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

B e r i c h t

der

Majorität der ständeräthlichen Kommission in Sachen der St. Gallischen Großrätthe gegen das St. Gallische Revisionsstatut.

(Vom 24. Juli 1858.)

Tit.!

Mit Petition vom Juli 1857 und Nachtrag vom Juni 1858 stellen 71 Repräsentanten von 9 St. Gallischen Wahl- und Amtsbezirken an die Tit. Bundesversammlung das Begehren: „Es wolle dieselbe erkennen, daß der Art. 31 des St. Gallischen Statuts über die Verfassungsrevision, vom 29. Juli 1838, sich mit Art. 4 der Bundesverfassung im Widerspruch finde, und daß ein allfällig zu wählender Verfassungsrath genau im Verhältniß der Volkszahl der einzelnen Wahlbezirke, nach gegenwärtig gültiger eidgenössischer Bevölkerungsliste, mit Aufhebung des Wahlvorrechtes des Stadtbezirkes St. Gallen, zu wählen sei.“

Die St. Gallische, aus der Volksabstimmung hervorgegangene Verfassung vom März 1831 bestimmt im Art. 46 eine fixe Zahl von 150 Mitgliedern „für den Großen Rath (die Zahl 150 war auch in der Mediationsverfassung und in der 15er Verfassung gegeben), wovon der Bezirk St. Gallen 15 zu wählen hat; drei dürfen jedoch nicht Gemeindeglieder von St. Gallen sein, und einer wenigstens muß Katholik sein.“ Die übrigen 135 werden nach der Bevölkerung auf die 14 Bezirke vertheilt. Ueber die Revision sagt diese Verfassung im Art. 143 lediglich, daß die Verfassung nach sechs Jahren einer Revision unterstellt werden könne, wenn die Mehrheit der Bürger in den politischen Gemeinden sich dafür ausspreche. Im Jahr 1837 erfolgte wirklich die in diesem Artikel 143 festgesetzte Volksabstimmung, wobei 16,802 Stimmen gegen nur 9,677 sich für Nichtrevision der Verfassung erklärten. Da die

1831ger Verfassung für die Revisionsfrage nur den Ablauf einer ersten Amtsdauer der Verfassung (wenn man so sagen könnte) vor Augen hatte und für weiter und später nichts Genauerer festsetzte, so schien es nöthig, die Revisionsfrage im Speziellen für die Zukunft verfassungsmäßig durch ein Nachtragsstatut zu reguliren, und es geschah: dieß im Jahr 1838 (8. Juni und 29. Juli). Dieses Statut legte das Recht der Verfassungsrevision in freierster und ungezwungenster Art ganz und gar in die Hand des St. Gallischen Volkes. Dieses muß von 6 zu 6 Jahren darüber angefragt werden; 10,000 Stimmbfähige können überdieß auch zu jedem andern Zeitpunkt verlangen, daß die Frage an's Volk zur Abstimmung komme; endlich kann auch der Große Rath zu jeder Zeit das Volk darüber anfragen. Ohne diese vorausgehende Anfrage kann auch der Große Rath nichts machen. Das Volk und wieder das Volk ist vor und nach einer Revision der freie und allein entscheidende wahrhafte Souverän; es hat Initiative und Abschluß in Händen, und muß auch gleichzeitig erklären, ob der Große Rath oder ein besonderer Verfassungsrath bei einer Revision amten soll. Ein solcher Verfassungsrath soll aber nach §. 31 des Statuts ernannt werden, wie der Große Rath. Dieses Revisionsstatut wurde im Großen Rathe mit 135 gegen 3 Stimmen und im Volk mit 21,749 gegen 3,619 Stimmen angenommen. Eben dieser Artikel, betreffend die Wahl des Verfassungsrathes, ist nun der Gegenstand der Beschwerde der 71 Großräthe. Nicht der §. 46 der Verfassung zunächst, sondern der §. 31 des Revisionsstatutes wird in Anklagezustand gesetzt, und die vorgebrachten drei Hauptgründe für Aufhebung sind:

- a. Derselbe widerspreche der Kantonalverfassung von St. Gallen selbst.
- b. Er widerspreche der Bundesverfassung §. 4.
- c. Er mache eben jetzt die Minderheit im Kanton zum Herrn der wirklichen Mehrheit.

Die Kommission ist einmüthig der Meinung, daß die Repräsentation im Großen Rathe, also der Art. 46 der Verfassung, eigentlich die Hauptsache wäre. Besteht dieser zu Recht, so versteht sich mit weit mehr Grund, daß auch der Revisionsartikel zu Recht besteht. Umgekehrt könnte nie und nimmermehr die Wahlart des Verfassungsrathes der Kantonalverfassung zuwider sein, wenn die gleiche Wahlart für den gesetzgebenden Körper verfassungsgemäß wäre. Wir wollen also den den Petenten günstigeren Standpunkt nehmen und vorerst untersuchen, ob der §. 46 der St. Gallischen Verfassung als im Widerspruch mit §. 4 der gleichen Verfassung nicht zu Recht bestehen könne.

Der Art. 4 der St. Galler Verfassung sagt wohl, die Verfassung anerkenne weder Vorrechte des Orts, noch der Geburt, noch der Personen, Familien u. s. w., aber in der gleichen Verfassung steht auch der Art. 46, welcher sagt, wer und in welcher Zahl die 150 Großräthe zu wählen habe. Der Art. 46 ist aber auch angenommen vom Verfassungsrath und vom Volk, er ist sofort in Vollzug gesetzt worden. So und nicht anders wurde gewählt. Verfassung, Volk und Behörden haben ihn von jeher als

einen gültigen Artikel genommen, und bei dieser Sachlage wird sich wohl der generelle Art. 4 müssen gefallen lassen, den Kürzern zu ziehen, d. h. er könnte eben nicht so weit ausgelegt werden, als es die Petenten thun. Die ganze Anschauung der Petenten über den Sinn des Art. 4 angenommen, stünde nicht das Statut mit der Verfassung, sondern die Verfassung stünde mit sich selbst, der §. 4 mit dem §. 46 nicht im Einklang. Da aber der letztere unzweifelhaft, so wie er dort steht, gewollt sein muß, da er ja alle Modalitäten seines Sinnes selbst bezeichnet, Zahl, Wahlart u. s. w., so könnte nur gesagt werden, die Verfassung habe den Art. 4 nicht haarscharf durchgeführt, und es sei der §. 4 also *cum grano salis* zu verstehen. In der That, wenn so argumentirt und so interpretirt werden könnte, wie die Petenten wollen, so ergäben sich auch anderwärts eigene Folgerungen. Der §. 4 der Bundesverfassung sagt ungefähr wie der §. 4 der St. Galler Kantonsverfassung: „Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Es gibt in der Schweiz keine Unterthanenverhältnisse, keine Vorrechte des Ortes, der Geburt, der Familien oder Personen.“ Gleichwohl ist die Bundesverfassung voller scheinbarer Widersprüche mit diesem Generalsatz. Die Kantone, wie die einzelnen Personen, sind da und dort ungleich gehalten. Auf dem materiellen Boden muß man nur an die Post- und Zollausslösungen erinnern. Welcher Kanton vor Einführung der Bundesverfassung hart und fiskalisch mit dem Publikum verfuhr, wer mit Zöllen und Schlagbäumen alle Welt angehalten und zu Tribut verpflichtet hat, findet sich belohnt mit hohen Auskaufsummen; wer dem Verkehr vorher liberal entgegenkam und im Postregal das Publikum nicht ausbeutete, die Zölle und Schlagbäume wegschaffte, kann sich mit den 4 Bz. per Kopf trösten. Die Kantone, welche Konsumzölle oder Gebühren vorher hatten, mögen sie vor wie nach von den Kantonsbürgern und den lieben Eidgenossen beziehen; aber zur Beseitigung der Gleichberechtigung im allgemeinen Artikel darf kein anderer Kanton sie neu einführen.

Endlich, betreffend politische und Repräsentanzverhältnisse mögen die Geistlichen die gleichen Wahlrechte suchen; der Ständerath mag erlauben, ob er sein Stimmrecht aus derjenigen Gleichberechtigung, Kopfszahlverhältniß herleitet, die die Petenten aus einem gleichlautenden allgemeinen Artikel der St. Galler Verfassung deduziren. Ja selbst die Repräsentantenwahl in den Nationalrath, die auf 20,000 Seelen nur einen Repräsentanten gestattet, ist gleichberechtigungswidrig ausnahmsweise so regulirt, daß die ganz kleinen der Halbkantone unter 10,000 Seelen doch eine Wahl haben.

Ja das souveräne Volk eines Kantons, dem eine Verfassung von dem neuen Bund garantirt worden ist, sogar wenn es dieselbe nicht selbst angenommen hat, kann dieselbe mit Mehrheitswillen nicht ändern, wenn jene Verfassungsrevision beschränkende Bestimmungen hatte, während das Volk jedes andern Kantons an eine solche Schranke ganz und gar nicht gebunden ist; so sagt es klar und deutlich der Art. 4 der Uebergangsbestimmungen.

Es wäre nun recht bequem, wenn man sagen könnte, die §§. 26, 32, 33, 34, 41, 48, 61, 64 u. s. w. seien im Widerspruche mit Art. 4 der gleichen Verfassung, und deshalb aufgehoben. Für Entfernung der Konsumgebühren möchte diese Art der Auslegung besonders erwünscht sein. Dieses Argument des Widerspruchs des Statuts mit der Verfassung (der St. Galler Verfassung nämlich) bewegt sich also offenbar in einem *circulus vitiosus*, und war in der That so eingehender Widerlegung kaum werth. Die generellen Artikel derogiren einer klar und bestimmt ausgesprochenen Spezialbestimmung, deren Sinn unzweifelhaft ist, weniger, als daß die erstern durch das Detail erst ihre wahre Bedeutung und Auslegung erhalten. Es ist klar, die St. Galler Verfassung widerspricht sich nicht selbst. Der Art. 46 ist bewußt, trotz des Art. 4 hingestellt worden; er ist klar gewollt, sei es, daß die Männer, die denselben hineinsetzten, darin überall kein Vorrecht des Ortes erkannten, sei es, daß sie den allgemeinen Artikel hierdurch restringirt haben.

Soviel vom Standpunkt der St. Galler Verfassung aus.

Wir kommen zu einem gewichtigen Einwand, demjenigen der Bundeswidrigkeit. Wir prüfen denselben wieder vorerst gegenüber der Verfassung des Kantons St. Gallen, zumal der Artikel im Revisionsstatut, wie später gezeigt werden wird, viel geringere Bedeutung hat. In dieser Hinsicht ist der Art. 46 der St. Galler Verfassung mit den Artikeln 4 und 6 der Bundesverfassung zu konfrontiren. Wir sagen mit Art. 4 und 6. Der ausschließlich angerufene Art. 4 erhält seine Bedeutung mit Bezug auf die Art und Weise, wie die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in ihren Verfassungen ordnen und festsetzen dürfen, maßgebend aus dem Art. 6, und zwar vorzugsweise aus Litt. b des Art. 6. Die Garantie wird ertheilt, wenn die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen, repräsentativen oder demokratischen Formen gesichert ist.

Da es gerade dieser Art. 6 ist, welcher speziell die Berechtigung der Kantone in Verfassungssachen limitirt, so kann nicht etwa gesagt werden, daß der §. 4 verletzt sei, wenn ein Kanton sich innerhalb der im Art. 6 gegebenen Schranken gehalten hat; vielmehr ist umgekehrt der §. 4 so auszulegen, daß er mit der im §. 6 den Kantonen gegebenen Freiheit nicht in Widerspruch tritt.

Der im §. 6 durch keineswegs gleichbedeutende Ausdrücke bezeichnete Rahmen zulässiger Organisation der politischen Rechte „republikanisch, repräsentativ oder demokratisch“ beweist auf den ersten Blick, daß die Kantone keineswegs ausschließlich auf das Kopfszahlssystem angewiesen sind. Der erste Ausdruck bezeichnet vorzugsweise den Gegensatz zur Monarchie; der zweite erklärt die mannigfachste Art der Volks- und Staatsrepräsentanz innerhalb des republikanischen Bodens für zulässig; der dritte allein deutet wohl vorzugsweise auf das Kopfszahlssystem. Nicht jede Abweichung von der letzten Art kann sonach als unzulässig erklärt und als Vorrecht taxirt werden. Bei solcher Auslegung wäre die Auswahl beschränkt und

der freie Spielraum für die so werthvolle und gewollte Mannigfaltigkeit republikanischer und repräsentativer Formen sehr beengt. Die weite Fassung der Litt. b im Art. 6 beweist vielmehr zur Evidenz, daß man dem freien Geiste der Kantone keine spanische Stiefeln anlegen wollte. Ein Kanton kann die politischen Rechte nach Ständen repräsentiren lassen, er kann von Landesgegenden seinen Eintheilungsfaktor hernehmen; er kann selbst das Zweikammersystem einführen, dabei die Repräsentationsmomente für die eine und die andere Kammer verschieden wählen. Der Satz der in dieser Sache aller Argumentation an die Spitze gestellt werden wollte, daß nämlich dem Repräsentationsverhältnisse für den Bezirk St. Gallen nichts, gar nichts als nur die Kopfszahl zu Grunde gelegt werden dürfe, jede Inbetrachtung eines andern Repräsentanzgrundes ein Ortsvorrecht sei, und der Bundesverfassung widerspreche, kann schlechterdings Angesichts der Bundesverfassung selbst nicht bestehen. Freilich muß bei der Prüfung jedes gewählten Systems untersucht werden, ob die Gesamtinteressen und die wahre Volkssouveränität nicht unter dem bloßen Schein von repräsentativen Gedanken erdrückt sei, und wirkliche reelle Vorrechte in verstreuter Form einzelnen Theilen oder Personen die Souveränität in die Hand spielen. Aber weil man fragen kann: Wo ist die Grenze? Aber weil unter Umständen die Prüfung eine materielle und erschwerte wird, deßhalb ist immerhin nicht das reine Kopfszahlssystem für die politische Repräsentation in den Kantonen bundesgemäß das einzig Zulässige.

So ist auch dieser Vorrechtsartikel, der seit der Helvetik bestanden hat, in die Mediationsverfassung aufgenommen worden ist, im 15er Bund nur theilweise reproduzirt wurde, in den 30er Verfassungen und in der jetzigen Bundesverfassung wieder erscheint, stetsfort verstanden worden.

„Es gibt in der Schweiz keine Unterthanenlande mehr, noch Vorrechte „der Orte, des Gebietes, der Personen oder Familien“ hieß es in der Mediationsverfassung. Der gleiche Sinn und Geist, der bei jener Bundesverfassung domirte, wurde auch in die Kantonsverfassungen hineingelegt. Die Organisation bringt überall ungefähr die gleichen Gedanken zu Tage, und doch steht man fast durchgehends in den Kantonen ein dreifaches Wahlsystem. Direkt nach Bezirken oder Kreisen, sodann durch Kandidatenbezeichnung, endlich nach einem Census und nach Vermögensverhältnissen. Nach der jetzt geltend gemachten Auslegung des fast wörtlich gleichlautenden Artikels wären so ziemlich sämtliche Kantonalverfassungen unvereinbar gewesen mit der Bundesverfassung in der Mediationszeit.

Der Kanton Zürich z. B. wurde in fünf Bezirke getheilt. Jeder Bezirk erhielt gleichviel direkte Wahlen und ein gleich starkes Präsentationsrecht von Kandidaten. Einen Bezirk bildete die Stadt Zürich; sie hatte höchstens den zwanzigsten, nicht den fünften Theil der kantonalen Bevölkerung, und genoß gleich viel Rechte wie jeder andere Bezirk. In Solothurn zählte die Stadt 4, das ganze Land 16 Wahlquartiere; das Bevölkerungsverhältniß von Stadt zu Land war hiemit auch nicht annähernd im Verhältniß. Bern zählte nur 5 Bezirke; der Stadtbezirk

hatte gleiche Wahl- und Präsentationsrecht wie jeder andere Bezirk, übte also, wenn man so will, den fünften Theil der politischen Rechte aus, außer allem Verhältniß zur Bevölkerung. So geht es fort. In Luzern, Freiburg, Schaffhausen, St. Gallen, überhaupt in fast allen Kantonen werden die großen Verkehrscentren und Hauptstädte nach der Bezirkseinteilung in der politischen Repräsentanz etwas besser gehalten. Man wird nicht sagen wollen, das Loos und die indirekte Wahl hätten wieder ausgeglichen; denn gerade da war der Vortheil noch größer für die an Gewerben, Reichthum und Intelligenz hervorstechenden Orte. Jeder Bezirk mußte neben der direkten Wahl eine Anzahl Kandidaten bezeichnen für die gesetzgebende Behörde, und diese Kandidaten mußten größtentheils außerhalb des betreffenden Wahlbezirks genommen werden. Es ist begreiflich, daß hierbei die Hauptstädte, die größern Orte überhaupt, nicht zu kurz kamen; denn dort wohnten die in weitem Kreise bekannten und einflußreichen Personen. Die verhältnißmäßig größere Zahl der Kandidaten wird wohl auf diese Orte gefallen sein. Kurz, der allgemeine Grundsatz, daß kein Ortsvorrecht Bestand haben solle, hinderte nicht, an Berücksichtigung der Intelligenz der Gewerbetätigkeit, selbst des Vermögens der größern Orte zu denken. Die Verfassungen bedachten und begünstigten vielmehr durchgängig und absichtlich diese Richtung, alles unter der Herrschaft des mehrerwähnten Art. 4, und ohne daß irgend Jemandem einfiel, an eine Unverträglichkeit dieser Verfassungen mit der damaligen Bundesverfassung auch nur zu denken.

Endlich wie steht es unter der neuesten Bundesverfassung? Hat sich da der Sinn, die Auslegung der gleichen Worte in der Praxis gänzlich geändert? Hat man seit 1848 nunmehr nur noch das reinste Kopfsahlverhältniß in der politischen Repräsentation geduldet?

Wie es in der geltenden Bundesverfassung selbst gehalten worden ist, haben wir oben gezeigt. Nicht alle, aber doch viele der benannten, sogenannten Vorrechte in der Bundesverfassung sind allerdings durch die Natur des Föderativstaates gegeben; aber gerade dieß beweist, wie der S. 4 genommen wurde. Er ist ganz ohne Einschränkung, ohne Vorbehalt und Ausnahme hingestellt; gleichwohl hat die konstituierende Tagsatzung, haben die Redaktoren der Bundesverfassung nicht dafür gehalten, daß alle diese Modalitäten der neuen Urkunde, daß eine naturwüchsige Berücksichtigung und Würdigung aller Bundes-, Kantons- und Gesellschaftsinteressen überhaupt durch diesen S. 4 ausgeschlossen sei. Und wie ist's denn seit 1848 mit und in den Kantonalverfassungen in dieser Hinsicht gehalten worden? Hat der Bund je Miene gemacht, bestehende Verfassungen in demjenigen Sinne, den die Petenten dem S. 4 geben, zu modifiziren und von Eidgenossenschaftswegen irgendwo bei einem ähnlichen Verhältnisse einzuschreiten?

Schon nach dem reinen Kopfsahlverhältniß sind je nach den Eintheilungsfaktoren, die zu Grunde gelegt werden, größere Differenzen möglich und vorhanden, als in St. Gallen bestehen. Es ist nicht gleich, ob die

Gesamthbevölkerung maßgebend ist, oder nur Kantonsbürger und Schweizer, ob die Seelenzahl entscheidet, oder die Zahl der Stimmberechtigten, wobei wieder die Altersannahmen, die Ausschlußgründe u. s. w. bedeutend mitwirken. In Genf wählt man auf 6 bis 800 Seelen ein Mitglied in den gesetzgebenden Körper (Genfer, Schweizer und Fremde, Alle zusammengerechnet). Die Stadt Genf zählt über 30,000 Einwohner; über die Hälfte sind Nichtgenfer; von den Nichtgenfern sind mehr als die Hälfte Ausländer (Nichtschweizer, die also wirklich nicht stimmen). Es ergibt sich daraus innerhalb des reinen Kopfszahlsystems ein größerer Repräsentanzzuschuß für die Stadt, von Nichtschweizern hergenommen, als derjenige ist, welcher der in Frage stehenden Beschwerde zu Grunde liegt. Man sage nicht, der Grundsatz gelte dann gleichmäßig durch den ganzen Kanton; denn praktisch kommt der Vortheil doch überwiegend nur der großen Stadt zu gut, da in den großen Verkehrszentren natürlich die Ansässenschaft sich unverhältnißmäßig stärker anhäuft. Könnte nun nicht in buchstabenmäßiger Anwendung des §. 4 gesagt werden: Der Genfer in der Stadt genießt größere Rechte, als der Genfer auf dem Lande, weil viele tausend nicht stimmberechtigte Ausländer sein Stimmrecht verstärken. Und doch wird man dem Kanton Genf gestatten, das Gesamtinteresse der Stadt an Intelligenz, Vermögen u. s. w. durch diese Rechnungswelse staatlich vertreten zu lassen.

Sehen wir vom Kopfszahlssystem ab, so finden sich in den demokratischen Kantonen ähnliche Unebenheiten, die viel weiter gehen, als das in Frage gesetzte sogenannte Vorrecht. Appenzell A. Rh. ist getheilt in das Land hinter und vor der Sitter; der eine Theil zählt stark $\frac{2}{3}$ der Bevölkerung. Gleichwohl müssen aus jedem Theil gleichviel (5 Personen) in die Landesämter gewählt werden. Der Große Rath wird nach Gemeinden gewählt, und jede Gemeinde stellt nur ein Mitglied (nur der Ort, wo der Große Rath sitzt, gibt 1 mehr). Schönengrund mit 600 Seelen hat das gleiche Repräsentationsrecht wie Herisau mit 8000. In den zweifachen Landrath wählen die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis auf 1500 Seelen einen Repräsentanten, 2000 Seelen geben zwei, 3000 und darüber drei. Schönengrund mit 600 Seelen gibt einen, Herisau mit 8000 nur drei Repräsentanten. In allen Abtheilungen der staatlichen Gewalt stoßen Sie auf Unebenheiten, die nach dem Kopfszahlssystem und nach dem Gleichberechtigungsmassstabe dieser Beschwerde Vorrechte gescholten werden müssen. Nur ist es da umgekehrt; die großen Orte kommen den kleinen gegenüber zu kurz. Der Bund wird, wenn er die angehobene Beschwerde gutheißt, auch die Appenzeller lehren müssen, was wahre Demokratie und politische Freiheit heißt.

Die bestehende Verfassung des Kantons Glarus gibt der katholischen Bevölkerung ein solches Vorrecht (vide §§. 29 und 50 der citirten Verfassung). Erhält eine Gemeinde kein katholisches Mitglied in den Rath, so wählt der Landrath für dieselbe ein kathol. Mitglied in den Rath und zwei in den Landrath. Ennenda z. B., das nicht

100 Katholiken zählt, wählt so sechs Mitglieder und der Landrath noch drei dazu. Die Bevölkerungsverhältnisse werden auch nicht annähernd genau in Betracht gezogen; so wählt Mollis 9, Glarus nur 12 Mitglieder, obgleich Glarus mehr als die doppelte Bevölkerung zählt. Vorrechte der Confession, Vorrechte der einen Gemeinde gegen die andere, der Bund muß auch hier einschreiten!

Im Laufe dieser Woche haben Sie, Zit., einer Verfassung die eidgenössische Garantie ertheilt, welche weit größere Unebenheiten enthält, als die angegriffene. Diese Verfassung, die Verfassung von Basel-Stadt, stellt Zunft-, Quartier- und Bezirkswahlen auf. Jede Zunft wählt 2 Mitglieder, die 18 Zünfte also 36. Ist die Zahl der Zunftgenossen gleich? Sie haben diesem nach dem Geiste der zu beurtheilenden Beschwerdeschrift so sehr erheblichen Umstand nicht einmal nachgefragt. Wie man vernimmt, ist aber die Zahl der Zunftgenossen so sehr verschieden, daß die einen Zünfte über die Hälfte der andern betragen.

Andere Kantonsverfassungen kennen sogar jetzt noch einen Wählbarkeitscensus (Luzern, Tessin). In keinem aller dieser Fälle, die wohl noch vermehrt werden könnten, fiel es einem einzigen Mitgliede beider Räthe ein, ein Einschreiten von Bundeswegen zu veranlassen. Von zwei Männern, die gleichmäßig innerhalb dem republikanischen Standpunkt stehen, könnte der Eine manche dieser Sachen Weisheit heißen, während sie der Andere Vorrecht schilt. In diesem Sinne ist seit der Helvetik durch die Mediationsverfassung und durch die jetzige Bundesverfassung selbst hindurch von allen kompetenten Behörden dieser Vorrechtsartikel ausgelegt und gehandhabt worden.

Es gehört zur Vollständigkeit, auch noch die Entstehung des angegriffenen St. Galler Artikels selbst etwas genauer in's Auge zu fassen und zu sehen, ob der St. Gallische Verfassungsrath von Anno 1831 mit dem §. 46 ein Ortsvorrecht zu geben gesonnen oder sich bewußt war. Und was ein Gegner der Bestimmung sprach, ist wohl weniger maßgebend, als was der Sinn der Mehrheit war, die die Sache festgestellt und gegeben hat. Die Redner der Majorität im Verfassungsrath waren neben Andern die Herren Fels, Henne, Falk, Präsident Mayer, Wood, Stadler u. s. w. Alle diese Männer erklärten einmütig, daß kein Ortsvorrecht geschaffen werde, daß der Art. 4 der gleichen Verfassung nicht verletzt sei u. s. w.

Die Gesichtspunkte waren mannigfach. Einmal vindizirte man dem Bezirk St. Gallen das Recht schon als Bezirk, abgesehen von der Volkszahl, eine entsprechende Zahl Großrathswahlen zu haben, wie andere Bezirke. Hiebei erinnerte man an die dem ganze Lande dienenden großen materiellen, gewerblichen und intellektuellen Kräfte, die im Bezirk St. Gallen zu vertreten seien. Man hätte ja in der That die 150 Stimmen des gesetzgebenden Körpers, die allseitig vor Augen gehalten wurden, annähernd unter die Bezirke vertheilen können. Ferner gedachte

man der kleinen Anzahl Evangelischer in einzelnen Bezirken, die daselbst mit keiner Wahl bedacht waren, hierdurch zu einer Repräsentanz zu verhelfen, indem man ein paar Stimmen mehr in die Hand der der Mehrheit nach protestantischen Stadt legte. Man betonte sehr lebhaft vom Seite der einflussreichsten Mitglieder, daß man für die große Zahl intelligenter St. Gallischer Ansäßen in der Stadt, die in ihren Bezirken nicht stimmen könnten, bedacht sein müsse. Es wirkte also der bewusste Gedanke einer ausgleichenden Wahldelegation an die Stadt mit, zu Gunsten der in der Stadt domizilirten Intelligenz vom Lande. Und daß dieser Gedanke auch in Wahrheit realisiert und nicht in der Ausführung vergessen werde, wurde bestimmt, daß mindestens drei der Stadt St. Gallischen Repräsentanten nicht aus Bürgern gewählt werden dürfen, sondern stets aus den Ansäßen genommen werden müssen. Die Wähler der Stadt, die Ortsbürger durften die Begünstigung nicht dem Ort zukommen lassen; so wurde in der geringen Wahlzulage der Charakter eines Ortsvorrechtes einsichtig und sorgfältig abgeschwächt und ausgegemergt. Der radikalste Verfassungs Rath der 1830er Jahre, derselbe welcher einen Drogg in seiner Mitte zählte, der zuerst das Veto und die Bezirkswahlgemeinden einführte, hat Angesichts des Art. 4 der gleichen Verfassung in seiner eminenten Mehrheit, protestirend gegen jede Vorrechtstendenz, zu Gunsten der Stadt mit 114 gegen 7 Stimmen den angeführten Artikel aufgestellt.

Seit jener Zeit hat das sogeheißene Vorrecht sich selbst korrigirt. Der den Landbezirken gegenüber weit größere Bevölkerungszuwachs von St. Gallen würde jetzt schon dem reinsten Kopfsahlverhältniß nach wohl 12 Repräsentanten verlangen. Wenn die Stadt in Wahlquartiere eingetheilt würde, wären nur durch Bruchzahlverhältnisse mehr als so viel Stimmen zu gewinnen. Die Einwendung, der Stadt seien 15, den andern Bezirken nach der Bevölkerung Repräsentanten zugeschieden und somit ein doppelter Maßstab angewendet worden, ist nicht durchschlagend.

Einmal hatten aber Alle zum Voraus 150 Repräsentanten im Ganzen im Sinn und die Vertheilung machte sich doch immer mit Rücksicht auf dieses vorgedachte Endresultat, sodann wenn zugegeben werden muß, die Sache sei so minutios, daß in anderer Form das Gleiche und mehr als so viel unanfechtbar für die Stadt gewonnen werden könnte, so fällt offenbar das Hauptgewicht des Einwandes dahin; denn im Wortlaut allein kann es nicht liegen; die Form allein kann nicht das Wesen eines Vorrechtes erstellen.

In der That, diese Stadtrepräsentanz hat keine Ähnlichkeit mit dem frühern Souveränitätsübergewicht, mit der frühern politischen Bevormundung der Städte über das Land, der einen Landestheile über die andern, gegen welche noch in den 30er Jahren gestritten wurde und gegen deren Widerkehr besonders der Art. 4 geschaffen ist. Wenn man sich die konstituierende Tagung denkt, abstimme über die Frage, ob der §. 46 der St. Galler Verfassung den Artikeln 4 und 6 der neuen Bundesverfassung zuwiderlaufe, so kann man die Ueberzeugung nicht von sich abwehren, daß

die Frage mit Entschiedenheit verneint worden wäre. Dieses sogenannte Vorrecht steht zudem in einer Verfassung, die, wie keine andere, dem Volke das freieste Revisionsrecht gewährt, und so wenig ist die Sache während mehr als einem Vierteljahrhundert als ein gehässiges Vorrecht empfunden, als eine politische Bevormundung verspürt worden, daß dieselbe direkt und indirekt schon sieben Male das Feuer der Volksabstimmung passiert hat, nämlich in den Jahren 1831, 1838, 1843, 1849, 1851, 1853 und 1855. Fast immer mit großer Mehrheit hat die Verfassung gesiegt, ein Mal mit 26,455 Stimmen gegen nur 423. Allerdings lag bei dieser Abstimmung nicht jeweilen der §. 46 allein in Frage; wenn aber das Volk ein wirkliches, dem demokratischen Geiste stetsfort unerträgliches Vorrecht in diesem Repräsentanzverhältnisse gespürt hätte, so würde dieses Gefühl doch wohl einmal in allen diesen gesetzlich gebotenen Gelegenheiten sich Luft gemacht haben. Es kann von der Kommissionmehrheit ohne Widerspruch mit sich selbst offen zugestanden werden, daß eine mehr demokratische und weniger repräsentative Auffassung in Verfassungsfragen, welch' erstere in der Meinung der Nation in den letzten 20 Jahren bedeutend an Boden gewonnen hat, die Repräsentation des Bezirkes St. Gallen nicht mehr so reguliren würde, wie sie jetzt regulirt ist. Es mag zugegeben werden, daß jede der jetzt im Kanton St. Gallen sich befindenden Parteien bei einer Verfassungsrevision diesen Punkt sehr wahrscheinlich ändern würde. Aber mit diesem Satze ist die Frage der Bundeswidrigkeit nicht entfernt entschieden. Ein Anderes ist die Frage freier Beurtheilung einer Verfassungsbestimmung, ein Anderes die Frage ihrer Bundeswidrigkeit.

Die Kommissionsmitglieder, deren Meinungsvertreter der Referent ist, können auch die Gefahr nicht einsehen, die eine Schlussnahme selbst mit materiell abweisender Motivirung für die demokratische Richtung bringen könnte; denn die Bundesverfassung, resp. der Art. 6, der die Bedingungen aufstellt, unter welchen der Bund Kantonalverfassungen gewährt, enthält neben der Litt. b auch eine Litt. c, und diese letztere setzt als Bedingung, daß das Volk die Verfassung angenommen hat, und daß die Mehrheit der Bürger sie revidiren kann. Nun hier ist ja das Kopfszahlverhältniß im Hauptpunkte vollständig anerkannt, und eine durch Künsteleien verkürzte Mehrheit hat einen geraden Weg, sich zu helfen. Die zur Herrin gemachte Demokratie wird auf ihrem eigensten Gebiete sich schon selbst helfen, ohne Nachhülfe ab Seite einer ängstlichen Kontrollsucht der obersten Räthe.

Der Referent der Mehrheit ist als treuer Berichterstatter verpflichtet, zu erwähnen, daß bis dahin in der Begründung materieller Abweisung nicht alle Mitglieder der Mehrheit zusammentreffen, indem eine Meinung eine mehr formelle Abweisung bevormortet. Einig sind aber alle Stimmen darin, daß ein Einschreiten von Amteswegen gegen die Verfassung sich nicht rechtfertige. Die abweichende Motivirung mag sich in der Diskussion geltend machen.

Bis hieher haben wir den bundesrechtlichen Standpunkt der St. Gallischen Verfassung diskutiert (S. 46). Es handelt sich aber nur um eine Beschwerde gegen das Revisionsstatut. Dieser Standpunkt ist für die Beschwerdeführer noch viel ungünstiger, und hier theilt die Mehrheit im Ganzen das Raisonnement der nationalrätlichen Kommissionsmehrheit, ohne dasselbe reproduziren zu wollen. In der That, in einem Großen Rath handelt es sich um permanente Kompetenzen, um permanenten und abschließlichen Einfluß der Mitglieder; ein Verfassungsrath dagegen im Kanton St. Gallen hat nicht einmal die Einleitung, geschweige den Abschluß der neuen Verfassung in Händen. Die Initiative muß vom Volk ausgehen; die Annahme oder Verwerfung liegt in Händen des Volkes.

Der Einwurf, auch hier könne ein solcher Repräsentanzzuschuß sich der wahren Volksmehrheit gegenüber bleibend gleich gefährlich zeigen, wie in der gesetzgebenden Behörde; immer könnte eine Mehrheit des Volkes andere Bestimmungen begehren; immer könnte die Mehrheit von ein paar Stimmen im Verfassungsrath dennoch nicht darauf eingehen, und die Volksmehrheit könne sich nicht helfen: ist nicht stichhaltig und außergewöhnlich doktrinar. Ein solches Spiel gegenüber einer unzweifelhaften Volksmehrheit würde kein Verfassungsrath manchmal wiederholen. Das Referat kommt nun noch zu einem letzten Standpunkt; man könnte ihn in gewissem Sinne den politischen nennen; man kann ihn aber auch so wie er nach unserer Meinung allein in gerechte Würdigung fallen darf, vom rein demokratischen Standpunkte aus den materiell rechtlichen nennen.

Die Regierung von St. Gallen, wie die Lit. Beschwerdeführer, oder wenn Sie für die in Frage liegende Sache eine andere Bezeichnung vorziehen, die klerikal-konservative Partei, wie die liberal-radikale im Kanton St. Gallen behauptet, zur Zeit die wirkliche Mehrheit der Bevölkerung im Kanton für sich zu haben. Gerade jetzt, so sagt die klerikal-konservative Partei, mache nur der angegriffene Artikel die Minderheit zum Herrn der Mehrheit. Dieser Punkt ist unbefangener Untersuchung wohl werth. Dem wahren Demokraten und Republikaner, der die Souveränität des Volkes hoch stellt, und dieselbe unter allen Umständen gesichert wissen will, kann es nicht gleichgültig sein, wie diese Behauptungen sich in Wahrheit verhalten.

Die Herren Beschwerdeführer raisonniren im Wesentlichen folgendermaßen: Die 9 Bezirke, deren Repräsentanten wir sind, besitzen für sich allein die Mehrheit der Bevölkerung; ihre Repräsentanten müßten also auch die Mehrheit im Großen Rathe haben, und nur die Deputirten von St. Gallen, resp. der Repräsentanzzuschuß der Stadt, verhindert dieß. Selbst die Bezirkseinteilung sei den Gegnern günstig, denn es werden in den Bezirken mehr Katholiken von protestantischen Mehrheiten gewählt als umgekehrt. Es ist unschwer zu erkennen, daß in dieser Anschauung die Bevölkerung des Kantons eine zweite Einteilung nach Bezirken und Konfessionen erhält.

Die Regierung von St. Gallen ihrerseits faßt die Gesamtbevölkerung des Kantons (ohne weitere Subdivision) in's Auge und stellt vorerst die Thatsache fest, daß seit 1830 bis 1858 die Partei der Petenten nur zwei Mal in allen 9 Bezirken die Mehrheit erhielt. (Gesamterneuerung alle 2 Jahre). Auch in diesen beiden Malen war in 4 Bezirken nur eine ganz geringe Stimmendifferenz. In der letzten Wahlabstimmung, so ziemlich der günstigsten für die Partei der Beschwerdeführer, ergab die Zählung in Sargans 1740 für die gewählten Repräsentanten gegen 1529. 106 Stimmen mehr hätten 13 Deputirte der liberalen Partei geben können. Im Gaster wählten 822 Stimmen 6 konservative Deputirte gegen 628. 98 Stimmen mehr von 1450 hätten alle 6 Deputirten der liberalen Richtung geben können. Im Seebezirk gaben nicht $\frac{2}{3}$ Stimmen alle 10 Deputirten der konservativen Partei. Im Ober-
rheinthal, das 14 Deputirte wählt, war die Minderheit der Mehrheit fast gleichstehend an Zahl. In diesen 4 Bezirken, die 43 Deputirte zu wählen haben, würden nach den dieser politischen Richtung ungünstigsten Stimmenverhältnissen seit einem Vierteljahrhundert immer noch 16 bis 20 Deputirte auf die liberale Richtung fallen.

Das Parteienverhältniß in den vorherrschend protestantischen Bezirken zeigt derartige Minderheiten nicht von ferne; das Uebergewicht der Mehrheiten daselbst mag ungefähr so stark sein, wie in den übrigen nicht aufgeführten unter den 9 Bezirken. Wenn bei den Nationalrathswahlen die Stimmen des ganzen Kantons zusammengezählt werden, so zeigen sich starke Majoritäten zu Gunsten der liberalen Richtung, über 6000 Stimmen; und selbst das letzte Mal ist die Stimmenzahl immer noch um mindestens 2500 bis 3000 Stimmen stärker auf der liberalen Seite. Die Stimmberechtigung der schweizerischen Ausenthalter kann die Schlussfähigkeit dieser Differenz nicht beseitigen; denn einerseits läßt sich nicht annehmen, daß alle stimmbfähigen, nichtkantonalen Ausenthalter für die liberalen Kandidaten gestimmt hätten, während anderseits Verhältnisse und Thatsachen rücksichtlich einzelner Kandidaten notorisch sind, welche diese letzte Abstimmung der konservativen Partei besonders günstig gestalteten, so daß wohl kaum zweifelhaft ist, daß noch eine ziemliche Zahl Liberaler mehr zufällig und für diesmal unter den Minderheitsstimmen waren. Es mag für frühere Nationalrathswahlen mit Recht bekannt werden, daß die eidgenössischen Gegensätze auf die kantonalen Parteistimmungen keinen unbedingt sichern Schluß gestatten, aber für das letzte Mal ist die Stimmgebung im Kanton St. Gallen auch für die Zahlenverhältnisse der kantonalen Parteien von großer Bedeutung. Die Parteien hatten sich auf diesem Terrain herausgefordert; sie gaben sich Rendez-vous auf diesem Boden Angesichts der Eidgenossenschaft. Die kantonalen Parteigegensätze erhielten somit diesmal auch für die eidgenössischen Wahlen volle Bedeutung. Man wußte beidseitig, daß man mit dem Abstimmungsergebnisse in diesen Sälen, in der heutigen und andern Fragen argumentiren könne und werde. Ein St. Gallischer Nationalrath schilderte im Nationalrath die Parteigliederung

in St. Gallen als so schroff ausgeprägt, daß es auf jeder Seite nur des Ziehens am Schnürchen bedürfe, um alle Hände aufschnellen zu machen. Ein hervorstechendes, der konservativen Partei St. Gallens angehörendes Mitglied des Nationalrathes hat zwar im Nationalrathe mit sich selbst argumentirt, indem es erklärte, wie es selbst öfter für liberale Nationalrathskandidaten gestimmt hätte; aber dasselbe fügte dann doch hinzu, „das letzte Mal habe es nicht mehr so gestimmt.“ So weit man in solchen Dingen überhaupt einen Beweis erbringen kann, so weit eine Ueberzeugung möglich ist, muß sich dieselbe hinsichtlich der Frage der wirklichen Mehrheiten entschieden der Bauptung der St. Galler Regierung zuneigen, daß zur Zeit die Mehrheit im Großen Rathe auch der Meinung der Mehrheit im Volke entspricht. Es muß die von der Regierung angedeutete Ueberzeugung wirklich Platz greifen, daß zur Zeit dieser kleine Repräsentanzzuschuß die wahre Mehrheit des Volkes schützt, und daß im gegebenen Moment durch rücksichtsloses, ausschließliches Geltendmachen der kleinen Mehrheiten in 4 von den 9 Bezirken in Wahrheit ein reelles Vorrecht in die Hand der 9 Bezirke gespielt, die wahre Mehrheit des Landes zur Minderheit im Verfassungsgerathe umgestaltet würde. Fast man bei diesem Verhältnisse noch den Wortlaut des Begehrens der 71 Beschwerdeführer in's Auge, nach welchem einerseits so zu sagen ohne Mitwirkung der kantonalen Behörden gerade nur ein Artikel in der Verfassung geändert, nämlich dem Stadtbezirk mehrere Repräsentanten gestrichen werden sollen (nicht einmal die Bevölkerungsvermehrung der Stadt seit der eidgenössischen Zählung siele in Rücksicht), und nach welchem anderseits die jetzige Bezirks-, resp. Wahlgemeinde-Eintheilung ganz und gar nicht berührt werden würde, und daß dieses gerade jetzt in diesem Momente unter den gegebenen Konstellationen gethan werden soll. Wer will es dem Unbefangenen verargen, wenn ihn unwillkürlich der Gedanke beschleicht, als hätten die 71 Beschwerdeführer nur eine Parteirechnung nach Bern gesandt, welche die Rätthe unterschreiben sollen. Derartige Rechnungen, Lit., kann die Bundesversammlung aber nicht visiren, von welcher Seite immer sie kommen möchten. Auf solchem Wege kann nicht unter dem Vorwande verfassungsmäßiger Grundsätze das wahre demokratische Recht der Volksmehrheiten gefährdet werden. Gerade wenn die Rätthe Gerechtigkeit in der Politik üben, und ihren nationalen und neutralen Standpunkt über den Parteien nehmen wollen, so will es sich für dieselben nicht schicken, durch eine gesuchte, übergeschäftige Einmischung den ersten Schuß auf den Kanton St. Gallen zu thun. Das St. Gallische Volk kann sich selbst helfen; die Mehrheit mag der einen oder der andern Partei folgen; wir haben dabei nichts zu thun, als das Volk seinem guten Stern zu überlassen; wir haben nicht eingzugreifen in einen Kampf, der im Kanton St. Gallen seine natürliche Lösung finden muß.

Die Mehrheit der Commission hat zum Schlusse noch kurz die Gründe anzugeben, aus denen ihrer Meinung nach die dem nationalrätthlichen Beschlusse vorgestellten Motive zu streichen sind. Wir anerkennen den rela-

tiven Werth dieser Begründung, aber ein Theil unserer Commission würde entschieden weiter gehen, auf materielle Abweisung motiviren; andere würden, wenn nicht direkte auf materielle Abweisung dringend, doch die nationalrätthlichen Motive verstärken. Eine übereinstimmende Motivirung ist bei dieser Verschiedenheit der Meinungen geradezu unmöglich. Jede Motivirung müßte einen Theil der im Dispositiv Einigen abstoßen, indem sie entweder dem Einen zu wenig, oder dem Andern zu viel ausspräche. Wenn in einem politischen Körper die Gründe der Abweisung nicht genau zusammentreffen, so wäre es weder taktvoll, noch klug, um abweichender Betrachtungen willen, die im Dispositiv Zusammentreffenden zu trennen und seine Freunde abzustößen. Man hat wohl davon gesprochen, es sei der Würde der Versammlung nicht angemessen, ohne spezielle Begründung die Beschwerdeführer abzuweisen; aber es will uns dünken, es sei nicht angemessen, so hohe Worte zu brauchen, wo im Grunde doch nur der alte Satz „divide et impera“ praktizirt werden will. Was wir hier beantragen, ist in den eidg. Rätthen, wie überhaupt in größern berathenden Körpern, eine sich oft wiederholende Erscheinung. Wir schaffen nicht etwa eine neue Praxis für einen Spezialfall. In den wichtigern Konfliktverhältnissen ist von den Rätthen die Schlußnahme eben so oft ohne begleitende Motive, als mit solchen gefaßt worden. Ich nenne unter den Erledigungen ohne vorgestellte Motivirung z. B. den Eisenbahnkonflikt zwischen Thurgau und St. Gallen, den Eisenbahnkonflikt von Waadt, die Beschwerde der Dienstboten von Genf, pet. Ausschluß vom Stimmrecht, den Konflikt zwischen Thurgau und St. Gallen über Steuerverhältnisse, die Beschwerde von Uri, wegen Duldung der Ehefrau Kässli u. c.

Antrag auf Zustimmung zum nationalrätthlichen Beschlusse mit Weglassung der demselben vorgestellten Motive.

Bern, den 24. Juli 1858.

Für die Mehrheit der Kommission, *)

Der Berichterstatter:

C. Rappeler.

*) Sie bestand aus den Herren:

Karl Rappeler, von Frauenfeld, in Zürich.

Jules Buy, von und in Genf.

Wilhelm Wigier, von und in Solothurn.

J. H. Ammann, von und in Schaffhausen.

Bericht der Majorität der ständeräthlichen Kommission in Sachen der St. Gallischen Großräthe gegen das St. Gallische Revisionsstatut. (Vom 24. Juli 1858.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1858
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.10.1858
Date	
Data	
Seite	515-528
Page	
Pagina	
Ref. No	10 002 601

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.