlerischen Eigenthums, wo desgleichen unter der großen Mehrzahl der Kantone schon Vereinbarungen getroffen worden sind, welche den gleichartigen Verträgen des Bundes mit den Nachbarstaaten zu Grunde liegen. Schon zur Beseitigung des stoßenden Verhältnisses, daß in diesen Beziehungen Fremde in den Konkordatskantonen besser gehalten wer-

den müssen, als die Bürger der Kantone, die außerhalb des Konkordates stehen, ist ein Bundesgesetz zu einer Nothwendigkeit geworden. Dagegen findet der Bundesrath, es sei besser, auf den Schutz des industriellen Eigenthums, der bei der Abstimmung des Jahres 1866 vielfach beanstandet wurde und wesentlich zur Verwerfung dieses Punktes Anlaß gab, zu verzichten, um so mehr als in neuester Zeit die Stimmen gegen die Zweckmäßigkeit dieses Schutzes sich mehren.

Es gibt aber noch ein Verhältniß, wo ein Bundesgesetz fast zu einer unabweisbaren Nothwendigkeit geworden ist, nämlich in Betreff der Rechtsverhältnisse des Transportes und der Expedition von Personen und Waaren. Das Bedürfniß nach einer einheitlichen Regulirung dieser Verhältnisse war beim Eisenbahnverkehr so stark, daß in Ermanglung kantonaler Verständigungen die Eisenbahngesellschaften, gewissermaßen nothgedrungen, die Gesetzgebung selbst zur Hand nahmen und durch ein einheitliches Transportreglement die Grundsätze für ihre Haftbarkeit fixirten. So inkorrekt das Verfahren auch an und für sich war, so muß man ihnen doch erkenntlich sein, daß sie auf diesem Gebiete eine Rechtseinheit herzustellen suchten, und man wird es menschlich finden, daß sie dabei ihre eigenen Interessen nicht ganz vergaßen. Allein dieses Verhältniß kann auf die Dauer unmöglich mit Ehren fortbestehen; der Staat muß wieder in seine gebührende Stellung als unparteiischer Gesetzgeber eingesetzt werden. Vernünftiger Weise kann aber in dieser Materie das Gesetzgebungsrecht nur dem Bunde übertragen werden, da hier vor Allem eine einheitliche Ordnung Bedürfniß ist.

Der Bundesrath schlägt deshalb in erster Linie einen Art. 59<sup>a</sup> vor, welcher bestimmt, daß die drei besprochenen Materien durch Bundesgesetz für die ganze Schweiz einheitlich geordnet werden sollen. Auf Grundlage der in den Konkordaten und jenem einheitlichen Transportreglemente schon bestehenden Vorarbeiten wird die Ausführung dieser Bestimmung auf keine erheblichen Schwierigkeiten stoßen und das neue nationale Recht wird wegen der Nothwendigkeit, sich mit Rücksicht auf die bestehenden Verträge und die Leichtigkeit des Verkehrs den Gesetzgebungen der Nachbarstaaten zu konformiren, zugleich den Charakter internationalen Rechtes annehmen.

Der Bundesrath glaubt dann aber, es solle die Gelegenheit benutzt werden, um eine weitere Ausdehnung der Bundesgesetzgebung wenigstens zu ermöglichen. Er hält indeß für gut, bei dem Gebiete des Obligationen- und Konkursrechtes, sowie dem Schuldbetreibungsverfahren stehen zu bleiben. Das Interesse des verkehrtreibenden Publikums fände damit auch seine hinlängliche Befriedigung und es liegt kein Grund vor, die Schranken des Bedürfnisses zu überschreiten.

Was das Obligationenrecht betrifft, so ist bekannt, daß bei einer ersten Berathung des Entwurfes eines Handelsgesetzbuches die Vertreter

der Kantonsregierungen selbst sich mit bedeutender Mehrheit für eine einheitliche Normirung ausgesprochen haben, für welche, wie schon angedeutet, auch sachliche Gründe sprechen, ohne daß in der Stammverschiedenheit der schweizerischen Völkerschaften erhebliche Hindernisse vorhanden wären. Die Fassung des Artikels läßt die Frage offen, ob ein förmliches zusammenhängendes Gesetzbuch über das Obligationenrecht oder Spezialgesetze über einzelne Materien desselben vorzuziehen seien.

Ein einheitliches Konkursrecht kennt auch die nordamerikanische Verfassung und es wäre ein solches gewiß eine große Wohlthat. Allein wir möchten nicht verhehlen, daß die Schwierigkeiten nicht unbedeutend sind, wie sich bei Berathung eines bezüglichen Entwurfes herausgestellt hat. Sie liegen theilweise auf andern Rechtsgebieten, wie z. B. auf demjenigen des ehelichen Güterrechts.

Ebenso könnten wir dermalen noch nicht mit vollem Vertrauen uns dahin aussprechen, daß es gelingen werde, ein einheitliches Gesetz über das Schuldbetreibungsverfahren zu erstellen. Auch da liegen in den verschiedenartigen Sitten und Gebräuchen, der großen Verschiedenheit der sozialen Verhältnisse und der kantonalen Staatsorganisationen bedeutende Hindernisse vor. Allein die Erleichterung und Sicherung des Verkehrs wäre in diesem Gebiete so bedeutend, daß es sich der Mühe lohnt, einer größern Einheit zuzustreben.

Wenn nun auch die Vorschläge des Bundesrathes in dieser Materie sehr mächtig sind, so glaubt er doch sagen zu dürfen, daß sie bei aller Schonung berechtigter Interessen und Gefühle doch wesentlich zur Befriedigung der wirklichen Bedürfnisse nach einer nationaleren Rechtsgestaltung beitragen würden. Er hofft, daß man auch von Seiten der Gegner dieses Gedankens den Bogen nicht allzuschroff spannen und berechtigten Verkehrsinteressen das Entgegenkommen nicht verjagen werde.

## X. Organisation und Kompetenzen des Bundesgerichts.

Soll die Förderung größerer Rechtseinheit in der Schweiz zu einer Wahrheit werden, so genügt es nicht, einheitliche Gesetze zu erlassen, sondern ebenso wichtig ist die einheitliche Anwendung dieser Gesetze bei Entscheidung streitiger Rechtsfragen. Die Einheit des Rechtes bedarf daher zu ihrer Erhaltung nothwendig des einheitlichen Gerichts. Der Bund muß ein Gericht anweisen, das — wenn auch nur als Kassationsinstanz — angerufen werden kann, um fehlerhafter Auslegung der bezüglichen Bundesgesetze zu begegnen und damit eine einheitliche Praxis zu begründen. Dieser einheitliche Gerichtshof braucht nicht neu geschaffen zu werden, sondern er ist schon da in dem jetzigen Bundesgericht.

Die Bundesverfassung von 1848 hat zwar dem Bundesgerichte sehr spärliche Funktionen zugetheilt, jedoch den Fall vorausgesehen, daß eine Zeit kommen könnte, wo dessen Arbeitsgebiet erweitert würde. Artikel 106 der Bundesverfassung enthält eine Art von Generalvollmacht zur Erweiterung der bundesgerichtlichen Kompetenz auf alle beliebigen Gebiete und ermöglicht auch, auf bundesgesetzlichem Wege dem Bundesgerichte beliebige Funktionen anzuweisen, sei es zur erst- und letztinstanzlichen Aburtheilung von Streitigkeiten, sei es zu Funktionen einer Appellations- oder zu denjenigen einer Kassationsinstanz. Es bedarf somit durchaus keiner Kompetenzerweiterungen in diesen Richtungen, wohl aber fragt sich, ob für diese erweiterten Funktionen die Organisation dieses Gerichts nicht etwas zu locker sei.

Es kommen dabei wesentlich zwei Fragen zur Sprache, nämlich die Zusammensetzung des Gerichts und die Entschädigung der Mitglieder. Die Bundesverfassung bestimmt gegenwärtig in ersterer Beziehung nur, daß die Mitglieder des Bundesrathes und die von ihm gewählten Beamten nicht zugleich Mitglieder des Bundesgerichtes sein können, und in zweiter Beziehung setzt sie ausdrücklich fest, daß die Entschädigung durch Taggelder geschehen müsse. Für ein Gericht, das sich jährlich nur ein paar Tage zu besammeln hat und dessen Funktionen daher vorzugsweise als Ehrenämter bezeichnet werden dürfen, konnten diese Bestimmungen ganz genügen. Dagegen ist leicht ersichtlich, daß sie ganz ungenügend und unpassend wären für ein Gericht mit einer mehr ständigen Organisation. Im letztern Falle müßte durch Aufstellung einer Anzahl weiterer Inkompatibilitäten dafür gesorgt werden, daß die Mitglieder des Gerichts nach allen Seiten hin unabhängig gestellt werden und namentlich auch keine weiteren kantonalen Ämter übernehmen, und es müßte denselben aus gleichen Gründen ein fester Gehalt an der Stelle der Taggelder angewiesen werden.

Bei der Unsicherheit der künftigen Entwicklung dieser Verhältnisse glaubt der Bundesrath dermalen noch nicht festsetzen zu sollen, daß in solcher Weise das Bundesgericht als stehender Gerichtshof mit fixen Gehältern der Mitglieder zu organisiren sei, wohl aber findet er angezeigt, Vorkehrungen zu treffen und Hindernisse zu beseitigen, welche sich in der jetzigen Redaktion der Verfassung einer solchen Gestaltung in den Weg stellen würden. Er begnügt sich, in Art. 97 Lemma 2 die Beisezung des Satzes vorzuschlagen: „Der Bundesgesetzgebung bleibt vorbehalten zu bestimmen, welche eidgenössischen oder kantonalen Funktionen mit der Stellung eines Bundesrichters unvereinbar seien“ und in Art. 99 die Worte „durch Taggelder“ zur Streichung zu empfehlen. Es wird, wie angedeutet, damit positiv noch nicht entschieden, daß eine Aenderung des jetzigen Zustandes eintreten solle, wohl aber ist die Freiheit dazu gegeben.

Der Bundesrath verbindet mit diesen Anträgen dann aber den weitern, dem Bundesgerichte in einer bestimmten Richtung schon jetzt grundsätzlich erweiterte Funktionen zuzuweisen.

Der jezige Art. 105 der Bundesverfassung sagt: „Das Bundesgericht urtheilt im Fernern über Verletzung der durch die Bundesverfassung garantirten Rechte, wenn hierauf bezügliche Klagen von der Bundesversammlung an dasselbe gewiesen werden.“ Die Meinung war bei Annahme des Artikels offenbar die, daß die Bundesversammlung wohl den größern Theil dieser Beschwerden dem Bundesgerichte zum Entscheide anheimgeben werde. Allein in der Praxis gestaltete sich die Sache so, daß bis zur Stunde in den 22 Jahren des Bestandes der Bundesverfassung ein einziger Fall von der Bundesversammlung ans Bundesgericht gewiesen wurde. Es ist dieß auch sehr natürlich; denn die Bundesversammlung hat so zu sagen genau die gleichen Diskussionen durchzumachen, ob sie den Fall selbst erörtere oder ihn dem Bundesgerichte überweise. Es ist also dieser Art. 105 thatsächlich obsolet geworden und man kann ihn ebenso gut streichen, als ihn in der jezigen Form beibehalten.

Allein es ist ganz deutlich, daß die konstituierende Tagtazung sich bei jener Fassung des Art. 105 im Grunde nur in der Redaktion vergriffen hat, während der Gedanke selbst ein völlig richtiger war. Der Gedanke war der, es soll ein Theil dieser Klagen dem Bundesgerichte zugewiesen werden, und dieser Gedanke ist ein so natürlicher, daß er Jedermann sofort einleuchtet. Für Klagen über Rechtsverletzungen ist in aller Welt der Richter als natürliche Entscheidungsinstanz angesehen, nicht die Regierung und nicht der gesetzgebende Körper. Das Fehlerhafte lag nur darin, daß man nicht vom Gesetze selbst die Fälle bezeichnen ließ, in denen der Richter zu entscheiden habe, sondern daß man für jeden solchen Fall die Bundesversammlung zur Ueberweisungsinstanz machte.

Letztern Mißgriff sollte man beseitigen, ohne den an sich ganz gesunden Gedanken wegzuworfen, und man darf wohl sagen, daß man dabei dann ganz im Geiste der Begründer der Bundesverfassung handle. Die Bezeichnung der Fälle, in denen das Bundesgericht zu anten hat, ist durchaus nicht so schwierig, als man sich gewöhnlich vorstellt. Es liegt z. B. auf der Hand, daß alle Gerichtsstandsstreitigkeiten, Händel über Arreistlegung, solche über Vollziehbarkeit gerichtlicher Urtheile, dann die Klagen über unrichtige Auslegung von Konkordaten in Prozeßfällen u. s. f., ohne die mindeste Schwierigkeit dem Bundesgerichte zugeschrieben werden können. Es sind nur wenige Fragen, über deren Zuweisung an Bundesgericht oder Bundesrath man im Zweifel sein kann und diese Zweifel mag man dann bis auf Weiteres im Sinne der bisherigen Praxis lösen.



Das bisherige Verfahren hatte einen praktischen und einen politischen Vortheil, worüber noch ein Wort zu sagen ist.

Der praktische Vortheil bestand in der raschen und unentgeltlichen Erledigung der erhobenen Rekursbeschwerden durch den Bundesrath. Freilich hat im Laufe der Zeit dieser Vortheil dadurch an Werth verloren, daß das Publikum sich gewöhnte, viele der Entscheidungen des Bundesrathes an die Bundesversammlung zu recurriren, oft nur um Zeit zu gewinnen. Der gleiche Vortheil läßt sich aber auch bei der bundesgerichtlichen Behandlung erzielen, sobald man für diese ein summarisches und schriftliches Vorverfahren vorschreibt, was geschehen muß, um nicht unter die Bestimmung des Art. 107 litt. c der Bundesverfassung zu fallen, und sobald man die unentgeltliche Erledigung dieser Streitigkeiten auch für die bundesgerichtlichen Entscheidungen festhält. Letzteres rechtfertigt sich deswegen, weil bei allen diesen Streitigkeiten öffentliche Interessen mit in Frage stehen und politische Gründe dafür sprechen, jedem Bürger die unbeschwertere Anbringung von Klagen über Beeinträchtigung verfassungsmäßiger Rechte möglich zu machen. Ja es hat alsdann die bundesgerichtliche Entscheidung den großen weiteren Vorzug, daß sie dem Streite und aller Verschleppung desselben gleichzeitig ein Ende macht.

Der politische Vortheil der bisherigen Einrichtung lag darin, daß die Bundesversammlung in den Rekursentscheidungen ein Mittel in der Hand hatte, um das Bundesrecht praktisch fortzubilden und in freierem Geiste zu entwickeln. In der That sind von der Bundesversammlung in der Form solcher Rekursentscheidungen eine Anzahl von Beschlüssen gefaßt worden, die viel eingreifender wirkten, als Gesetze es zu thun im Stande gewesen wären. Allein man darf nicht verkennen, daß diese Beschlüsse ausnahmslos sich auf Gebieten bewegten, welche auch in Zukunft nicht in die Domäne des Bundesgerichts übergehen werden. Es wird wohl Jedermann damit einverstanden sein, daß bei der endlichen Ausscheidung der Gebiete keine Materien dem Bundesgerichte übergeben werden, in welchen die Rechtsverhältnisse noch schwankend sind; denn es gehört ja nicht zu den Funktionen des Richters, das Recht zu machen, sondern er hat das gegebene Recht nur anzuwenden. Es liegt somit ganz in der Hand der Bundesversammlung, alle Gebiete, wo eine Weiterbildung des öffentlichen Rechtes ihr wünschbar zu sein scheint, bei eigenen Händen zu behalten und damit den politischen Vortheil der bisherigen Einrichtung zu retten, ohne die Bundesversammlung mit einem Ballaste von Rekursen zu belasten, welche keinerlei allgemeineres Interesse bieten.

Dabei versteht es sich dann von selbst, daß durch die veränderte Fassung des Art. 105 der Art. 90 Ziff. 2 der Bundesverfassung insofern beeinflusst wird, daß er nicht mehr absolute Geltung hat, sondern

nur insoweit, als nicht Art. 105 ausdrücklich etwas anderes bestimmt. Eine Modifikation dieses Artikels scheint indes dem Bundesrath nicht nöthig zu sein, da sein Wortlaut an sich durch die Veränderung in Art. 105 nicht alterirt wird.

Schließlich erübrigt uns nur noch vier Eingaben zu berühren, über welche der Bundesrath sich dormalen zu keinen entsprechenden Vorlagen entschließen konnte.

Die erste dieser Eingaben ist die des liberalen Vereins von Neutoggenburg um Einführung des Veto. Der Bundesrath hat nach eingehenden Beratungen entschieden, daß, sofern überhaupt für die Schlußnahmen der Bundesversammlung ein Weiterzug stattfinden solle, dieses in der auch für Verfassungsfragen maßgebenden Form einer Abstimmung des Volks und der Kantone vorzuschlagen wäre. Da der ganze Bundesorganismus auf dem auch im Zweikammersystem verkörperten Zusammenwirken der National- und Kantonalpöweränität beruht, so könnte ohne eine fundamentale Erschütterung unsers ganzen Staatsgebäudes weder eine einseitige Volksabstimmung, noch eine einseitige Kantonalabstimmung eingeführt werden, wie denn auch weder für das Eine, noch für das Andere die Zustimmung der verfassungsmäßigen Doppelmehrheit denkbar wäre.

Im weitem fand der Bundesrath, daß bei dieser Sachlage der Unterschied zwischen Referendum und Veto sehr unwesentlich wäre und sich eher eine Mischform empfehlen dürfte, z. B. in der Weise, daß die Bundesversammlung verpflichtet würde, die wichtigern Schlußnahmen an die Abstimmung des Volks und der Kantone zu bringen, und daß zu diesem Behufe schon das Verlangen eines der beiden Rätthe genügend wäre; jedoch mit der Ergänzung, daß in Fällen, wo die Vorlage in solcher Weise nicht beschloffen würde, auch 50,000 stimmfähige Bürger solche binnen eines zu bestimmenden Termins verlangen könnten, ähnlich wie bei Verfassungsangelegenheiten.

Schließlich fand jedoch der Bundesrath, daß es bei der dormaligen Getheiltheit der Ansichten über den Werth eines solchen Weiterzugs rathjamer sei, von dessen Einführung abzusehen. Der Bundesrath glaubt sich hier mit der Darlegung seines Standpunktes begnügen zu dürfen, indem die Mitglieder die weitere Entwicklung ihrer Ansichten der Diskussion im Schoße der Rätthe vorbehalten.

In der nämlichen Petition ist auch das Verlangen gestellt, daß ein Mitglied des Bundesrathes diese Stelle nur während zweier Amtsdauern bekleiden dürfe. Der Bundesrath fand aus Gründen, die er wohl nicht näher zu entwickeln braucht, für angemessen, alle auf die Wahlart des Bundesrathes bezüglichen Fragen der Bundesversammlung zur selbständigen Prüfung zu überlassen.

Eine zweite Reihe von Eingaben bezog sich auf die Beseitigung der Konsumgebühren. Der Bundesrath wäre im Interesse der Freiheit des Verkehrs im Innern einer solchen Maßregel nicht abgeneigt; allein er mußte sich nach Einsicht des gesammelten statistischen Materials überzeugen, daß sie nur durchführbar wäre mit einer der Beseitigung der innern Zölle und Weggelder ganz analogen Operation, d. h. es müßten die Konsumgebühren auf die Grenzen verlegt und sodann den Kantonen, und zwar allen, eine angemessene Entschädigung ausgerichtert werden. Die Durchführung dieses Planes ist nicht unmöglich; sie bedarf jedoch eines eingehenden Studiums aller bezüglichen Verhältnisse, namentlich auch der etwaigen Hindernisse, die sich für den Augenblick in den Zollverträgen mit auswärtigen Staaten vorfinden möchten. Was übrigens diese letztern Schwierigkeiten anbetrißt, so hat der Bundesrath Grund anzunehmen, daß jenen Staaten eine derartige Reform nicht unangenehm wäre. Jedenfalls wären aber dafür Verhandlungen nothwendig, sowie auch die angedeutete finanzielle Kombination, wenn sie ohne Störung des jetzigen Gleichgewichts der Bundesfinanzen erfolgen soll, genaue Prüfung der in Frage kommenden Verhältnisse nothwendig macht. Der Bundesrath hat daher im gegenwärtigen Augenblick diese Frage als nicht hinlänglich reif zu einem Entschiede erachtet, dagegen das Handels- und Zolldepartement beauftragt, eine Enquête durch Experten vornehmen zu lassen, auf welche gestützt der Bundesversammlung dann seiner Zeit eine Separatvorlage zu machen wäre. Bei der großen Wichtigkeit der Sache hätte es wohl keinen Anstand, wenn dieser Punkt in der Folge gesondert an die Abstimmung des Volks und der Kantone gebracht würde.

Die dritte Eingabe ist die Petition des Gemeinderathes Murten um Loöstrennung des Seebezirks vom Kanton Freiburg. Diese Eingabe war im Momente, als der Bundesrath seine Revisionsvorschläge zu formuliren hatte, noch nicht zur Behandlung reif. Indes mußte sich der Bundesrath auch die Frage stellen, ob überhaupt diese Angelegenheit mit einer anderweitigen Revision des Grundgesetzes zu verbinden sei? Die Bundesverfassung garantirt allerdings im Art. 5 den Kantonen ihr Gebiet und man wird kaum daran denken, diesen Satz bei der Bundesrevision abändern zu wollen. Dagegen ist in der Bundesverfassung nirgends gesagt, aus welchen Bezirken das Gebiet eines

Kantons bestehen soll und es würde auch kaum Jemand gewillt sein, in die Verfassung zu schreiben, welchem Kanton in Zukunft der freiburgische Seebezirk angehören solle. Offenbar könnte eine dießfällige Aenderung nur durch ein Spezialdekret der Bundesversammlung erfolgen, das dann allerdings im Hinblick auf die Bestimmung des Art. 5 ausnahmsweise an die Abstimmung des Volks und der Kantone zu bringen wäre. Welcher Ansicht man aber auch über die formale Behandlung dieses noch ganz ohne Präcedenzen dastehenden Falles sein mag, so ist jedenfalls sicher, daß diese Angelegenheit eine separate Behandlung erfordert und bei der allgemeinen Revision passend außer Betracht gelassen wird.

Was endlich die vierte Eingabe des schweizerischen Grütlivereins, betreffend Errichtung eines Technikums, anbetrifft, so fand der Bundesrath, daß sich auch ohne Revision der Bundesverfassung diese Angelegenheit in einer dem Begehren günstigen Weise erledigen lasse, da Art. 22 der Bundesverfassung hiefür hinlängliche Kompetenz gewähre. Es wird diese Frage deßhalb im Wege der Gesetzgebung weiter zu prüfen sein.

Nach Besprechung der verschiedenen Revisionspunkte, welche den Bundesrath zu positiven Anträgen und negativen Entschieden geführt haben, bleibt uns noch der Gesetzentwurf zu berühren, in welchem das bei der Revision zu beobachtende Verfahren bezeichnet wird. Wir können darüber ganz kurz sein, da wir die von der Bundesversammlung im Jahre 1865 festgesetzten Bestimmungen zur unveränderten Annahme vorschlagen. Der Hauptpunkt ist die getrennte Abstimmung nach zusammengehörigen Materien. Wenn für die Abstimmung über eine gänzlich umgestaltete Verfassung, welche ein organisches Ganzes bildet, das einheitliche Votum auch gerechtfertigt sein mag, so wird für den Entscheid über ganz verschiedenartige Materien, die auf innere Einheit keinerlei Anspruch haben, die getrennte Abstimmung wohl als das einzig natürliche anzusehen sein und um so empfehlenswerther, als diese Abstimmungsweise unstreitig den Stimmenden die meiste Freiheit läßt. Die Gruppierung, die der Bundesrath vorschlägt, beruht theilweise ebenfalls auf dem Vorgange des Jahres 1865, sie hält sich mehr an die Materie, als an die Zahlenreihe der Artikel und bedarf im übrigen keiner weitern Beleuchtung.

Ein zweiter Punkt, der etwa noch in Frage kommen könnte, ist das Doppelvotum des Volks und der Kantone. Der Bundesrath hätte zwar, gestützt auf die im Jahre 1865 gemachten Erfahrungen, eine einheitliche Abstimmung mit bloßer verschiedenartiger Repartition der Stimmen vorgezogen; allein er glaubte nicht berechtigt zu sein, Vorschristen für die Stimmgebung der Kantone vorzuschlagen. Wünschenswerth wäre es immerhin, wenn die Kantone sich um der Einfachheit willen entschließen könnten, die Stimmgebung der Mehrheit ihrer Kantoneinwohner auch als Standesvotum anzuerkennen.

Mit dem herzlichsten Wunsche, daß die Entscheidungen der h. Bundesversammlung über diese wichtigen Fragen zum Wohle des Vaterlandes gereichen mögen, verbindet die erneuerte Versicherung vollkommener Hochachtung und Ergebenheit

Bern, den 17. Juni 1870.

Im Namen des schweizerischen Bundesrathes,  
Der Bundespräsident:

**Dr. J. Dubs.**

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:  
**Schieff.**

---

Entwurf.

## **Bundesgesetz**

betreffend

die Revision der Bundesverfassung.

(Antrag des Bundesrathes vom 17. Juni 1870.)

---

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,  
in Anwendung der Art. 111, 112 und 114, sowie des Art. 74  
Ziff. 1 der Bundesverfassung,

beschließt:

Artikel 1. Es wird dem schweizerischen Volke und den Kantonen die nachfolgende veränderte Fassung der Art. 19, 29, 37, 41, 42, 43, 44, 53, 64, 97, 99 und 105 der Bundesverfassung, sowie die Aufnahme neuer Artikel 21<sup>a</sup>, 43<sup>a</sup>, 44<sup>a</sup>, 59<sup>a</sup> und 59<sup>b</sup> zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt.

## Art. 19.

Aus den Kontingenten der Kantone wird das Bundesheer gebildet. Diese Kontingente umfassen die gesammte, nach der eidg. Gesetzgebung wehrpflichtige Mannschaft.

In Zeiten der Gefahr kann der Bund auch über die nicht zum Bundesheer gehörende Mannschaft der Kantone, sowie über die übrigen Streitmittel derselben verfügen.

Die Kantone verfügen über ihre Wehrkraft, so weit sie nicht durch verfassungsmäßige und gesetzliche Anordnungen des Bundes beschränkt sind.

Art. 21<sup>a</sup>.

Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen zu erlassen zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Gebirgswaldungen in den Wassergebieten der Flüsse und Wildbäche, deren Eindämmung und Verbauung unter Beihilfe der Eidgenossenschaft stattgefunden hat oder stattfinden wird.

## Art. 29.

Die Freiheit des Handels und Verkehrs, sowie das Recht freier Berufs- und Gewerbsausübung ist jedem Schweizerbürger im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet.\*)

Vorbehalten sind:

- a. Das Salz- und Pulverregal; die eidgenössischen Zölle und die vom Bunde anerkannten Gebühren (Art. 24 und 31), die Konsumgebühren von Wein und andern geistigen Getränken (Art. 32.)
- b. Sanitätspolizeiliche Maßregeln gegen Epidemien und Viehseuchen.
- c. Verfügungen der Kantone über Ausübung von Handel und Gewerben, über Besteuerung des Gewerbsbetriebs und über die Benutzung der Straßen.

Diese Verfügungen dürfen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen und sollen die Schweizerbürger anderer Kantone den eigenen Kantonsbürgern gleich behandeln.

- d. Bundesgesetzliche Vorschriften über Erwerbung von Patenten für die Ausübung wissenschaftlicher Berufsarten.

Den Kantonen bleibt freigestellt zu bestimmen, ob für die Ausübung einer solchen Berufsart der Besitz eines Patentes erforderlich sei.

## Art. 37.

Die Festsetzung von Maß und Gewicht ist Bundessache.

\*) Vergleiche Art. 41, Ziffer 4 Satz 2 der bisherigen Fassung.

## Art. 41.

Der Bund gewährleistet allen Schweizern das Recht der freien Niederlassung im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft nach folgenden näheren Bestimmungen:

1. Keinem Schweizer kann die Niederlassung in irgend einem Kanton verweigert werden, wenn er folgende Ausweisschriften besitzt:

- a. einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift,
- b. eine Bescheinigung, daß er nicht durch ein gerichtliches Strafurtheil seine bürgerlichen Rechte und Ehren verloren habe.

2. Der Niedergelassene darf von Seite des die Niederlassung gestattenden Kantons mit keiner Bürgschaft und mit keinen anderen besonderen Lasten behufs der Niederlassung belegt werden.

3. Ein Bundesgesetz wird die Dauer der Niederlassungsbewilligung, sowie das Maximum der zur Erlangung derselben an den Kanton zu entrichtenden Kanzleigebühen bestimmen.

4. Der Niedergelassene genießt alle Rechte der Bürger des Kantons, in welchem er sich niedergelassen hat, mit Ausnahme des Mittheils an Gemeinde- und Korporationsgütern.

In Betreff des Stimmrechts in Gemeindeangelegenheiten ist er dem niedergelassenen Kantonsbürger gleich zu stellen. Gänzlicher Ausschluß aller Niedergelassenen vom Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten ist jedoch unzulässig.

5. Den Niedergelassenen anderer Kantone können von Seite der Gemeinde keine größeren Leistungen an Gemeindelasten auferlegt werden, als den Niedergelassenen des eigenen Kantons.

6. Der Niedergelassene kann aus dem Kanton, in welchem er niedergelassen ist, weggewiesen werden durch gerichtliches Urtheil oder wenn er durch Verarmung zur Last fällt.

7. Der Bundesgesetzgebung wird vorbehalten zu bestimmen, ob die Gesetze des Heimat- oder diejenigen des Niederlassungskantons für die Besteuerung, sowie für die Regelung der zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen maßgebend sein sollen.

## Art. 42.

Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger.

Als solcher kann er bei allen eidg. Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitze Antheil nehmen, nachdem er sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat.

Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.

## Art. 43. Zweiter Absatz.

Ausländer, welche Aufnahme in das Schweizerbürgerrecht verlangen, haben zuerst die Ermächtigung des Bundesrathes nachzusuchen. Die Prüfung dieser Behörde beschränkt sich auf das Verhältniß des Gesuchstellers zu seinem bisherigen Staatsverbande und es soll die Ermächtigung ertheilt werden auf den Nachweis, daß dieser Verband mit der Ertheilung des Schweizerbürgerrechts gelöst ist. Ohne Vorweis dieser Ermächtigung darf kein Kanton einen Ausländer ins Kantonsbürgerrecht aufnehmen.

Art. 43<sup>a</sup>.

Das Recht zur Ehe wird unter den Schutz des Bundes gestellt.

Daselbe darf nicht beschränkt werden aus ökonomischen Rücksichten oder aus Rücksicht auf das bisherige Verhalten oder aus andern polizeilichen Gründen.

Die in einem Kantone nach seiner Gesetzgebung abgeschlossene Ehe soll im Gebiete der ganzen Eidgenossenschaft als Ehe anerkannt werden.

Durch den Abschluß der Ehe erwirbt die Frau das Heimatrecht des Mannes.

Durch die nachfolgende Ehe der Eltern werden vorehelich geborne Kinder derselben legitimirt.

Jede Erhebung von Brauteinzugsgebühren oder andern ähnlichen Abgaben ist ferner unzulässig.

## Art. 44.

Die Gewissensfreiheit ist gewährleistet.

Niemand darf in der Ausübung der bürgerlichen oder politischen Rechte um des Glaubensbekenntnisses willen beschränkt oder zur Vornahme einer religiösen Handlung verhalten werden.

Niemand ist gehalten, für eigentliche Kultuszwecke einer Konfession oder Religionsgenossenschaft, welcher er nicht angehört, Steuern zu bezahlen.

Das Glaubensbekenntniß entbindet nicht von der Erfüllung bürgerlicher Pflichten.

Art. 44<sup>a</sup>.

Die freie Ausübung des Gottesdienstes ist innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung jeder Religionsgenossenschaft im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet.

Den Kantonen, sowie dem Bunde bleibt vorbehalten, für Handhabung der öffentlichen Ordnung und des Friedens unter den Konfessionen die geeigneten Maßnahmen zu treffen.



## Art. 53. Zweiter Absatz.

Auch kann Niemand verhalten werden, sich in Eheangelegenheiten einer geistlichen Gerichtsbarkeit zu unterziehen.

Art. 59<sup>a</sup>.

Es sollen durch Bundesgesetze für die ganze Schweiz einheitlich geordnet werden:

1. Die Rechtsverhältnisse des Transportes und der Spedition von Personen und Waaren.

2. Die Vorschriften über Bestimmung der Gewähr der Viehhauptmängel.

3. Die Bestimmungen über den Schutz des schriftstellerischen und künstlerischen Eigenthums.

Art. 59<sup>b</sup>.

Die Bundesgesetzgebung kann weiter ausgedehnt werden auf das Gebiet des Obligationen- und Konkursrechtes, sowie auf die einheitliche Normirung des Schuldbetreibungsverfahrens.

## Art. 64.

Im ersten Absatz werden die Worte: „weltlichen Standes“ gestrichen.

## Art. 97, Lemma 2.

Die Mitglieder des Bundesrathes und die von ihm gewählten Beamten können nicht zugleich Mitglieder des Bundesgerichtes sein.

Der Bundesgesetzgebung bleibt vorbehalten zu bestimmen, welche eidgenössischen oder kantonalen Funktionen mit der Stellung eines Bundesrichters unvereinbar seien.

## Art. 99.

Die Mitglieder des Bundesgerichtes werden aus der Bundeskasse entschädigt.

## Art. 105.

Das Bundesgericht urtheilt im Fernern über Verletzungen von verfassungsmässigen Rechten sowie von Konkordatsbestimmungen, soweit die dahierigen Beschwerden ihm durch die Bundesgesetzgebung zur Entscheidung zugewiesen werden.

Derartige Beschwerden sind vom Bundesgerichte in summarischem und schriftlichem Verfahren unentgeltlich zu erledigen.

Artikel 2. Der Bundesrath hat für beförderliche und geeignete Bekanntmachung der in Vorschlag gebrachten Abänderungen der Bundesverfassung zu sorgen.

Artikel 3. Es soll über jede der beantragten Abänderungen der Bundesverfassung besonders abgestimmt werden.

Demgemäß haben 13 getrennte Abstimmungen zu erfolgen, nämlich:

- 1) über Art. 19 (Militärwesen);
- 2) über Art. 21<sup>a</sup> (Schutz der Waldungen).
- 3) über Art. 29 und Art. 41, Ziff. 4, Satz 2 der bisherigen Fassung (freier Verkehr und Gewerbeausübung).
- 4) über Art. 37. (Maß und Gewicht).
- 5) über Art. 41, Ziff. 1 (Bedingungen der Niederlassung).
- 6) über Art. 41, Ziff. 4 und Art. 42 (Stimmrecht der Niedergelassenen).
- 7) über Art. 41, Ziff. 6 (Ausweisungsgründe).
- 8) über Art. 41, Ziff. 7 (Besteuerung und zivilrechtliche Verhältnisse der Niedergelassenen).
- 9) über Art. 43<sup>a</sup> (Recht zur Ehe).
- 10) über Art. 44 und 44<sup>a</sup>, Art. 53 Zusatz und Art. 64 (religiöse Verhältnisse).
- 11) über Art. 59<sup>a</sup> (bundesgesetzliche Regulirung des Transportwesens, der Viehhauptmängel und des literarischen und künstlerischen Eigenthums).
- 12) über Art. 59<sup>b</sup> (einheitliches Obligationen- und Konkursrecht und Schuldbetreibungsverfahren).
- 13) über Art. 97, Lemma 2, Art. 99 und 105 (Organisation und Kompetenz des Bundesgerichts).

Artikel 4. Eine vorgeschlagene Abänderung der Bundesverfassung ist als angenommen zu betrachten, wenn die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und zugleich die Mehrheit der Kantone sich dafür ausspricht.

Artikel 5. Die Stimmgebung des schweizerischen Volkes erfolgt auf dem ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft an einem und demselben Tage. Dieser Tag wird durch den Bundesrath festgesetzt. Es darf jedoch die Abstimmung nicht früher als vier Wochen nach geschehener Bekanntmachung der vorgeschlagenen Abänderungen der Bundesverfassung stattfinden.

Artikel 6. Zur Theilnahme an dieser Abstimmung ist jeder Schweizerbürger berechtigt, welcher bei den Wahlen in den schweizerischen Nationalrath stimmsfähig ist.

Es ist jedoch den Kantonen gestattet, mit Bezug auf das für die Stimmberechtigung erforderliche Alter die Vorschriften ihrer kantonalen Gesetzgebung zur Anwendung zu bringen, sofern nach denselben das Stimmrecht schon vor zurückgelegtem zwanzigsten Altersjahre beginnt.

Artikel 7. Jeder Kanton ordnet die Abstimmung auf seinem Gebiete an. Dieselbe ist gemeinde- oder kreisweise vorzunehmen. Den Kantonen bleibt es überlassen, zu bestimmen, ob die Abstimmung offen oder geheim erfolgen soll. Im Uebrigen finden auf dieselbe die in jedem Kanton für Abstimmungen in Verfassungsangelegenheiten bestehenden Vorschriften Anwendung.

Artikel 8. Ueber die Abstimmung ist in jeder Gemeinde, beziehungsweise in jedem Kreise ein Protokoll aufzunehmen, in welchem genau anzugeben ist, wie viele Stimmente jede einzelne der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen angenommen und wie viele sie verworfen haben.

Artikel 9. Die Kantone als solche geben ihre Stimme durch die nach ihrer Verfassung hiezu befugten Organe ab.

Jedoch bleibt es den kantonalen Oberbehörden unbenommen, einfach das Ergebniß der eidgenössischen Abstimmung im Kanton (Art. 5 bis 8 hievon) als Botum desselben zu erklären.

Artikel 10. Die Kantone haben ihre Stimmen spätestens 14 Tage nach der schweizerischen Abstimmung abzugeben.

Artikel 11. Die Kantonsregierungen haben die Stimmgebung ihres Kantons, so wie die Protokolle über die eidgenössische Abstimmung, dem Bundesrath zuhänden der Bundesversammlung zu übersenden.

Die Bundesversammlung wird auf Grundlage derselben das Ergebniß der Abstimmungen erwahren und, falls sich dabei ergibt, daß einzelne oder alle vorgeschlagenen Verfassungsänderungen angenommen worden sind, die demgemäß revidirte Bundesverfassung in Kraft erwahren erklären.

Artikel 12. Der Bundesrath ist mit der Vollziehung dieses Gesetzes beauftragt.



## **Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend die Revision der Bundesverfassung. (Vom 17. Juni 1870.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1870
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.06.1870
Date	
Data	
Seite	665-710
Page	
Pagina	
Ref. No	10 006 522

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.