

B e r i c h t

des

Bundesrathes an den schweizerischen Nationalrath, betreffend
die Beschwerde von niedergelassenen Schweizerbürgern im
Kanton Waadt gegen das dortige Gesetz über die kanton-
alen Geschwornenwahlen.

(Vom 29. Februar 1860.)

Tit. I

Unterm 24. Januar abthn haben Sie uns eine Vorstellung zur Be-
richterstattung überwiesen, welche 402 im Kanton Waadt niedergelassene
Schweizerbürger an die hohe Bundesversammlung richteten, um sich
darüber zu beschweren, daß durch das vom Staatsrathe am 2. des letzt-
verwichenen Dezember als mit dem 1. gl. Mts. in Wirksamkeit tretenden
veröffentlichte waadtländische Gesetz vom 25. November 1859 ihnen das
Recht zur Theilnahme an der Wahl der kantonalen Geschwornen entzogen
werde.

Zur Bekämpfung dieses Gesetzes berufen sich die Petenten einfach auf
dessen Verfassungswidrigkeit sowohl unter dem Gesichtspunkte der eidgenös-
sischen, wie unter dem der kantonalen Gesetzgebung.

Nach dem Art. 2 dieses Gesetzes finden die Geschwornenwahlen nicht
mehr wie 1846 durch allgemeine Stimmgebung statt, noch durch das
Loos wie 1850; sie sind vielmehr ganz den Gemeindebehörden anheim-
gegeben, den Conseils généraux, wenn die Gemeinde weniger als 600
Seelen zählt, und den Gemeinderäthen, wenn die Bevölkerung der Ge-

meinde diese Zahl überschreitet. Diese Einrichtung ruft eine längst verlassene Gesetzgebung zurück; sie verderbt das Institut der Geschwornengerichte in seiner Grundlage und macht sie gewissermaßen zu einem Corps von Justizbeamten; sie ist ferner fehlerhaft durch den Mangel der Gleichmäßigkeit, indem die Geschwornenwahlen da direkte, dort mittelbare sind; sie ist endlich höchst verfassungswidrig, indem sie den im Kanton Waadt niedergelassenen Schweizer von der Theilnahme an der Wahl ausschließt.

Der Art. 41 der Bundesverfassung gewährleistet das Recht der freien Niederlassung den einem christlichen Glaubensbekenntniß angehörenden Schweizern und bestimmt sodann in seinem vierten Absätze: „Der Niedergelassene genießt alle Rechte der Bürger des Kantons, in welchem er sich niedergelassen hat, mit Ausnahme des Stimmrechts in Gemeindeangelegenheiten und des Mitanttheils an Gemeinde- und Korporationsgütern.“ — Der niedergelassene Schweizer soll also im Kanton Waadt wie in jedem andern Kantone die gleichen politischen Rechte besitzen wie die Kantonsbürger; er ist Wähler aus dem gleichen Rechtsgrunde wie diese und als solcher muß er an allen und jeden Abstimmungen, sofern diese nicht Gemeindevahlen oder Gemeindefachen zum Gegenstande haben, Theil nehmen können; er ist selbst zu allen Beamtungen wählbar, welche nicht in dem Bereich der Gemeinde stehen, und kann also in den Großen Rath, den Staatsrath und in die eidgenössischen Räthe gelangen. Die Art. 17 und 19 der waadtländischen Verfassung vom 10. August 1845 lassen einerseits die Niedergelassenen Schweizer als Aktivbürger gleich dem Waadtländer zu, unter der einzigen Bedingung einer mehr als einjährigen Niederlassung, andererseits verweigert ihm aber der Art. 70 jedes Recht zur Wahl wie zur Wählbarkeit wo es sich um Gemeindeangelegenheiten handelt.

Die Geschwornenwahlen sind keine Gemeindevahlen und stehen zu den Gemeindefachen in keiner Beziehung. Das Institut des Schwurgerichts ist eine Gewähr für Alle, es muß stets eine solche bleiben, und will man nicht dieses Gericht seiner wesentlichen Eigenschaft entkleiden, so muß die ganze Bevölkerung an der Abstimmung und Wahlverhandlung sich betheiligen können. Diese Grundsätze nun werden durch das neue waadtländische Gesetz verletzt, denn der niedergelassene Schweizerbürger kann weder an den Conseils généraux der Gemeinde theilnehmen, noch sich bei der Wahl der Gemeindebehörden betheiligen, er findet sich dadurch vom Wahlrechte hinsichtlich der Geschwornen ausgeschlossen und geht so eines seiner kostbarsten Rechte verlustig. Dieß darf nicht sein, es würde den für den niedergelassenen Schweizerbürger gültigen Verfassungsbestimmungen zuwiderlaufen. Das fragliche Gesetz darf nicht fortbestehen, den eidgenössischen Räthen liegt es ob, den Kanton Waadt in die gesetzlichen Schranken zu weisen und die Beschwerdeführer verlangen demgemäß, daß die Bundesversammlung sie in die Fälle der durch die Verfassung ihnen zuerkannten und gewährleisteten Rechte wieder einsetze und das vom waadtländischen

Großen Rathe am 25. November 1859 erlassene, verfassungswidrige Gesetz über die Schwurgerichtsorganisation ungültig erkläre.

Der Staatsrath des Kantons Waadt, welchem diese Vorstellung mitgetheilt worden war, erwidert dieselbe im Wesentlichen mit folgenden Bemerkungen:

Das Gesetz über das Gerichtswesen vom 31. Januar 1846 führte das Schwurgericht für peinliche und zuchtpolizeiliche Fälle ein (Art. 92 u. ff.). Die Geschwornen wurden damals durch die Gemeindevahlversammlungen gewählt (Art. 93), allein man wurde bald gewahr, daß die Wahlen eine politische Färbung erhielten. Es war dieß die beinahe unvermeidliche Folge der damals in der Schweiz und besonders im Kanton Waadt sich drängenden Ereignisse. Man wollte dem Uebel steuern und den Angeklagten wie der Gesellschaft im Allgemeinen größere Gewähr der Unabhängigkeit in Bezug auf das Schwurgericht dadurch verschaffen, daß der Große Rath die Art. 92. bis und mit 103 des gedachten Gesetzes aufhob und durch ein Dekret vom 1. Februar 1850 ersetzte, nach welchem die kantonalen Geschwornen durch das vom Friedensrichter jedes Kreises zu ziehende Loos aus allen in dem Bürgerverzeichnisse eingetragenen Bürgern bestellt werden sollte.

Man fiel dadurch in ein anderes nicht minder schweres Mißverhältniß. Das Loos fiel auf sehr viele Wähler, welche aus Mangel an Bildung, wegen zu beschränkter Geisteskräfte oder wegen anderen Ursachen durchaus unfähig waren, die Berrichtungen eines Geschwornen gewissenhaft zu erfüllen und sich über die Bedeutung der Fragen, die zu entscheiden sie berufen wurden, gehörige Rechenschaft zu geben.

Diese Umstände führten ihrerseits zur Aufhebung des Erlasses vom 1. Februar 1850 und zu dessen Ersetzung durch das erst auf den 1. Januar 1860 in Kraft getretene Gesetz vom 25. November 1859, welches nunmehr die Geschwornenwahlen den Gemeinderäthen und Conseils généraux überträgt, und welches nach den kürzlich stattgehabten Wahlen zu schließen, auf eine bessere Verwaltung der kantonalen Strafrechtspflege zählen läßt.

Das Bundesgesetz vom 5. Juni 1849 bestimmt das Verfahren, nach welchem die eidgenössischen Geschwornen zu wählen sind; die Geschwornenlisten sollen durch direkte Volkswahlen gebildet werden (Art. 28), und das geschieht im Kanton Waadt und in allen übrigen Kantonen. Der Staatsrath kennt aber keine ähnliche Bestimmung, welche die Kantone zu diesem oder jenem Wahlverfahren in Bezug auf die kantonalen Geschwornen verpflichtete. Jedem eidgenössischen Stand steht es frei, seinem Gerichtswesen diejenigen Formen zu geben, welche er für angemessen und den Bedürfnissen, den Sitten und Gebräuchen entsprechend erachtet. In dieser Richtung ist die Souveränität der Kantone stetsfort geachtet worden, so lange nicht der Bundesverfassung zuwidergehandelt wurde, und letztere schweigt vollständig in Bezug auf die kantonalen Gerichte und Geschwornen.

Uebrigens begründen die Beschwerdeführer ihre Einsprache auf keine bestimmte Vorschrift der Bundesgesetzgebung. Sie führen nur den Art. 41 der Bundesverfassung an: diese Ausführung aber ist schlecht gewählt, da nach dem durch das Gesetz vom 25. November 1859 eingeführten Verfahren die waadtländischen Wähler an den Geschwornenwahlen sich in keiner Weise betheiligen und die Schweizer aus andern Kantonen demnach auch nicht Anspruch auf Theilnahme erheben können, indem sie nur die Ausübung der nämlichen Rechte, welche die Waadtländer Gesetze den Kantonsbürgern gewähren, verlangen dürfen.

Als im Jahr 1850 das Loos an die Stelle der Volkswahlen trat, erhoben die nämlichen Leute, welche heute sich beschweren, keine Klage, was beweist, daß sie die Geschwornenwahlen nicht ernstlich als ein Recht betrachteten.

Man darf indessen aus dem Umstande, daß die niedergelassenen Angehörigen anderer Kantone von der Theilnahme an den Geschwornenwahlen ausgeschlossen sind, nicht darauf schließen, als wäre ihnen auch die Wählbarkeit entzogen, denn auf den Listen aller Bezirke finden sich Namen nicht-waadtländischer Schweizerbürger. Als Beweis theilt der Staatsrath die Liste des Bezirke Lausanne mit, worin von 154 Geschwornen 19 Kantonsfremde sind.

Der Schluß des Staatsraths geht dahin, daß die Beschwerde unbegründet und demzufolge auf dieselbe nicht einzutreten sei.

Unsere Ansicht über diesen Gegenstand besteht in Folgendem:

Vergleichen wir diese gesetzliche Einrichtung vorerst mit der waadtländischen Verfassung, so wollen wir zwar nicht behaupten, daß ein förmlicher und unzweifelhafter Widerspruch mit derselben vorliege, allein es ist immerhin ein erheblicher Zweifel vorhanden, ob dieses Gesetz dem Sinn und Geist des Art. 63 der Verfassung entspreche, welches sagt: *L'Institution du Jury est garantie pour l'administration de la Justice en matière criminelle.* Wenn eine Institution garantirt ist, so soll ihr wesentlicher Charakter nicht geschmälert werden dürfen. Zu diesem gehört wohl die gänzliche Unabhängigkeit von der Staatsgewalt. Wir wissen wohl, daß man in andern Ländern die Geschwornen durch gewisse Beamte oder Behörden wählen läßt; allein in der Schweiz hat der demokratische Standpunkt zu der Anschauung geführt, daß ein Geschwornengericht, als wahres Volksgericht, direkt aus dem Volke hervorgehen soll, sei es durch direkte Volkswahlen oder durch Bezeichnung der Geschwornen mittels des Looses aus der gesetzlich wahlfähigen Einwohnerschaft. Auf dieser Ansicht beruht die Organisation der Bundesrechtspflege und so viel wir wissen, auch diejenige der Kantone. Wir sind nun weit entfernt zu glauben, daß es in der Absicht der waadtländischen Behörden gelegen habe, das Institut der Jury in irgend eine Abhängigkeit von der Staatsgewalt bringen zu wollen, und wir glauben auch, daß das Gesetz, so wie es jetzt ist, eine wirkliche Gefahr in dieser Richtung nicht enthalte. Allein ist einmal das

Prinzip der direkten Volkswahlen eingebrochen, so können die Konsequenzen weiter führen, und man kommt unwillkürlich auf die Frage: wenn ein Gemeinderath die Geschwornen wählen kann, warum sollte dieses Recht nicht auch andern Behörden eingeräumt werden dürfen? — Diese Frage erscheint um so natürlicher im Kanton Waadt als nach dessen Anschauungsweise die Staatsgewalt einen bedeutenden Einfluß auf die Wahl der ständigen Gerichtspersonen ausübt. Es ist bekannt, daß die Friedensrichter und die Mitglieder der Bezirksgerichte von dem Staatsrath und Kantonsgericht, die sich zu einem Wahlkörper vereinigen, ernannt werden. Wir beschränken uns darauf, dieses Bedenken angeregt zu haben, zumal die Petition diesen Gesichtspunkt mit Stillschweigen überging.

Die Beschwerdesteller berufen sich auf die Unvereinbarkeit des Gesetzes mit der Gleichstellung in den politischen Rechten, welche nach Art. 41, Ziffer 4 der Bundesverfassung den Niedergelassenen zukommt. Diese Gleichheit in den politischen Rechten ist allerdings den Niedergelassenen zugesichert bei allen Wahlen mit Ausnahme der Gemeindevahlen und, wie man nach Art. 42 der Bundesverfassung hinzufügen muß, nach einem gewissen längern Aufenthalt im Kanton. —

Hiernach hängt offenbar die Frage, ob die Beschwerde begründet sei oder nicht, davon ab, ob die Wahlen der Geschwornen Gemeindevahlen seien, ob es sich um eine Gemeindefache, im Gemeindefinteresse handle. Bei einer solchen Frage entscheidet natürlich nicht der Umstand, ob ein Wahlakt durch die Gemeinde vorgenommen werde; denn es können Abstimmungen über die Verfassung, kantonale oder Bezirkswahlen auch gemeindeweise vorgenommen werden; vielmehr entscheidet der Charakter und die Natur der Stelle oder Beamtung um deren Besetzung es sich handelt. — Nun ist es einleuchtend, daß die Stelle eines Geschwornen mit den Gemeindefverhältnissen in gar keiner Beziehung steht. Die Geschwornen eines ganzen Bezirkes bilden zusammen ein Ganzes zur Verwaltung der Strafrechtspflege und die einzelnen Mitglieder dieses Körpers werden gemeindeweise im Verhältniß der Bevölkerung ernannt, gerade so wie man einen Großen Rath gemeindeweise wählen lassen könnte. Die Geschwornen repräsentiren in ihrer organischen Verbindung nicht ihre Gemeinde, wie z. B. ein Gemeinderath und ihre Funktionen haben gar keine Beziehung auf irgend ein Gemeindefinteresse. Wenn somit die Wahlen der Geschwornen nicht eine Gemeindefache sind im Sinne der Bundesverfassung, so folgt daraus, daß die Niedergelassenen, welche die gesetzliche Zeit im Kanton gewohnt haben, ein verfassungsmäßiges Recht haben, bei diesen Wahlen mitzuwirken.

Die Regierung von Waadt wendet nun dagegen ein, daß die Niedergelassenen nur unter den nämlichen Bedingungen Rechte ausüben können, wie die Kantonsbürger (Art. 42 der Bundesverfassung) und daß somit, da die Waadtländerwähler die Geschwornen nicht wählen, auch den Niedergelassenen kein Wahlrecht zustehen könne. Indem wir den Vordersatz, das Prinzip, als richtig anerkennen, können wir dagegen der Folgerung und Anwendung nicht beitreten und zwar aus folgenden Gründen:

Das in Frage stehende Gesetz bestimmt in Art. 2, daß die Geschwornen von den Conseils communaux oder généraux ernannt werden sollen. Mit diesen Behörden verhält es sich nach Art. 71 der waadtländischen Verfassung so: jede Gemeinde unter 600 Seelen hat einen Conseil général, bestehend aus den waadtländischen Aktivbürgern, die seit drei Monaten wenigstens da wohnhaft sind; jede Gemeinde über 600 Seelen wählt einen Conseil communal von 25—100 Mitgliedern. Nach Art. 72 hat jede Gemeinde eine Munizipalität (den eigentlich vorwaltenden Gemeinderath).

Mit Bezug auf die Wahl der Geschwornen stellt sich also die Sache so: in den kleinen Gemeinden wählt wirklich die Gemeinde, die Gesamtheit der Aktivbürger, selbst die Geschwornen, als Conseil général; auf diesen Namen kann aber nichts ankommen, denn es ist immerhin die Gemeinde und man wird doch nicht einen charakteristischen Unterschied zwischen Commune und Conseil général darin finden wollen, daß in einer solchen kleinen Gemeinde möglicherweise ein paar Waadtländer sein können, welche noch nicht drei Monate da wohnen und daher vom Conseil général ausgeschlossen sind. Man sieht also, daß in den kleinen Gemeinden in der Regel alle waadtländischen Aktivbürger die Geschwornen wählen und daß somit auch die Niedergelassenen nach Art. 41 und 42 der Bundesverfassung dasselbe Recht haben müssen. Es besteht somit eine vollständige Ungleichheit zwischen den Waadtländern und den Niedergelassenen bei den Geschwornenwahlen. In den größern Gemeinden ist es allerdings etwas anders; hier wählt nicht die Gesamtheit der Aktivbürger die Geschwornen, sondern der Conseil communal (der größere Gemeinderath); aber auch hier kann man nicht sagen, daß die Niedergelassenen den Bürgern gleichstehen; denn diese wählen wenigstens den Conseil communal und haben dadurch einen wesentlichen, indirekten Einfluß auf die Wahlen, die aus dieser Behörde hervorgehen. Gemäß dieser Einrichtung besteht also in Hinsicht auf die Wahlen der Geschwornen nicht nur ein Unterschied zwischen Kantonsbürgern und Niedergelassenen, sondern zwischen den erstern selbst, je nachdem sie in größern oder kleinern Gemeinden wohnen; die Einen wählen die Geschwornen direkt, die Andern haben indirekt einen Einfluß auf diese Wahlen.

Wir glauben somit gezeigt zu haben, daß die fraglichen Wahlen keine Gemeindefache sind und somit verfassungsgemäß den Niedergelassenen zugänglich sein müssen, daß dieses aber nicht der Fall ist, während die Aktivbürger des Kantons theils direkt jene Wahlen allein vornehmen, theils indirekt einen Einfluß darauf haben, und wir halten daher dieses Gesetz für unverträglich mit Art. 41 und 42 der Bundesverfassung.

Genehmigen Sie etc.

Bern, den 29. Februar 1860.

Im Namen des Schweiz. Bundesrathes,
Der Bundespräsident: **F. Frey-Herosée.**
Der Kanzler der Eidgenossenschaft: **Schieß.**

Bericht des Bundesrathes an den schweizerischen Nationalrath, betreffend die Beschwerde von niedergelassenen Schweizerbürgern im Kanton Waadt gegen das dortige Gesez über die Kantonalen Geschwornenwahlen. (Vom 29. Februar 1860.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1860
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.04.1860
Date	
Data	
Seite	603-608
Page	
Pagina	
Ref. No	10 003 052

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.