

## Bericht

der

Minderheit der Kommission des Ständerathes über Ausführung des Art. 27 der Bundesverfassung, betreffend das Unterrichtswesen.

(Vom 13. Juni 1882.)

---

Tit.

Der vielgenannte und in neuester Zeit vielbestrittene Artikel 27 der Bundesverfassung, der sogenannte Schulartikel, sollte nach einer Vorlage des Bundesrathes vom 3. Juni 1880 eine nähere Präzisierung, respektive Erweiterung finden auf dem Wege der Bundesgesetzgebung. Zu diesem Zwecke verlangt der Bundesrath in erster Linie den Auftrag, durch das Departement des Innern die zur Vollziehung des Schulartikels nöthigen Erhebungen über das Schulwesen der Kantone machen zu lassen und für die regelmäßige und fortlaufende Sammlung, Zusammenstellung, Verarbeitung und Veröffentlichung der Ergebnisse zu sorgen.

Für Ausführung dieser Aufgabe wäre dem Direktor des statistischen Bureau ein Adjunkt mit entsprechendem Gehalt beizugeben.

Gegenüber dem noch schüchternen Antrage des Bundesrathes, respektive seines Departements des Innern, gab die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission dem Gedanken schon eine weitere und präzisere Fassung. Die eine Abtheilung dieser Kommissionsmehrheit wollte die nöthigen Erhebungen über das Schulwesen der Kantone zum allfälligen Erlaß eines bezüglichen Gesetzes ver-

werthen und zur Erfüllung des neuen Arbeitszweiges dem Departement einen eigenen Erziehungssekretär begeben und somit von dem ursprünglich in Aussicht genommenen Adjunkt des Direktors des statistischen Büreaus abstrahiren.

Die andere Abtheilung der Kommissionsmehrheit nannte die Sache beim wahren Namen, indem sie den Bundesrath beauftragen wollte, in Ausführung des Artikels 27 geradezu einen Gesetzesvorschlag zu bringen, welcher das dem Bunde zustehende Oberaufsichts- und Verfügungsrecht im Schulwesen präzisirt und die Grenzen der Kompetenz des Bundes und der Kantone festsetzt.

In ihrer weiteren dialektischen Fortentwicklung stießen endlich die beiden Branchen der nationalrätlichen Kommissionsmehrheit am 27. April des Jahres 1882 auf dem gleichen Punkte zusammen, indem sie auf das Postulat sich einigten, es sei der Bundesrath zu beauftragen, unverzüglich durch das Departement des Innern die zur vollständigen Vollziehung des Art. 27 der Bundesverfassung und zum Erlaß bezüglichlicher Gesetzesvorlagen nöthigen Erhebungen über das Schulwesen der Kantone zu machen, und sei dem Departement zur Erfüllung dieser Aufgabe ein eigener Sekretär, Erziehungssekretär genannt und mit Fr. 6000 besoldet, beizugeben.

Eine Minderheit der Kommission ging von der Ansicht aus, daß der Bundesrath kraft Art. 102, Ziff. 2 der Bundesverfassung alle zur Vollziehung des Art. 27 erforderlichen Kompetenzen bereits besitze und deshalb hiefür weder einer besonderen Vollmacht, noch eines Auftrages von Seite der Bundesversammlung bedürfe, und für Honorirung allfälliger aus der Oberaufsicht über das Primarschulwesen fließender Mehrarbeiten auf seinen Büreaux die erforderlichen Mittel verlangen möge.

Es sei darum kein Anlaß, auf die Vorlage des Bundesrathes einzutreten.

Am 28. April hat indessen der Nationalrath seinerseits den Antrag der Mehrheit der Kommission zum Beschluß erhoben.

Die Kommission des Ständerathes, welcher Sie die bundesrätliche Vorlage zur Vorberathung und Antragstellung zugewiesen haben, scheidet sich ebenfalls in eine Mehrheit und Minderheit.

Die Mehrheit stellt sich auf den Standpunkt des Nationalrathes und tritt dessen Beschluß vom 28. April bei. Die Minderheit dagegen theilt wesentlich die Auffassungsweise der Minderheit der nationalrätlichen Kommission und beantragt Ihnen, auf die Vorlage des Bundesrathes nicht einzutreten.

Die Entstehungsgeschichte des Schulartikels, wie dieselbe in den Revisionsverhandlungen der eidgenössischen Rätthe im Anfang der Siebziger Jahre niedergelegt ist, bewegt sich noch ganz auf dem Boden des Föderalismus. Freilich fehlt es auch nicht an verschiedenen Anläufen, das Schulgebiet centralistisch zu gestalten.

Der konstitutionelle Abschluß, den die Frage endlich im Jahre 1874 gefunden, sichert den Kantonen das Gebiet des Primarunterrichts, der jedoch obligatorisch, genügend, staatlich geleitet und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich und so gegeben werden soll, daß er von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden kann.

Dies ist in Sachen der öffentlichen Volksschule die Habeas-Corpus-Akte des Schweizerbürgers gegenüber den Kantonen, und der Kantone gegenüber dem Bunde. Hätten wir die politische Schulung des Engländers und seinen konstitutionellen Sinn, so würde keinem Menschen einfallen, an der Fassung des Artikels 27 und den darin niedergelegten Prinzipien rütteln zu wollen. Darin ist für das Gebiet des Primarunterrichts vor Allem aus die Souveränität der Kantone proklamirt und für den Fall, daß dieselben den Anforderungen des Verfassungsartikels nicht Genüge leisten sollten, das Einschreiten des Bundes in Aussicht gestellt. Hier trifft die Bestimmung des Art. 3 der Bundesverfassung zu, wonach die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Kraft dieser Souveränität der Kantone in der Materie der nach den Grundsätzen des Art. 27 gestalteten Volksschule steht dem Bunde in dieser Richtung kein Gesetzgebungsrecht zu. Ihm fehlt also die Kompetenz zum Erlaß eines die Ausführung des Schulartikels bezweckenden Spezialgesetzes.

Die Mehrheit der Kommission gibt zwar zu, es sei im Art. 27 ein Gesetz ausdrücklich allerdings nicht verlangt; aber dieses Still-schweigen schließe gleichwohl die Berechtigung der Bundesgesetzgebung nicht aus.

Diese Folgerung ist nicht richtig und findet ihre Widerlegung nicht nur schon in der ganzen Entstehungsgeschichte des Schulartikels, sondern auch in diesem selbst, wo in Alina 4 diejenigen Kantone mit geeigneten Maßregeln bedroht werden, welche dem Inhalt des Artikels 27 nicht gerecht werden sollten. Dadurch werden allgemeine Verfügungen gegen alle Kantone, mit anderen Worten allgemein verbindliche Gesetze ausgeschlossen.

Selbst das Departement des Innern in seiner Druckschrift: „Artikel 27 der Bundesverfassung und der Primarunterricht in der

Schweiz“ wagt es nicht, die Kompetenz zu einem Ausführungsgesetz für den Bund rundweg in Anspruch zu nehmen. Und die Kantone, denen mit Kreisschreiben vom 27. Mai 1878 jene Druckschrift zum Zwecke der Einreichung allfälliger Bemerkungen zugesandt worden war, ließen sich in ihrer Mehrzahl gegen die Zulässigkeit eines Bundesgesetzes vernehmen.

Mit aller Einläßlichkeit und Entschiedenheit thut es Basel-Stadt, dessen Erziehungsdepartement sein Gutachten an die Regierung dahin abgegeben hatte, daß man eine Kompetenz des Bundes zum Erlaß eines Schulgesetzes nicht anerkennen könne. Art. 27 stelle allerdings gewisse Grundsätze in Bezug auf das Schulwesen für die Kantone auf; es sei aber schon äußerlich auffallend, daß einer gesetzlichen Regelung nirgends in Art. 27 erwähnt werde, während sonst die Bundesverfassung in den Materien, die sie der Bundeskompetenz vorbehält, da, wo sie der Bundesgesetzgebung ruft, Ausdrücke brauche, wie: der Bund ist befugt, Bestimmungen zu erlassen, oder: im Wege der Gesetzgebung Vorschriften zu erlassen, oder ein Bundesgesetz wird bestimmen u. s. w. Nicht nur enthalte Art. 27 einen solchen Ausdruck nicht, sondern erkläre am Schlusse deutlich das Gegentheil.

In ähnlichem Sinne hat sich Waadt ausgesprochen, bei aller Anerkennung der im Uebrigen verdienstvollen Arbeit des Herrn Bundesrath Droz über den Art. 27 und den Primarunterricht in der Schweiz.

Entgegen unserer Auffassung, wonach die durch Tage lange, Diskussionen, Stück für Stück entstandene Redaktion des Art. 27 die Berechtigung des Bundes zu einer Spezialgesetzgebung ausschließt, genügt es zur Begründung einer diesfälligen Kompetenz nicht, mit der Kommissionsmehrheit auf die vorgebliche Elastizität der einzelnen Bestimmungen des Artikels hinzuweisen, woran die Einheit und Gerechtigkeit seiner Ausführung scheitern müßte und nicht zu verhindern wäre, daß beim Mangel eines Gesetzes die betreffenden Entscheide und die allfällig erlassenen Verfügungen den Makel der Willkür an sich tragen würden.

Niemand hat zur Zeit der Revisionsdebatten daran gedacht, neben dem unter schweren Kämpfen errungenen und nur durch Kompromiß ermöglichten nackten Art. 27 noch ein spezielles Ausführungsgesetz einzuheimsen. Eine weitere gesetzgeberische Befugniß des Bundes in Sachen des Primarunterrichts wurde perhorresziert, und so erwünscht es jetzt sogenannten Schulfreunden sein möchte, vorgeblich aus lauter Liebe zur Primarschule, die Selbstständigkeit der Kantone auch noch auf diesem Gebiete zu erdrücken,

so wäre doch diese Kulturthat nach unserer Auffassung nur möglich durch einen Einbruch der Verfassung auf dem nicht mehr ungewohnten Wege bloßer Interpretation.

Man wird uns sagen, es handle sich dermalen noch nicht um den Erlaß eines eidgenössischen Schulgesetzes, sondern nur um die Vorbereitung eines solchen und speziell um Kreirung einer Erziehungskontrolstelle. Diese hätte als Erziehungssekretär behufs Erlaß des in Aussicht stehenden Schulgesetzes ausgedehnte Vorarbeiten zu machen, die Schulgesetze der Kantone und die Jahresberichte der Behörden zu studiren und überhaupt alle für die bezüglichen Gesetzesvorschläge nöthigen Erhebungen zu besorgen.

Offenbar steht dieser Erziehungssekretär mit der ganzen in Sicht gestellten voluminösen Gesetzgebung über den Art. 27 und den Primarunterricht in solch innigem Zusammenhange, daß der Bundesbeschluß, welcher die neue Stelle schaffen soll, nur das erste Glied einer zusammenhängenden Serie von gesetzgeberischen Akten über das Erziehungswesen bilden wird.

Da die Minderheit Ihrer Commission das Schulgesetz nicht will, so kann sie auch für die erste Etappe desselben, den ständigen Erziehungssekretär, nicht stimmen. Da heißt es für uns: Principiis obsta re; kein Punkt der ganzen Verfassung hat wie der Schulartikel in den zehn Jahren seines Erscheinens in Bundeskreisen eine Entwicklung erfahren, wie sie — offen wenigstens — nie beabsichtigt war. In der Verfassung von 1872 wurde der Art. 25 mehr als Dekorationsstück betrachtet; bei der Revision von 1874 sodann machten die Gegner des Art. 27 aus guten Gründen alle Anstrengungen, denselben zu Falle zu bringen. Die Versicherungen seiner Ungefährlichkeit und die Vorgabe seiner Abgeschlossenheit nach Form und Inhalt haben sich seither als falsch erwiesen. Er steht nun vor den Katholiken wie vor den orthodoxen Protestanten da als ein trojanisches Roß, jeden Augenblick des Winkes gewärtig, den bisher verborgenen Inhalt nach Wunsch seiner Schöpfer auszuspeien.

Wir wollen unterlassen, all die Schädigungen aufzuzählen, welche der Art. 27 nach der Ansicht seiner Gegner bereits anrichtet hat, und voraussichtlich binnen Kurzem in größerem Maße noch anrichten wird, wenn die darauf bezügliche Gesetzgebung in ihrem ungestümen Laufe nicht zu hemmen ist.

Ueber die Ziele einer neuen Interpretation des Schulartikels und des anzustrebenden Ausführungsgesetzes ist nämlich keine Täuschung mehr möglich.

Das Programm Schenk, welches am Schlusse der letzten Session wider Willen seines Urhebers zu früh ans allgemeine Tageslicht getreten ist, hat die Freunde der christlichen Schule über die Schul-tendenzen des gegenwärtigen Chefs des Departements des Innern erschreckt. Er will ein Schulgesetz in zwei Abtheilungen zu Stande bringen. Die erste Abtheilung hätte die ausschließlich staatliche Leitung und die Konfessionslosigkeit der Schule zu behandeln, während die zweite mit dem Obligatorium, der Unentgeltlichkeit und dem genügenden Primarunterricht sich zu befassen hätte. Angesichts des Referendums, bei welchem gegen das erstere Gesetz die Kirche, sowohl die römisch-katholische als auch die orthodox-protestantische, auf den Plan gerufen würde, während bei der zweiten Gesetzesabtheilung vorzugsweise föderalistische Interessen in Frage stünden — erscheint dem Urheber des Programms in machiavellistischer Berechnung der Chancen diese Trennung unbedingt geboten, da es ihm kaum zweifelhaft erscheint, daß, wenn die ganze Materie in einem Gesetze zur Vorlage käme, dasselbe nicht nur die kompakte Masse der römisch-katholischen Bevölkerung und der alt-gläubigen Protestanten, sondern auch noch die Bevölkerung ansehnlicher Gebiete der übrigen Schweiz gegen sich haben und diesen alliierten Gegnern in der Abstimmung erliegen würde.

Diese Befürchtung dürfte ihre Berechtigung haben mit Rücksicht auf den Geist, der das Programm durchweht, und im Hinblick auf die Projektpostulate einer Konferenz von Fachmännern, welche dieser Tage in Bern getagt und die Oekonomie des künftigen Schulgesetzes und den materiellen Inhalt desselben vorläufig entworfen hat.

Die 7000 Schulstunden und die Analysirung des Postulates der ausschließlich staatlichen Leitung eröffnen dem souveränen christlichen Schweizervolke den freiesten Ausblick in die konfessions- und religionslose Schulmonarchie der Zukunft, deren Programm theilweise schon im Jahre 1871 in Paris von der Commune acceptirt wurde durch Verweisung des religiösen oder dogmatischen Unterrichts aus allen öffentlichen Schulen und die Verfügung, daß in den Unterrichts- und Erziehungshäusern an keinem Platze, welcher den Blicken der Schüler und des Publikums zugänglich ist, irgend ein Gegenstand des Kultus oder religiöses Bild sich vorfinde, und keiuerelei gemeinschaftliches Gebet verrichtet werde.

Um so weit an uns liegt zu verhindern, daß mit Hülfe eines Bundesgesetzes nicht solche Zustände für uns aus dem Art. 27 herausentwickelt werden, bestreiten die Mitglieder der Minderheit

Ihrer Commission dem Bunde das Recht zum Erlasse eines Spezialgesetzes.

Ein solches Ausführungsgesetz ist aber auch nicht nöthig, sofern durch dasselbe nicht ganz anderes will erreicht werden, als seiner Zeit durch die eidgenössischen Räte in den Schulartikel hineingelegt und darin dem Volke zur Annahme vorgelegt worden ist. Ob die Kantone die Postulate des Obligatoriums, der Unentgeltlichkeit und der ausschließlich staatlichen Leitung der Schule erfüllen, kann der Bund nicht nur aus den kantonalen Schulgesetzen ersehen, sondern auch durch direkte Auskunftbegehren an die Kantonsregierungen erfahren.

Sollte irgendwo in der Schule gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit gefehlt werden, so steht das Recht der Beschwerde an den Bund offen. Und was das Postulat des genügenden Unterrichts betrifft, so kann der Bund über die diesfällige Pflichterfüllung der Kantone jederzeit sich versichern, indem er durch Sachverständige Untersuchungen anstellen und sich darüber Bericht erstatten läßt, um für den je gegebenen Fall kraft des Alinea 4 des Art. 27 die nöthigen Verfügungen zu treffen.

Gemäß dem wiederholt angeführten Bericht des schweizerischen Departements des Innern hatte dasselbe schon unmittelbar nach der erfolgten Annahme der bestehenden Bundesverfassung in einem Kreisschreiben an die Kantone sich gewendet, um darüber Gewißheit zu erlangen, daß der Primarunterricht den Postulaten des Art. 27 entspreche, respektive um da, wo Lücken vorhanden sein sollten, die nöthigen Anordnungen zu deren Beseitigung zu treffen. Was gleich im Beginn der Herrschaft der neuen Bundesverfassung möglich war, sollte auch jetzt noch ausgeführt werden können.

In der That besteht für den Bundesrath, respektive für sein Departement des Innern, auch jetzt und in der Zukunft kein Hinderniß, sich in unmittelbarer Weise zu überzeugen, ob und inwieweit die Schulzustände in den Kantonen den Verfassungsvorschriften entsprechen, und zur Abstellung von allfälligen Uebelständen auf die Kantone zu wirken.

Wenn sodann gesagt wird, es sei eine absolute Unmöglichkeit, den Artikel 27 nur auf dem Wege von Rekursentscheiden auszuführen, so ist in erster Linie zu erwidern, daß auch andere tief einschneidende Verfassungsbestimmungen auf dem gleichen Wege ausgeführt werden. Es widerspricht jene Behauptung aber auch geradezu der bisherigen Erfahrung. Die Botschaft des Bundesrathes vom 3. Juni 1880 bemerkt, der Artikel 27 habe in den ersten

Zeiten seine Anwendung wesentlich auf dem Wege von Spezialentscheiden gegen eingegangene Beschwerden gefunden, welche sich seit Inkrafttreten der Verfassung von 1874 auf die unerhebliche Zahl von 16 beschränken. Mit diesen Rekursen habe die Bundesversammlung sich bis anhin nicht zu befassen gehabt; neuerlich erst seien zwei derselben vor ihr Forum gebracht worden. Es sind dies ohne Zweifel die Lehrschwesternrekurse, auf welche offenbar die gegenwärtige Frage des Ausführungsgesetzes zurückzuführen ist.

Auch der jüngste Bericht des Bundesrathes über seine Geschäftsführung im Jahre 1881 liefert einen neuen Beleg dafür, daß das angestrebte Bundesgesetz, selbst wenn es konstitutionell zulässig wäre, weder dringlich noch überhaupt nöthig ist; denn im Berichtjahre sind mit Rücksicht auf den Artikel 27 der Bundesverfassung (Schulartikel) keine neuen Beschwerden eingelangt.

Wenn endlich die Mehrheit Ihrer Commission im Anschlusse an den Beschluß des Nationalrathes einen eigenen Erziehungsssekretär mit einer Besoldung bis auf Fr. 6000 dem Departement des Innern bewilligen will, so opponirt die Minderheit aus bereits oben angegebenen Gründen gegen ein Gesetz, das diese Stelle kreiren soll. Es ist ein solcher spezieller Erziehungskontrolleur oder ein perennirender Schulzustandserforscher im Departement des Innern auch nicht erforderlich. Damit wollen wir in keiner Weise der allfälligen Anordnung einer Enquête über das Schulwesen der Kantone entgegentreten, um eine allseitige, gründliche und genaue Kenntniß der thatsächlichen Verhältnisse sich zu verschaffen. Es liegt dies im Begriffe der Vollziehung des Artikels 27. Wie es aber zu diesem Zwecke keines besondern Gesetzes bedarf, da der Bundesrath gemäß Artikel 102, Alinea 2 der Bundesverfassung ohnehin für Beobachtung derselben zu wachen hat, so mag das Departement über seine bereits vorhandenen zahlreichen Kräfte zum Zwecke der zu machenden Erhebungen disponiren oder auch im Falle deren Unzulänglichkeit vorübergehende weitere Verstärkung beiziehen.

Wenn die Commissionsminderheit in ihren bisherigen Ausführungen zu dem Schlusse gelangt, Ihnen zu beantragen:

„Es sei auf die bundesrätliche Vorlage betreffend Vollziehung des Artikels 27 der Bundesverfassung nicht einzutreten“ —

so verhehlt sie sich bei der gegenwärtigen Strömung im Rathe keinen Augenblick den sichern Mißerfolg ihres Antrages, der über

den Erziehungssekretär hinaus wesentlich auch schon das durch ihn vorzubereitende eidgenössische Schulgesetz im Auge hat, wovon über das letzte und entscheidende Wort dem gesammten Schweizervolke vorbehalten sein wird.

Bern, den 13. Juni 1882.

Namens der Commissionsminderheit,  
Der Berichterstatter:  
**Vinzenz Fischer.**



Mitglieder der Kommission:

**Fischer.**  
**Bitzius.**  
**Hettlingen.**  
**Schaller.**  
**Birmann.**  
**Dufernex.**  
**Hoffmann.**



## **Bericht der Minderheit der Kommission des Ständerathes über Ausführung des Art. 27 der Bundesverfassung, betreffend das Unterrichtswesen. (Vom 13. Juni 1882.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1882
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.07.1882
Date	
Data	
Seite	401-409
Page	
Pagina	
Ref. No	10 011 564

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.