

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 (G. Hünerwadel) in Bern.

B e r i c h t

der

Minderheit der ständeräthlichen Kommission in Sachen der Beschwerde St. Gallischer Großräthe gegen das St. Gallische Revisionsstatut.

(Vom 24. Juli 1858.)

Tit.!

Aus den Eröffnungen des Herrn Berichterstatters der Majorität hat die h. Versammlung bereits entnommen, daß diejenige Commission, welche Sie mit der Vorprüfung der in Frage liegenden Angelegenheit beehrten, in ihren Anschauungen sich nicht hat einigen können.

Vier Mitglieder beantragten Ihnen, über die Recursbeschwerde der 71 St. Gallischen Großräthe zur Tagesordnung zu schreiten. Es weicht dieser Antrag vom sachbezüglichen Beschlusse des Nationalrathes nur darin ab, daß er Ihnen zumuthet, den zu gebenden Entscheid nicht zu motiviren, während der Nationalrath den seinigen begründet hat.

Das fünfte Commissionsmitglied hat sich diesem Antrag nicht anschließen können. Der Referent ist daher der vereinzelt Träger einer Minoritätsansicht, welche auf den Recurs eintreten will, und erlaubt sich nun in dieser Stellung, die Gesichtspunkte, von denen aus er zu seinen abweichenden Schlüssen gelangte, des Nähern zu begründen.

Vorerst scheint es Ihrer Minderheit nothwendig, einige geschichtliche Daten vorauszuschicken.

Behufs Revision der Verfassung wurde durch Decret des Großen Rathes von St. Gallen, d. d. 17. Dezember 1830, ein Verfassungsrath aufgestellt. Die Wahl dieses Verfassungsrathes erfolgte in 44 Kreisen, und zwar so, daß auf je 1000 Bewohner ein Mitglied, zusammen 149 Mitglieder, genau nach der Volkszahl zu ernennen waren. Dem ehemaligen Kreise St. Gallen, zusammenfallend mit dem jetzigen Bezirke

St. Gallen, traf es in dieser Weise 9 Mitglieder in den Verfassungs Rath. Nach der Verfassung von 1814 hatte er sich im frühern Großen Rathe noch einer Vertretung von 24 auf 150 Mitglieder erfreut. Die verminderte Repräsentation im Verfassungsrathe sollte den Vorschriften der neuen Verfassung über die künftige Vertretung, über die zu beobachtende Parität, Stimm- und Wahlfähigkeit u. s. w. durchaus unvorgreiflich sein.

Aus dem Schoße des so zusammengesetzten Collegiums gieng dann das gegenwärtig noch bestehende Grundgesetz des Kantons St. Gallen hervor und trat am 1. März 1831 in Kraft.

Besonders hervorzuheben ist der Artikel 46 desselben. Diesem gemäß wurde der Große Rath aus 150 Mitgliedern bestellt, und hievon sind dem Bezirk St. Gallen 15 zugeschrieben worden statt der 9 Repräsentanten, welche es ihm genau nach der Volkszahl getroffen hätte. Die übrigen 135 Mitglieder wurden in genauem Verhältniß zur Zahl der im Canton befindlichen Kantonsbürger und der daselbst niedergelassenen Schweizerbürger, mit Beobachtung der Parität nach gleicher Berechnung, auf die andern 14 Bezirke vertheilt.

In Bezug auf Revision enthielt der Art. 143 die Vorschrift:

„Nach sechs Jahren kann eine Revision vorgenommen werden, insofern sich die Mehrheit der Bürger in den politischen Gemeinden dafür ausspricht.“

Nach Verfluß dieser 6 Jahre lehnte jedoch das Volk eine Revision ab.

Um nun den Mangel eines Revisionsartikels zu ersetzen, erließ der Große Rath im Jahre 1838 ein Revisionsstatut, welches am 29. Juli die Genehmigung des Volkes erhielt. Dieses Statut enthält im Art. 31 die Vorschrift:

„Wird die Revision einem Verfassungs Rath übertragen, so hat das Volk die Mitglieder desselben an einem vom Kleinen Rath zu bestimmenden Tage, spätestens 6 Wochen nach der Abstimmung über die Revisionsfrage, an den Bezirksgemeinden zu wählen, und zwar auf die gleiche Weise und in der gleichen Anzahl, wie die jedem Bezirke durch die Verfassung zugeschriebenen Mitglieder des Großen Rathes.“

Eine im Jahr 1856 versuchte Abänderung dieses Statuts, deren Entwurf indessen die gleiche Vorschrift wieder enthalten hatte, wurde vom Volke verworfen, und es ist also dasselbe, auf den Fall eine Verfassungsrevision beschlossen werden sollte, annoch maßgebend.

Gegen obcitirten Art. 31 dieses Statuts ist die Beschwerde der Petenten gerichtet, und sie findet ihren Ausdruck in dem Gesuche:

„es wolle die Bundesversammlung 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 Verhältnisse der Volkszahl der einzelnen Wahlbezirke, nach gegenwärtig gültiger eidg. Bevölkerungsliste, mit Aufhebung des Wahlvorrechtes des Stadtbezirks St. Gallen, zu wählen sei.“

Die Petenten behaupten also: in der Vorschrift des allegirten Art. 31 des Revisionsstatuts liege ein Repräsentanzvorrecht für den Stadtbezirk St. Gallen, und von der Erwägung geleitet, daß ein solches Vorrecht im Widerspruch stehe mit Art. 4 der Bundesverfassung, verlangen sie dessen Aufhebung und Festsetzung der Repräsentation auf dem Fundamente völliger Rechtsgleichheit aller Bezirke, nach deren Volkszahl und auf Grundlage der gegenwärtig gültigen eidg. Bevölkerungsliste.

Bei Prüfung dieses Gesuches hat sich nun Ihre Minderheit vor allem aus die Frage aufgedrängt:

Schließt der Art. 31 des St. Gallischen Revisionsstatuts, über welchen Klage geführt wird, wirklich ein Repräsentanzvorrecht für den Stadtbezirk St. Gallen in sich?

Herr Kappeler hat es nicht gewagt, diese Frage bestimmt zu verneinen; Ihre Minderheit glaubt sie entschieden bejahen zu müssen, gestützt auf folgende Gründe:

Die geschichtliche Einleitung hat nachgewiesen, daß es dem damaligen Kreise, resp. dem jetzigen Bezirk St. Gallen, nach dem genauen Maßstabe der Volkszahl im Jahr 1830 neun auf 149 Mitglieder in den Verfassungsrath traf. Unmittelbar hernach aber, im März 1831, erhöhte die Verfassung in ihrem §. 46 die Vertretung auf 15 im Verhältniß zu 150 Mitgliedern. Sie wich also offenbar von der Grundlage der Bevölkerungszahl ab, und zwar einzig und ausschließlich zu Gunsten eines Bezirke, der Stadt St. Gallen. Alle übrigen Bezirke in ihrer Gesamtheit mußten sich mit dem Rest der Vertretung begnügen, der ihnen nach erhöhter Zuschneidung der Stadt St. Gallischen Repräsentation in der Zahl von 135 Mitgliedern annoch verblieb. Folgerichtig hatte sonach die Stadt St. Gallen im Jahre 1831 eine, diejenige der sämtlichen Landbezirke verhältnißmäßig um 6 Mitglieder überragende Vertretung in der gesetzgebenden Behörde des Kantons.

Die Mehrheit hat hiegegen eingewendet: seit 1830 seien 28 Jahre abgelaufen; inzwischen habe die Bevölkerungszahl sich geändert, und zwar im Stadtbezirk nach weit stärkern Proportionen, als in den Landbezirken. Daraus wird dann der Schluß gezogen: die Begünstigung von 1830 bestehe entweder gar nicht mehr, oder sei doch auf ein Minimum reduziert. Dieser Schluß ist unrichtig; der Nachweis hält nicht schwer.

Es fand im Jahr 1850 eine neue schweizerische Volkszählung statt. Nach derselben hat der Kanton St. Gallen eine Gesamtbevölkerung von 169,625 Seelen, darunter eine schweizerische Bevölkerung von 166,367 Seelen. Der Bezirk St. Gallen zählt eine Gesamtbevölkerung von 11,234 und eine schweizerische Bevölkerung von 10,179 Seelen. Es bleibt sonach den übrigen 14 Bezirken noch eine Totalbevölkerung von 158,391, beziehungsweise von 156,188. Theilt man nun die Zahl der Repräsentanten, und zwar auf der bisherigen Basis von 150, in die Bevölkerungszahl, so wählen im Bezirk St. Gallen je 749, beziehungs-

weise 678 Seelen ein Mitglied in den Großen Rath, resp. in einen Verfassungsrath, während in den übrigen 14 Bezirken nur je auf 1173, beziehungsweise 1156 Seelen ein Mitglied gewählt werden kann. Es bedarf also in den Landbezirken des Kantons St. Gallen 424, beziehungsweise 478 Bewohner mehr, um zum Rechte der gleichen politischen Vertretung in der gesetzgebenden und konstituierenden Versammlung des Kantons St. Gallen zu gelangen, um je ein Mitglied in den Großen Rath und den Verfassungsrath wählen zu können, als es deren im Stadtbezirk St. Gallen bedarf.

Dieses Verhältniß auf die Zahl der Vertreter angewendet, würde es auf 1130, beziehungsweise 1109 Bewohner je ein Mitglied treffen, und hievon dem Stadtbezirk St. Gallen abermal 9, höchstens 10 Mitglieder zufallen.

Damit ist wohl klar nachgewiesen, daß auch im Jahre 1850 noch der Stadtbezirk St. Gallen der Volkszahl nach im Vortheil einer um 5-6 Mitglieder zu starken Repräsentation sich befand.

In den letzten 8 Jahren mag nun die Stadtbevölkerung wieder sich vermehrt haben. Das Gleiche ist aber auch von einzelnen Landbezirken vorauszusetzen, so daß mit Rücksicht auf ein vorausgegangenes 20jähriges Durchschnittsergebniß das relative numerische Verhältniß wesentlich kein anderes sein wird.

Und nun erlaubt sich das referirende Commissionsmitglied die Frage: Leisten die angeführten Zahlen nicht den klaren, untrüglichen Beweis, daß die politische Berechtigung des Stadtbezirks St. Gallen gegenüber allen Landbezirken eine erhöhte ist? Liegt darin nicht offenbar die Bevorzugung des einen Bezirkes gegenüber allen andern, eine persönliche Höherartirung der Bewohner der Stadt gegenüber denjenigen des ganzen übrigen Landes mit Bezug auf die politische Vertretung? Besteht nicht ein Vorrecht des Ortes und der Personen?

Schwerlich werden diese Fragen mit innerer Ueberzeugung verneint werden dürfen.

Diese Ungleichheit in der Vertretung ist übrigens selbst offiziell zugestanden.

In der Proklamation, welche Landammann und Kleiner Rath des Kantons St. Gallen an sämtliche Bewohner desselben am 8. Januar 1851 erlassen, findet sich folgende Stelle:

„Eine Revision der Verfassung, früher oder später, ist schon darum unvermeidlich geworden, weil nach der im Jahre 1850 auf Anordnung der Bundesversammlung vorgenommenen Volkszählung das gegenwärtige Repräsentationsverhältniß mit der Bevölkerung der Bezirke in allzugroßem Widerspruche steht. So wählt nach der jetzigen Verfassung der Bezirk St. Gallen mit einer Bevölkerung von 11,234 Seelen 15 Mitglieder in den Großen Rath, während der Bezirk Oberrheinthal mit einer Bevölkerung von 15,418 nur 14 Mitglieder in denselben wählen darf.“

Und der Kleine Rath bemerkt selbst in seiner Bernchmlassung auf die heute vorliegende Beschwerde:

„Die Vertheilung der wieder auf 150 bestimmten Mitglieder des Großen Rathes geschah mit Rücksicht auf die besondern Verhältnisse der Stadt und die Niederlassung in derselben, im Uebrigen nach der Volkszahl und mit Beachtung eines billigen Maßstabes unter Katholiken und Protestanten.

„Die Verhandlungen über die Repräsentation, die dem Stadtbezirk einzuräumen sei, waren sehr einläßlich. Allerdings wurden seitens einer Minderheit Anträge gestellt, nach welchen auch für diesen Bezirk die Repräsentation ausschließlich nach dem Bevölkerungsmaßstabe aufgestellt werden sollte. Eine überwiegende große Mehrheit erkannte aber in der Feststellung einer etwas stärkern Mitgliederzahl von 15 für den Bezirk der Hauptstadt nur eine billige und gerechte Berücksichtigung der besondern Verhältnisse desselben, seiner ökonomischen nicht nur, sondern seiner allgemeinen, gewerblichen und intellektuellen Schwerkraft, sowie insbesondere seiner Niederlassungsverhältnisse und seiner zentralen, allseitigen Bedeutung für den Kanton.“

Damit glaubt nun die Minderheit den ausreichenden Beweis geleistet zu haben, daß in Bezug auf die Vertretung in der gesetzgebenden Behörde der Stadtbezirk St. Gallen gegenüber allen Landbezirken Vergünstigungen genießt, und daß dieses selbst offiziell anerkannt und zugegeben ist.

• Dieses festgestellt, ist nun die weitere Frage zu erörtern:

Begründet diese Begünstigung ein Vorrecht des Ortes und der Personen, und fällt sie daher unter den Begriff des Artikels 4 der Bundesverfassung?

• Der allegirte Artikel lautet:

„Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Es gibt in der Schweiz kein Vorrecht des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen.“

Trotz dieser sehr positiv lautenden Vorschrift streitet man sich doch viel über das Verständniß und die Tragweite des Artikels, und man hat es auch heute versucht, dessen Bedeutung dadurch zu schwächen, daß man ihm jede Originalität absprach, daß man ihn hinstellte gleichsam als eine Ruine aus alter Zeit, als eine Bestimmung, die nur noch ihres schönen Klanges wegen Aufnahme in der Bundesverfassung gefunden habe.

Diese Vorschrift — so sagt man — bestund schon in der Mediations- und in der Fünfezner-Verfassung, und doch blühten daneben die Vorrechte der Städte und der Aristokratie.

Die Minderheit kann das nur bedingt zugeben; sie bestreitet die Voraussetzung, daß diese Vorrechte neben der erwähnten Vorschrift zu Recht bestunden. Die Thatsache beweist in ihren Augen nur, daß die Macht des Bestehenden zeitweise noch eine überwiegende war, daß die alten Zu-

stände im Kampfe lagen mit den Begriffen und Forderungen der Neuzeit; sie thut bloß dar, daß die Ideen einer fortschreitenden Demokratie, die neuern Begriffe der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz nur allmählig sich Eingang zu verschaffen, nur langsam sich Bahn zu brechen vermochten über die Vorurtheile einer alten Zeit und über die zähe Widerstandsfähigkeit, welche in der durch lange Angewöhnung festgewurzelten, durch geistige und materielle Hebel gesteigerten Kraft der städtischen Gemeinwesen und des Patriziats lag.

Bestunden also zeitweise noch solche Vorrechte neben der allegirten Verfassungsvorschrift, so bestunden sie nicht zu Recht, sondern sie wurden an der Hand der Verfassung fort und fort bekämpft; man vermochte aber nicht auf einmal, man vermochte nur allmählig, unterstützt von der fortschreitenden Zeit, ihrer Meister zu werden.

Beweise für die Richtigkeit dieser Auffassung liegen zur Genüge in den fortgesetzten Kämpfen der letzten Jahrzehnte, durch welche, kraft der citirten Vorschrift, nach und nach, Schritt für Schritt, die politischen Vorrechte einzelner Städte und Familien in den Kantonen Zürich, Bern, Freiburg, Luzern u. s. w. beseitigt worden sind. Herstellung gleicher politischer Rechte für alle Bürger war das Ziel dieser Kämpfe, Repräsentation nach der Volkszahl das Mittel zur Erreichung derselben, und die Vorschrift des heutigen Artikels 4 die Grundlage, welche dieses Vorgehen gestützt hat.

In diesem Sinne handelten die Kantone, und diese Auffassung theilte die h. Tagsatzung, welche in den Kantonen Schwyz, Wallis und Basel auf der Grundlage und mit der Forderung völliger Rechtsgleichheit intervenirte.

In diesem und keinem andern Sinne fand der Artikel wieder Aufnahme in der neuen Bundesverfassung, obwohl im Jahr 1848 längst weder Unterthanenverhältnisse, noch Patrizierherrschaft mehr bestanden. Dafür sprechen die Verhandlungen der Revisionskommission, und es liegen Beweise in der Thatsache, daß auch die Bundesverfassung selbst überall, wo es sich um Feststellung der Rechte des Volkes handelte, den Grundsatz der Rechtsgleichheit festhielt und durchführte.

Es steht daher gewiß außer allem Zweifel, daß die Vorschriften des Art. 4 auch heute noch ihre volle Berechtigung haben.

Diese Auffassung ist eine so allgemeine, so bestimmt ausgeprägte, daß, wenn selbst Sie, Lit., diesen Grundsatz in oben entwickeltem Sinne nicht anerkennen, wenn Sie dem Art. 4 eine solche Auslegung und Tragweite nicht zugestehen sollten, derselbe vor einem andern Forum dennoch diese Geltung finden wird, ich meine vor dem Forum der öffentlichen Meinung des Volkes. Ihre Minderheit darf getrost appelliren an den Befund der schweizerischen Bevölkerung, in deren Herzen das Prinzip der Gleichberechtigung tiefe Wurzeln geschlagen, für das es seit einer langen Reihe von Jahren — oft mit großen Opfern für Einzelne — mit unbezwingbarer

Ausbauer gestritten hat, und es ist meine innige Ueberzeugung, daß auch im Kanton St. Gallen heute oder morgen, früher oder später, und aller Schwierigkeiten ungeachtet, die man ihm bereiten mag — das Volk das Palladium der Rechtsgleichheit dennoch sich erringen wird. Es gibt das selbst der verehrl. Berichterstatter der Majorität zu und gesteht damit ein, daß deren Antrag gegen die Volksanschauung und den Volkswillen entschieden sich verstoßt.

Nach der Ansicht des Sprechenden will also der Artikel 4 der Bundesverfassung seinem Wortlaute, wie seinem Sinne und Geiste nach, gleiches politisches Recht für alle Bürger und Anwendung dieses Grundsatzes namentlich da, wo der Souverän seine Rechte an die von ihm zu ernennenden Vertreter in die konstituierende und gesetzgebende Behörde zu übertragen hat.

Nun fragt sich — entspricht der Artikel 31 des angegriffenen Revisionsstatus den vorhin entwickelten Begriffen? — Durchaus nicht.

Einmal ist bereits früher attemmäßig und mit Zahlen nachgewiesen worden, daß die Art, wie die St. Gallische Vertretung in der Konstituante durch diesen Artikel festgestellt wird, dem Stadtbezirk St. Gallen gegenüber den Landbezirken eine Repräsentation von 6, mindestens von 5 Mitgliedern mehr zuscheidet, als es ihn nach der Bevölkerungszahl treffen würde. Ob Sie diesem Verhältnisse den Namen Begünstigung zulegen, ob Sie es Berücksichtigung und billige Ausgleichung ausnahmeweiser Zustände nennen wollen, wie es die Regierung von St. Gallen thut, soviel ist unwidersprechbar, daß der Stadtbezirk mehr Rechte hat, als die Landbezirke, daß der Grundsatz der Rechtsgleichheit eingebrochen ist.

Er verletzt aber die Rechtsgleichheit auch noch in anderer Richtung. Er räumt den Niedergelassenen des Stadtbezirkes mehr Rechte ein, als denjenigen der Landbezirke, ja mehr, als den eigenen Kantonsbürgern in diesen Landbezirken.

In der Stadt St. Gallen bilden die Niedergelassenen die Mehrheit, gegenüber den eigentlichen Stadtbürgern; das Verhältniß ist 12 gegen 8, oder circa $\frac{3}{5}$ gegen $\frac{2}{5}$. Es sind also eigentlich diese Niedergelassenen, welchen das Recht vermehrter Vertretung in der verfassungsgebenden Behörde zu gut kommt.

Nun will die Bundesverfassung allerdings — ich citire den Art. 41 Ziff. 4, — daß der Niedergelassene alle Rechte der Bürger des Kantons genießt, in welchem er sich niedergelassen hat; sie will, daß auch die Gesetzgebung den Niedergelassenen dem eigenen Bürger gleich halte; sie will mit einem Worte die politische Gleichberechtigung derselben. Wie sie ihn aber nicht mindern Rechtes wissen will, so räumt sie ihm auch nicht mehrere Rechte ein, als dem Kantonsbürger selbst, sondern sie sagt — in ihrem Artikel 42 — ausdrücklich, daß er in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten die politischen Rechte im Niederlassungskanton nur unter den nämlichen Bedingungen ausüben könne, wie der Bürger des Kantons selbst.

Es ist aber eben der Nachweis geleistet worden, daß es im Stadtbezirk einer geringeren Anzahl Niedergelassener zur Wahl eines Vertreters in den Verfassungsrath bedarf, als in den Landbezirken; es besitzen also die Niedergelassenen der Stadt mehr Rechte, als diejenigen der Landbezirke, mehr Rechte, als die dortigen Bürger selbst, und es besteht demnach auch in dieser Richtung ein Vorrecht, welches sich mit den allegirten Artikeln 41 und 42 der Bundesverfassung kaum verträgt.

Daß dieses Verhältniß gegen die Vorschriften der Bundesverfassung sich verstoße, ist übrigens wieder offiziell anerkannt. Ich verweise Sie, Tit., auf die schon einmal berührte Proklamation des St. Gallischen Kleinen Rathes vom Jahre 1851. Sie werden dort folgendes Geständniß finden:

„Eines der wichtigsten konstitutionellen Verhältnisse hat sich in neuester Zeit in unserm Kanton als widersprechend mit den Bestimmungen der neuen Bundesverfassung, mit den nun überall in unserer Schweiz zur Geltung gelangten republikanischen Grundsätzen, sowie mit der neuesten Volkszählung herausgestellt, wir meinen das Repräsentationsverhältniß.“

Es erklärt also die Regierung selbst, erklärt es zu Handen des gesammten St. Gallischen Volkes, mit aller nur wünschbaren Bestimmtheit, das Repräsentationsverhältniß der dortigen Bezirke stehe im Widerspruch mit den Bestimmungen der neuen Bundesverfassung ebensowohl, als mit den nun überall in unserer Schweiz zur Geltung gelangten republikanischen Grundsätzen. Wie sie dann nach einer solchen Erklärung dazu kommen kann, die Abweisung eines Begehrens zu bevornworten, das auf Beseitigung dieses selbst anerkannten Widerspruches dringt, ist freilich weniger zu begreifen. Die Mehrheit hat denn das auch gefühlt; es liegt für sie denn doch etwas Unbequemes in diesem Artikel 4. Um dessen los zu werden, will sie diesen Artikel nur eine ganz sekundäre Rolle spielen lassen, indem sie sagt: dieser Artikel komme eigentlich hier gar nicht in Betracht. In Bezug auf die Garantie der Verfassungen sei einzig der Artikel 6 maßgebend. Der fordere aber nicht, daß die Repräsentation genau nach der Volkszahl festzustellen sei; er verlange nur, daß die Verfassung die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen — repräsentativen oder demokratischen — Formen sichere. Das thue die St. Galler Verfassung, und es sei deswegen für den Bund Grund zum Einschreiten nicht vorhanden.

Die Mehrheit übersieht aber bei dieser Behauptung gänzlich, daß der Artikel 4, der alle Schweizer vor dem Gesetze gleich erklärt und alle Vorrechte verpönt, einen Hauptgrundsatz enthält, welcher dem allegirten Artikel 6 vorausgeht, und sie übersieht, daß der gleiche Artikel 6 selbst als erstes Erforderniß behufs Garantie der Verfassungen das voraussetzt, daß sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten sollen. Es darf also aus dem letztcitirten Artikel

nicht ein einzelnes Littera beliebig herausgerissen, sondern es muß derselbe im Zusammenhang aufgefaßt, mit dem Artikel 4 in Verbindung gebracht und den Forderungen dieses Artikels voraus entsprochen werden.

Man bestreitet dann das Vorhandensein eines solchen Vorrechtes überhaupt, einmal aus dem Grunde, weil das Volk in seiner Mehrheit durch Annahme der Verfassung und des Revisionsstatus mit demselben sich einverstanden erklärt habe.

Darauf erwidere ich:

Einmal geschah das ursprünglich zu einer Zeit, wo die gegenwärtige Bundesverfassung noch nicht zu Kraft bestand.

Sodann schiene es mir sehr gewagt, wenn man den Kantonen das absolute Recht zugestehen wollte, mehrheitlich, vielleicht auf dem Wege von Coalitionen der verschiedensten Art, ganz nach eigenem Belieben die Repräsentation in den konstituierenden und gesetzgebenden Behörden zu modeln, unter der einzigen Bedingung, daß dabei noch eine republikanische Form gesichert bleibe, ohne der garantirenden Oberbehörde zugleich das Recht der Einsprache zu wahren, wenn durch solche Bestimmungen auch bei Einhaltung der äußern Form, das innere Wesen des republikanischen Prinzips, die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz, verletzt würde. Ein solches Zugeständniß könnte möglicherweise sehr weit führen; es könnte durch Manipulationen allerlei Art einer Hauptstadt, oder diesem oder jenem Landestheil Berechtigungen in die Hände spielen, die sich von den Vorrechten einer frühern Zeit vielleicht durch eine mehr demokratische Benennung unterscheiden, im Wesen aber denselben gleichen würden, wie ein Ei dem andern gleicht. Es könnte, und ich gebe das wohl zu bedenken, einmal in das schweizerische Staatsrecht niedergelegt, zu einer Waffe werden, deren Spitze später gegen diejenigen sich kehren möchte, welche sie, wenn auch in ganz anderer Absicht, dem Gegner in die Hand gegeben. Sei dem aber wie ihm wolle, so ist unter allen Umständen die Voraussetzung eines solch' freiwilligen Einverständnisses sobald nicht mehr vorhanden, und es muß deßhalb ein solches Vorrecht sobald dahinfallen, als ein Bevölkerungstheil gegen derlei Begünstigungen Beschwerde erhebt.

Ob die Begünstigung größer oder kleiner sei, kommt hiebei nicht in Betracht. Es handelt sich nicht um das Mehr oder Minder, der Grundsatz allein steht in Frage, und ein Abweichen von demselben ließe unmöglich die Grenze erkennen, wo Recht und wo Vorrecht ihre Scheidung fänden. Herr Kappeler hat von Rücksichten gesprochen, die man dem Stadtbezirk auf Grund hervorragender Intelligenz, Steuerkraft und stärkerer Niederlassung schulde. Rücksichten dieser Art können nicht zugegeben werden. Die Intelligenz gilt in St. Gallen nicht als allgemeines Wahlprinzip, und abgesehen davon, daß es etwas weit gehen hieße, Intelligenz und Bildung voraus nur der Stadt St. Gallen zuzuerkennen, würden solche Zugaben wieder nur zu einer neuen Aristokratie, zu derjenigen des Geld-

fact's führen, und die Gleichheit der politischen Rechte des Gesamtvolkes wäre dahin. Intelligenz, Bildung und Vermögen werden sich auch bei der striktesten Einhaltung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit in unsern Gemeinwesen immer noch einen hervorragenden Einfluß sichern; die stärkere Niederlassung aber findet ihre natürliche und rechtliche Berücksichtigung in der durch erhöhte Volkszahl vermehrten Repräsentanz des Bezirkes oder der Gemeinde selbst. Auch die Hinweisung auf die Repräsentanz im Ständerathe und die in einigen Kantonen annoch bestehenden abweichenden Verhältnisse, z. B. die indirekten Großrathswahlen, scheint mir, weil hier nicht zutreffend, außer Betracht zu fallen. Erstere beruht auf einem Verfassungsprinzip, welches 22 souveräne Staaten anerkannte und in Achtung historischer Grundlagen allen die gleiche Vertretung gewährte. Die Wahl der letztern aber stützt sich nicht auf ein Vorrecht einzelner Bezirke, sondern sie ist der Ausfluß der auf der Grundlage der Rechtsgleichheit erfolgten Vertretung aller Bezirke. Sie ist auch nicht beschränkt auf die Bürger eines Bezirkes, sondern sie ist frei unter allen Bürgern des ganzen Kantons. Uebrigens auch angenommen — nicht zugegeben — diese indirekten Großrathswahlen, oder ähnliche in den Kantonen annoch bestehende Verhältnisse, würden eine Rechtsungleichheit begründen, so wird die Bundesversammlung auch dieses Verhältniß sobald untersuchen, als man von irgend einer Seite mit Bezug hierauf bei ihr Beschwerde führt.

Nachdem die Minderheit Ihrer Kommission nun in solcher Weise die Existenz eines im Artikel 31 des St. Gallischen Revisionsstatuts liegenden Vorrechtes und dessen Widerspruch mit der Bundesverfassung nachzuweisen versucht, schreitet sie zur Erörterung der weitern Frage:

Hat der Bund ein Recht, gegen dieses Vorrecht einzuschreiten und auf dessen Beseitigung hinzuwirken, und soll er von diesem Rechte Gebrauch machen?

Die Minderheit bejaht auch diese Fragen. Maßgebend zur Beurtheilung scheint ihr der Artikel 4, Lemma 2 der Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung, welcher also lautet:

„Diejenigen Vorschriften der Centralverfassungen, welche mit den übrigen Bestimmungen der Bundesverfassung im Widerspruche stehen, sind vom Tage an, mit welchem diese letztere als angenommen erklärt wird, aufgehoben.“

Nach der Ansicht Ihres Referenten hat diese Vorschrift, wenn auch klar an und für sich, dennoch eine Lücke in Bezug auf deren Vollziehung.

Während nämlich der Artikel 6 der Bundesverfassung die Kantone verpflichtet, für ihre Verfassung die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen, macht der obcitirte Artikel 4 der Uebergangsbestimmungen hievon eine Ausnahme zu Gunsten derjenigen Verfassungen, welche bei Erlaß der Bundesverfassung (am 12. Herbstmonat 1848) schon in Kraft bestanden. In Bezug auf letztere hat also eine einflächliche Prüfung auf Grundlage

der Vorschrift der neuen Bundesverfassung nicht stattgefunden.

Es liegt aber außer allem Zweifel, daß verschiedene Kantonsverfassungen ältern Datums noch eine Menge Vorschriften enthalten, die durch die neue Bundesverfassung entkräftet sind; dahin gehört namentlich auch die St. Gallische, von der die dortige Regierung in mehrseitiger Proklamation wörtlich sagt:

„Durch die neue Bundesverfassung sind viele Artikel in unserer Kantonalverfassung aufgehoben worden.“

So lange nun über die Frage, ob irgend ein Artikel solcher Verfassungen annoch zu Kraft bestehe, oder aber als durch die neue Bundesverfassung aufgehoben zu betrachten sei, kein Zwist entsteht, hat der Mangel einer Vollzugsbestimmung keine wesentliche Bedeutung.

AnderS gestaltet sich aber die Sache, wenn hierüber Zweifel und ungleiche Ansichten hervortreten, oder wenn gar bestimmt formulirte Klagen einlangen.

Wem steht in einem solchen Falle das Urtheil über Erheblichkeit oder Unbegründetheit solcher Beschwerden zu? Wer hat zu entscheiden über Fortbestand oder Aufhebung der eingeklagten Verfassungsvorschrift?

Nach der Ansicht des Sprechenden ist es der Bund, der hierüber entscheidet; denn er ist es, welcher die Verfassungen der Kantone garantiert, welcher die Freiheiten und die Rechte der Eidgenossen schützt und sie den Behörden gegenüber gewährleistet (Art. 2, 5 und 6), es ist der Bund, welchem die Intervention in Folge dieser Garantien zukommt, und welcher alle diejenigen Maßregeln zu treffen hat, welche die Handhabung der Bundesverfassung, die Garantie der Kantonalverfassungen, die Erfüllung der bundesmäßigen Verpflichtungen und den Schutz der durch den Bund gewährleisteten Rechte zum Zwecke haben. (Art. 74, Ziff. 7 und 8.)

Diese Anschauung, angewendet auf den vorliegenden Fall, wird sich dann vom rechtlichen Standpunkt aus die Sachlage so gestalten:

Der Artikel 31 des Revisionsstatuts, abgeleitet aus dem Artikel 46 der Kantonsverfassung, behält mit letzterm in Folge der von der hohen Tag-satzung der Verfassung des Kantons St. Gallen ertheilten Garantie und in Anwendung von Art. 4, Lemma 1 der Uebergangsbestimmungen gegenwärtiger Bundesverfassung, so lange seine Geltung, bis er durch die zuständige Behörde — die hohe Bundesversammlung — als mit den anderweitigen Vorschriften dieser Bundesverfassung unvereinbar erklärt wird.

Für die Bundesversammlung aber tritt das Recht und die Pflicht des Untersuches und der Entscheidung, ob das allegirte Statut als rechtskräftig annoch fortbestehen könne oder nicht, ein, sobald dessen Gültigkeit von irgend einer Seite durch förmliche Beschwerde Anfechtung erleidet, und es ist in diesem Falle die im Artikel 4 der Uebergangsbestimmungen vorhandene Lücke jeweilen durch einen speziellen Entscheid zu ergänzen.

In dieser Auffassung liegt dann zugleich die Erwiderung auf den Einwurf, es hätte das fragliche Repräsentationsverhältniß — wenn es überhaupt mit der Verfassung im Widerspruch stehe — bei Erlass derselben schon aufgehoben werden müssen.

Allerdings wäre nach der Ansicht Ihres Referenten diese Nothwendigkeit damals schon eingetreten, wenn der Bundesversammlung durch erfolgte Klage Anlaß und Ursache geboten worden wäre zu einer Untersuchung. Das geschah aber damals nicht; die fragliche Verfassungsbestimmung blieb daher garantirt und damit auch die daraus hervorgehenden Zustände rechtskräftig.

Die Behauptung und die Befürchtung, als ob durch die Erklärung der Unvereinbarkeit des Artikels 31 des Statuts mit Artikel 4 der Bundesverfassung alle seit 1848 erlassenen Geseze und die gegenwärtigen Zustände St. Gallens als illegal erklärt würden, ist sonach eine zu weit gehende und unbegründete. Der durch dieses Statut, resp. durch Artikel 46 der Verfassung geschaffene Zustand bestand bona fide und ist daher so lange als zu Recht bestehend anzuerkennen, bis die einschlägige Bestimmung auf legalem Wege aufgehoben und ein neuer Zustand für die Zukunft begründet wird. Rückwirkende Kraft aber könnte einem bezüglichen Beschlusse unter keinen Umständen beigemessen werden.

Umgekehrt kann dann aber aus dem Umstande, daß die Klage erst jetzt einlangt, auch nicht zu Ungunsten der Petenten gefolgert werden; das Klagerrecht steht jederzeit offen und eine Verjährung tritt hier nicht ein.

Im Gegensatz zur Anschauung der Mehrheit vindizirt demnach Ihre Minderheit der Bundesversammlung das Recht und hält es in deren Pflicht begründet, auf die Beschwerde einzutreten, und zwar will sie das in der Weise thun, daß an den hohen Stand St. Gallen die Einladung gerichtet werde, sein Revisionsstatut vom 8. Juni 1838 mit Artikel 4 der Bundesverfassung in Einklang zu setzen.

Herr Kappeler hat gefragt: Warum soll nur das Revisionsstatut geändert werden und nicht auch §. 46 der Kantonsverfassung, in welchem der Widerspruch mit der Bundesverfassung in ganz gleicher Prägnanz vorhanden ist? Die Antwort liegt schon in den frühern Erörterungen der Minderheit. Die Minderheit will nicht weiter gehen, als die Klage selber reicht. Wenn sie auch zugestehet, daß in der Genehmigung des Minoritätsantrages ein Präcedens läge, dessen Anwendung auf §. 46 der Kantonsverfassung gegebenen Falles kaum zweifelhaft sein dürfte, so trägt sie dennoch im Hinblick auf die für die St. Gallische Verfassung annoch bestehende Garantie gerechtes Bedenken, diese Anwendung früher eintreten zu lassen, als sie durch bestimmte Klageführung dazu veranlaßt wird.

Der Referent ist dagegen mit der Mehrheit darin einverstanden, daß der Kanton St. Gallen von Bundeswegen nicht verpflichtet werden kann und soll, einen Verfassungsrath nach gegenwärtig gültiger eidgenössischer Bevölkerungsliste zu wählen.

Ist einmal der Grundsatz gleicher Repräsentation für alle Bezirke im Verhältnis der Volkszahl festgestellt und durchgeführt, so muß es Sache des souveränen Kantons bleiben, zu erklären, ob die künftige Vertretung auf eine schon zu Kraft bestehende, oder auf eine neue Volkszählung sich fußen soll. Es muß dem freien Ermessen St. Gallens überlassen werden, ob es die gegenwärtigen Wahlkreise beibehalten, oder ob es deren neue schaffen will; es ist seine Sache, zu bestimmen, ob fortan die Zahl der Aktivbürger oder die Seelenzahl als Basis der Vertretung dienen, ob nur die schweizerische oder auch die nichtschweizerische Bevölkerung mit in Berechnung fallen soll. Aber alle diese Bestimmungen und Verfügungen müssen ausgehen und getragen werden von dem Prinzip gleicher Behandlung aller Bürger durch alle Wahlkreise des Kantons. Geschieht das, so ist dem Artikel 4 der Bundesverfassung Rechnung getragen, ohne der Souveränität des Kantons zu nahe zu treten, und es bleibt dem letztern immerhin noch ein freier und genügender Spielraum zur Berücksichtigung eigenthümlicher, von den Zuständen anderer Kantone abweichender Verhältnisse.

Wenn aber auch die Minderheit in dieser Richtung das Gesuch der Petenten, als zu weit gehend betrachtet, so stellt sie sich damit keineswegs auf den rein formellen Standpunkt, dadurch das Begehren auch in den Punkten abzulehnen, wo die Bundesversammlung nach ihrer Ansicht einzuschreiten das Recht und die Pflicht hat. Die Bundesversammlung ist nicht an die starren Formen eines Gerichtshofes gebunden, in dessen Entscheiden es allerdings vorkommen mag, daß auf dem Klepper trockner Formalistik das materielle Recht zu Tode geritten wird; sie hat einen höhern Standpunkt einzunehmen; sie hat dem konstitutionellen Recht da Geltung zu verschaffen, wo immer über dessen Verletzung begründete Klage geführt wird. Weiße demnach die Bundesversammlung das Gesuch zurück, so weit sie einzuschreiten keine Veranlassung hat; aber lasse sie ihm Recht widerfahren in dem Theile, wo sie es als begründet erkennen muß. Lassen wir uns auch nicht durch die Auffassung leiten, es sei ein bestimmtes Klagobjekt noch gar nicht vorhanden, indem es sich noch nicht um Anwendung des eingeklagten Artikels handle. Die Möglichkeit der Anwendung des angefochtenen Status ist eine gegebene; die Revision kann jeden Augenblick angebeht und auch beschlossen werden, und für diesen Fall ist eine der Bundesverfassung widersprechende Vollzugsbestimmung eben schon vorhanden. Die Thatsache dieses Bestandes ist in den Augen der Minderheit durchaus genügend, um eine Intervention des Bundes zu rechtfertigen, ohne daß dieser den Moment der Anwendung dieser Bestimmung erst abzuwarten braucht.

Die Mehrheit, Lit., empfiehlt Ihnen dann Abweisung des Begehrens, ohne irgend welche Motive. Sie beruft sich hiebei auf eine Anzahl von Fällen, in denen die Bundesversammlung das gleiche Verfahren eingehalten habe. Die Minderheit kann eben so viele Fälle aufzählen, wo die Bundesversammlung den umgekehrten Standpunkt ein-

nahm. Indem sie nun im Voraus die Analogie jener Fälle mit dem vorliegenden bestreitet, erlaubt sie sich zu sagen, daß sie eine unmotivirte Tagesordnung kaum vereinbar hält mit der Wichtigkeit des zu gebenden Entscheides und mit der Würde der hohen Versammlung, kaum vereinbar mit deren Stellung gegenüber den Petenten, hinter denen ein Großtheil der St. Gallischen Bevölkerung steht und mit der Stellung, gegenüber dem Schweizervolke, das gewiß vollends berechtigt ist, für die Entscheldungen seiner Vertreter Gründe zu verlangen. Falls Sie dieses Nichteintreten erkennen wollten, so hegt die Minderheit die Hoffnung, daß Sie mindestens Ihren Beschluß motiviren, und daß Sie namentlich darüber einen unumwundenen Entscheid geben werden, ob eine Verletzung des Artikels 4 der Bundesverfassung vorliege oder aber nicht.

Es hat dann schließlich dem Herrn K a p p e l e r gefallen, auch die politische und konfessionelle Seite der Frage mit in den Bereich der Diskussion zu ziehen. Die Minderheit folgt ihm nicht auf dieses Gebiet. Rücksichten und Berechnungen dieser Art bestimmen ihre Anschauung nicht; sie haben in der Regel auch keinen festen Boden. Wie die Stimmung jedes einzelnen Menschen öfterem Wechsel unterworfen ist, so ändern in erhöhtem Grade die politischen Anschauungen ganzer Völkerschaften. Das hat uns der Kanton St. Gallen selbst schon mehr als einmal bewiesen. Unwandelbar fest bleiben aber in all' diesen Strömungen die Grundsätze des Rechts. Gleiches Recht soll der ganzen St. Gallischen Bevölkerung werden. Auf diesen Standpunkt stellt sich die Minorität. Politische Sympathien und Antipathien sind ihr dabei fremd. Ob die Petenten im Kanton St. Gallen die Minderheit oder Mehrheit bilden, ob dieselben aus der Veränderung des Statuts Vortheil oder Nachtheil ziehen, kommt für sie nicht in Betracht. Herstellung der Rechtsgleichheit für alle, das und kein anderes ist das Ziel, das sie mit voller Ueberzeugung anstrebt. Besteht einmal Rechtsgleichheit, so mögen sich auf diesem Boden die abweichendsten politischen Meinungen frei bethätigen. Dieses Ziel hofft die Minderheit zu erreichen durch den von ihr gestellten Antrag, sie empfiehlt Ihnen sonach denselben bestens zur Annahme.

Bern, den 24. Juli 1858.

Die Commissionsminderheit:
A. Schwerzmann.

Bericht der Minderheit der ständeräthlichen Kommission in Sachen der Beschwerde St. Gallischer 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	52
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.11.1858
Date	
Data	
Seite	533-546
Page	
Pagina	
Ref. No	10 002 605

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.