

Bericht

der

Mehrheit der nationalrätlichen Kommission über den
Rekurs des Gemeinderathes von Dürnten.

(Vom 29. Januar 1878.)

Tit. I

Der Art. 43 der Bundesverfassung schreibt vor:

„Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger.

„Als solcher kann er bei allen eidgenössischen Wahlen und
„Abstimmungen an seinem Wohnsitz Antheil nehmen, nachdem
„er sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat.“

Genügt nun zu dem „gehörigen Ausweise“ der Nachweis des schweiz. Bürgerrechtes und des zurückgelegten 20. Altersjahres oder hat der Bewerber im Weiteren zu konstatiren, daß bei ihm keine Ausschlußgründe vom Aktivbürgerrechte vorwalten, — das ist die Frage, welche im vorwürfigen Rekurse zu beantworten ist und die der Nationalrath bereits unter zweien Malen, am 28. Juni und 18. Dezember 1876, in Uebereinstimmung mit dem Beschlusse des Bundesrathes vom 31. Januar 1876, im erstern Sinne beantwortet hat.

Der Ständerath stellt sich umgekehrt auf den Boden des Nachweises der Nichtexistenz von Ausschlußgründen.

Die Mehrheit Ihrer Kommission stellt bei Ihnen den

A n t r a g :

Sie möchten bei Ihren frühern Beschlüssen beharren.

Obschon uns Ihre bisherigen Kundgebungen in dieser Frage und die ausführliche Motivirung des Bundesrathsbeschlusses von der Einreichung eines schriftlichen Berichtes dispensiren dürften, wollen wir gleichwohl nicht unterlassen, mit einigen Worten das Gedächtniß wieder aufzufrischen und dabei namentlich auch versuchen, den Ausführungen des ständeräthlichen Kommissionsberichtes, sowie den Erwägungsgründen des ständeräthlichen Beschlusses entgegenzutreten.

Der Thatbestand ist bekannter Maßen kurz folgender: Eduard Bodenmüller von Niederzeihen, Kantons Aargau, hielt sich einige Zeit vor den letzten eidgenössischen Wahlen, Oktober 1875, in der zürcherischen Gemeinde Dürnten auf und hatte als Ausweisschrift sein Wanderbuch deponirt. Derselbe verlangte für die National- und Ständerathswahlen seine Stimmkarte, wurde aber von dem Gemeinderathe von Dürnten abgewiesen, weil er kein Zeugniß über den Besitz des Aktivbürgerrechtes beigebracht habe.

Insoweit es sich um die Stimmberechtigung für die Ständerathswahlen handelt, käme eigentlich auch noch kantonales Recht in Frage; allein da der Regierungsrath des Kantons Zürich den betreffenden Bürger auf erhobene Beschwerde hin in seinem Rechte geschützt hat, so liegt vom bundesrechtlichen Standpunkte aus keine Veranlassung vor, diesen Theil der Materie einer weitem Untersuchung zu unterstellen.

Kehren wir daher zu der Stimmberechtigung für die Nationalrathswahlen zurück.

In dieser Beziehung sind die Art. 2 und 5 des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen, vom 19. Heumonat 1872, sehr klar. Dieselben lauten:

„Art. 2. Stimmberechtigt ist jeder Schweizer, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hat und im Uebrigen nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrechte ausgeschlossen ist.

„Art. 5. Jeder in einer Gemeinde wohnende Schweizerbürger ist von Amtes wegen in das Stimmregister derselben einzutragen, insofern nicht der betreffenden Behörde die Beweise dafür vorliegen, daß er nach den Gesezen des Kantons von dem Aktivbürgerrecht ausgeschlossen sei.“

Dagegen wendet nun der ständeräthliche Kommissionsbericht ein, diese Grundsätze, speziell der in Art. 5 niedergelegte, seien aufgebaut auf Grundlage der Art. 41 und 42 der Bundesverfassung von 1848, wonach zu dem Erwerbe der Niederlassung die Bescheinigung gehört habe, daß der Bewerber in bürgerlichen Rechten und Ehren stehe, und weßhalb es für den Art. 42 nicht nothwendig gewesen sei, den gehörigen Ausweis über die Stimmberechtigung besonders zu betonen.

Anders verhalte sich aber die Sache nach der Bundesverfassung von 1874, in welcher dieses Requisit für die Niederlassung weggefallen, und dagegen in Art. 43 der Ausweis für die Stimmberechtigung verschärft worden sei.

Der oben zitierte Art. 5 des Gesetzes vom 19. Heumonat 1872 stehe sonach mit den Grundsätzen der Bundesverfassung von 1874 im Widerspruche und müsse nach Art. 2 der Uebergangsbestimmungen als aufgehoben betrachtet werden.

Folgen wir vorerst dieser Interpretationsweise, welche das Material auf historischem Boden sammelt und mit der Verschiedenartigkeit der Niederlassungsartikel in der frühern und gegenwärtigen Bundesverfassung, sowie mit der geschichtlichen Entstehung des Gesetzes in Art. 43, Alinea 2 der Verfassung von 1874 argumentirt.

Richtig ist in dieser Beziehung, daß die Bundesverfassung von 1848 für den Erwerb der Niederlassung das sog. Aktivitätszeugniß verlangte; aber eben so richtig ist es, daß für den bloßen Aufenthalt dieses Requisit nicht vorgeschrieben war, und doch reglirte das Bundesgesetz vom 19. Heumonat 1872 die Stimmberechtigung der Niedergelassenen und Aufenthalter absolut in der gleichen Weise. Mit dieser Thatsache wird aber schon ein beträchtlicher Theil aus der Argumentation des ständeräthlichen Kommissionsberichtes hinfällig.

Dazu kommt dann noch, daß der Bundesrath, welcher die Art. 2 und 5 in seinem Entwurfe wörtlich gleichlautend eingebracht hat, wie sie nachher in das Gesetz aufgenommen wurden, in der dazugehörenden Botschaft vom 24. Juni 1872 nur so nebenbei des Umstandes Erwähnung thut, daß die nothwendigen Eigenschaften für die Stimmberechtigung aus den Legitimationspapieren ersichtlich seien, und den gesetzgeberischen Grund für die Präsumtion des Aktivbürgerrechtes aus viel allgemeineren, höher stehenden und noch unter der Herrschaft der gegenwärtigen Verfassung maßgebenden Gesichtspunkten ableitet. Doch lassen wir die erwähnte bundesräthliche Botschaft selbst sprechen; es heißt in derselben:

„Es ist denn auch mehrfach darüber Klage geführt worden und nicht zu bezweifeln, daß bei der letzten Abstimmung eine nicht unbedeutende Zahl von Bürgern an der Ausübung ihrer bürgerlichen Rechte verhindert wurden, weil sie nicht im Stande waren, die von ihnen verlangten Zeugnisse rechtzeitig beizubringen. Diesen Uebelständen läßt sich nur durch eine eingreifende Bestimmung abhelfen, wie sie sich übrigens aus der Natur der Sache und den Bestimmungen der Bundesverfassung ohne Zwang ergibt. Bei dem Erwerb einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung hat sich Jedermann als Schweizerbürger auszuweisen. Dieser Ausweis genügt aber, um in Bezug auf die Ausübung des Stimmrechtes die nämliche Behandlung wie jeder andere in seinem eigenen Kanton oder in seiner Heimatgemeinde wohnende Bürger zu beanspruchen; wie bei dem letztern muß die Stimmfähigkeit auch für die Bürger anderer Kantone präsumirt werden, was um so weniger Bedenken hat, als in der Mehrzahl der Fälle nicht bloß bei dem Erwerb der Niederlassung (nach Art. 41 der Bundesverfassung), sondern auch bei dem des Aufenthalts aus den Legitimationspapieren ersichtlich ist, ob die Betreffenden im Besitz der maßgebenden persönlichen Eigenschaften sind. Es ist überdieß nicht zu übersehen, daß die Stimmfähigkeit nach den Gesetzen des Niederlassungs- und nicht nach denen des Heimatkantons beurtheilt werden muß, wie es aus der Natur der Sache und der Vorschrift des Art. 63 der Bundesverfassung hervorgeht. Ein Zeugniß über das Aktivbürgerrecht, wie es in den erwähnten Gesetzen von Luzern, Tessin und dem Dekret von Freiburg verlangt wird, ist daher auch gar nicht maßgebend, sobald es von der Gemeinde eines andern Kantons verlangt wird, weil in den verschiedenen Kantonen die Voraussetzungen für die Stimmfähigkeit durchaus andere sind; darum kommt es auch nicht dem niedergelassenen Bürger, sondern den Behörden des Niederlassungskantons zu, zu ermitteln, ob Jemand nach seinen eigenen Gesetzen die Requisite der Stimmfähigkeit in sich vereinige. — Selbstverständlich bleibt damit die Berechtigung nicht ausgeschlossen, die Aufnahme in das Bürgerregister zu versagen oder die Streichung der Eintragung anzuordnen, wenn den betreffenden Behörden die Beweismittel für den Ausschluß von der Stimmberechtigung zu Gebote stehen, gerade so wie es gegenüber den in der Heimatgemeinde wohnenden Bürgern auch geschieht. Nur mit diesem Grundsatz der Präsumtion der Stimmfähigkeit werden die 1,075,299 Schweizerbürger, welche nach der neuesten Zählung nicht in ihrer Heimatgemeinde wohnen, ihren 1,442,301 Mitbürgern in Wahrheit bei den eidgenössischen Wahlen gleich-

gestellt, und wir haben darum auch keinen Anstand genommen, denselben als allgemeine Regel in das Gesetz niederzulegen.“

Forscht man im Weiteren der Entstehungsgeschichte des Zusatzes in Artikel 43, Satz 2, bis auf den Grund nach, so findet man denselben zum ersten Male in dem Entwurfe Bundesgesetz betreffend die Revision der Bundesverfassung, welchen der Bundesrath mit Botschaft vom 17. Juni 1870 den Räten vorgelegt hat.

Nach dem bundesrätlichen Vorschlage sollte der revidirte Art. 42 der Verfassung von 1848 ausschließlich nur das allgemeine Schweizerbürgerrecht beschlagen, während das Stimmrecht in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten in den revidirten Art. 41 der gleichen Verfassung, handelnd von dem Niederlassungsrechte, eingeschaltet wurde und zwar nach dem Grundsatz der Gleichstellung und mit Aufhebung jeder Wartefrist.

Zur Verdeutlichung lassen wir hier diese beiden Artikel des bundesrätlichen Vorschlages, soweit sie für unsere Frage von Bedeutung sind, folgen:

„Art. 41. Der Bund gewährleistet allen Schweizern das Recht der freien Niederlassung im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft nach folgenden näheren Bestimmungen:

1. Keinem Schweizer kann die Niederlassung in irgend einem Kantone verweigert werden, wenn er folgende Ausweisschriften besitzt:

- a. einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift;
- b. eine Bescheinigung, daß er nicht durch ein gerichtliches Strafurtheil seine bürgerlichen Rechte und Ehren verloren habe.

.

4. Der Niedergelassene genießt alle Rechte der Bürger des Kantons, in welchem er sich niedergelassen hat, mit Ausnahme des Mitanteils an Gemeinde- und Korporationsgütern.

In Betreff des Stimmrechts in Gemeindeangelegenheiten ist er dem niedergelassenen Kantonsbürger gleich zu stellen. Gänzlicher Ausschluß aller Niedergelassenen vom Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten ist jedoch unzulässig.

.

„Art. 42. Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger.

Als solcher kann er bei allen eidg. Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitz Antheil nehmen, nachdem er sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat.

Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.“

Man wolle wohl beachten, daß der Niederlassungsartikel, wie er vom Bundesrath damals vorgeschlagen worden ist, für den Erwerb der Niederlassung auch eine Bescheinigung verlangte, des Inhalts, daß der Nachsuchende seine bürgerlichen Rechte und Ehren nicht verloren habe, jedoch nur in Folge eines gerichtlichen Strafurtheils.

Wenn nun trotzdem schon damals in Art. 42 der Ausweis über die Stimmberechtigung besonders accentuirt wurde, so erleidet das System, welches sich die Kommission des Ständerathes aus dem Zusammenhange der jetzigen Art. 43 und 45 der Verfassung gebildet hat, eine starke Bresche.

Wäre der Gedankengang der bundesräthlichen Redaktion gleichwohl derjenige der ständeräthlichen Motive gewesen, so würde er sich ungefähr in folgender Weise darstellen: Da der Verlust der bürgerlichen Ehrenfähigkeit außer an ein Strafurtheil sich auch noch an den nicht strafbaren Konkurs, Bevogtung und etwa Almosen-genössigkeit knüpfen kann, diese drei Fälle jedoch den Erwerb der Niederlassung nicht mehr hindern, so ist für die Stimmberechtigung ein gehöriger Ausweis über die Abwesenheit solcher Ausschußgründe bestimmt und positiv zu fordern.

Zugegeben, daß ein solches Raisonement möglich gewesen sei; dann wäre es aber nahe gelegen, demselben in irgend einer präzisen Weise Ausdruck zu verschaffen. Statt dessen sagt die zudienende bundesräthliche Botschaft nichts mehr und nichts weniger als: „Falls die Gleichstellung der Schweizerbürger mit den Nieder-
„gelassenen des eigenen Kantons auch in Gemeindeangelegenheiten
„belieben sollte, so wäre Art. 42 alsdann entsprechend zu
„vereinfachen. Die Aufstellung eines Termines für die Warte-
„frist wird nämlich durch Annahme des Grundsatzes der Gleich-
„stellung überflüssig.“

Bei genauerer Betrachtung der historischen Vorgänge ergibt sich somit das Resultat, daß dieselben der ständeräthlichen Auslegung in hohem Maße die Mittel versagen.

Doch schütteln wir nunmehr den Aktenstaub aus den Kleidern, lösen wir den Art. 43 der Verfassung von seinen Urhebern und allem geschichtlichen Stoffe los, um denselben nur noch in der Bedeutung seiner Worte und im Zusammenhange mit einer andern Stelle über die nämliche Materie zu erfassen.

Ein solcher Zusammenhang besteht zwischen den Art. 74 und 43, Alinea 2, indem der erstgenannte Artikel die Voraussetzungen der Stimmberechtigung oder des Aktivbürgerrechtes aufstellt und der letztere vorschreibt, daß diese Voraussetzungen von demjenigen, welcher von dem Rechte Gebrauch machen will, bewiesen werden müssen.

Allerdings gilt es nun im Privatrechte als Beweisregel, daß wenn der Begriff eines Rechtes aus positiven und negativen Elementen gleichzeitig zusammengesetzt ist — wie dieß in dem zitierten Art. 74 wirklich der Fall ist, — der Beweisführer auch die negativen Bestandtheile zu erwahren habe. Allein jedes Ding hat seine Grenzen, und eine privatrechtliche Beweistheorie findet nicht ohne Weiteres ihre Anwendung auch auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts. Dieselbe auf den vorliegenden Fall angewendet, lautet: gegen den Bürger spricht so lange die Vermuthung, daß er nicht im Besitze der Ehrenfähigkeit sei, bis er den Beweis des Gegentheils geleistet haben wird. Sind wir aber einmal bei dem Kapitel von den Vermuthungen angelangt, so ist es denn doch der Menschenwürde entsprechender, daß die Vermuthung für die Abwesenheit von Stimmrechtsausschlußgründen spreche, als umgekehrt.

Es erübrigt uns noch, auf die vorhandenen kompetenten Interpretationen hinzuweisen.

In erster Linie ist es der Bundesrath selbst, dessen Entscheid wir heute rekursweise zu prüfen haben, der den Beisatz zu Art. 43 der Verfassung seiner Zeit geschaffen hat.

Sodann haben die gesetzgebenden Behörden den betreffenden Verfassungsartikel in den Gesetzen über die politische Stimmberechtigung der Schweizerbürger vom 24. Christmonat 1874 (Art. 6) und 28. März 1877 (Art. 11) in der nämlichen Weise ausgelegt.

Es ist zwar richtig, daß diese Stimmrechtsgesetze beide in den Volksabstimmungen verworfen worden sind. Allein aus diesem Umstande den Satz herleiten, jene Gesetzesvorlagen seien für die Behörden, welche sie erlassen haben, kein taugliches Interpretationsmittel, hieße sich selbst der Inkonstitutionalität bezichtigen.

Wir geben zum Schlusse gerne zu, daß, je nachdem man sich auf den Standpunkt der oben angedeuteten starren Beweistheorie oder aber auf einen liberaleren stellt, man in der Auslegung des etwas undeutlichen Sazes zu verschiedenen Resultaten gelangen kann. Die Interpretation des Ständerathes hat die Autorität von Blumer's Bundesstaatsrecht für sich (vide dasselbe, zweite Ausgabe, Band I, pag. 314).

Die Mehrheit der Kommission stellt sich auf den andern Boden und empfiehlt Ihnen den eingangsgebrachten Antrag.

Bern, den 29. Januar 1878.

Für die Mehrheit
der nationalrätthlichen Kommission:

Eggli.



Bericht der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission über den Rekurs des Gemeinderathes von Dürnten. (Vom 29. Januar 1878.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1878
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.02.1878
Date	
Data	
Seite	135-142
Page	
Pagina	
Ref. No	10 009 844

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.