

# Swweizerisches Bundesblatt.

X. Jahrgang. II.

Nr. 32.

10. Juli 1858.

---

Jahresabonnement (portofrei in der ganzen Schweiz): 4 Fr.  
Einrückungsgebühr per Zeile 1<sup>2</sup> Cent. — Inserate sind frankirt an die Expedition einzusenden.  
Druck und Expedition der Stämpfischen Buchdruckerei (G. Hünerwadel) in Bern.

---

## Botschaft

des

Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend eine  
Beschwerde von St. Gallischen Großräthen über verweigerete  
Rechtsgleichheit.

(Bom 9. Juni 1858.)

---

Tit. I

Am 24. Juli 1857 hat der h. Nationalrath uns eine Beschwerde von Mitgliedern des Großen Rathes von St. Gallen über verweigerete Rechtsgleichheit bei Erwählung eines Verfassungsrathes zur Berichterstattung überwiesen. Nachdem wir die Regierung von St. Gallen zu einer Beantwortung der Beschwerde veranlaßt haben, beehren wir uns, Ihrem Auftrage mit Gegenwärtigem Folge zu geben.

Die Beschwerdeschrift enthält im Wesentlichen folgendes:

Als es sich im Jahr 1830 um Entwerfung einer neuen Verfassung handelte, mußte der Große Rath, welcher die Revision selbst durchzuführen wünschte, dem laut erklärten Volkswillen nachgeben, und einen Verfassungsrath nach dem Maßstab der Volkszahl wählen lassen. Die Stadt St. Gallen, welche bisher mit 24 Mitgliedern im Großen Rathe repräsentirt war, erhielt nach diesem Grundsatz der Rechtsgleichheit nur 9 Mitglieder für den Verfassungsrath. Diese Behörde hielt nun zwar den erwähnten Grundsatz fest durch Art. 4 der neuen, noch jetzt gültigen Verfassung vom 1. März 1831, machte aber zugleich zu Gunsten der Stadt St. Gallen eine Ausnahme, indem derselben, aus Rücksichten der Billigkeit, 15 statt 9 Mitglieder zugeschieden wurden, in etwelcher Abweichung vom strikten Prinzip der Vertretung nach der Volkszahl. Dabei wurde jedoch die Stadt verpflichtet, drei ihrer Repräsentanten aus der Klasse der Nichtgemeindegürger zu wählen, und unter diesen dreien wenigstens einen Katholiken. Während die Bezirksgemeinde St. Gallen früher immer einen bis höchstens drei

Katholiken gewählt hatte, wählte sie im Juni 1857 zum ersten Male sechs solche. Obwohl dieses Wahlergebnis als verfassungswidrig beanstandet wurde, bestätigte der Große Rath dasselbe mit 76 gegen 73 Stimmen. Die Petenten wollen diese Wahlen vor der Hand auf sich beruhen lassen, jedoch mit dem Vorbehalt, gegen diese unzulässige Anwendung des Vorrechts der Stadt St. Gallen je nach Umständen bei den Bundesbehörden Beschwerde zu führen.

Der Art. 143 der Verfassung von 1831 bestimmt, daß nach 6 Jahren eine Revision eintreten könne, wenn die Mehrheit der Bürger es wünsche. Auf dießfällige Befragung des Volkes im Jahr 1837 wurde mit 16,802 gegen 9,677 Stimmen die Revision verworfen. Da die Verfassung von jetzt an keinen Revisionsartikel mehr hatte, so entwarf der Große Rath ein Revisionsstatut, welches am 29. Juli 1838 mit 21,749 gegen 3,510 Stimmen vom Volke genehmigt wurde. Die Garantie der Tagsatzung wurde nicht eingeholt. Dieses Statut enthält einen Artikel (31), worin die Petenten eine permanente Verletzung der Rechtsgleichheit erblickten. Derselbe bestimmt nämlich, daß, wenn eine Revision eintrete und einem Verfassungsrathe übertragen werde, die Mitglieder desselben in gleicher Weise und in der gleichen Anzahl, wie die Mitglieder des Großen Rathes, durch die Bezirke gewählt werden sollen. Dadurch wird also das Vorrecht, welches der frühere Verfassungsrath der Stadt nur für die Großrathswahlen verlieh, auf die Bildung einer künftigen konstituierenden Versammlung übertragen. Nach Maßgabe dieses Statuts wurde nun die Frage, ob eine Revision verlangt werde, in den Jahren 1843, 1849, 1851 und 1855 dem Volke vorgelegt, und jedesmal verneint, die letzten Male wesentlich aus dem Grunde, weil das Volk besorgte, daß der Staatsgewalt ein überwiegender Einfluß auf die konfessionellen Angelegenheiten wolle eingeräumt werden. Auch zeigten die letztern Abstimmungen, daß eine allfällige Revision einem Verfassungsrathe übertragen würde. Nun erließ der Große Rath am 8. März 1856 ein abgeändertes Revisionsstatut, worin die Idee der Partialrevision durch den Großen Rath aufgenommen und in Bezug auf die Zusammensetzung des Verfassungsrathes die alte Bestimmung beibehalten wurde. Wegen dieser beiden Umstände besonders wurde dieses neue Statut mit der großen Mehrheit von 23,248 gegen 5,435 Stimmen verworfen. Aller dieser fehlgeschlagener Revisionsversuche ungeachtet dürfte doch der Zeitpunkt einer Revision aus verschiedenen Gründen nicht fern sein, und es handelt sich um die Frage, wie dieselbe zu geschehen habe. Nachdem schon im Jahr 1856 ohne Erfolg die rechtsungleiche Stellung bei der Bildung eines Verfassungsrathes beanstandet worden war, haben Repräsentanten der 9 Bezirke, denen die Petenten angehören, am 2. Juni 1857 im Großen Rath die Motion eingebracht, daß sofort in eine Abänderung des Revisionsstatutes vom 29. Juli 1838 eingetreten werde, namentlich zu dem Zwecke, daß auf den Fall einer Revision durch einen Verfassungsrath der letztere, in Aufhebung des Vorrechts der Stadt St. Gallen, nach der Volkszahl und mit genauer Einhaltung

der Parität, alles nach jeweiligen gültiger eidg. Bevölkerungsliste gewählt werde. Dieses Begehren wurde mit 76 Stimmen, d. h. mit der Mehrheit einer Stimme abgewiesen, und da unter diesen 76 Stimmen sich die 15 der Stadt befinden, so ist bewiesen, daß das Vorrecht sich selbst bestätigt und konservirt hat.

Die 74 Stimmen der Opposition giengen hervor aus den Wahlen der 9 Landbezirke Tablat, Norschach, Oberrheinthal, Sargans, Gaster, Seebezirk, Altoggenburg, Wyl und Goshau, mit einer Bevölkerung von 94,741 Seelen. Zieht man hievon die reformirte Bevölkerung von Oberrheinthal mit 4,857 ab, so bleiben 89,884 Einwohner, welche, nach Abzug von 5 evangelischen Repräsentanten des letztern Bezirks, durch 75 Großräthe vertreten sind.

Der andere Theil der Repräsentation wird so gebildet:

Die 5 Bezirke Unterrheinthal, Werdenberg, Obertoggenburg, Neutoggenburg und Untertoggenburg haben

	63,650 Einwohner und wählen 55 Großräthe
die Stadt St. Gallen hat 11,234	" " wählt 15 "
das reform. Oberrheinthal 4,857	" " " 5 "

zusammen 79,741 Einwohner 75 Großräthe.

So stellt sich heraus, daß 89,884 Einwohner nicht mehr Repräsentanten haben, als 79,741 Einwohner. Die erstere Fraktion hat daher im günstigsten Falle 75 Stimmen, kann aber auch aus verschiedenen Gründen weniger erhalten, wie es gerade jetzt der Fall ist, obwol die Mehrheit ihrer Bevölkerung 10,143 Seelen beträgt. Dieser Uebelstand ist um so auffallender, als der ganze Kleine Rath aus derjenigen Fraktion gewählt ist, welche die wirkliche Volksminderheit repräsentirt, und von den sieben Mitgliedern des Kleinen Raths sind dormalen sechs aus den 15 Repräsentanten der Stadt St. Gallen gewählt, und nur eines aus den 5 Landbezirken der Minderheit. Alle diese Erscheinungen rühren daher, daß die Stadt, entgegen dem verfassungsmäßigen Prinzip der völligen Rechtsgleichheit, wenigstens fünf Repräsentanten mehr zu stellen hat, als das Verhältniß der Volkszahl gestatten würde, und es ist zugleich nachgewiesen, daß durch Verletzung dieses Prinzips die Minderheit die Mehrheit beherrscht. Es entsteht somit die Frage, ob dieses Verhältniß auf die Bildung eines Verfassungsrathes übergehen und dort maßgebend sein dürfe?

Die Petenten erachten, dieses wäre im Widerspruch mit der Kantonsverfassung und der Bundesverfassung.

Die erstere hat den Grundsatz der Rechtsgleichheit proklamirt und durchgeführt; sie gestattet keine Rechtsunterschiede unter Bezirken oder unter Bürgern. Die Ausnahme wurde nur für Bildung des Großen Rathes gestattet und diesem nicht die Befugniß delegirt, für einen künftigen Verfassungsrath Privilegien aufzustellen. Eine neue konstituierende Versammlung muß daher, wie im Jahr 1831, nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit zusammengesetzt werden; und wenn überhaupt Vorrechte noch möglich wären,

so könnten sie höchstens vom Verfassungsrathe selbst, im Einverständniß mit dem Volkswillen, gestattet werden, falls die Bundesverfassung nicht entgegen stünde.

Die Bundesverfassung proklamirt im Art. 4 ebenfalls die Rechtsgleichheit, und verbietet auch die Vorrechte des Orts. Im St. Gallischen Revisionsstatut vom Jahr 1838 hat aber die Stadt St. Gallen ein Wahlvorrecht, welches ihr wenigstens fünf Mitglieder gibt und diese den Landbezirken entzieht. Die Wahlvorrechte sind aber die wichtigsten, weil aus den Wahlen die Behörden und aus diesen die ganze Gesetzgebung und Verwaltung hervorgeht.

Wenn der Art. 4 der Bundesverfassung die Beschwerde rechtfertigt, so fragt sich noch, ob der Art. 4 der Uebergangsbestimmungen einen Einwand begründe. Allein dieser bestimmt nur, daß die im Eingang und in Litt. c des Art. 6 der Bundesverfassung enthaltenen Vorschriften keine rückwirkende Kraft haben, und verfügt dann im Uebrigen, daß diejenigen Vorschriften der Kantonalverfassungen, welche mit den übrigen Bestimmungen der Bundesverfassung im Widerspruch stehen, sofort aufgehoben sein sollen. Hierauf gestützt könnten die Petenten wol die Aufhebung des Vorrechts auch für die Besetzung des Großen Rathes sofort verlangen; allein sie beschränken sich einstweilen auf die Besetzung der konstituierenden Behörde, für welche der Grundsatz der Rechtsgleichheit von der größten Bedeutung ist.

Die Petenten erklären schließlich, daß sie in keiner Weise Tendenzen nähren, die gegen den evangelischen Konfessionstheil gerichtet wären, sondern nur Gleichstellung in politischen Rechten verlangen; auch machen sie aufmerksam darauf, daß der Kanton St. Gallen überall, wo in der Eidgenossenschaft um Rechtsgleichheit gekämpft wurde, wie in Basel, Schwyz und Wallis, sich auf die Seite dieses Grundsatzes gestellt habe. Sie verlangen daher, daß die hohe Bundesversammlung erkenne:

„Der Art. 31 des St. Gallischen Statuts über die Verfassungsrevision vom 29. Juli 1838 sei mit Art. 4 der Bundesverfassung im Widerspruch, und es sei ein allfällig zu wählender Verfassungsrath genau im Verhältnisse der Volkszahl der einzelnen Wahlbezirke nach gegenwärtig gültiger, eidgenössischer Bevölkerungsliste, mit Aufhebung des Wahlvorrechts des Stadtbezirks St. Gallen, zu wählen.“

Auf diese Beschwerde hat die Regierung von St. Gallen eine vom 26. November 1857 datirte Antwort eingesandt. Sie enthält zunächst einen geschichtlichen Ueberblick der verschiedenen Verfassungen des Kantons, worüber wir auf die Druckschrift selbst verweisen müssen, da derselbe nicht leicht in Form eines Auszugs vorgelegt werden kann. Ueber den Revisionsartikel selbst und die Angriffe auf denselben wird im Wesentlichen folgendes bemerkt:

Nachdem im Jahre 1831 die verfassungsmäßige Repräsentation des Stadtbezirks weder dem Volke, noch den Behörden, als im Widerspruch

mit Art. 4, erschienen war, mußte im Jahre 1837 eine Volksabstimmung darüber stattfinden, ob eine Revision der Verfassung einzutreten habe. Die Frage wurde mit beinahe zwei Dritttheilen der Stimmen verneint, und somit das Repräsentationsverhältniß von Neuem sanktionirt. Es lag nun in der Natur der Sache, daß in das Revisionsstatut, welches im Jahre 1838 erlassen werden mußte, der nämliche Grundsatz über die Repräsentation aufgenommen werde, welcher, von einem der Volkzahl nach gewählten Verfassungsrathe war aufgestellt worden, und allseitig die entschiedenste Billigung fand. Das ganze Statut beruhte im Uebrigen auf der breitesten demokratischen Grundlage und wurde mit der immensen Mehrheit von 193 gegen 3 Stimmen im Großen Rathe, und von 21,749 gegen 3,619 Stimmen im Volke angenommen. Eine besondere Garantie des Bundes erschien nicht als nöthig, da das Statut im vollsten Einklang mit der garantirten Verfassung stand. Noch vier Male wurde im Laufe der Zeit dem Volke die Revisionsfrage vorgelegt, nämlich in den Jahren 1843, 1849, 1851 und 1855, und immer wurde die Revision mit entschiedener Mehrheit verworfen. Es spielten hier konfessionelle Bedenken immer die Hauptrolle, während eine Aenderung der Repräsentation nie in Frage gesetzt wurde. Im Jahre 1856 legte der Große Rath dem Volke ein neues Revisionsstatut vor, worin die Idee der Partialrevisionen aufgenommen war. Auch dieses wurde verworfen und somit das Statut vom Juli 1838 von Neuem bestätigt. Nun stellte die Opposition im Großen Rathe das Begehren, daß in Abänderung jenes Statuts ein allfälliger Verfassungsrath genau nach dem Verhältnisse der Volkzahl, mit genauer Einhaltung der Parität und nach der jeweiligen gültigen eidgenössischen Bevölkerungsliste gewählt werde. Der Große Rath verwarf die Motion, weil er in der fünfmaligen Abstimmung erkannte, daß der Volkswille sich für Beibehaltung der bestehenden Verfassung, also auch der Repräsentation, entschieden ausgesprochen habe, weil er daher glaubte, jede Verfassungsänderung und jede Frage über eine Revision der damit betrauten konstituierenden Behörde vorbehalten zu müssen, und weil er in der Fassung der Motion eine große Gefahr für die freie Fortentwicklung des Kantons erblickte. Er mußte diese Rücksichten um so mehr festhalten, als er gar nicht in der freien Lage des Großen Rathes vom Jahre 1830 war. Denn damals bestand weder ein Revisionsstatut, noch ein durch frühere Volksabstimmung bestätigtes Repräsentationsverhältniß. Gesezt auch, der jezige Große Rath dürste, wie der vom Jahre 1830, die Repräsentation für einen allfällig aufzustellenden Verfassungsrath bestimmen, so müßte er die Aufgabe in ihrem ganzen Umfange und in der Weise lösen, daß der wirklichen Mehrheit im Kanton ihr Recht werde, und nicht umgekehrt, daß unter dem Scheine, ein Vorrecht zu beseitigen, diese Mehrheit zur scheinbaren Minderheit gemacht werde. Die Motion wollte aber dieses nicht; sie wollte von zwei wesentlichen Faktoren eines richtigen Repräsentationsverhältnisses, nämlich einer zweckmäßigen Bildung der Wahlkreise und der Art des Wahlverfahrens, gänzlich abstrahiren und nur die Vertheilung der Repräsentanten

unter die Wahlkreise abändern. Durch dieses Verfahren würde allerdings die Wahl der Mehrheit eines Verfassungsraths in die Hände der Bezirke gelegt, aus denen die Petenten gewählt sind; allein diese Mehrheit in der Repräsentation würde keineswegs den Ausdruck der wahren Mehrheit im Volke bilden. Der Beweis hiefür liegt in allen Abstimmungen, die seit 1831 und länger im Kanton, stattfanden. Die Bevölkerung zerfällt in die Partei der Liberalen, welche immer für die Einheit des Kantons und für die freisinnige Entwicklung der eidgenössischen Verhältnisse einstand, und in die Partei, welche dieser entgegentrat und jede ultramontane Prästension unterstützte. Bei den kantonalen Abstimmungen zeigte es sich nur immer, daß diese letztere Partei, die der Petenten, in den Bezirken, durch die sie getragen wird, unter den günstigsten Umständen die Mehrheit erhalten kann, daß sie aber in mehreren derselben in der Regel in Minderheit blieb und jedenfalls in allen mit bedeutenden Minoritäten zu kämpfen hat. Ganz anders verhält es sich in den übrigen Bezirken, wo die Liberalen Repräsentanten immer mit so großen Majoritäten gewählt wurden, daß die Minderheiten dagegen verschwanden. (Der Bericht der Regierung theilt hierüber Zahlenverhältnisse mit). So stellt sich mit Gewißheit heraus, daß die Partei, welche die Petenten vertreten, jederzeit und auch jetzt nur die Minderheit der Kantonsangehörigen in sich vereinigte. Einen weitern schlagenden Beweis hiefür liefern die Abstimmungen in eidgenössischen An gelegenheiten, indem sowohl die Abstimmung über die neue Bundesverfassung, als die sämmtlichen Wahlen in den Nationalrath eine bedeutende Mehrheit zu Gunsten der Regierungspartei und zum Nachtheil der Opposition gezeigt hat. (Man vergleiche die Ergebnisse der Abstimmungen). Aus diesen Verhältnissen ergibt sich nun eine doppelte Schlußfolgerung:

- 1) Durch die etwas stärkere Repräsentation des Stadtbezirks wird nur ein Mißverhältniß ausgeglichen, das sonst gegenüber dem Willen der wirklichen Mehrheit bestehen würde. Es findet hiedurch eine billige Berücksichtigung der Protestanten statt, welche in den sog. katholischen Bezirken von aller Repräsentation durch die Verfassung ausgeschlossen sind, so wie der dort wohnhaften liberalen Katholiken, deren Ansichten in der Regel gar keine Aussicht auf eine Repräsentation haben. Auch entspricht der jezige Zustand den Niederlassungsverhältnissen in der Stadt, der großen Zunahme der Bevölkerung überhaupt und der katholischen, insbesondere seit dem Jahre 1837 und auch seit der eidgenössischen Volkszählung.
- 2) Will man die Repräsentations-Ordnung ändern, so muß es in umfassender Weise so geschehen, daß die wirkliche Mehrheit in den Zentralbehörden ihren wahren Ausdruck finde. Es bedarf einer sachgemäßen Eintheilung der Wahlkreise, Bestimmungen über die Vertheilung der Repräsentanten, über die Paritätsverhältnisse und über das Verfahren bei den Abstimmungen. Auch verlangt die Gerechtigkeit eine neue Zählung der Bevölkerung, da man ein neues System nicht auf veraltete Grundlagen stellen kann.

Ueber die Beschwerde, welche nun wegen Rechtsungleichheit vor die h. Bundesversammlung gebracht wird, werden folgende Momente in rechtlicher Hinsicht hervorgehoben:

- I. Wenn auch das gestellte Rechtsbegehren von dem Inhalte der Motion etwas abweicht, so muß es als gleichbedeutend mit jener betrachtet werden, weil die Beschwerde nur ein Rekurs über die Verwerfung der Motion sein kann. Ein in der Wirklichkeit neues Begehren müßte natürlich an den Großen Rath von St. Gallen zurückgewiesen werden.
- II. Die Motion und das Rechtsbegehren sind unstatthaft, weil ihre Nebenbestimmungen ungerecht sind. Dahin gehören:
  - 1) Die Verminderung der Repräsentation des Stadtbezirks ohne gleichzeitige Veränderung der Wahlbezirke und des Verfahrens.
  - 2) Die Vertheilung der Repräsentation nach der jeweiligen gültigen eidg. Volkszählung, also jetzt derjenigen von 1850. Während die Bevölkerung, namentlich im Stadtbezirk, sich wesentlich vermehrte, wäre das Festhalten an jenem frühern Maßstab ein handgreifliches Unrecht.
  - 3) Die Beibehaltung der Vertheilung der Repräsentation nach dem Bevölkerungsverhältniß der Konfessionen wird wahrscheinlich stattfinden; allein dieses ist Sache der kantonalen Souveränität, und der Bund hat hierüber nichts vorzuschreiben, da er besondere bürgerliche Beschränkungen oder Rechte aus dem Titel der Verschiedenheit der christlichen Konfessionen nicht kennt.
- III. Abgesehen von diesen Nebenbestimmungen wäre eine einfache Vorschrift der Bundesbehörde, daß ein allfälliger St. Gallischer Verfassungsrath nach dem strengen Bevölkerungsmaßstabe berufen werden müßte, aus folgenden Gründen nicht zulässig:
  - A. Mit Art. 4 der Kantonsverfassung kann das Begehren der Petenten nicht begründet werden, weil neben ihm der Art. 46 besteht, welcher als spezielles Gesetz den Vorrang hat und erklärt, wie der Grundsatz des Art. 4 auf die Repräsentation soll angewendet werden. Die verfassungsmäßige Repräsentation aber auch auf die Revision anzuwenden, kann unmöglich verfassungswidrig sein.
  - B. Die Bundesverfassung enthält keine Bestimmung, welche die kantonale Repräsentation ausschließlich und streng nach dem Maßstabe der Volkszahl vorschreibt, mit Ausschluß aller Rücksichten der Billigkeit, Zweckmäßigkeit und selbst des Rechtes, Rücksichten, die in manchen Verfassungen neben dem Maßstabe der Bevölkerung Geltung finden. Letzteres war z. B. der Fall bei der Mediationsakte, obwohl sie den Grundsatz der Rechtsungleichheit fast mit den gleichen Worten enthielt.
  - C. Der Art. 4 der Bundesverfassung enthält sachlich nur eine Wiederherstellung des Art. 3 der Mediationsverfassung, und hat

daher auch keine andere Tragweite. Der Bundesvertrag von 1815 hatte diesen Artikel 3 wieder beschränkt, und dadurch Herrschafts- und Unterthanenverhältnisse ermöglicht, welche einzelnen Landesstheilen oder Einwohnerklassen einen dominirenden Einfluß verschafften und andere in Abhängigkeit versetzten, wie die Patriziate, die Herrschafts- und Unterthanenverhältnisse in verschiedenen Kantonen. Diese, welche in die Periode von 1830 bis 1848 gefallen waren, sollten durch Art. 4 der Bundesverfassung beseitigt bleiben; im Uebrigen aber nahm und anerkannte dieser Artikel die Eidgenossenschaft in dem politischen Zustande, in welchem er sie Anno 1848 fand, und man betrachtete ihn nicht als einen Zustand der Unfreiheit und der die Rechtsgleichheit verkümmernenden Privilegien. Daß die Stadt St. Gallen nie in einem Herrschaftsverhältnisse stand, bedarf keiner weitem Erwähnung.

- D. Der Artikel 4 der Bundesverfassung enthält auch nur einen allgemeinen Grundsatz, der nicht scharf durchgeführt, sondern in mehreren Punkten speziell beschränkt wurde, z. B. in den Artikeln 64 u. 97, betreffend Ausschluß der Geistlichen vom Nationalrath und Bundesgericht, in den Art. 41, 44 und 48, betreffend Bevorzugung der christlichen Konfessionen, im Art. 32, betreffend verschiedene Behandlung der Kantone in Hinsicht auf die Konsumgebühren, und endlich im Art. 4 der Uebergangsbestimmungen.
- E. Die speziellen Vorschriften über die Garantie der Kantonalverfassungen und damit auch der verfassungsmäßigen Rechte der Bürger sind im Art. 6 der Bundesverfassung und Art. 4 der Uebergangsbestimmungen enthalten. Wäre nun das St. Gallische Repräsentationsverhältniß im Widerspruch mit der Bundesverfassung, so hätte er schon im Jahr 1848 dahin fallen müssen. Niemand dachte aber so, weder Bundes-, noch Kantonalbehörden, noch das Volk von St. Gallen; und die Petenten selbst, in Folge dieser Repräsentation gewählt, haben nie daran gedacht, im Großen Rath zu beantragen, daß dieselbe als abrogirt zu betrachten sei. Es wäre auch nicht möglich gewesen, den ganzen konstitutionellen Organismus als dahin gefallen zu erklären, ohne vorher für einen neuen gesetzlichen Zustand zu sorgen, und eine solche Anarchie konnte der neue Bund nicht bezwecken. Das Repräsentationsverhältniß ist daher durch den Art. 4 der Bundesverfassung nicht betroffen. Dagegen ist Litt. b des Art. 6 hier maßgebend und fordert nichts anderes, als daß eine Kantonalverfassung die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen, repräsentativen oder demokratischen Formen sichere. Deshalb erhob der Bund nie Einrede, wenn auch die Repräsentationsweise ganz verschieden ein-

gerichtet ist. Auch anderwärts sind die Wahlen nicht genau nach der Volkszahl vertheilt, und es bestehen selbst indirekte Wahlen. Deshalb wurde dem Kanton St. Gallen die Bundesgarantie nicht entzogen und er nicht genöthigt, sich neu zu konstituiren. Es findet daher Litt. a des Art. 6 keine Anwendung auf den Fall. Dagegen findet wieder Litt. c dieses Artikels Anwendung, welcher vorschreibt, daß eine Verfassung vom Volke angenommen werde und revidirt werden könne auf Verlangen der Mehrheit. Mehreres verlangt der Bund nicht für die Revision, um die Garantie zu erteilen. Diesen Bedingungen entspricht offenbar das St. Gallische Revisionsstatut, und es könnte daher diesem und der Verfassung die Garantie auch dann nicht verweigert werden, wenn sie neuern Datums wären, als die Bundesverfassung. Ältere Verfassungen aber bleiben selbst dann in Kraft, wenn sie der Litt. c des Art. 6 nicht entsprechen. Um so weniger kann man da eine andere Repräsentation aufdringen, wo die Verfassung garantiert ist, und wo ein die freieste Willensäußerung gestattendes Revisionsstatut besteht, das die verfassungsmäßige Repräsentation enthält und mit immenser Mehrheit vom Volke angenommen und bestätigt wurde.

- F. Die Bundesverfassung selbst gestattet ihre Revision in keiner andern Weise, als auf dem Wege der Bundesgesetzgebung vom National- und Ständerathe, sie schließt jede andere Repräsentation, namentlich einen Verfassungsrath, gänzlich aus und läßt keine neue Bundesbestimmung entstehen, außer mit Zustimmung der beiden Räthe und der Mehrheit der Kantone, so wie des Schweizervolkes. Es wäre nun ein vollständiger Widerspruch, wenn die auf diesem Boden stehende Bundesbehörde dem Kanton St. Gallen dikiren würde, für die Revision seiner Verfassung eine andere Behörde, und zwar nach einer andern, als nach derjenigen Repräsentation einzuberufen, welche in der Verfassung steht und vom Volke durch ein weiteres Statut bestätigt wurde.
- G. Schließlich werden noch die Art. 3 und 5 der Bundesverfassung angerufen, welche den Kantonen ihre Verfassungen und Souveränität garantiren. Die Petenten können ihre Absichten im Kanton selbst weiter verfolgen, aber auf dem Wege der rechtskräftigen Grundgesetze, welche der Manifestation des Willens der wahren Mehrheit des Volkes jedenfalls kein Hinderniß sind.

Der Antrag der Regierung von St. Gallen geht dahin, daß die h. Bundesversammlung über die Beschwerde zur Tagesordnung schreite.

Nachdem wir in Vorstehendem den wesentlichen Inhalt der Beschwerde und der von der Regierung von St. Gallen darauf ertheilten Erwiderung gegeben haben, schreiten wir zur Würdigung und Beurtheilung der Sache selbst.

Die Herren Beschwerdeführer halten die Vorschrift des Art. 31 des St. Gallischen Revisionsstatuts von einem doppelten Gesichtspunkte aus unstatthaft, nämlich einerseits nach der Kantonsverfassung und andererseits nach der Bundesverfassung. Betrachten wir die beiden Einwendungen näher.

Die jetzige Verfassung des Kantons St. Gallen ist eine der ältern in der Schweiz; sie datirt noch aus dem Jahre 1831 und enthält im Allgemeinen die Ansichten und Bestimmungen, welche in der Anschauungsweise des damals neu erwachten politischen Lebens wurzelten. So bestimmt der Art. 4, daß weder Vorrechte des Orts, noch der Geburt, noch der Personen, noch der Familien, noch des Vermögens anerkannt werden, während dann der Art. 46 der gleichen Verfassung dem Bezirk St. Gallen 15 Mitglieder in den Großen Rath zutheilt, eine Zahl, welche ihm nach der sonst angenommenen Vertheilung der Repräsentanten nach der Volkszahl nicht zukommen würde. Es liegt nicht in unserer Aufgabe, zu untersuchen, ob hierin wirklich nur eine billige und gerechte Berücksichtigung der besondern Verhältnisse der Hauptstadt gelegen; wir haben uns vielmehr einzig mit der Frage zu befassen, ob der letztgenannte Artikel mit dem aufgestellten allgemeinen Prinzip der Rechtsgleichheit vereinbar sei, und müssen dieses um so mehr an dieser Stelle schon thun, weil spätere Erörterungen hier ihren Anknüpfungspunkt finden.

Die Verfassung des Kantons St. Gallen enthält, wie die Bundesverfassung und die meisten Grundgesetze der schweizerischen Kantone, in den ersten Artikeln die allgemeinen Grundsätze, welche in den nachfolgenden speziellen Bestimmungen ihre weitere Entwicklung und Anwendung finden. Wenn, wie dieses häufig geschieht, eines vereinzeltten Verhältnisses wegen gesonderte Vorschriften nöthig erscheinen, so wird wol deswegen der allgemein aufgestellte Grundsatz nicht verlassen, sondern nur in gewisser Beziehung beschränkt. Gerade so verhält es sich mit den genannten Bestimmungen. Der Art. 46, welcher dem Stadtbezirk eine etwas größere Repräsentation gibt, steht in der nämlichen Verfassung, welcher auch der Art. 4 angehört, durch welch' letztern sie erklärt hat, in welcher Weise der allgemeine Artikel für das spezielle Verhältniß angewendet werden solle, ohne deswegen es nur für nöthig zu erachten, einen Zusatz zum Art. 4 Schuß eines Vorbehalts oder einer Ausnahme zu machen.

Nachdem im Jahre 1837, kraft des Art. 143 der Verfassung, die Revisionsfrage vor das Volk gebracht worden war und dasselbe eine Abänderung des Grundsatzes nicht für nöthig oder zweckmäßig erachtet hatte, mußte Vorkehrung getroffen werden, daß für die Zukunft eine Norm aufgestellt werde, wie bei einer Revision der Verfassung zu Werke gegangen werden soll; denn die Verfassung blieb, aber es fehlte ihr von nun an ein Revisionsartikel. Unter diesen gegebenen eigenthümlichen Verhältnissen mußte

Der Große Rath beim Nichtvorhandensein einer andern zuständigen Behörde die Verfassung ergänzen. So entstand das Revisionsstatut vom Jahre 1838, welches im Art. 31 die Bestimmung enthält: „Wird eine Revision einem Verfassungsrath übertragen, so werden die Mitglieder auf die gleiche Weise und in gleicher Anzahl wie die, jedem Bezirk durch die Verfassung zugeschiedenen Mitglieder des Großen Rathes gewählt.“ Hierin erblickten 71 Mitglieder der obersten St. Gallischen Landesbehörde ein fortwährendes Hinderniß für eine gewünschte Revision, weil für die Wahl des Verfassungsrathes die unerläßliche, allein rechtliche Unterlage der gleichmäßigen Repräsentation nicht gegeben sei.

Sehen wir die Sache etwas näher an. Es ist nicht bestritten, daß der Große Rath das Recht hatte, für einen künftigen Revisionsmodus Vorkehrung zu treffen; die Beschwerde geht vielmehr dahin, es sei das vom frühern Verfassungsrath nur für die Bildung des Großen Rathes verliehene Vorrecht auch auf die Zusammensetzung einer künftigen konstituierenden Versammlung übertragen worden, während ein neuer Verfassungsrath nur nach demselben Grundfaze gebildet werden dürfe, welcher bereits 1830 proklamirt worden sei. Hiegegen ist vorab zu erinnern, daß der Verfassungsrath dem Großen Rathe keinerlei Konstituierungsrechte, weder in dieser, noch jener Weise übertragen hat, noch übertragen konnte, weil der im Jahre 1837 eingetretene Fall nicht vorhergesehen wurde. Dagegen lag es gewiß sehr nahe, daß der Große Rath, der in einem einzelnen Punkte die Verfassung zu vervollständigen hatte, hiebei möglichst bei der gegebenen Basis verblieb und die Repräsentation für einen neuen Verfassungsrath und die Wahlweise desselben auf die gleiche Weise festsetzte, der er selbst seine Existenz verdankte. So kam das Statut auf eine bereits vorhandene Grundlage und schloß sich im Sinn und Geiste der Verfassung an. Nach demselben steht dem Volke allein, dem in gewissen Fällen die Revisionsfrage vorgelegt werden muß, das Recht zu, seine Verfassung zu revidiren; es soll vor jeder Revision angefragt werden, ob es überhaupt eine Abänderung der Verfassung wolle, oder nicht, und erst wenn diese Frage durch die absolute Mehrheit der stimmfähigen Bürger bejahend entschieden ist, darf eine Revision vorgenommen werden. Dieses Statut selbst wurde dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt und mit sehr großer Mehrheit angenommen, worin der Beweis liegt, daß der angegriffene Revisionsartikel, wie die übrigen Vorschriften, sich der Zustimmung des Souveräns erfreute. Auch spätere Volksentscheide, welche auf Abänderung der Verfassung oder des Statuts hinielten, führten zu keinem Resultate. Wir wollen nicht näher in die Frage eintreten, ob der Große Rath vom Jahre 1858 sich in der rechtlichen Stellung befinde, von sich aus Abänderungen von verfassungsmäßigen Bestimmungen anzubahnen, während er nach dem bestehenden Grundfaze nur gesetzgebende Behörde ist. Eine Argumentation mit dem Jahre 1838 würde unsers Erachtens nicht am Platze sein, weil damals eine in der Verfassung entstandene Lücke ausgefüllt werden mußte, gerade um eine künftige Revision zu ermöglichen. Jetzt ist diese Möglich-

Zeit gegeben, und eine vorzunehmende Abänderung der Verfassung kann dem Großen Rathe oder einem Verfassungsrathe übertragen werden, und an dieser Behörde wird es dann sein, diejenigen Bestimmungen in das neue Grundgesetz aufzunehmen, welche ihr zweckmäßig erscheinen werden. Jedemfalls scheint es uns bei den gegebenen Verhältnissen leicht begreiflich, daß der Große Rath, so lange ihm nicht die Funktionen eines Verfassungsrathes übertragen sind, die Aufgabe ablehnt, für die Repräsentation im Verfassungsrath und die Wahlweise desselben eine andere Basis festzusetzen, als diejenige, welche für den Großen Rath selbst in der bestehenden Verfassung festgesetzt ist. Aber ganz abgesehen von der angedeuteten konstitutionellen Frage scheint uns die Abweisung der Motion, wie sie gestellt wurde, ganz gerechtfertigt. Die Vertheilung der Repräsentanten unter die Wahlkreise ist eine einzelne Bestimmung, welche aber ihrer Natur nach nothwendig mit andern verwandten Bestimmungen in einem solch' innigen Zusammenhang steht, daß die Abänderung der erstern ohne gleichzeitige Regulirung der letztern zu Abnormitäten führen müßte. Als erste Grundbedingung zu einer richtigen Vertheilung der Repräsentation nach der Volkszahl muß die Ausmittlung der dormalen bestehenden wirklichen Bevölkerung dienen, weil nur so jedem Kreise die Zahl der betreffenden Vertreter zugeschrieben werden kann. Daß die vor acht Jahren stattgehabte eidg. Volkszählung nicht mehr überall der Wirklichkeit entspricht, wird gerade für den Stadtbezirk St. Gallen kaum bestritten werden. Es würde nun aber eine sonderbare Zumuthung sein, wenn ein Kanton, der bei einer Verfassungsrevision ein richtiges Repräsentationsverhältniß herzustellen angehalten werden sollte, sich eine offenbar unrichtige Grundlage wäh'len müßte. Zu einer gehörigen Regulirung des Repräsentationsystems in seiner Gesamtheit gehört ferner die Bildung der Wahlkreise selbst, die Vertheilung der Repräsentanten unter sie und die Art und Weise der Ernennung derselben. Nach dem Begehren der Herren Beschwerdeführer würden aber für die Bestellung eines Verfassungsrathes die Wahlkreise selbst und das Wahlverfahren, wie sie gegenwärtig für die Bildung des Großen Rathes durch die Verfassung gegeben sind, unverändert beibehalten und nur die Vertheilung der Repräsentanten unter die Wahlkreise geändert. Aber eben dieses Herausreißen eines einzelnen Punktes, welcher seiner Natur nach in genauem systematischem Zusammenhang mit andern Grundbedingungen des Repräsentationsverhältnisses steht, ist nicht zulässig. Das Revisionsstatut ist ein Ganzes; man kann nicht einen einzelnen Artikel umändern, und die andern unberührt lassen.

Gehen wir nun zur Beleuchtung der Frage über, ob der erwähnte Art. 31 des St. Gallischen Statuts über die Verfassungsrevision mit der Bundesverfassung im Widerspruch sei, worauf das Schlußbegehren der Herren Beschwerdeführer abstellt, so muß auch diese Frage verneint werden.

Die hier maßgebenden Artikel sind die §§. 4 und 6 der Bundesverfassung und §. 4 der Uebergangsbestimmungen derselben.

Der Artikel 4 enthält allerdings den Grundsatz der Rechtsgleichheit; allein wir müssen wiederholen, was wir bereits oben bezüglich der nämlichen Bestimmung in der Verfassung von St. Gallen selbst gesagt haben. Es ist eine generelle Vorschrift, welche in den Bestimmungen der einzelnen Artikel ihre nähere Präzisierung gefunden hat. Wir verweisen z. B. einfach auf den Art. 41, welcher das Recht der freien Niederlassung nur den Schweizern der christlichen Konfession gewährt, während die landesangehörigen Israeliten davon ausgeschlossen sind. Wir finden in den Verhandlungen der Revisionskommission die Bemerkung, daß gerade dieses Umstandes wegen beantragt wurde, dem Artikel nicht die jezige allgemeine Fassung zu geben; man abstrahirte aber davon, weil man nicht eines vereinzeltten Verhältnisses wegen einen schönen Grundsatz verlassen und Besorgniß erregen wollte, als ob die Gleichheit der Eidgenossen nicht vor dem Gesetze bestünde.

Spezieller mit den Requisiten der Kantonsverfassungen befaßt sich der Art. 6, welcher verlangt, daß dieselben nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten und die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen, repräsentativen oder demokratischen Formen enthalten sollen. Als drittes Requisit wird dann noch verlangt, daß eine Kantonsverfassung vom Volke angenommen worden sei und revokirt werden könne, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt. Was die letztgenannte Anforderung betrifft, so entspricht die St. Gallische Verfassung derselben vollkommen. Aber selbst wenn dieses nicht der Fall wäre, so wird es nicht in Betrachtung fallen, weil der Art. 6 der Uebergangsbestimmungen diese Merkmale nicht von Verfassungen verlangt, welche zur Zeit der Inkrafttretung der jezigen Bundesurkunde schon in Kraft bestanden.

Es bleibt daher nur zu untersuchen übrig, ob die Verfassung von St. Gallen, resp. der Art. 31 des Statuts, Bestimmungen enthalte, welche mit andern Vorschriften der Bundesverfassung im Widerspruch stehe, weil diese mit der Annahme der Bundesverfassung als aufgehoben angesehen werden müßten. Es ist bereits oben berührt worden, daß eine richtige Auffassung des Art. 4 nicht eine Auslegung zulasse, wie die Herren Beschwerdeführer sie zu geben versuchen. Würde eine solche Interpretation erhebliche Gründe für sich haben, es wäre nicht abzusehen, wie bei dem stets regen politischen Leben im Kanton St. Gallen und den fortwährenden mehr oder minder offen zu Tage tretenden Kämpfen erst jetzt nach einer langen Reihe von Jahren hierauf aufmerksam gemacht worden wäre. Man wendet hiegegen freilich ein, die ganze Bedeutung des Revisionsartikels sei erst successive und in den politischen Hauptkämpfen zu Tage getreten. Darauf muß aber erwidert werden, daß die rechtliche Existenz einer Bestimmung nicht von der politischen Zweckmäßigkeit derselben abhängt, sondern nur von den Anforderungen, welche das Bundesstaatsrecht geltend machen darf.

Eben so wenig wie Litt. a findet Litt. b des Art. 6 Anwendung. Die St. Gallischen Verfassungsbestimmungen sichern dem Volke die Ausübung

der politischen Rechte nach republikanischen Formen zu; und mehr kann der Bund nicht fordern. Was allfällig hierüber noch weiter zu bemerken wäre, liegt bereits in den bisherigen Erörterungen, daher wir uns füglich einer neuen Auseinandersetzung überheben können.

Anderer Artikel der Bundesverfassung sind von den Herren Beschwerdeführern nicht angerufen worden und könnten wol kaum in ernstliche Diskussion fallen.

Aus den entwickelten Gründen geht unsere Ansicht dahin, daß keine hinreichenden Gründe vorhanden seien, die angefochtene Bestimmung des St. Gallischen Revisionsstatuts mit den Vorschriften der Bundesverfassung in Widerspruch zu erklären, daher wir den Schlusantrag stellen:

Es sei in die Beschwerde der 71 Mitglieder des Großen Rathes von St. Gallen nicht weiter einzutreten.

---

Bei diesem Anlaße erneuern wir Ihnen, Tit., die Versicherung unserer vollkommensten Hochachtung.

Bern, den 9. Juni 1858.

Im Namen des schweiz. Bundesrathes,

Der Vizepräsident: **Stämpfli.**

Der Kanzler der Eidgenossenschaft: **Schies.**



**Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend eine Beschwerde von St. Gallischen Großräthen über verweigerte Rechtsgleichheit. (Vom 9. Juni 1858.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1858
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	32
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.07.1858
Date	
Data	
Seite	143-156
Page	
Pagina	
Ref. No	10 002 519

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.