

## **Bericht**

der

Minderheit der Commission des Nationalraths, betreffend  
Ausführung des Art. 27 der Bundesverfassung über  
Unterrichtswesen.

(Vom 15. Juni 1881.)

---

Tit.

Die Minderheit der Commission über Ausführung des Art. 27 der Bundesverfassung, betreffend das Unterrichtswesen, welche das Nichteintreten auf den Gegenstand beantragt, geht im Wesentlichen von folgenden Gesichtspunkten aus:

Die Bundesverfassung enthält zweierlei Artikel: einerseits solche, welche ohne ein Vollziehungs- oder Ausführungsgesetz sofort mit der Annahme der Verfassung vollziehbar wurden und in ihrer Fassung selbst alle Rechte und Befugnisse ausdrücken, die dem Bunde in der betreffenden Materie zustehen, und andererseits solche, die nur prinzipiell eine Bundeskompetenz statuieren, aber deren nähere Definirung einem zu erlassenden Bundesgesetze vorbehalten, nach dessen Erlaß sie erst eigentlich vollziehbar werden, wie z. B. die Art. 46, 47, 48, 53, 64, 66, 67 u. s. w.

Der Art. 27 ist nun keiner derjenigen, die einem Ausführungsgesetz rufen oder zu ihrer Vollziehbarkeit eines solchen bedürften; er war im Gegentheil mit dem Augenblick, wo die Bundesverfassung in Kraft getreten ist, vollziehbar; seine Redaction definirt vollständig die Rechte und Kompetenzen des Bundes in der Materie;

er enthält die Summe der Rechte des Bundes und der Pflichten der Kantone. Eine Ausdehnung der einen oder der andern auf dem Gesetzgebungswege ist daher inkonstitutionell. Ebendasselbe gilt auch von einem *modus procedendi*, welcher unter dem Titel „nähere Erläuterung und Präzisierung“ über die im Wortlaut des Artikels enthaltenen Bestimmungen hinausgehen wollte. Reglementarische Vorschriften für seine Organe kann dagegen der Bund schon aufstellen, wenn er es für gut findet, um die Ausübung der ihm zustehenden, durch den Art. 27 vollständig umschriebenen Befugnisse zu regeln; aber diese Vorschriften dürfen nicht mehr und Weitergehendes enthalten, als der Art. 27 selbst.

Nach dieser Auffassung rechtfertigt sich die im Minderheitsantrag ausgesprochene Ansicht über die Kompetenzfrage von selbst.

Der Bund ist nicht kompetent, ein Ausführungsgesetz zu erlassen, das über den Inhalt des Art. 27 hinausgeht; aber nichts hindert ihn allerdings, den Vorschriften, welche er für die Ausübung der ihm nach Art. 27 zustehenden Befugniß für seine Organe aufstellen will, die Form des Gesetzes statt des einfachen Reglements zu geben.

Wenn der Mehrheitsbericht von dem Satze ausgeht, daß die legislatorische Kompetenz des Bundes in Sachen des Art. 27 schon daraus hervorgehe, daß das Gesetzgebungsrecht, wenn auch durch Art. 27 nicht ausdrücklich verlangt, doch durch diesen Artikel auch nicht ausgeschlossen sei, so können wir einer solchen Ansicht unsererseits nur eine sehr bedingte Richtigkeit beimessen.

Wenn man nämlich meint, was nicht verboten, sei erlaubt, so ist dieses Axiom auf das Gesetzgebungsrecht des Bundes überhaupt wohl kaum anwendbar. Ist das Gesetzgebungsrecht des Staates ein unbeschränktes, so ist dagegen das Gesetzgebungsrecht des Bundes konstitutionell ein beschränktes. Seine daherige Befugniß geht nicht weiter als sie ihm durch die Bundesverfassung, auf der allein sie beruht, positiv zugeschrieben ist. Man kann daher nicht sagen, daß dem Bunde Alles erlaubt sei, was ihm nicht ausdrücklich verboten ist, sondern man muß im Gegentheil — so lang wenigstens die gegenwärtige Bundesverfassung noch besteht und nicht im völligen Widerspruch mit ihrem Wortlaut ausgelegt werden will — sagen, dem Bunde ist in Sachen der Gesetzgebung nicht mehr erlaubt, als dasjenige, was irgend ein Artikel der Bundesverfassung positiv in seine Befugniß stellt.

Die Mehrheit geht von der weitem Voraussetzung aus: da man dem Bunde das Oberaufsichtsrecht ausdrücklich zutheilte, so habe man ihm implicite auch die Macht gegeben, dasselbe

gesetzlich zu reguliren, die Kompetenzen des Bundes und der Kantone auszuschneiden u. s. w. Dazu müssen wir vorab bemerken, daß eine ausdrückliche Zuthellung eines grundsätzlichen Oberaufsichtsrechts über das Unterrichtswesen an den Bund in unserm Exemplar der Bundesverfassung nicht zu finden ist. Allerdings ergibt sich implicite ein solches Aufsichtsrecht aus dem vierten Alinea des Art. 27; aber gerade der Umstand, daß nicht, wie der Mehrheitsbericht annimmt, ein Oberaufsichtsrecht prinzipiell dem Bunde zugeschrieben, sondern daß es nur Folge positiver Bestimmungen und nur nach einer ganz bestimmten Richtung begründet ist, spricht gegen die Auffassung des Mehrheitsberichts, daß dieses „Oberaufsichtsrecht“ gesetzlich regulirt werden müsse, noch mehr aber gegen die Ansicht, daß das fragliche Ausführungsgesetz die Kompetenzen des Bundes und der Kantone ausscheiden und genau präzisiren müsse. Denn gerade dafür braucht es kein Gesetz, die Kompetenzen sind durch den Art. 27 bereits ausgeschieden; der Bund hat diejenigen Kompetenzen, welche ihm Art. 27 zuschreibt; die Kantone haben alle diejenigen Kompetenzen, welche Art. 27 ihnen nicht zu Gunsten des Bundes entzogen hat.

Für ebenso ungenau halten wir die Ansicht des Mehrheitsberichts, daß der Art. 27 ohne ein Ausführungsgesetz nicht durchgeführt werden könne. Ausgeführt werden kann er ganz und voll in dem Sinn und Verstand, wie er in die Bundesverfassung aufgenommen und vom Volke angenommen ist, aber allerdings nicht in dem Sinn und Umfang, der ihm seither mehrfach beigelegt werden möchte. Wir können die Meinung nicht für richtig anerkennen, daß, wenn die Mehrheit in den Räthen später allfällig eine andere wäre, als diejenige, welche den Tenor eines Verfassungsartikels bestimmt hat, dann dem Verfassungsartikel in der Ausführung ein anderer Sinn unterlegt werden könnte, als derjenige, in welchem er zur Zeit Rechtskraft erlangt hat.

Nun ist unzweifelhaft, daß die Bundesversammlung bei der Aufstellung dieses vielbestrittenen Artikels gerade kein eidgenössisches Schulgesetz wollte. Sie schloß auch das berühmte Minimum geradezu aus und begnügte sich mit dem wenig sagenden, einfach an den gesunden Menschenverstand appellirenden Requisit „genügenden“ Primarunterrichts. Und weil man ein eidgenössisches Minimum nicht wollte, so wird es auch schwer sein, für das verfassungsmäßige „genügend“ eine gesetzgeberische Formel zu finden, welche nicht mehr und nicht weniger sagt, als die Verfassung selbst. Ob die Kantone das Requisit ausschließlich staatlicher Leitung der Primarschule erfüllen, können die Bundesbehörden aus den Erziehungs- und Schulgesetzen derselben ersehen; ebenso, ob sie das Requisit

der Unentgeltlichkeit und allgemeinen Verbindlichkeit erfüllen. Wenn die Glaubens- und Gewissensfreiheit beeinträchtigt werden sollte, so wird es an Reklamationen nicht fehlen, welche Anlaß zur Ausübung der Rechte der Bundesbehörden geben.

Ueberhaupt fassen wir den Schulartikel nicht so auf, daß er eine Art Vormundschaft über die Kantone aufstellen wollte, sondern er legte ihnen einfach bestimmte Verpflichtungen in Beziehung auf die Gestaltung ihres Schulwesens auf, deren Vollziehungsüberwachung eben in die ordentliche Verwaltungskompetenz des Bundes gehört.

Die regelmäßige, dem ordentlichen Verwaltungsweg entsprechende Aktion des Bundes in Sachen des Art. 27 besteht:

- a. in der Entscheidung von Rekursen;
- b. in der Maßregelung von Kantonen, welche ihre dahерigen Verpflichtungen nicht erfüllen.

Ob die Kantone ihre Verpflichtungen erfüllen, vernehmen die Bundesbehörden aus den Jahresberichten; auch steht ihnen frei, zu jeder Zeit von den Kantonsregierungen Auskunft zu verlangen, ohne daß es deßhalb einer beständigen, einer Vormundschaft ähnlichen Ueberwachung oder Inspektion bedürfte. Endlich geben auch die Rekrutenprüfungen einen gewissen Anhaltspunkt, und wenn bei denselben, wie bemerkt wird, das weibliche Geschlecht nicht vertreten ist, so dürfte denn doch auch das direkte Interesse des Bundes in höherm Grade bei der Erziehung der militärpflichtigen Jugend interessirt sein, als bei der Erziehung der Mädchen, zumal weder die Einführung des Frauenstimmrechts noch eine Militärpflichtigkeit des weiblichen Geschlechts in der gegenwärtigen Bundesverfassung in Aussicht genommen ist.

Der Vorschlag des Bundesrathes, mit welchem die Commission sich zu befassen hatte, beabsichtigt übrigens lediglich die Anstellung eines Beamten im statistischen Bureau, welcher speziell mit den Erhebungen im Schulwesen betraut wäre. Wenn der Bundesrath diese Anstellung auf dem Gesetzeswege machen will, so ist es demnach nicht ein Ausführungsgesetz des Art. 27, was er eigentlich beantragt. Die Gesetzesform scheint uns nur darum gewählt worden zu sein, weil die Anstellung ständiger Beamten, in welchem Geschäftszweig es sei, auf dem Gesetzesweg zu geschehen hat und hier ein ständiger Beamter im Auge gehalten war.

Allein gerade um die Zweideutigkeit zu vermeiden, welche schon aus dem Titel des Vorschlags hervorgeht, als ob derselbe

gewissermaßen der Anfang einer Bundesgesetzgebung zur Entwicklung des Art. 27 über seine Grenzen wäre und der den Kantonen in dem Vorschlag auferlegten Verpflichtung wegen, nicht nur dem Bundesrath, sondern auch diesem „Organ“ desselben innerhalb gestellter Fristen stets zur Verfügung zu stehen, glaubten wir unsererseits den Vorschlag ablehnen zu sollen, während wir im Uebrigen durchaus der Meinung sind, dem Bundesrath die erforderlichen Mittel zu gewähren, damit er die statistischen Erhebungen, die ihm auch für diesen Geschäftszweig zu seiner regelmäßigen Amtirung nöthig scheinen, in ausreichendem Maße machen kann.

Wir beantragen deßhalb auch, dem Bundesrath auf dem Budgetweg die erforderlichen Kredite für die Erweiterung des statistischen Bureau zu gewähren, aber ohne besondere präjudizielle Zweckbestimmung und ohne Kreirung einer besondern, mit dem Art. 27 in formelle Verbindung zu setzenden ständigen Beamtung.

Die Mehrheit der Commission bleibt aber in beiden Gruppen, in die sie sich theilt, nicht auf dem Standpunkt des bundesrätlichen Vorschlags stehen, sondern die eine Gruppe, die HH. Deucher und Karrer, will den Adjunkten des statistischen Bureau zu einem eigentlichen Erziehungssekretär qualifiziren, der, zwar nicht mit eigenen Kompetenzen ausgerüstet, doch eine viel näher präzisirte Stellung erhalte, als nach dem bundesrätlichen Vorschlag, und gewissermaßen als der Embryo eines Bundeserziehungsdepartements betrachtet werden könnte. Die andere Gruppe, die Herren Vögelin und Ritschard, will den Bundesrath schon heute auffordern, den Entwurf zu einem vollständigen Ausführungsgesetz in Betreff des Art. 27 vorzulegen.

Unser Standpunkt gegenüber beiden Gruppen der Majorität ergibt sich aus dem oben Gesagten von selbst, und es erübrigt uns nur noch, zwei Punkte kurz zu erörtern, welche, der eine in den Verhandlungen der Commission, der andere in den Berichten des Bundesrathes und der Majorität, berührt wurden.

In der Commission wurde die Meinung geäußert, da der Art. 27 nur von Rechten des Bundes spreche, so müsse ein Gesetz erlassen werden, damit man doch wisse, wer im Namen des Bundes dessen Befugnisse auszuüben habe. Dieses ist nun vollkommen überflüssig, denn der Art. 102 der Bundesverfassung gibt darüber genügenden Aufschluß. Wo dem Bund eine Kompetenz zugeschrieben ist, da steht der Entscheid oder die Verfügung erstinstanzlich dem Bundesrath, letztinstanzlich der Bundesversammlung zu. Es liegt bei Art. 27 durchaus kein Grund vor, die ordentliche Aktion der

Bundesgewalten anders zu bestimmen, als sie für alle andern Gegenstände der Bundeskompetenz durch Art. 102 verfassungsmäßig regulirt ist.

Zweitens. Der Bundesrath sowohl als die Majorität der Commission weisen auf eine ähnliche Einrichtung hin, die in den Vereinigten Staaten bestehe. Ungeachtet die amerikanische Verfassung der Bundesgewalt in Sachen des Schulwesens keine Befugnisse verleihe, habe der Kongreß dennoch nothwendig gefunden, ein Bureau des öffentlichen Unterrichts in Washington zu errichten. Nun ist aber dieses Bureau des öffentlichen Unterrichts etwas ganz Anderes als die hier angestrebte Einrichtung. Der Kongreß hat sich dasselbe nur als ein reines Informationsbureau gefallen lassen und demselben ausdrücklich alle Gewalt gegenüber den Staaten, Städten und Gemeinden aberkannt; es darf dasselbe von Niemanden, nicht einmal in den Territorien, die noch nicht Staatenrecht haben, eine Mittheilung imperativ verlangen; es ist nichts Anderes als eine von der Bundesregierung errichtete und unterhaltene statistische Privat-anstalt. Bei all' dem allgemeinen Interesse, das in Nordamerika für das Schulwesen herrscht, ist man dort doch weit entfernt, der Centralisation in diesem Gebiete irgendwelchen Raum zu gestatten.

Indem die drei Mitglieder der Commissionsminderheit in dem Antrag auf Ablehnung der Vorlage des Bundesrathes und der daraus hervorgegangenen weitergehenden Anträge ihrer Kollegen übereinstimmen, muß der Berichterstatter jedem derselben für die Motivirung die gleiche Freiheit vorbehalten, welche die verschiedenen Gruppen der Majorität sich für ihre individuellen Anschauungen ebenfalls vorbehalten haben.

Bern, den 15. Juni 1881.

Namens der Commissionsminderheit,

Der Berichterstatter:

**Dr. Segesser.**



**Bericht der Minderheit der Commission des Nationalraths, betreffend Ausführung des Art.  
27 der Bundesverfassung über Unterrichtswesen. (Vom 15. Juni 1881.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1881
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	31
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.07.1881
Date	
Data	
Seite	587-592
Page	
Pagina	
Ref. No	10 011 164

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.