

Botschaft

des

Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend
das Bundesgesetz über die politische Stimmberechtigung
der Schweizerbürger.

(Vom 2. Oktober 1874.)

Die neue Bundesverfassung enthält in den Artikeln 44, 46, 47, 66 und 74 fünf Bestimmungen über Bürgerrecht, Niederlassungs- und Aufenthaltsverhältnisse und politische Stimmberechtigung, welche eine nähere Regulirung der Bundesgesetzgebung in Aussicht nehmen.

Es entstand deßhalb für den Bundesrath zunächst in formeller Beziehung die Frage, ob er der hohen Bundesversammlung ein alle diese Materien umfassendes einheitliches Gesetz vorlegen wolle oder ob eine Zerlegung dieser Materien in verschiedene Spezialgesetze an Plaz sei. Bei reiferer Ueberlegung entschied sich der Bundesrath für den zweiten Weg, und zwar aus verschiedenen Gesichtspunkten. Für's Erste ist die gesetzliche Ordnung der verschiedenen Materien nicht in gleicher Weise dringlich, und da die legislatorische Thätigkeit der hohen Bundesversammlung gleichzeitig von allen Seiten beansprucht wird, so schien es passend, nur das Dringlichste in den Vordergrund zu stellen und das weniger Dringliche etwas zurückzuschieben. Für's Zweite sind die verschiedenen Materien doch mehrfach ohne Zusammenhang. Die

Ordnung des Erwerbs und Verlusts des Bürgerrechts hat mit der Ordnung der Verhältnisse der Aufenthalter nichts zu thun; ja auch die Frage der Ordnung der politischen Stimmberechtigung gehört innerlich einem andern Gedankenkreise an, als die Frage der Ordnung der civilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter.

Der Bundesrath kam deßhalb dazu, für die bezeichneten Materien 3 separate Bundesgesetze in Aussicht zu nehmen und dieselben in folgender Reihenfolge vorzubereiten:

1. Bundesgesetz über die politische Stimmberechtigung der Schweizerbürger. (Art. 47, 66 und 74 der Bundesverfassung.)

2. Bundesgesetz über den Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt und über die civilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter, sowie Bestimmungen über Doppelbesteuerung. (Art. 46 und 47 der Bundesverfassung.)

3. Bundesgesetz über den Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechtes. (Art. 44 der Bundesverfassung.)

Der Bundesrath glaubte nicht zögern zu sollen, der hohen Bundesversammlung über die erste dieser Materien schon auf die gegenwärtige Session eine Vorlage zu machen, damit diese Materie, welche auf die politische Stimmberechtigung einer größern Zahl von Schweizerbürgern wesentlichen Einfluß hat, zum mindesten noch vor den nächsten eidg. Wahlen von ihr definitiv geordnet werden könne. Bezüglich der beiden andern Geszentwürfe, die schon um ihres größern Umfanges willen reiflicher Erdaurung bedürfen, begnügte sich der Bundesrath mit Anordnung der Vorarbeiten, welche bereits im Gange sind; er wird sich bemühen, dieselben so zu fördern, daß auch diese Gesetze der gegenwärtigen Legislative wenigstens vorgelegt werden können.

Was nun zunächst speziell die Materie der politischen Stimmberechtigung anbetrifft, so enthält die Bundesverfassung darüber zwei Vorschriften. Für's Erste soll ein Bundesgesetz über die politischen Rechte der Aufenthalter die nähern Vorschriften aufstellen, und für's Zweite soll die Bundesgesetzgebung die Schranken bestimmen, innerhalb welcher ein Schweizerbürger seiner politischen Rechte verlustig erklärt werden kann. Diese Vorschriften waren für die Anlage dieses Gesetzes maßgebend, und es erklärt sich daraus die Anordnung des vorgeschlagenen Bundesgesetzes, dem wir den allgemeinen Titel:

„Bundesgesetz über die politische Stimmberechtigung der Schweizerbürger“ geben zu können glaubten.

An die Spitze desselben stellen wir das Lemma 1 des Art. 74 und das Lemma 2 des Art. 43 der Bundesverfassung, welche Bestimmungen, wenn die erstere auch nur unter der Rubrik des Nationalrathes eingereiht ist, doch offenbar die ganze Materie prinzipiell beherrschen.

Die ersten 3 Artikel handeln dann naturgemäß von diesem Stimmrechte in dem dreifachen Organismus des Bundes, der Kantone und der Gemeinden.

Für die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen gilt als Regel die Stimmberechtigung aller Schweizerbürger an ihrem Wohnorte ohne weitere Kategorien. Es wird in diesem Artikel noch beigelegt, daß der Gesetzgebung des Bundes vorbehalten bleibe, für diese Wahlen und Abstimmungen einheitliche Vorschriften aufzustellen. Einzelne derartige einheitliche Vorschriften sind bereits im Gesetze über die Nationalrathswahlen enthalten und andere können wohl in der Folge noch nöthig werden. Wir glauben aber, daß es passend sei, in dieser Beziehung die praktischen Bedürfnisse etwas abzuwarten.

Was sodann die kantonalen Wahlen und Abstimmungen betrifft, so sagt Art. 43 in Lemma 4: „Der niedergelassene Schweizerbürger genießt an seinem Wohnsitz alle Rechte der Kantonsbürger“; es fügt aber Lemma 5 bei: In kantonalen Angelegenheiten erwirbt er das Stimmrecht nach einer Niederlassung von 3 Monaten.⁴ Diese Sätze über das kantonale Stimmrecht formulirt in ähnlicher Weise Art. 2 unsers Gesetzes. Dabei entsteht dann aber sofort die wichtige Frage, wie das Stimmrecht der Aufenthalter in kantonalen Angelegenheiten beschaffen sein solle. Augenscheinlich wäre die Ordnung der Rechte der Aufenthalter der Kantonalgesetzgebung überlassen, wenn nicht Art. 47 dazwischen träte. Da dieser aber dem Bunde das Recht gibt, über die politischen Rechte der schweizerischen Aufenthalter die nähern Vorschriften aufzustellen, so ist es klar, daß der Bund auch das Recht hat, das Stimmrecht der Aufenthalter in kantonalen Angelegenheiten zu ordnen. In welcher Weise soll dies nun geschehen?

Früher galt in ziemlich allgemeiner Weise die Regel, daß den bloßen Aufenthaltern in kantonalen Angelegenheiten keine politischen Rechte zukommen. Diese Regel gilt noch heute in den Kantonen Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Basel (Stadt und Land) Schaffhausen, Appenzell (Außer- und Innerrhoden), St. Gallen, Aargau, Wallis und Tessin. Seit durch die starke Vermehrung der Bewegung die Zahl der Aufenthalter fast überall außerordentlich zugenommen hat, sind aber

schon in einer Reihe von Kantonen Modifikationen jener Regel eingetreten. Bern hat durch neuerlichen Regierungserlaß den Aufenthalt in kantonalen Dingen gleiche Rechte gewährt wie den Niedergelassenen; Zürich befaßt sich mit ähnlichen Maßregeln; Solothurn, Graubünden, Waadt und Genf haben den Aufenthalt nach einem Jahre Aufenthalt kantonales Stimmrecht gewährt; Basel-Landschaft und St. Gallen haben im Gegensatz von Freiburg, welches ausdrücklich das Gegentheil beschlossen hat, wenigstens den Söhnen niedergelassener Schweizerbürger, welche mit ihren Eltern noch in gleicher Haushaltung leben, Stimmberechtigung eingeräumt; Thurgau gibt den Aufenthaltlichen Stimmrecht bei Kreis- und Bezirkswahlen, und Neuenburg scheint auch den Aufenthaltlichen 3 Monate nach Hinterlegung ihrer Papiere volles Stimmrecht zu gewähren. Der gänzliche Ausschluß der Aufenthaltlichen vom kantonalen Stimmrechte ist deßhalb offenbar unhaltbar geworden, und es mangelt, wie wir nachher noch näher sehen werden, dafür auch an innern Gründen. Es ist dagegen gerechtfertigt, das viel beweglichere Element der Aufenthaltlichen nicht ganz auf gleiche Linie zu stellen mit dem stabileren Element der Niedergelassenen, und es dürften deßhalb diejenigen Kantone das Richtige getroffen haben, welche für die Aufenthaltlichen eine etwas längere Wartefrist in Aussicht genommen haben. Wir beantragen, diese Wartefrist auf ein Jahr zu stellen, im Uebrigen aber dann den Aufenthaltlichen die gleichen Rechte bezüglich der kantonalen Stimmberechtigung zu gewähren, wie den Niedergelassenen und Bürgern.

Sofern einzelne Kantone diese Wartefrist abkürzen oder die kantonale Stimmberechtigung auch in einem frühern Alter gewähren wollen, wie letzteres z. B. die Kantone Zug, Appenzell und Graubünden thun, so steht dann natürlich nichts im Wege. Die Bundesgesetzgebung hat nur im Interesse gegen ungebührliche Schmälerung des Stimmrechtes anzukämpfen, und die von ihr aufzustellenden Bedingungen haben daher nur die Bedeutung einer Schranke gegen etwaige Versuche, das kantonale Stimmrecht erheblich enger zu fassen als das eidgenössische. Dagegen müssen selbstverständlich diejenigen Kantone, welche ein erweitertes Stimmrecht gewähren wollen, die kantonsfremden Niedergelassenen und Aufenthaltlichen den Kantonsangehörigen gleich stellen, wie solches im Art. 60 der Bundesverfassung vorgeschrieben ist. Wir beantragen, dem Artikel 2 eine bezügliche Bestimmung beizufügen.

Uebergend zum Gemeindestimmrecht, von dem Art. 3 handelt, ist hier zu bemerken, daß die alte Bundesverfassung den Niedergelassenen und a fortiori auch den Aufenthaltlichen keinerlei Stimmrecht gewährte, sondern nur die Bestimmung enthielt, daß

den Niedergelassenen anderer Kantone die gleichen Rechte zu gewähren seien, wie den Niedergelassenen des eigenen Kantons. Die neue Bundesverfassung ist dagegen hierin einen erheblichen Schritt weiter gegangen. Sie stellt den Grundsatz auf im Art. 43, Lemma 4, daß der niedergelassene Schweizerbürger an seinem Wohnsitz alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindsbürger genieße. Da nun im Art. 2 das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten im Wesentlichen auf gleiche Linie gestellt wird mit dem Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten, so folgt daraus, daß das Gemeindestimmrecht sich der Regel nach ebenfalls nach den Bedingungen des eidgenössischen Stimmrechtes zu richten hat, womit wir für alle Schweizerbürger zu einem auf gleichen Grundlagen fußenden Stimmrecht in eidgenössischen, kantonalen und Gemeindsangelegenheiten gelangen.

Dieser Grundsatz ist so werthvoll und schön, daß es nicht wohlgethan wäre, denselben durch allzuweitgehende Ausnahmen abzuschwächen.

Eine erste Ausnahme betrifft die schon besprochene Wartefrist.

Eine zweite Ausnahme macht Art. 43 der Bundesverfassung selbst, indem er den Mitantheil an Bürger- und Korporationsgütern, sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten ausnimmt, sofern die kantonale Gesetzgebung nicht etwas Anderes bestimmt.

Es fragt sich nun bloß, ob hier noch bezüglich des Stimmrechtes der Aufenthalter eine weitere Ausnahme gemacht werden solle. Wir beantragen hievon abzusehen und den Aufenthaltlern das Gemeindestimmrecht nach der gleichen Wartefrist von 1 Jahr zu gewähren, wie das kantonale Stimmrecht. Da dieser Punkt einer der bestrittensten sein dürfte, so glauben wir ihn etwas einläßlicher begründen zu sollen.

Zuvorderst wird es in formeller Beziehung von Werth sein, wenn in die Stimregister nicht allzuviel Komplikation gebracht wird. Nach unserm Vorschlag wird in Zukunft das kantonale und das Gemeindestimmregister ganz das gleiche sein.

In materieller Beziehung müssen wir sodann darauf aufmerksam machen, daß es uns eben so gerecht als weise erscheint, allen Schweizerbürgern einen aktiven Antheil an dem politischen Leben derjenigen Gemeinde, in welcher sie ihren Aufenthalt genommen haben, zu gestatten. Wir Schweizer betrachten alle insgesamt ein volles und gesundes Gemeindeleben als die Wurzel eines gedeihlichen und freien Staatslebens, und wir dürfen daher ohne

dringende Gründe Niemandem die Betheiligung am Gemeindeleben verweigern. Auch ist es nicht wohlgethan, die beweglicheren Elemente von denselben fern zu halten; denn die Gefahr ist weit größer, daß in diesen kleinern Kreisen das Leben in Stagnation, als daß es in allzustarke Bewegung gerathe.

Es ist sodann nicht einzusehen, wie man es rechtfertigen kann, den Niedergelassenen fast alle Rechte der Gemeindsbürger zu gewähren, die Aufenthalter aber von solchen Rechten auszuschließen; denn es steht im Grunde zwischen diesen beiden Kategorien kein innerer Unterschied. Es sind nur polizeiliche und fiskalische Gründe, welche zu einer etwas andern Behandlung der Niedergelassenen und Aufenthalter geführt haben. Die gewöhnlichen Kategorien der Aufenthalter sind folgende:

1) Personen, welche nur kürzere Zeit sich an einem Orte aufhalten wollen;

2) Personen, welche zwar länger verweilen, deren vereinzelte und abhängige Lebensstellung aber diesen Aufenthalt doch prekär macht, wie z. B. Studierende, unverheiratete Dienstboten, Gesellen und Fabrikarbeiter.

Es scheint uns nun ganz gerechtfertigt, mit den Personen der ersten Kategorie die Stimmregister ebenso wie die Steuerregister nicht zu belasten; denn solche Personen haben der Regel nach kein besonderes Interesse, an dem Leben der Gemeinde, in der sie nur kurz verweilen und wo die Verhältnisse ihnen auch nur wenig bekannt sind, thätigen Antheil zu nehmen. Sobald man indeß eine Wartefrist von einem Jahr aufstellt, so fallen alle diese Personen von selbst dahin, und es bleiben also nur die Personen der zweiten Kategorie zurück. Bei diesen treffen aber die bezeichneten Ausschlußgründe nicht mehr in gleichem Maße zu, und es würde geradezu zur Kuriosität, wenn man dem Niedergelassenen von 3 Monaten alle Rechte gäbe und dem Aufenthalter von 1 Jahre, der gewöhnlich über die Gemeindeverhältnisse viel unterrichteter sein wird, sie verweigerte.

Man exemplirt zwar etwa mit dem Abhängigkeitsverhältniß dieser Personen zur Rechtfertigung ihres Ausschlusses. Allein dieses Argument würde konsequenterweise auch den Ausschluß vom eidgenössischen und kantonalen Stimmrecht begründen, und solchem Mißbrauch eines Abhängigkeitsverhältnisses wird besser damit begegnet, daß man Garantien der freien Stimmgabe schafft, wie z. B. das geheime Votum. Jedenfalls kann es nicht angehen, aus solchen bloßen Verdachtsgründen ganzen Bevölkerungsklassen ihre Stimm-berechtigung zu entziehen. Wenn auch dem allgemeinen Stimm-

recht, wie allen menschlichen Einrichtungen gewisse Schattenseiten ankleben, so sind die Lichtseiten doch der Art, daß der Republikaner über solche Einwürfe sich hinwegsetzen kann. Vollends haben dieselben noch ihre Bedeutung verloren durch die Thatsache, daß man nach der Bundesverfassung jeden Augenblick das Aufenthaltsverhältniß in ein Niederlassungsverhältniß umwandeln kann, wobei dann die Gefahr eines Mißbrauchs des Abhängigkeitsverhältnisses viel größer ist (vide Entscheid der Bundesversammlung in Sachen der genferschen Dienstboten).

Man führt weiter noch an, daß solche Personen an die Ausgaben der Gemeinden nichts beitragen, während sie durch ihr Votum dieselben möglicherweise stark belasten. Richtig ist, daß von diesen Personen gewöhnlich der Kürze wegen eine bloße Aufenthaltsgebühr bezogen wird. Allein dies ist eine bloße Bequemlichkeitssache, die nach dem Ermessen der Kantone auch anders geordnet werden kann, wie solches wirklich schon in einigen Kantonen der Fall ist. Im Uebrigen hat auch dieses Argument keinen spezifischen Werth, da arme Bürger und Niedergelassene in der gleichen Lage und doch stimmberechtigt sind. Wir bemerken übrigens, daß es nicht in unserer Absicht liegt, diejenigen Bestimmungen der Kantonalgesetzgebungen, welche überhaupt Gemeinde-stimmrecht und Steuerpflicht in gewissen Beziehungen von einander abhängig gemacht haben, wie solches z. B. im Kanton Bern der Fall ist, zu beseitigen; unsere Forderung geht nur dahin, daß in solchen Fällen den Bürgern, Niedergelassenen und Aufenthaltern gleiches Recht gewährt werde.

Wir möchten Ihnen deßhalb belieben, diese drei ersten Artikel, welche das Schweizerbürgerrecht zwar nicht einseitlich, wohl aber harmonisch und liberal gestalten, in der vorgeschlagenen Fassung anzunehmen; und wir wenden uns nun zur zweiten Aufgabe, der im Artikel 66 der Bundesverfassung geforderten Bestimmung der Schranken, innerhalb welchen ein Schweizerbürger seiner politischen Rechte verlustig erklärt werden kann.

Hier entsteht zunächst die formelle Frage, ob man lieber die Gründe des Ausschlusses vom Stimmrecht in einheitlicher Weise positiv bestimmen oder ob man sich nur darauf beschränken wolle, einzelne der in den Kantonalgesetzgebungen bestehenden Gründe als unzulässig zu erklären. Der Bundesrath entschied sich für den ersteren Modus des Vorgehens, da er in der Materie ein klareres Recht schafft. Im Uebrigen zeigte es sich bei einer näheren Erhebung der bezüglichen Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebungen, daß die Abweichungen derselben von einander nicht so groß sind als man vermuthen möchte. Wir werden die sämmtlichen Aus-

schlussgründe successive aufführen und unsere Bemerkungen zu denselben beifügen.

1. Ausgeschlossen sind fast durchgängig die außerhalb des Kantons domizilirten Bürger. Diesen Ausschlußgrund glauben wir hier ignoriren zu können, nachdem in den vorhergehenden Artikeln schon bestimmt ist, daß für das Stimmrecht in allen Fällen der ordentliche Wohnsitz maßgebend sei und Niemand in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben dürfe.

Einige Kantonalgesetzgebungen enthalten zwar Bestimmungen, welche dahin gehen, daß ein Niedergelassener während der Wartefrist, innerhalb welcher er das Stimmrecht in der neuen Wohnsitzgemeinde noch nicht erlangt hat, sein Stimmrecht im frühern Domizil ausüben könne, und daß ein Gemeindegänger in Gemeindegangelegenheiten, in welchen er in der Wohnsitzgemeinde kein Stimmrecht erlangt, letzteres in seiner Bürgergemeinde beibehalte. Indeß handelt es sich in diesen beiden Fällen nicht um einen Ausschluß vom Stimmrecht, sondern um eine außerordentliche Erweiterung desselben. Es scheint uns deßhalb kein Grund vorhanden zu sein, gegen Bestimmungen dieser Art von Bundes wegen einzuschreiten.

2. Alle Kantone gehen darin einig, daß ein Ausschluß vom Aktivbürgerrecht stattfinden könne durch strafgerichtliches Urtheil, und zwar entweder dauernd bei infamirenden Strafen oder zeitweise bei geringern Vergehen.

Wir halten dafür, daß dieser Ausschließungsgrund unbedingt festzuhalten sei. Da die Strafgesetzgebung Sache der Kantone geblieben ist, so dürfte es sich auch nicht rechtfertigen, hier weiter in's Detail einzutreten. Das entscheidende Merkmal scheint uns immer im Vorliegen eines strafrechtlichen Urtheils zu liegen.

Demzufolge würden wir z. B. den Ausschluß folgender Personen zulassen:

- a. derjenigen, welche um ein Stimmrecht auszuüben oder um zu einem öffentlichen Amte zu gelangen, sich unerlaubter Mittel bedient (Tessin);
- b. derjenigen, welche wegen Banquerotte simple ou frauduleuse verurtheilt worden sind (Neuenburg);
- c. der als sittenlos erklärten (d. h. mehr als einmal wegen unsittlichen Handlungen verurtheilten) Bürger (St. Gallen);
- d. derjenigen, die ihre Militärpflicht nicht gehörig erfüllt haben (Tessin); und
- e. derjenigen, denen der Besuch von Wirths- und Schenkhäusern

verboten ist (Bern, Uri, Schwyz, Nidwalden, Freiburg, Aargau);

immer vorausgesetzt, daß in allen diesen Fällen die Strafe durch gerichtliches Urtheil ausgesprochen wurde, wogegen wir bloßen Verfügungen von Administrativbehörden nicht die gleiche Bedeutung zuschreiben könnten.

Nicht berechtigt würden wir dagegen den Ausschluß betrachten:

- a. gegenüber denjenigen, die in Kriminaluntersuch stehen (St. Gallen, Graubünden), weil hier noch kein strafgerichtliches Urtheil vorliegt;
- b. de ceux, qui ayant le moyen d'acquitter la part virile des dettes de leurs ascendants, en auraient répudié la succession (Wallis), weil hier ein strafgerichtliches Urtheil nicht denkbar ist.

3. Ein dritter, außer in Appenzell und Tessin, allgemein aufgestellter Ausschlußgrund ist die Bevogtigung (wegen Verschwendung und Geisteskrankheit oder Blödsinn). Diese Personen sind nicht eigenen Rechtes, daher mangelt ihnen auch die Fähigkeit, politische Rechte auszuüben. Wir halten daher diesen Ausschlußgrund fest und beantragen ihn dahin zu präzisiren, daß der Ausschluß in allen Fällen eintritt, wo die Bevogtigung erfolgt ist, sobald diese auf einem andern Grunde, als dem der Minderjährigkeit beruht. Es ist damit ein äußerlich erkennbares Moment gegeben für das Eintreten der Beschränkung.

Bei diesen Ausschlußgründen würden wir aber stehen bleiben; denn es scheint uns das Interesse der bürgerlichen Freiheit zu verlangen, in solchen Beschränkungen sparsam zu sein. Indeß wollen wir nicht ermangeln, die weiter in den kantonalen Verfassungen und Gesetzen vorkommenden Ausschlußgründe im Einzelnen hervorzuheben und zu beleuchten.

1. Einen Ausschlußgrund religiöser Natur kennt die Verfassung von Appenzell A. Rh. Stimmberechtigt ist nur, wer den Religionsunterricht erhalten hat. Dieser Grund ist wohl mit Art. 49 der neuen Bundesverfassung nicht mehr verträglich und muß daher wegfallen.

2. Einen Ausschlussgrund ähnlicher Natur enthält die Verfassung von Luzern in der Bestimmung, daß durch Eintritt in den geistlichen Stand die Stimmberechtigung, auch die aktive, verloren geht. Auch diese Bestimmung verträgt sich wohl nicht mehr mit Art. 49 der Bundesverfassung.

3. Ausgeschlossen werden ferner in Neuenburg und Genf diejenigen, welche im Dienste einer fremden Macht stehen. Diese Bestimmung hat nach Abschaffung des Fremddienstes wohl mehr nur die Bedeutung einer historischen Reminiscenz, und da Art. 12 der Bundesverfassung für diejenigen Fälle, welche von politischer Bedeutung werden könnten, schon vorsorgt, so wäre es kaum gerechtfertigt, diese Singularität eidgenössisch zu sanktioniren.

4. Ein weiterer Ausschlußgrund wird in Schaffhausen und Neuenburg hergeleitet von der Nichtbezahlung der Steuern. Schaffhausen schließt alle aus, welche die kantonalen oder Gemeindesteuern nicht bezahlen können, und Neuenburg diejenigen, welche für die Staatssteuer außer dem laufenden Jahre mehr als ein Jahr im Rückstande sind. Auch mit diesem Ausschlußgrunde können wir uns nicht befreunden; denn es ist nicht einzusehen, warum hier eine Art von fiskalischem Zwang oder Privilegium geschaffen werden soll. Der Fiskus mag seine Rechte den Bürgern gegenüber geltend machen, wie jeder andere Gläubiger; daß er aber besondere Strafen auf die Nichtbezahlung seiner Guthaben setzt, ist kaum gerechtfertigt und nur daraus erklärlich, daß er eben ausnahmsweise die Macht hat, solche selbst in Anwendung zu bringen. Wenn ein armer Mann für hilfsbedürftige Eltern oder Kinder zuerst das nöthige Brod beschafft, ehe er zur Bezahlung der Staatssteuer schreitet, so verdient er deßhalb keinen besondern Abbruch an seinen Ehrenrechten.

5. Wir kommen nun zu einem Grunde des Verlustes des Aktivbürgerrechtes, welcher in der größern Zahl der kantonalen Verfassungen sich vorfindet, nämlich zum Falliment. Es sind nur die Verfassungen von Appenzell Auser- und Inner-Rhoden, Tessin, Neuenburg und Genf, welche die Falliten in ihren politischen Rechten nicht schmälern; dagegen sind allerdings in einer Reihe von Kantonen die Ausschlußbestimmungen gemildert. So entzieht Zürich und Thurgau den Falliten ihre Rechte nur in Fällen der Verschuldung, Obwalden entzieht die Rechte nicht „bei offenkundiger Nichtverschuldung“, Basel-Stadt stipulirt den Ausschluß „insofern der Fallit nicht nachweisen kann, daß er ohne wesentliches eigenes Verschulden in den Konkurs gerathen“, ähnlich läßt Waadt den Beweis offen von „pertes accidentelles que les faillies mêmes auraient éprouvés“, und Wallis läßt den Beweis von „force majeure oder dettes héréditaires“ offen. Umgekehrt wird mehrfach das Akkomodement (gerichtlicher Akkord zum Nachtheil der Gläubiger, Ausstellung von Zahlungsabschlag oder Unzahlbarkeitsurkunde (Luzern, St. Gallen u. a.) dem förmlichen Konkurse gleichgesetzt.

Wenn wir trotzdem dazu kommen, die Aufnahme dieses Ausschlußgrundes nicht zu empfehlen, so leiten uns hiezu folgende Gesichtspunkte:

Diese Frage hängt mit der ganzen Gestaltung des Schuldrechtes zusammen. Fast in allen Staaten, deren Ursprünge weit in die Vergangenheit zurückreichen, stößt uns die Wahrnehmung auf, daß die Schuldexekution sich zuerst mehr gegen die Person des Schuldners richtet. So im alten Griechenland und Rom, wie in unsern Staaten mittelalterlichen Ursprungs. Schuldklaverei, Schuldhaft, Verrufung verbunden mit Verbannung, Ausstellung am Pranger, schimpfliche Verpflichtung zum Tragen eines grünen Hutes (Unterwalden), Ehr- und Wehrlosigkeit haben sich gegenüber Falliten theilweise noch bis auf unsere Tage erhalten. Allein eben so übereinstimmend ist die Wahrnehmung, daß sobald der Güterverkehr eines Volkes sich in vollerer und reicherer Art entwickelt, die Schuldexekution ihren Kurs ändert und sich mehr an das Gut, als an die Person des Schuldners zu halten beginnt. So sind dann auch bei uns schon im Jahre 1850 die Falliten als wehrpflichtig erklärt, und noch in jüngster Zeit sowohl die Schuldhaft, als die Ausweisung der Falliten durch die Art. 59 und 45 der Bundesverfassung beseitigt worden. Man kann aber in diesen Dingen nicht auf halbem Wege stehen bleiben, ohne sich in Widersprüche zu verwickeln und Ungerechtigkeiten zu begehen. Unsere Republik kennt zwei für ihr Wesen und Leben maßgebende Instruktionen: Die allgemeine Wehrpflicht und das allgemeine Stimmrecht. Beide stehen mit einander im innigsten Zusammenhange. Wer in vaterländischen Dingen sein maßgebendes Wort sprechen kann, soll im Nothfall auch dafür mit seiner Person einstehen; aber es soll auch umgekehrt derjenige, welcher im Nothfall sein Blut einsetzen muß, nicht stumm sein in der Gemeinde. Wenn man nun einem Theil der Bürger die Wehrpflicht auferlegt, ihnen aber das Stimmrecht entzieht, so vollzieht man in diesem Doppelverhältniß von Recht und Pflicht einen unnatürlichen Bruch; man erniedrigt den des Stimmrechts Beraubten zum Söldner und man hebt damit im Volk und Heer die Rechtsgleichheit auf. Das alte System war in sich konsequent, indem es die Falliten ehr- und wehrlos machte; das neue aber ist in einem innern Widerspruche befangen, der gelöst werden muß und billigerweise nur so gelöst werden kann, daß man der konstituirten Pflicht ihr korrelatives Recht beigesellt.

Es drängen aber auch noch andere Motive auf das gleiche Resultat hin. Wenn in dieser Materie ein einheitliches Recht geschaffen werden soll, so hat man nur die Wahl, entweder auch für diejenigen Kantone, welche bisher diesen Ausschlußgrund nicht

kannten, denselben ebenfalls einzuführen oder ihn für alle Kantone zu beseitigen. Es unterliegt nun gar keinem Zweifel, daß die Ausdehnung dieser Singularität auf diejenigen Kantone, welche sie nicht kennen, einen stoßenden und fast gehässigen Charakter hätte, so daß daran um so weniger gedacht werden kann, als schon jezt eine weitere Reihe von Kantonen den Ausschluß zu mildern bestrebt waren. Das gewählte Mittelsystem will uns indeß nicht recht einleuchten, und es hat dem Vernehmen nach auch praktisch nicht die gewünschten Wirkungen; so ist zum Beispiel der Kanton Luzern wieder davon abgegangen. Daß ein Bankerot, bei welchem betrügliche und unordentliche Verhältnisse vorliegen, gerichtlich gehörig bestraft und in dem strafgerichtlichen Urtheil auch von der Befugniß der Einstellung im Aktivbürgerrechte Gebrauch gemacht werde, finden wir vollständig gerechtfertigt, und man mag, wenn man es für paßend erachtet, auch den Begriff der Verschuldung weiter fassen und die Untersuchung der Fallimente strenger betreiben. Allein daß unter denjenigen Bankeroten, bei welchen keine strafbare Handlung vorliegt, weiter unterschieden werden solle zwischen verschuldeten und nicht verschuldeten, will uns nicht zusagen. Es wird der Regel nach auch nichts herauskommen. Der Richter ist dabei auf ein vages, willkürliches Moralisiren angewiesen, bei der ihm die Grundlage des Urtheils darum mangelt, weil er in das Innere des Haushaltes, die treibenden Motive dieser oder jener verhängnißvollen Maßregel, die familiären Verhältnisse, welche diese oder jene Ausgabe veranlaßt haben mögen, doch niemals mit voller Klarheit hinein zu sehen vermag. Solcherlei Urtheil ziemt nicht dem irdischen Richter, und es hat etwas Mißliches, von solchen willkürlichen Appreciationen die Frage der politischen Existenz eines Bürgers abhängig zu machen. Der Richter soll die rechtliche, nicht aber die moralische Verschuldung bestrafen; diese letztere kann füglich dem Urtheil der öffentlichen Meinung überlassen werden, welche durch Mißachtung und weitere Kreditverweigerung viel empfindlicher zu strafen vermag, als der offizielle Richter.

Dazu kommt, daß diese Maßregel sehr ungleich trifft. In heutiger Zeit ist das förmlich durchgeführte gerichtliche Falliment eines großen Geschäftsmannes zu einer großen Seltenheit geworden; es bleibt an dessen Stelle gewöhnlich das Akkomodement. Man setzte deßhalb früher und sezt noch jezt in einige Gesezgebungen das Akkomodement dem Falliment gleich; allein man ist in vielen Kantonen davon zurückgekommen, weil man dadurch das Interesse der Kreditoren schädigt; denn die Kreditoren werden in den meisten Fällen sich beim Akkomodement viel besser befinden als bei der Durchführung des Konkurses, und man hat daher kein Interesse, eine Pönalbestimmung

an das Akkomodement zu knüpfen, das sich überdies in vielen Fällen auch außergerichtlich vollzieht. Die Sachen stehen deßhalb so, daß im Grunde gewöhnlich nur der Konkurs des kleinen Mannes von der Bestimmung des Gesetzes getroffen wird; und selbst unter dieser Kategorie geht der liederlichste Theil der gar nichts besitzenden noch oft frei aus, weil Niemand die Konkurskosten tragen will, während die ganze Wucht des Gesetzes auf jene Leute fällt, welche sich Mühe gaben, ihr Besitzthum noch möglichst zu erhalten und die deßhalb dem verfolgenden Gläubiger wenigstens noch Aussicht auf theilweise Befriedigung bieten. Eine Maßregel, die in der Praxis so ungleich zur Anwendung kommt, kann sicher nicht als eine gute betrachtet werden.

Zur Vertheidigung des Ausschlusses der Falliten vom Aktivbürgerrecht ist oft ein Diktum Keller's als den Kern der Sache betreffend angeführt worden, das wörtlich also lautet: „Hier besitzt die Schweiz ein Element der Ehre, von dessen Zusammenhang mit politischen Dingen man heutzutage keinen Begriff mehr hat. Konkurs gemacht zu haben, das heißt doch in der Schweiz noch ein Lump sein und das bedeutet etwas, weit hinaus über das enge Verhältniß von Kreditor und Debitor; daß man bei einem Wechsel sein politisches „caput“ riskirt, das ist der ökonomisch, wie politisch gleich mächtige Ehrengedanke, den jeder schweizerische Gesetzgeber als ein Kleinod bewahren sollte.“ Ohne der Autorität Keller's irgendwie zu nahe treten zu wollen, glauben wir doch sagen zu dürfen, daß gegenwärtig die Ausdrücke Konkursit und Lump sich nicht mehr ganz decken; denn seit die Verhältnisse sich so gestaltet haben, daß ein großes Falliment weithin Unzahlbarkeit bewirkt und eine Menge von Existenzen ökonomisch gefährdet, können auch Personen in solches Unglück gerathen, die kein Mensch als nicht vollkommen ehrbar betrachtet, und seit vollends in vielen Kantonen und Ländern die allgemeine Wechselfähigkeit eingeführt ist und sogar viele einfache Anleiheverhältnisse unter diese Rechtsform untergebracht werden, hat man sich an das damit verbundene Risiko so gewöhnt, daß der bei solcher Unterzeichnung drohende Verlust des politischen caput seine Schrecken bereits verloren hat und daher gewöhnlich Sorgen und Befürchtungen viel dringender Art im Vordergrunde stehen.

Es mag sein, daß mitunter die Schande vor dem Falliment noch als Mittel benutzt werden kann, um einem Debitor sein letztes Besitzthum abzupressen oder Verwandte und Freunde zum Eintreten für denselben zu veranlassen; allein es will uns scheinen, daß die Gesetzgebung kein Interesse daran habe, solche Machinationen zu begünstigen.

Dem politischen Ehrengedanken steht aber noch ein anderer Gedanke gegenüber, welcher unsers Erachtens mit viel mehr Gewicht in die Wagschale des Entscheides fällt. Es ist dies das große, einer Republik würdige Princip, daß die Größe des Privatbesizes keinerlei Einfluß auf die politische Rechtsfähigkeit der Bürger ausüben soll; daß dem Aermsten und an Habe Entblößtesten im Volke dieselbe politische Ehre zukommt wie dem Reichsten; daß als ein Lump nur der gilt, der sich durch schlechte Handlungen der bürgerlichen Ehre verlustig gemacht hat. Und dieses Princip, welches jeder Art von Aristokratie des Besizes rechtlich den Riegel stößt, trägt unendlich mehr dazu bei, das Ehrgefühl im Volke zu erhöhen, dem momentan Gefallenen das Wiederaufkommen zu erleichtern und selbst die Berichtigung früherer Schulden zu ermöglichen, als jenes künstliche Niederdrücken einzelner in's Unglück Gerathener.

Dieses ist der Gesichtspunkt, aus welchem wir

6. auch noch einen letzten Ausschlußgrund verwerfen, nemlich den der Almosengenössigkeit:

Der Ausschluß der Almosengenössigen von den politischen Rechten ist ein Stük Armenpolizei, das im Gefolge der obligatorischen Armenunterstützungspflicht in unsere Gesetzgebung eingekehrt ist. Um den Andrang zum Almosen abzuwehren, ersann man eine ganze Reihe von sogenannten Abschreckungsmitteln, welche alle insgesamt zwar höchst selten die Wirkung hatten, freche Zudringlichkeit abzuhalten, wohl aber um so sicherer die andere, alle diejenigen Personen, welche durch den Empfang des Almosens der bürgerlichen Ehre verlustig geworden waren, nun zu beständigen Almosenempfängern zu machen und ihnen mit der Ehre selbst den Trieb zu einer Verbesserung ihrer Lage aus eigener Kraft zu benehmen. Man kommt deßhalb mehr und mehr von diesen Abschreckungsmaßregeln wieder zurück. Doch sind es bis jetzt nur die Kantone Luzern, Uri, Glarus, Appenzell Auser- und Innerrhoden, Graubünden, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf, welche diesen Ausschließungsgrund niemals gekannt oder ihn aus der Gesetzgebung wieder entfernt haben. Indeß haben eine Reihe anderer Kantone denselben wenigstens gemildert, so Zürich, Thurgau und Wallis, welche nur die dauernd Almosengenössigen ausschließen, Zug und Solothurn, welche Bezüge aus der Armenkasse betreffend Unterstützung zum Besuche der Schulen oder Erlernung einer Kunst oder eines Handwerkes nicht mit einrechnen, wogegen einige Gesetzgebungen den Ausschluß sogar über die Zeit des Bezuges bis zur vollen Ersazleistung ausdehnen, wie Aargau und theilweise auch Solothurn.

Man hat zur Vertheidigung dieser Maßregel nachträglich die Behauptung aufgestellt, es biete die Stimmgebung solcher Personen, die sich nicht selbst durchbringen können, keinerlei Garantie der Unabhängigkeit. Wir haben uns über dieses Argument oben schon bei einem andern Anlaß ausgesprochen und möchten dem dort Gesagten nur das beifügen, daß es allfällig einen Sinn hätte, aus einem solchen Gesichtspunkte alle Unterstützten, d. h. alle Personen, die nicht aus eigener Arbeit oder eigenen Mitteln leben, auszuschließen. Da man aber solches nicht thun wird und nicht thun kann, so hat es gewiß am wenigsten Grund, diejenigen auszuschließen, welche ihre Unterstützung öffentlich empfangen.

Wir halten daher auch in diesem Falle der äußersten Lebensnoth am Grundsatz fest, daß auch der Aermste im Volke, wenn er sich keines Vergehens schuldig macht, auf dem Fuße des gleichen Rechtes und der gleichen bürgerlichen Ehre steht wie der Reichste, und nehmen daher die Almosengenössigkeit nicht als Hinderniß der Stimmberechtigung in unser neues Bundesgesetz auf.

Soviel zu diesem zweiten Theil des Gesetzes, bestehend aus Art. 4.

Zu dem Schlußartikel dieses, wenn auch sehr kurzen, doch tief eingreifenden Bundesgesetzes haben wir nur noch die Bemerkung zu machen, daß naturgemäß alle mit obigen Vorschriften im Widerspruche stehenden Bestimmungen der kantonalen Verfassungen und Gesetze *ipso jure* und ohne weitere Revision von Seiten der Kantone selbst dahin fallen müssen.

Wir ergreifen schließlich den Anlaß, Sie, Tit, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 2. Oktober 1874.

Im Namen des schweiz. Bundesrathes,

Der Bundespräsident:

Schenk.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Schiess.

(Entwurf)

Bundesgesetz

über

die politische Stimmberechtigung der Schweizerbürger.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

in Ausführung der Art. 43, 46, 47, 66 und 74 der Bundes-
verfassung;

nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrathes vom 2. Ok-
tober 1874,

beschließt:

Art. 1. Stimmberechtigt bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen ist jeder Schweizerbürger, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hat und im Uebrigen nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrechte ausgeschlossen ist (Art. 74 der Bundesverfassung).

Die Theilnahme an diesen Wahlen und Abstimmungen erfolgt am Wohnsitz, nachdem der Betreffende sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat (Art. 43, Lemma 2 der Bundesverfassung).

Art. 2. Die Stimmberechtigung bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen richtet sich ebenfalls nach den Vorschriften des Art. 1.

Niedergelassene, die einem andern Kanton angehören, erwerben indeß das Stimmrecht erst nach einer Niederlassung von 3 Monaten und kantonsfremde Aufenthalter erst nach einem Aufenthalte von einem Jahre.

Falls durch die Kantonalgesetzgebung für kantonale Wahlen und Abstimmungen ein früheres Alter angesetzt wird oder für kantonale Niedergelassene und Aufenthalter die vorbezeichnete Frist verkürzt würde, so sind die sachbezüglichen Bestimmungen auch

für die Niedergelassenen und Aufenthalter, die einem andern Kanton angehören, maßgebend.

Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben (Art. 43, Lemma 3 der Bundesverfassung).

Art. 3. Die Stimmberechtigung in Gemeindeangelegenheiten richtet sich für die schweizerischen Niedergelassenen und Aufenthalter nach den Bestimmungen des Art. 2.

Der Mitantheil an Bürger- und Korporationsgütern, sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten sind jedoch hiervon ausgenommen, es wäre denn, daß die Kantonalgesetzgebung etwas Anderes bestimmen würde (Art. 43, Lemma 4 der Bundesverfassung).

Art. 4. Ein Ausschluß vom politischen Stimmrecht darf nur stattfinden:

1. durch gerichtliches Strafurtheil;
2. in Folge von Bevogtigung, die auf einem andern Grunde, als dem der Minderjährigkeit beruht.

Art. 5. Dieses Gesetz tritt mit Ablauf der für die Volksabstimmung vorgesehenen Fristen in Kraft.

Alle damit in Widerspruch stehenden Bestimmungen der kantonalen Verfassungen und Gesetzgebungen werden auf diesen Zeitpunkt als aufgehoben erklärt.

Der Bundesrath wird mit der Vollziehung dieses Gesetzes beauftragt.



Botschaft

des

Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend
den Antritt der Funktionen des Bundesgerichtes.

(Vom 9. Oktober 1874.)

Tit.!

Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 27. Juni 1874, und der Bundesbeschluß betreffend den Sitz des Bundesgerichtes vom 26. gl. Mts., sind in Folge des Ablaufes der 90tägigen Frist, wie sie in dem Bundesgesetze vom 17. Juni 1874, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, vorgeschrieben ist, mit dem 7. Oktober 1874 in Rechtskraft getreten.

Nun ist im Artikel 3 der Uebergangsbestimmungen zu der Bundesverfassung vorgeschrieben, daß die neuen Bestimmungen betreffend die Organisation und die Befugnisse des Bundesgerichtes nach Erlaß der bezüglichen Bundesgesetze in Kraft treten. Ferner soll gemäß Art. 6 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege die erste Wahl der Mitglieder des neuen Bundesgerichtes unmittelbar nach dem Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes und des Bundesbeschlusses über den Sitz des Bundesgerichtes stattfinden.

Hält man diese beiden Bestimmungen zusammen, und faßt man sie nach ihrem Wortlaute auf, so ergibt sich, daß das Bundes-

**Botschaft des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend das Bundesgesetz
über die politische Stimmberechtigung der Schweizerbürger. (Vom 2. Oktober 1874.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1874
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.10.1874
Date	
Data	
Seite	34-51
Page	
Pagina	
Ref. No	10 008 340

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.