**Zeitschrift:** Jahrbuch des Unterrichtswesens in der Schweiz
**Band:** 15/1901 (1903)

**Artikel:** Der Kampf um die eidgenössische Schulsubvention
**Autor:** Klöti, Emil
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-14809

**Nutzungsbedingungen**
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 07.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

## Erster Teil.

# Allgemeiner Jahresbericht

über das

# Unterrichtswesen in der Schweiz

im Jahre 1901.

## Erster Abschnitt.

# Der Kampf um die eidgenössische Schulsubvention.

Von Dr. **Emil Klöti, Zürich.**

### 1. Von 1848 bis 1874.

Von einem Postulat der Unterstützung der kantonalen Primarschulen durch die Eidgenossenschaft konnte selbstverständlich vor der Gründung des schweizerischen Bundesstaates keine Rede sein. Es ist deshalb wohl nicht ganz zutreffend, wenn die Bestrebungen der helvetischen Regierung (1799—1802), und vor allem ihres Unterrichtsministers Stapfer, in dem neugegründeten Einheitsstaate eine allgemeine Volksschule zu gründen und zu fördern, mit dieser weit spezielleren Frage einer finanziellen Beteiligung des Bundesstaates an der Fürsorge für die Volksschule in Zusammenhang gebracht werden.

Die Bundesverfassung von 1848 enthielt eine einzige kurze Bestimmung, die sich mit dem Schulwesen beschäftigte. Es war der Artikel 22, welcher folgendermassen lautete:

„Der Bund ist befugt, eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten.“

---

Als Quellen wurden benutzt die Protokolle und die Bulletins über die Verhandlungen der Bundesversammlung betreffend die Revision der Bundesverfassung der Jahre 1871/72 und 1873/74, ferner das schweizer. Bundesblatt, die amtlich-stenographischen Bulletins der schweizerischen Bundesversammlung 1893—1902, die gedruckten Protokolle der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897—1902, samt Beilagen, die Jahresberichte des schweizerischen Lehrervereins, sowie zahlreiche Vorträge..

Mit der Volksschule beschäftigte sich diese Verfassung somit noch nicht. Es wäre dies auch nicht wohl möglich gewesen. Galt es doch damals, bei Beschneidung der eifersüchtig bewachten kantonalen Souveränetäten zu Gunsten des Bundes sich weise Mässigung aufzulegen, um nicht das ganze nationale Werk in Frage zu stellen. In der mit der Ausarbeitung der Bundesverfassung beauftragten Kommission der Tagsatzung begründete zwar ein Mitglied seine Gegnerschaft gegen eine schweizerische Hochschule mit dem kaum ernst gemeinten Einwand, es bestehe für eine solche kein Bedürfnis; der Bund müsse seine Bestrebungen aufs Allgemeine richten, er solle lieber die Volksschule in die Hand nehmen. Es wurde ihm erwidert, die Volksschule bedürfe der Obsorge der einzelnen Kantone, weil diese die Mittel hätten, welche erforderlich seien, um eine allgemeine Bildung im Volke zu verbreiten. Es fielen auch schon Anregungen auf Errichtung eidgenössischer Lehrerseminarien und auf Übertragung der Oberaufsicht über das gesamte Unterrichtswesen an den Bund. Die Berichterstatter der ersten Revisionskommission führten diesen Vorschlägen gegenüber aus:

„Das öffentliche Unterrichtswesen darf dem Bunde nicht mehr fremd bleiben, denn es ist eine Grundbedingung des öffentlichen Lebens, der Freiheit und der Ordnung. Der Bund soll jedoch nur die Errichtung solcher Anstalten übernehmen, welche über die Kräfte der Kantone hinausreichen, oder in Fällen, wo die Kantone nicht die erforderlichen Mittel haben, dieselben zum rechten Gedeihen zu bringen. Es gilt dies ganz besonders vom höhern Unterricht für die verschiedenen Berufsarten."

Die Idee — von einer Anregung lässt sich auch hier noch nicht wohl sprechen — einer finanziellen Unterstützung der Primarschule durch den Bund wurde wahrscheinlich zum erstenmal vom zürcherischen Seminardirektor Fries in der vierten Generalversammlung des schweizerischen Lehrervereins, welche am 14. Oktober 1861 in Zürich stattfand, ausgesprochen. Als Haupttraktandum stand auf dem Programm:

„Freie Diskussion über Möglichkeit und Wünschbarkeit irgend welcher Zentralisation des schweizerischen Schulwesens, nach einem einleitenden Votum des Präsidenten (Seminardirektor Fries) über folgende Hauptpunkte: *a.* kurze Darstellung des schon Geschehenen und schon Vorhandenen; *b.* Möglichkeit oder Wünschbarkeit einer totalen Zentralisation; *c.* einige Gedanken über eine schweizerische Hochschule; *d.* über Gründung schweizerischer Lehrerseminarien auf Kosten des Bundes und mit einheitlichem Lehrplan; *e.* über Einführung sogen. Freizügigkeit der schweizerischen Lehrer auf Grundlage einer Prüfung nach gemeinsamem Reglement oder vor einer gemeinsamen Behörde; *f.* über Herstellung und Einführung allgemeiner schweizerischer Lehrmittel; *g.* über die geringsten Forderungen, welche der Bund an die kan-

tonalen Schulanstalten machen darf und machen soll, und über die Art und Weise, die Erfüllung dieser Forderungen auch seinerseits zu ermöglichen und zu erleichtern."

Fries entledigte sich der übernommenen Aufgabe in vortrefflicher Weise. Seinen Ausführungen zu den genannten sieben Fragen schickte er voraus, dass von einer Zentralisation der Volksschule auf dem Boden der bestehenden Verfassung gar nicht die Rede sein könne. „Durch Art. 22 ist der Bund befugt, eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten, aber der gleiche Artikel versagt ihm gerade durch die Präzisirung dieser Befugnis eine weitere Organisirung des Unterrichtswesens überhaupt; denn das Recht des Bundes — Art. 21 — im Interesse der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen, wird von niemandem auf das Schulwesen ausgedehnt werden wollen und können." Allein, fährt er weiter, die Verfassung in ihrer derzeitigen Gestalt sei kein ewiges Werk, und es sei angezeigt, schon zu rechter Zeit ein klares Bewusstsein über die Möglichkeit und Wünschbarkeit einer Sache zu haben. Fries kommt bei Prüfung der Frage *b.* zu dem Schlusse, eine totale Zentralisation des Schulwesens sei weder möglich noch überhaupt wünschbar. Wünschbar sei eine Zentralisation nur da, wo sie notwendig sei, mit andern Worten da, wo die speziellen Aufgaben über die Kraft der Kantone hinausgehen. (Fries denkt hier an das Polytechnikum, die eidgen. Hochschule und an Lehrerseminarien.) Als Minimalforderungen, die der Bund aufstellen sollte, nennt er die Verpflichtung der Kantone, überall Schulen einzurichten, den obligatorischen Schulbesuch und die Sorge dafür, dass in den Schulen das Allernotwendigste gelehrt werde. Dann fährt er fort:

„Aber führt dies nicht sogleich wieder weiter? Erwächst nicht etwa sogleich aus diesem Rechte, direkt oder indirekt einige geringste Forderungen zu stellen, auch die Pflicht, zur Erfüllung dieser Forderungen zu helfen? Im Grundsatze gewiss nicht; denn wenn nicht der Bund in der Luft schwebt, so hat jeder Kanton, so gewiss auch er Glied des Bundes ist, das als die erste Pflicht zu betrachten, so viel er kann, seine Bürger zu allem zu befähigen, was der Bund unumgänglich von ihnen voraussetzen muss..... Am meisten praktisch wären noch allfällige Subsidien des Bundes zur Beschaffung der rechten Lehrkräfte, sei es nun als Beitrag zur Lehrerbildung, sei es als Beitrag zur Lehrerbesoldung. In ersterer Hinsicht könnte der Bund etwa mithelfen, dass er da, wo sich die Lehrerseminarien noch in allzu engen Verhältnissen bewegen, gegen das Gegenrecht einer gewissen Oberaufsicht die allzu knappen Hülfsmittel vermehrte, oder noch besser solche, welche zur Erwerbung der Lehrerbildung befähigt sind, aber für sich selbst der dazu nötigen Mittel entbehren, in der Benützung schon vorhandener guter Seminarien, z. B. durch Stipendien unterstützte. Im zweiten Falle könnte er da, wo die Besoldungen der Lehrer

allzugering sind, als dass man mit Zuversicht auf einen wohlbefähigten Lehrerstand rechnen könnte, unter der Bedingung einen bestimmten Beitrag zur Vermehrung derselben aussetzen, dass dann auch vom Kanton aus nicht länger unter einem gewissen, vom Bunde bestimmten Minimum geblieben werden dürfte. Indessen stehen wir da abermals an einer Grenze, deren Überschreitung nicht ohne anderweitigen grossen Schaden, gewissermassen nicht ohne eine Art Entwürdigung der Bundesglieder geschehen könnte; ja es ist die Frage, ob nicht das Angeführte allzusehr wie ein Almosen aussieht, das sich die Kantone nicht dürfen reichen lassen. Und wenn man dadurch vollends dahin gedrängt würde, dieses Widerwärtige in der Sache irgendwie durch Verallgemeinerung zu mildern oder zu beseitigen, so wäre ich selbst der erste, der solche Vorschläge hundertmal lieber zurücknähme, als dass wir dadurch am Ende doch wieder bei jener totalen Zentralisation anlangten, von der ich zuerst gesprochen habe und für die ich am wenigsten sein könnte. Es handelt sich auch da zuletzt um jene obersten allgemeinsten Prinzipien, und sobald wir der Überzeugung sind, dass es ein Widerspruch mit allen unsern Verhältnissen wäre, wenn alles mit einander von oben herab organisirt wäre, so müssen wir angelegentlich wünschen, dass in diesen Erleichterungen und Unterstützungen noch grössere Zurückhaltung herrsche, als in jenen unerlässlichen Forderungen."

Namentlich die letztern Worte lassen erkennen, dass Fries den Gedanken einer Unterstützung der Volksschule selbst nur als eine noch sehr der Diskussion und nähern Betrachtung bedürftige Idee aufgefasst wissen wollte. Auch in der seinem Votum nachfolgenden Diskussion gingen die Redner allgemein davon aus, dass die Sache noch in weitem Felde liege und der Aktualität entbehre.

Die Frage blieb denn auch beinahe zehn Jahre liegen und kam erst zu Beginn der siebziger Jahre mit der Revision der Bundesverfassung wieder in Fluss. Zunächst freilich hatte es den Anschein, als solle auch die neue Verfassung sich ausschliesslich mit dem höhern Bildungswesen befassen. Allein nach und nach griff in zahlreichen Volkskreisen und erst nachher auch in den Räten der Gedanke um sich, dass die revidirte Bundesverfassung an der Volksschule als einem Grundpfeiler eines demokratischen Staatswesens nicht mehr achtlos vorbeigehen könne. Ja der Kampf um den „Schulartikel" erreichte schliesslich einen solchen Höhegrad, dass zahlreiche Bürger ihre Stellungnahme zur ganzen Verfassung von derjenigen zum Schulartikel abhängig machten.

In dem „Programm zu einer Revision der Bundesverfassung", das die radikalen Mitglieder der Bundesversammlung im Dezember 1869 und Januar 1870 aufstellten, figurirte als Postulat VI lediglich die Organisation des höhern Unterrichtswesens durch den Bund. Das Programm der liberalen Fraktion sah keine Änderung des bisherigen Schulartikels vor. So konnte es denn auch nicht

befremden, dass im Entwurfe des Bundesrates für ein Bundesgesetz betreffend die Revision der Bundesverfassung vom 17. Juni 1870 ein neuer Schulartikel nicht zu finden war und in der bezüglichen Botschaft die Frage einer Revision des Art. 22 gar nicht berührt wurde. Im August 1870 erliess die nationalrätliche Kommission für Vorberatung des Entwurfes einen Aufruf an die Bürger behufs Kundgebung ihrer Wünsche und Vorschläge bezüglich der Revision. Bis zum angesetzten Termin (Ende November 1870) liefen bloss drei Petitionen ein, die sich mit der Volksschule befassten. Die wichtigste derselben ging von den Luzerner Liberalen aus und enthielt in dieser Richtung den Antrag: „Aufnahme einer Kompetenzbestimmung, durch ein Bundesgesetz ein Minimum des Lehrzieles in der Volksschule aufzustellen; Einfluss des Bundes auf die Schulaufsicht, Gründung schweizerischer Seminarien für die Volksschullehrer.“ Ebenso verlangte eine Volksversammlung, die am 12. Juli 1870 in Murten stattgefunden hatte, „Stellung der Volksschule unter die Aufsicht der Eidgenossenschaft“.

Die im Frühjahr 1871 versammelten Kommissionen der beiden Räte schenkten diesen Eingaben keine Beachtung und lehnten die Aufnahme einer Bestimmung bezüglich des Volksschulwesens ab. Sie gingen davon aus, dass der Bund sich nur des höhern Unterrichtes annehmen solle, da nur auf diesem Gebiete ein einzelner Kanton nicht im stande sei, den Anforderungen der Zeit gerecht zu werden. So erhielt denn der Schulartikel die Fassung:

„Der Bund ist befugt, eine Universität, eine polytechnische Schule und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten.“

Jetzt aber erwachte in den breitesten Schichten des Volkes das Interesse an der Frage. Vom März 1871 bis März 1872 gingen den eidgenössischen Räten volle 28 Eingaben zu, die sich mit der Volksschule befassten. Am meisten Beachtung verdient von denselben die wohl am weitesten gehende Petition des schweizerischen Lehrervereins. Der Zentralausschuss dieses Vereins hatte auf den 14. Oktober 1871 eine ausserordentliche Versammlung schweizerischer Schulfreunde in die Tonhalle Zürich einberufen zur Besprechung der Frage, ob nicht der Bund grundsätzlich das Recht und die Pflicht haben solle, die Kantone von sich aus zu einer solchen Einrichtung und Führung ihrer Volksschule anzuhalten, durch welche das zur rechten Erfüllung der eidgenössischen Bürgerpflichten erforderliche Mass allgemeiner Schulbildung als für jedermann gesichert erscheine. Im Anschluss hieran sollte die Versammlung die besondern Massregeln bezeichnen, durch welche diesem Grundsatz Genüge getan werden könnte. Die Versammlung beschloss, den eidgenössischen Räten die Aufnahme folgenden Artikels in die Bundesverfassung vorzuschlagen:

„Die Sorge für den öffentlichen Unterricht ist zunächst Sache der Kantone. Der Bund hat aber das Recht und die Pflicht, sich

jederzeit von dem Zustande und den Leistungen der Unterrichtsanstalten der Kantone zu überzeugen und die Kantone von sich aus zu einer solchen Einrichtung und Führung der Volksschule anzuhalten, dass dadurch für jedermann das zur Erfüllung der allgemein menschlichen und bürgerlichen Pflichten erforderliche Mass von Schulbildung gesichert erscheint, sowie die Gesamtheit der Lehranstalten der Kantone durch eidgenössische Lehranstalten zu ergänzen."

In der vom Zentralausschuss diesem Vorschlag beigegebenen Denkschrift vom 8. November 1871 wurde des nähern dargelegt, in welcher Weise die Ausführung dieser Verfassungsbestimmung zu geschehen hätte. Die Kantone sollten ihre Schulgesetze den Bundesbehörden zur Genehmigung vorlegen. Der Bund hätte Inspektionen und Prüfungen in den Kantonen vornehmen zu lassen und ein bestimmtes Minimum von Kenntnissen für die Volksschullehrer festzusetzen; wer über diese Kenntnisse verfügte, würde vom Kanton ein eidgenössisches Lehrpatent erhalten. Auch eine Minimalhöhe der Besoldungen wäre von Bundes wegen festzusetzen und es müssten Garantien dafür geschaffen werden, dass die Schule nicht unter kirchlichem Einfluss stehe.

Unter den übrigen Eingaben fanden sich immerhin auch solche, welche sich entschieden gegen eine Einmischung des Bundes in die Fragen des Primarunterrichtes verwahrten.

Es würde zu weit führen, die Verhandlungen der Bundesversammlung in den Jahren 1871/1872 und 1873/74 über die Schulfrage bis in alle Details zu verfolgen. Es mag hier genügen, den Gang derselben in grossen Zügen zu skizziren.

Im Nationalrat, dem die Priorität der Behandlung zustand, nahm die erste Diskussion über den Schulartikel (Art. 24 des Entwurfes) die Sitzungen vom 12., 13. und 14. Dezember 1871 in Anspruch. Der Vorschlag der Kommission ging, wie bereits erwähnt, dahin, es sei keine Bestimmung über die Volksschule in die Verfassung aufzunehmen. Eine Minderheit der Kommission hatte jedoch am 1. Dezember 1871 zu dem Art. 24 als Art. 24bis folgende Ergänzung vorgeschlagen:

„Der Unterricht der Primarschule ist obligatorisch und unentgeltlich. Geistlichen Orden darf derselbe nicht übertragen werden.

Der Bund kann über das Minimum der Anforderungen an die Primarschule gesetzliche Bestimmungen erlassen."

Am Schlusse der Diskussion lagen dem Rate noch weitere fünf Anträge vor, über die er sich zu entscheiden hatte. Eine Reihe eventueller Abstimmungen ergab, dass in dem eventuellen Art. 24bis folgende Grundsätze aufzustellen seien:

1. Die Volksschule ist Sache der Kantone.
2. Der Unterricht ist obligatorisch.

3. Er ist unentgeltlich und konfessionslos für die öffentlichen Primarschulen.
4. Die geistlichen Orden sind ausgeschlossen.
5. Der Bund kann über das Minimum der Anforderungen gesetzliche Bestimmungen erlassen.

In der Schlussabstimmung blieb jedoch der so amendirte Antrag der Kommissonsminderheit gegenüber demjenigen der Kommissionsmehrheit, keine Bestimmung über das Volksschulwesen in die Verfassung aufzunehmen, mit 41 gegen 59 Stimmen in der Minderheit, und es hatte demnach Art. 24 immer noch die schon erwähnte Fassung: „Der Bund ist befugt, eine Universität, ein Polytechnikum und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten".

Eine Woche später stand ein von 49 weitern Mitgliedern mitunterzeichnetes Begehren von Simon Kaiser auf Wiedererwägung des Art. 24 auf der Verhandlungsliste. Diesem Begehren war ein Antrag beigegeben, dem genannten Artikel folgenden Zusatz beizufügen:

„Die Kantone sorgen für obligatorischen und unentgeltlichen Primarunterricht. Derselbe darf geistlichen Orden nicht übertragen werden.

Der Bund kann über das Minimum der Anforderungen an die Primarschule gesetzliche Bestimmungen erlassen."

Der Rat entsprach dem Wiedererwägungsgesuch und gab dem Art. 24 nachstehende Fassung:

„Der Bund ist befugt, eine Universität, eine polytechnische Schule und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten.

Die Kantone sorgen für obligatorischen und unentgeltlichen Primarunterricht.

Der Bund kann über das Minimum der Anforderungen an die Primarschule gesetzliche Bestimmungen erlassen."

Im Ständerat konnte man sich mit den neuen Zusätzen nicht recht befreunden. Namentlich die „Minimalforderungen" begegneten grossen Bedenken, trotzdem der Referent der Kommission, Kappeler, versicherte, die Befürchtung eines Bundesinspektorates sei unbegründet, der Bund könne nur handeln, wenn Klagen einliefen. Er verwarf daher in seiner Sitzung vom 19. Januar 1872 die Alineæ 2 und 3 des nationalrätlichen Entwurfes. Der Nationalrat hielt jedoch in zweiter Beratung (19. Februar 1872) an seinem Beschlusse fest. Nun gab der Ständerat in seiner Sitzung vom 26. Februar 1872 soweit nach, dass er Lemma 2 des nationalrätlichen Beschlusses annahm. Der Nationalrat hielt am Absatz 3 auch jetzt noch fest (28. Februar 1872). Den folgenden Tag verharrte auch der Ständerat bei seinem Beschlusse. Der Nationalrat gab jedoch nicht nach und beschloss am 1. März, dass seine Schlussnahme eine definitive sei. Am 4. März 1872 endlich stimmte

der Ständerat mit 19 gegen 18 Stimmen der nationalrätlichen Fassung zu.

Allein in der Volksabstimmung vom 12. Mai 1872 wurde bekanntlich der Verfassungsentwurf verworfen, weil er den Bedenken der Mehrheit des Volkes und der Kantone hinsichtlich Wahrung ihrer kantonalen Hoheit nicht genügend Rechnung trug. Bundesrat Droz hat im Jahre 1878 die Frage aufgeworfen, wie das Volk gestimmt haben würde, wenn der Schulartikel ihm unabhängig von allem Übrigen vorgelegt worden wäre. Er glaubte annehmen zu dürfen, dass er nicht verworfen worden sei. In Verbindung mit den vielen andern Bestimmungen aber habe er der französischen Schweiz, welche die militärische Zentralisation und die Vereinheitlichung des Rechtes fürchtete, kein genügendes Motiv zur Annahme der Verfassung geboten, während er in den katholisch-konservativen Kantonen die Opposition verstärken geholfen habe.

Nach den Neuwahlen wurde im November 1873 die Revision neuerdings an die Hand genommen.

Der Bundesrat nahm in seinem Verfassungsentwurf von der Aufstellung von Minimalforderungen Umgang und begründete dies in folgender Weise: „Dieser bundesrechtlichen Pflicht der Kantone (zur Befolgung der aufgestellten Grundsätze) gegenüber hielten wir es nun nicht für nötig, in der Verfassung auszusprechen, in welcher Form das entsprechende Recht der Eidgenossenschaft auszuüben sei und von vornherein zu bestimmen, dass durch ein Bundesgesetz das Minimum der Anforderungen an die Primarschule festgestellt werden müsse. Wir haben die Überzeugung, dass in den seltenen Fällen, wo ein Einschreiten des Bundes geboten sein wird, dieses ohne Anleitung einer Gesetzgebung geschehen könne und dass legislatorische Verfügungen im Sinne der gestrichenen Bestimmung leicht zu permanenten Vollziehungsmassregeln führen könnten, welche mit der Seltenheit und Einzelheit der zu beseitigenden Übelstände nicht in dem richtigen Verhältnis ständen.“ Die Kommissionen beider Räte hielten jedoch im wesentlichen an der Fassung des Entwurfs von 1872 fest.

Im Nationalrat nahmen die Beratungen über den Schulartikel wiederum drei Sitzungen in Anspruch (8., 10. und 11. November 1873). Der Ständerat nahm noch einige Veränderungen vor, denen der Nationalrat zustimmte.

Damit sind wir bei der heutigen Fassung des Artikels 27 angelangt. Er lautet:

„Der Bund ist befugt, ausser der bestehenden polytechnischen Schule, eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen.

Die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht, welcher ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen

soll. Derselbe ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgellich.

Die öffentlichen Schulen sollen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung der Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.

Gegen Kantone, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, wird der Bund die nötigen Verfügungen treffen."

In der Volksabstimmung vom 19. April 1874 wurde die neue Verfassung mit 340,199 Ja gegen 198,013 Nein und mit $14^1/_2$ gegen $7^1/_2$ Ständestimmen angenommen.

Da in den nachfolgenden Kämpfen um die Subvention der Volksschule der Streit äusserlich zum grossen Teil sich darum gedreht hat, ob der Schulartikel die Unterstützung der Volksschule durch den Bund gestatte oder verbiete, so ist es wohl angezeigt, hier einen Moment in der Schilderung der Ereignisse anzuhalten und an Hand der Entstehungsgeschichte des Schulartikels festzustellen zu suchen, welchen Sinn und welche Tragweite dieser Bestimmung wenigstens nach der Meinung, die bei der Beratung in der Bundesversammlung und bei der Volksabstimmung über die Verfassung obwaltete, zukommt.

In dem Schulartikel sind zweifellos folgende Forderungen enthalten:

1. Der Primarunterricht ist ausschliesslich Sache der Kantone;
2. er soll unter staatlicher Leitung stehen;
3. er soll genügend sein;
4. der Besuch der Primarschule ist obligatorisch;
5. der Besuch der öffentlichen Primarschule ist unentgeltlich;
6. der Unterricht in der öffentlichen Primarschule darf keinen Anlass zu konfessionellen Beschwerden geben.

Aus der Ablehnung entgegengesetzter Anträge und den Voten der einzelnen Redner ist weiter zu schliessen, dass die vorstehenden Prinzipien nach der Ansicht, die im Jahre 1874 vorherrschte, gesetzlicher Vollziehungsvorschriften nicht bedürfen. Dies hindert jedoch richiger Weise nicht, dass der Bund, wenn er nunmehr solche gesetzliche Vorschriften für nötig erachtet, dieselben erlassen kann. Die heikle Frage ist dabei nur die, wie weit der Inhalt solcher Gesetze gehen darf, ohne gegen die Verfassung zu verstossen.

Und nun die weitere Frage: „Ist nach der Verfassung von 1874 eine Subvention der Volksschule durch den Bund zulässig?"

Die Frage ist unseres Erachtens zu verneinen. Bei Interpretation von Verfassungsbestimmungen soll mehr als bei gewöhn-

lichen Gesetzesbestimmungen auf den historischen Werdegang abgestellt werden. Ist die mit einer Vorschrift verbundene Absicht klar erkennbar und hat der Wortlaut keinen andern Sinn, so soll dieser Wortlaut nicht derart urgirt werden, dass dessen Interpretation mit der Absicht, die der Gesetzgeber mit der Bestimmung verfolgte, in Widerspruch steht.

Nun hat aber in der Tat in den Revisionsjahren 1871—1874 nie die Absicht einer Unterstützung der Volksschule durch den Bund bestanden. Im Jahre 1871 verlangte selbst die wohl am meisten zentralistische Tendenzen verfolgende Eingabe des schweizerischen Lehrervereins keine Subvention im engern Sinne. Was sie verlangte, war mehr eine Oberaufsicht; eine gewisse finanzielle Beteiligung wurde nur in der Form der Errichtung oder Unterstützung von Lehrerseminarien gewünscht, deren Zulässigkeit nach Alina 1 des Art. 27 ausser Zweifel stand.

Lediglich von seite der konservativen Opposition gegen jede Bestimmung über die Volksschule wurde die Befürchtung ausgesprochen, es werden Schulinspektoren aufkommen und es werde die Aufstellung von Forderungen von seite des Bundes schliesslich dazu führen, dass der Bund auch die Lasten mittragen helfen müsse. Derartige Bedenken wurden aber von den Freunden des Schulartikels stets als unbegründet bezeichnet. Bemerkenswert sind in dieser Beziehung vor allem die Worte, die Bundespräsident Schenk in der Sitzung des Nationalrates vom 13. Dezember 1871 [1]) aussprach:

„Die Frage sei nicht (wie Herr Peyer-Imhof behaupte), zu wissen, ob es der Bund oder die Kantone seien, welche von nun an den Primarunterricht zu besorgen hätten. Es handle sich lediglich darum, dem Bunde die Befugnis zu erteilen, Grundsätze in Bezug auf den Volksunterricht aufzustellen, welche die Kantone auszuführen hätten. Dies sei keine übertriebenere Zentralisation als jene, welche von der Annahme gewisser Grundsätze bezüglich der Polizei, der Niederlassung u. s. w. herrühren. Man solle sich auch nicht durch die Furcht vor grossen Aufgaben, welche dem Bunde zufallen könnten, schrecken lassen. Es handle sich gar nicht um ein finanzielles Eingreifen.“

In der gleichen Sitzung stellte Schenk den Antrag: „Der Bund wird in einer vom Gesetze näher zu bestimmenden Weise die Volksschule unterstützen“. Er begründete diesen Vorschlag nach dem genannten Bulletin folgendermassen:

„Jedoch werde die Annahme dieser Grundsätze in verschiedener Beziehung den Kantonen ziemlich bedeutende Ausgaben verursachen. Daher müsse der Bund, wenn er etwas für die Kantone tun wolle,

---

[1]) Bulletin der Verhandlungen der schweizerischen Bundesversammlung über die Revision der Bundesverfassung (Elie Ducommun, Bern) 1871, Seite 490—491.

dazu beitragen, ihnen gute Lehrer heranzubilden. Es sei unerlässlich, dass er hiezu Normalschulen für die Primarlehrer errichte. Ausserdem müsse man ihm die Befugnis lassen, den Kantonen und den Gemeinden in der Erfüllung der Pflichten, welche man ihnen auferlegt hat, zu helfen.

„Man könnte die nötigen Mittel durch die Aufhebung des Privilegs der Eisenbahnen, kraft dessen sie ihr Material zollfrei einführen, beschaffen. Das wäre eine Summe von Fr. 250,000 bis Fr. 300,000 jährlich, welche vom Jahr 1874 an dem öffentlichen Unterrichte gewidmet werden könnte, da von da ab die vom Bund eingegangenen Verpflichtungen aufhören."

Kein einziger der 16 Redner, die im Nationalrat nach Schenk noch sprachen, befürwortete dessen Antrag. Dagegen wurde er von verschiedenen Seiten bekämpft, so namentlich auch von Escher (Zürich), welcher zugleich darauf hinwies, dass eine Botschaft des Bundesrates betreffend die Eisenbahnen, die bisher den zollfreien Eingang ihres Materials genossen, eine entsprechende Vergütung vorsehe, so dass man kaum wissen würde, wo die Mittel zu den zu leistenden Subventionen hernehmen.

In der Abstimmung fielen bei Anwesenheit von 112 Mitgliedern nur 17 Stimmen auf den Antrag Schenk.[1]) Der Verwerfung lag nicht die Ansicht zu Grunde, dass der Antrag Schenk überflüssig sei, weil der Bund ohnehin das Recht zur Unterstützung besitze, sondern man wollte keine Subventionen.

Dass auch der Bundesrat nicht anderer Ansicht war, ergibt sich aus seinem „Bericht an die h. Bundesversammlung über die Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben der Eidgenossenschaft im Hinblick auf die Revision der Bundesverfassung" vom 11. Januar 1872. In dieser Vorlage stellte der Bundesrat ein Budget über die Einnahmen und Ausgaben auf, wie sich diese nach Massgabe der vom Nationalrat in Sachen der Revision der Bundesverfassung im November und Dezember 1871 gefassten Beschlüsse stellen werden. Bei Art. 24 bemerkte er unter Ausgaben: „Die Errichtung einer Universität und anderer höherer Lehranstalten erheischt nach einer approximativen Berechnung einen Kostenaufwand von Fr. 300,000." Von einer Ausgabe zum Zwecke der Subvention der Primarschule sprach er nicht.

Alle weiteren Momente, die für und gegen die Verfassungsmässigkeit der Volksschulsubvention sprechen, hier anzuführen, hätte keinen Zweck. Die wichtigsten derselben sind bei der Schilderung der der Annahme der Verfassung nachfolgenden Vorgänge noch zu erwähnen, die andern mögen jetzt, da die Frage ihre definitive Lösung gefunden hat, beiseite gelassen werden.

---

[1]) So nach dem amtlichen Protokoll, Seite 292; nach dem „Bulletin" erhielt der Antrag 29 Stimmen.

## II. Von 1874 bis 1882.

Am 25. Juni 1874 erhielt der Bundesrat vom Nationalrat den Auftrag, ein Programm für die zur Ausführung der neuen Bundesverfassung nötigen gesetzgeberischen Massregeln und deren Reihenfolge aufzustellen und vorzulegen. Im Oktober gleichen Jahres wurde dieses Programm der Bundesversammlung überreicht. Ein Gesetz betreffend die Ausführung der im Schulartikel liegenden Bestimmungen figurirte in demselben nicht. Trotzdem inzwischen der Zentralausschuss des Lehrervereins die nachstehend zu erwähnende Zuschrift an den Bundesrat gerichtet hatte, wurde das Programm von der Bundesversammlung nicht als lückenhaft befunden.

Anderer Ansicht war man im Schosse des schweizerischen Lehrervereins. Am schweizerischen Lehrertag vom 6.—8. September 1874 in Winterthur referirte Erziehungsdirektor J. C. Sieber über „die notwendigen gesetzgeberischen Konsequenzen der neuen Bundesverfassung in Bezug auf eine wirksame nationale Volksbildung". Seine Ausführungen fasste er in vier Thesen zusammen. Die erste derselben spricht aus, dass Art. 27 der Bundesverfassung ein eidgenössisches Volksschulgesetz erheische, worin die Requisite „genügenden Primarunterrichtes" unzweideutig ausgesprochen würden. Nach der zweiten These soll der Bund die den Anforderungen bezüglich genügenden Unterrichtes entsprechenden kantonalen Schulgesetze genehmigen, „wenn sie überdies:

*a.* unentgeltlichen obligatorischen Unterricht,

*b.* unentgeltliche Lehrmittel gewähren, letztere nötigenfalls mit Bezug von Bundessubsidien".

Die dritte These verlangt eine ständige Kontrolle des Bundes, die vierte Religionsunterricht auf geschichtlicher Grundlage und Genehmigung der bezüglichen Lehrpläne und Lehrmittel durch den Bund.

Die Versammlung ging mit den Thesen nicht durchwegs einig; sie verzichtete jedoch auf eine Beschlussfassung über dieselben und beauftragte den Zentralausschuss, den Bundesrat um beförderliche Vorlage eines eidgenössischen Schulgesetzentwurfes zu ersuchen.

Die bereits erwähnte Zuschrift, die der Zentralausschuss in Vollziehung dieses Beschlusses an den Bundesrat richtete, bezeichnete es als wünschenswert, dass der Bund sichere Normen über:

*a.* das Minimum der Schuljahre, der jährlichen Schulwochen und wöchentlichen Schulstunden;

*b.* eine obligatorische, bis ins Jünglingsalter sich erstreckende Fortbildungsschule;

*c.* das Maximum der Schülerzahl für eine Lehrkraft;

*d.* Beschaffung und Qualität der Lehrmittel;

*e.* die geeigneten Mittel, die schweizerische Jugend überall auch zu körperlicher Gesundheit, Kraft und Gewandtheit zu erziehen;

*f.* ein bestimmtes Mass der Anforderungen an die allgemeine Bildung und die Lehrbefähigung der Lehrer;

*g.* ein Minimum der Lehrerbesoldung;

*h.* die Art, wie der Bund, teils überhaupt, teils speziell mit Bezug auf Alinea 3 in Artikel 27, die Kontrolle über das Schulwesen ausüben werde.

„Man kann sich hiebei nicht verhehlen, fuhr die Zuschrift fort, dass zu einer entschiedenen Hebung des Schulwesens in allen Kantonen auch etwelche finanzielle Nachhülfe von seite des Bundes erforderlich sein werde und zwar um so mehr, wenn nach der Auffassung des Referenten in der Lehrerversammlung zu Winterthur zum unentgeltlichen Primarunterrichte auch die unentgeltliche Verabreichung der Lehrmittel an die Schüler gehört. Wie die Gemeinde Bedürftige unter ihren Bürgern und die Kantone wiederum Bedürftige unter ihren Gemeinden in solchen Dingen unterstützen, so, will es uns scheinen, sollte auch der Bund denjenigen Kantonen hülfreich unter die Arme greifen, welche von sich aus nicht im stande sind, im Erziehungswesen zu leisten, was die Zeit und die Lage unseres Vaterlandes gebieterisch fordern.“

Eine in Langenthal am 22. September 1874 abgehaltene Lehrerversammlung richtete eine ähnliche Petition an den Bundesrat.

Der letztere war jedoch nicht müssig geblieben. Schon am 3. Juni 1874 hatte er sämtlichen Kantonsregierungen unter Hinweis auf Art. 27, Alinea 3, und auf Art. 4 der Übergangsbestimmungen (nach welch letzterer Vorschrift die Kantone verpflichtet waren, innert fünf Jahren die Unentgeltlichkeit des öffentlichen Unterrichtes einzuführen) ein Zirkular folgenden Inhaltes zukommen lassen:

„Um Gewissheit zu erlangen, dass der Primarunterricht in Ihrem Kanton den vorerwähnten Forderungen entspricht, müssen wir Sie einladen, uns hierüber die nötigen Dokumente zukommen zu lassen. Wenn in der einen oder andern Beziehung der Primarunterricht in Ihrem Kanton Lücken aufweist, die unter der Herrschaft der neuen Verfassung nicht mehr vorhanden sein sollen, so müssen wir Sie auffordern, uns anzugeben, in welcher Weise und bis zu welchem Zeitpunkte Sie in der Lage zu sein gedenken, diesem Mangel abzuhelfen.“

Alle Kantone, deren Gesetzgebung nicht bereits den Anforderungen des Art. 27 entsprach, stellten die Revision ihrer Schulgesetze in Aussicht. Die zürcherische Regierung allein fügte die

Bemerkung bei, dass sie übrigens den Erlass eines eidgenössischen Gesetzes erwarte.

Noch bevor die versprochenen kantonalen Gesetzesrevisionen durchgeführt waren und der Bundesrat über die eventuell weiter nötigen Schritte sich hatte schlüssig machen können, erklärte der Nationalrat am 15. Juni 1875 eine Motion erheblich, welche von Herrn Desor und 27 Mitunterzeichnern im Dezember 1874 eingereicht worden war. Dieselbe trug den Wortlaut:

„Der Bundesrat wird eingeladen, Bericht über die Massregeln zu erstatten, die zu ergreifen sind, um die Ausführung des Art. 27 zu sichern, speziell soweit es die Volksschule betrifft."

Nachdem die kantonalen Gesetzesrevisionen durchgeführt waren, richtete das eidg. Departement des Innern am 6. Februar 1877 ein zweites Kreisschreiben an die Kantonsregierungen, in welchem es dieselben zur Einsendung nachbenannter Aktenstücke aufforderte:

1. die pädagogischen und statistischen Berichte des Erziehungsdepartements über die Jahre 1875 und 1876;
2. das allgemeine Programm für den Primarunterricht, wenn ein solches vorhanden war;
3. die Liste der in den Primarschulen benützten Lehrbücher;
4. die seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung vorgenommenen Veränderungen an den Schulgesetzen und Schulreglementen.

Bevor und während das Departement des Innern das eingegangene Material zusammenstellte und verarbeitete, liefen noch zwei weitere Eingaben beim Bundesrat ein, welche den baldigen Erlass eines Schulgesetzes forderten: die eine kam von einer Lehrerversammlung in Brugg vom 24. November 1874, die andere von der tessinischen Gesellschaft der Freunde des Volksunterrichtes (10. September 1877).

Anderseits fasste der Lehrerverein der romanischen Schweiz in seiner Jahresversammlung in Freiburg im September 1877 eine Resolution, die sich gegen den Erlass eines Schulgesetzes aussprach und ein solches überhaupt als verfassungswidrig bezeichnete.

Am 20. November 1877 legte der Vorsteher des eidgenössischen Departements des Innern, Bundesrat Numa Droz, dem Bundesrat einen 150 Seiten starken Bericht über „Artikel 27 der Bundesverfassung und den Primarunterricht in der Schweiz" vor. Dieser Bericht enthielt eine sehr ausführliche Darstellung der Entstehungsgeschichte des Schulartikels, der sich Erwägungen über die Tragweite der über den Primarunterricht angenommenen Verfassungsbestimmungen und die Berichterstattung über die seit Inkrafttreten der letzteren getroffenen Massnahmen anschlossen. Ein viertes Kapitel gab detaillirte Auskunft über den dermaligen

Stand des Primarunterrichtes in der Schweiz mit Beziehung auf die Postulate des Art. 27. Droz konstatirte, dass in den Kantonen guter Wille zur Ausführung des Schulartikels vorhanden sei. Die Ausführung lasse trotzdem in vielen Punkten noch zu wünschen übrig. Die Einmischung des Bundes in das Volksschulwesen könne auf drei Arten geschehen:

1. Im Falle von Rekursen; 2. durch Aufmunterung und Anregung aller Art; 3. durch ein Bundesgesetz. Zuzugeben sei, dass man bei Ausarbeitung des Schulartikels vielleicht nicht an ein Bundesgesetz gedacht habe. Allein, erwiderte Droz gewiss mit Recht, der Bund besitze die Kompetenz, ein Schulgesetz zu erlassen, wenn ihm ein solches zur richtigen Ausführung des Art. 27 notwendig erscheine. Nur im Falle von Rekursen einzuschreiten, sei ungenügend.

Zum Erlass eines Gesetzes aber wäre der dermalige Zeitpunkt wegen der politischen und finanziellen Sorgen, welche die Eidgenossenschaft bedrücken, nicht geeignet. Ob die Kantone den Grundsatz der Unentgeltlichkeit der öffentlichen Schulen ausführen, könne ohne Bundesgesetz geprüft werden. Bezüglich der andern Requisite aber sei eine gesetzliche Regelung angesichts der verschiedenen Verhältnisse in den Kantonen ohnehin eine sehr schwierige. Es bleibe somit zur Zeit am empfehlenswertesten der Weg der Aufmunterung und Anregung verschiedenster Art. Als Mittel zu diesem Zwecke bezeichnete Droz die bereits eingeführten pädagogischen Rekrutenprüfungen, dann aber vor allem auch eine bescheidene Nachahmung des Bureau des öffentlichen Unterrichts in Washington. Es würde dies lediglich die Anstellung eines Beamten beim eidgenössischen Departement des Innern erfordern, welchem die Aufgabe zustände, sämtliche Berichte über die öffentlichen Schulen, Schulpläne u. s. w. zu prüfen und dem Departement über das Ergebnis dieser Prüfung jährlich einen allgemeinen Bericht zu erstatten. Dieser Bericht, der veröffentlicht würde, wäre ein starker Ansporn für die Kantone. Denjenigen Kantonen, welche laut demselben den in Art. 27 aufgestellten Anforderungen nicht gerecht würden, könnte der Bund Bemerkungen und Mahnungen zugehen lassen. Als weitere wirksame Anspornung bezeichnete Droz Aufmunterungen in Form von Subsidien, wie eine solche der permanenten Schulausstellung in Zürich gewährt werde, ferner die Ausschreibung pädagogischer Preisfragen, die Veröffentlichung guter Schulbücher und Lehrmittel, Sendung von Abgeordneten an die nationalen und internationalen Schulausstellungen u. s. w. Der mächtigste und wirksamste Hebel aber zur Reform des Schulwesens wäre die direkte oder indirekte Mitwirkung des Bundes an der Heranbildung der Primarlehrer. Die Kompetenz hierzu läge in Alinea 1 des Art. 27 („andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen"). Das beste wäre in dieser Hinsicht die Gründung eines

eidgenössischen Seminars (école normale) mit je einer Hauptabteilung in der deutschen und in der französischen Schweiz und einer Nebenabteilung im Tessin. Die Kosten wären aber beim derzeitigen Stand der Bundesfinanzen zu hoch und daher würde es sich empfehlen, eine Anzahl Seminarien zur Annahme eines und desselben Lehrprogrammes zu bewegen, wogegen der Bund den Zöglingen beim Austritt für die ganze Schweiz gültige Diplome erteilen würde. Man könnte auch das englische System einführen, nach welchem der Staat an die Lehrerbildungsanstalten für jeden Zögling, der ein staatliches Diplom erhält, eine gewisse Summe ausbezahlen würde.

Zum Schluss prüfte Droz auch die Anregung des Winterthurer Lehrertages auf Statuirung eines Besoldungsminimums für Primarlehrer. Er fand, eine solche Regelung sei wegen der grossen Verschiedenheit der Verhältnisse (Stadt und Land, Gebirg und Ebene) sehr schwierig. Auch könnte ja einem Kanton ein Besoldungsminimum nur dann gestützt auf Art. 27 vorgeschrieben werden, wenn dieser keinen genügenden Primarunterricht erteilen liesse und wenn es dazu erwiesen wäre, dass er wegen zu geringer Besoldungen nicht Lehrer von genügender Tüchtigkeit besitze.

Wiewohl Droz den Erlass eines Bundesgesetzes nicht befürwortete, gab er seinem Berichte dennoch einen bezüglichen Entwurf bei, der in ziemlich allgemein gefassten Bestimmungen Vorschriften enthielt über die Leitung der Schulen, die Organisation und Dauer des Unterrichtes, die Lehrgegenstände und Lehrmittel, die Schulhygiene, das Lehrpersonal und den privaten Primarunterricht.

Er selbst schlug resümirend vor, dass der Bund vorderhand sich folgende Aufgaben stellen möge:

*a.* „das eidgenössische Departement des Innern behufs Ausübung einer wirksamen, doch keineswegs belästigenden Aufsicht über die Vollziehung des Art. 27 besser zu organisiren;

*b.* mit den Rekrutenprüfungen fortzufahren, dabei das System derselben zu verbessern, damit die Ergebnisse ein möglichst getreuer Ausdruck des wirklichen Zustandes seien;

*c.* jährlich einen allgemeinen Bericht über den Zustand des Volksunterrichtes in der Schweiz zu veröffentlichen;

*d.* die Kantone durch verschiedene Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgabe anzufeuern und geeignete Massregeln gegen diejenigen zu ergreifen, welche ihre Aufgabe vernachlässigten;

*e.* ein Minimalprogramm aufzustellen, welches wohlverstanden nur als die äusserste Grenze gelten sollte, die von den durch äussere Verhältnisse am wenigsten in ihrer Geistesentwicklung begünstigten Kindern zu erreichen wäre;

*f.* die Heranbildung tüchtiger Lehrer und Lehrerinnen zu unterstützen, entweder durch Errichtung einer oder mehrerer Normal-

schulen, sobald der Stand der eidgenössischen Finanzen dies gestattet, oder durch Verständigung mit den Direktionen schon bestehender Normalschulen (Art. 27 der Bundesverfassung, erstes Alinea);

*g.* zu prüfen, ob es nicht in jedem Falle angemessen wäre, dass die Lehrer auf der Basis eines von der Bundesbehörde gutgeheissenen Programms ausgebildet würden und Fähigkeitszeugnisse erhielten, welche für die ganze schweizerische Eidgenossenschaft Gültigkeit hätten (Art. 33 der Bundesverfassung)."

Mit Zustimmung des Bundesrates wurde das Droz'sche Gutachten unterm 27. Mai 1878 den Kantonen mit der Einladung überschickt, dasselbe zu prüfen und sodann dem Bundesrat die Bemerkungen mitzuteilen, zu denen sie sich veranlasst finden würden. Die volle Hälfte der Kantone sprach sich zum Teil aus konstitutionellen Bedenken, zum Teil aus praktischen Gründen gegen den Erlass eines Gesetzes aus. Von der andern Hälfte befürwortete nur ein Teil ein gesetzgeberisches Eingreifen des Bundes, während die übrigen sich mit der Zustimmung zu den Resolutionen des Berichtes von Bundesrat Droz begnügten.

Auch der schweizerische Lehrerverein beschäftigte sich an seiner Jahresversammlung in Zürich am 10. September 1878 mit dem Gutachten von Droz. Der Referent, Regierungsrat Dr. Stössel, bezeichnete den Erlass eines Schulgesetzes als dringend notwendig. Unter anderm sollte der Droz'sche Gesetzesentwurf auch in dem Sinne ergänzt werden, dass der Bund in dem Gesetze die Verpflichtung übernehme, den ökonomisch weniger gut situirten Kantonen, die aus der Verbesserung des Volksunterrichts sich ergebenden finanziellen Mehrlasten mittragen zu helfen. Schon vor Erlass des Gesetzes sollte der Bund alljährlich einen Posten in sein Budget aufnehmen zum Zwecke der Unterstützung und Aufmunterung von Bestrebungen der Kantone und Gemeinden auf dem Gebiete des Primarunterrichtes, insbesondere der Lehrerbildung in denjenigen Kantonen, in welchen sie zur Zeit noch zurückstand. Die Furcht, dass der Eifer in den Kantonen und Gemeinden in der Fürsorge für das Schulwesen erlahmen könnte, wenn der Bund sich durch Beiträge an die aus dem Unterrichtswesen sich ergebenden Lasten mittragen helfen würde, erklärte Dr. Stössel als unbegründet. Im Kanton Zürich leiste der Staat seit 1872 bedeutend grössere Beiträge an die Lehrerbesoldungen; dessenungeachtet seien die Gemeindezulagen seither stets gestiegen.

Die Versammlung fasste folgende Resolution: „Der schweizerische Lehrerverein stimmt den Thesen des Herrn Dr. Stössel grundsätzlich zu. Indessen möchte er noch speziell die Fürsorge des Bundes für die Heranbildung der Lehrer als besonders dringlich und förderlich befürworten. Der schweizerische Lehrerverein wird die Frage des eidgenössischen Primarschulgesetzes bis zu

ihrer Lösung als ein ständiges und wichtiges Traktandum betrachten und gibt sich der zuversichtlichen Erwartung hin, für die diesfälligen Bestrebungen in Herrn Bundesrat Droz einen verständnisvollen und energischen Führer zu finden."

Nachdem im Februar 1880 endlich alle Berichte der kantonalen Regierungen eingelaufen waren, erliess der Bundesrat am 3. Juni 1880 eine Botschaft an die Bundesversammlung betreffend die Vollziehung des Art. 27 der Bundesverfassung. Er teilte in derselben die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht, welche gegen den Erlass eines Gesetzes geltend gemacht worden waren, verzichtete aber auf die Vorlage eines Gesetzentwurfes, weil zur Zeit wenig Hoffnung auf Annahme eines solchen durch das Volk bestehe. Um aber dem Erlass eines Gesetzes durch eine möglichst gründliche Erforschung der für ein solches in Betracht kommenden tatsächlichen Verhältnisse eine notwendige Grundlage zu schaffen, schlug er nachstehenden Bundesbeschluss vor:

„1. Der Bundesrat wird beauftragt, durch das Departement des Innern die zur Vollziehung des Art. 27 der Bundesverfassung nötigen Erhebungen über das Schulwesen der Kantone zu machen und für die regelmässige und fortlaufende Sammlung, Zusammenstellung, Verarbeitung und Veröffentlichung der Ergebnisse zu sorgen.

Um das statistische Bureau in den Stand zu setzen, den ihm zufallenden Anteil an dieser Aufgabe zu erfüllen, wird dem Direktor desselben ein Adjunkt beigegeben. Letzterer bezieht eine Besoldung von Fr. 4500 bis Fr. 5000. Die Obliegenheiten dieser Amtsstelle werden durch ein besonderes Regulativ des Bundesrates geordnet.

2. Die Kantone sind verpflichtet, dem Bundesrate und seinen Organen über die im Art. 1 genannten Verhältnisse, gemäss den gestellten Fragen und innerhalb der in angemessener Weise gestellten Fristen, jederzeit die erforderlichen Angaben zu liefern."

Die zur Prüfung des Entwurfes niedergesetzte nationalrätliche Kommission teilte sich in drei Gruppen: Die eine derselben war mit dem bundesrätlichen Entwurf einverstanden, nur wünschte sie, dass statt des Adjunkten des Direktors des statistischen Bureau ein besonderer Erziehungssekretär dem Departement des Innern beigegeben werde. Der zweiten Gruppe ging der Entwurf zu wenig weit, sie verlangte Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat mit dem Auftrage, in Ausführung des Art. 27 einen Gesetzesvorschlag zu bringen. Die dritte Gruppe war gegen den Vorschlag des Bundesrates sowohl als denjenigen der ersten zwei Gruppen, weil Art. 27 keine solchen Vollziehungsbestimmungen erfordere. Schliesslich einigten sich die ersten zwei Gruppen und schlugen als Kommissionsmehrheit die Anstellung eines Erziehungssekretärs mit Fr. 6000 Besoldung vor.

Der Nationalrat beriet die Vorlage in den Sitzungen vom 26. und 27. April 1882. Während der Beratungen legte Bundesrat Schenk den Mitgliedern der Kommissionsmehrheit konfidenziell ein von ihm ausgearbeitetes Programm des eidgenössischen Departements des Innern pro 1882—1884 für Vollziehung des Art. 27 der Bundesverfassung vor. Schenk untersuchte in dieser Schrift, was unter „genügendem" Primarunterricht, unter dem Obligatorium u. s. w. zu verstehen sei, und gelangte auf Grund dieser Untersuchung zu dem Schlusse, dass eine richtige Ausführung des Artikels 27 ohne Aufstellung gesetzlicher Bestimmungen, welche denselben näher interpretiren, nicht möglich sei. Als nötige Vorbereitung für die praktische Durchführung des Schulartikels bezeichnete er in erster Linie die genaue Ermittlung der entsprechenden Schulzustände in den Kantonen. Da in dieser Hinsicht die Landesausstellungskommission für 1883 bereits mit Enqueten beschäftigt war, glaubte Schenk, dass diese mehr statistische Vorarbeit bis Ende 1883 beendigt sein könne. Hierauf sollten zwei Gesetze erlassen werden: das eine sollte die ausschliesslich staatliche Leitung und die Konfessionslosigkeit der Schule behandeln, das andere Obligatorium, die Unentgeltlichkeit und genügenden Primarunterricht. Diese Vorbereitungen sowie die nachherige Vollziehung würden die Anstellung eines neuen Beamten mit mindestens Fr. 5000 Besoldung beim Departement des Innern erforderlich machen.

Die Frage der Subvention der Volksschule durch den Bund berührte Schenk in seinem Exposé nur kurz und in vorsichtiger Weise. Er führte aus, dass ein Kanton und dessen Gemeinden unter Umständen beim besten Willen den an sie gestellten Anforderungen nicht entsprechen könnten, weil sie ökonomisch nicht kräftig genug seien. In solchen Fällen werde der Bund mit seinen finanziellen Mitteln den Kantonen zur Seite stehen müssen. Der Bund habe diese Methode auf allen Gebieten, wo er von den Kantonen mit grössern Ausgaben verbundene Leistungen und Fortschritte verlangt habe, mit bestem Erfolg angewendet. Er müsse von derselben auch im Schulwesen Gebrauch machen und „die nötigen Verfügungen" durch „die nötigen Beiträge" unterstützen. Eine richtige Regulirung bezüglich Begrenzung, Bemessung und Verwendung solcher Beiträge dürfte nicht als allzu schwierig sich erweisen. Vielleicht wäre dem Bunde und der Sache am besten gedient, wenn ein grosser „schweizerischer Volksbildungsverein" da wäre, der es sich zur Aufgabe machen würde, die Durchführung des obligatorischen, unentgeltlichen, genügenden Primarunterrichts in der Schweiz zu ermöglichen und zu fördern, und dessen Bestrebungen der Bund durch ansehnliche jährliche Beiträge unterstützen könnte, ähnlich wie er dies für Kunst, Wissenschaft, Handel und Gewerbe und Landwirtschaft tue.

Dieses Progamm Schenk kam ungewollt auch dem Vertreter der Kommissionsminderheit in die Hände, der nun im Rate den Antrag der Kommissionsmehrheit als den Anfang der Ausführung des weitgehenden Programms heftig bekämpfte. Allein schliesslich ging der Antrag der Mehrheit der Kommission mit der überraschenden Mehrheit von 86 gegen 30 Stimmen durch.

Die Mehrheit der ständerätlichen Kommission beantragte Zustimmung zum Beschlusse des Nationalrates; die Minderheit erklärte, der Erziehungssekretär stehe offenbar mit der ganzen im Schenk'schen Programm und in demjenigen, welches eine vom 15. bis 20. Mai 1882 in Bern tagende Konferenz von Fachmännern aufgestellt hatte, in Sicht gestellten voluminösen Gesetzgebung in solch innigem Zusammenhang, dass der Bundesbeschluss, welcher die neue Stelle schaffen solle, nur das erste Glied einer zusammenhängenden Serie von gesetzgeberischen Akten über das Erziehungswesen bilden werde. Da die Minderheit ein Schulgesetz nicht wolle, so könne sie auch für die erste Etappe desselben, den ständigen Erziehungssekretär, nicht stimmen. Nach zweitägiger Debatte drang auch hier am 14. Juni 1882 der Antrag der Mehrheit der Kommission durch, wenn auch nur mit Mühe. Auf den ersten Artikel des nachstehend wiedergegebenen Bundesbeschlusses fielen 21 Ja und 19 Nein, auf den zweiten 19 Ja und 17 Nein und auf den Beschluss als Ganzes 22 Ja und 19 Nein. Der Bundesbeschluss lautete:

„1. Der Bundesrat wird beauftragt, unverzüglich durch das Departement des Innern die zur vollständigen Vollziehung des Art. 27 der Bundesverfassung und zum Erlasse bezüglicher Gesetzesvorlagen nötigen Erhebungen über das Schulwesen der Kantone zu machen.

2. Zur Erfüllung dieser Aufgabe wird dem Departemente ein eigener Sekretär mit einer Besoldung bis auf Fr. 6000 beigegeben, dessen Obliegenheiten durch ein besonderes Regulativ des Bundesrates geordnet werden.

3. Der Bundesrat ist beauftragt u. s. w.

Dass die Vorlage das Referendum werde bestehen müssen, war vorauszusehen. Nach der Publikation des Beschlusses eröffnete die Gegnerschaft, die sich vor allem aus der katholischen und protestantischen Orthodoxie rekrutirte, eine lebhafte Agitation gegen den „Schulvogt", wie der vorgesehene Erziehungssekretär nun allgemein genannt wurde. Innert nützlicher Frist wurden Referendumsbegehren mit zusammen 181,000 Unterschriften der Bundeskanzlei übermittelt. Die Abstimmung wurde auf den 26. November 1882, den Konraditag, angesetzt. Vor derselben wurde von Freund und Gegner mit der grössten Hitze gekämpft. Die Zahl der Vorträge, Volksversammlungen, Broschüren und Flugblätter war eine ausnahmsweis grosse. Auch die Bundesräte Schenk

und Droz gingen unter das Volk, um dasselbe über den wahren Sinn und die Tragweite der Vorlage zu belehren. Allein ihre Anstrengungen waren vergeblich. Die Abstimmung brachte dem „Schulvogt“ eine schwere Niederlage. 318,000 Bürger sprachen sich gegen denselben aus und nur 172,000 dafür. Einzig die Kantone Solothurn, Baselstadt, Thurgau und Neuenburg lieferten annehmende Mehrheiten; alle andern Kantone verwarfen, Zürich z. B. mit 37,700 gegen 20,500 Stimmen.

Man hat sich namentlich in neuester Zeit vielfach gewundert, dass das Schweizervolk im Jahre 1882 wegen des bescheidenen Schulsekretärs sich so sehr habe aufregen lassen und denselben mit so überwiegendem Mehr abgelehnt habe. Man hat die Erklärung hiefür vielfach darin gesucht, dass die Führer der Opposition das Volk durchaus irregeführt hätten. Allein dies ist nur zum geringen Teil richtig. Die schwere Niederlage des Schulsekretärs hatten die Freunde der Vorlage in nicht geringem Masse ihrer eigenen Schuld zuzuschreiben. Es war eine grosse politische Unklugheit, zu der Zeit, da das Volk ohnehin mit Misstrauen an die Vorlage herantrat, in der bereits erwähnten Berner Konferenz von Fachmännern den Inhalt eines eventuellen künftigen Schulgesetzes bis in alle Einzelheiten durchzuberaten und festzusetzen. Die zweite Ungeschicklichkeit, die auch Bundesrat Droz in seinem am 11. Oktober 1882 in La Chaux-de-Fonds gehaltenen Vortrage tadelte, bestand in der unzeitigen Publikation des auf dem Ergebnis der genannten Konferenz fussenden Schenk'schen Programms. Damit war die Annahme der Gegner, dass der Schulsekretär nur der Anfang einer ganzen Reihe von gesetzgeberischen und vollziehenden Akten sei, nur zu gerechtfertigt, ja sie wurde durch die Abstimmungsvorlage selbst als richtig dokumentirt, indem diese, wie wir gesehen, in Art. 1 ausspricht, dass die Anstellung des Schulsekretärs zu dem Zwecke erfolge, um die zum Erlass von Schulgesetzvorlagen nötigen Erhebungen über das Schulwesen der Kantone zu machen. Die Abstimmung vom 26. November 1882 war daher in Wirklichkeit nicht eine Abstimmung über die Anstellung des Schulsekretärs, sondern eine Entscheidung über das Programm Schenk.

## III. Von 1882 bis 1893.

Wenn jedoch die Gegner jeder Einmischung des Bundes gehofft hatten, mit dem Volksentscheide vom 26. November 1882 sei die eidgenössische Volksschulfrage für immer aus der Welt geschafft, so täuschten sie sich. Politische Postulate, deren innere Berechtigung aus der ganzen Entwicklung des Staatswesens sich herauslesen lässt, können weder durch entgegenstehende Verfassungsbestimmungen, noch durch negative Volksentscheide dauernd unterdrückt werden. Sie kommen mit grösster Hartnäckigkeit immer und immer wieder, bis sie schliesslich doch durchdringen. Zu diesen

Postulaten gehört auch die Forderung, dass der immer kräftiger werdende Bund einen Teil der mit der Fürsorge für die allgemeine Volksbildung verbundenen schweren Lasten der Kantone auf seine Schultern nehme.

Die Folge des deutlichen Volksentscheides war nun freilich, dass die Rufe nach einer direkten Fürsorge des Bundes für die Volksschule verstummten, und zwar für ein volles Jahrzehnt.

Allein dieses Dezennium blieb nicht unfruchtbar. Die Arbeit, die dem Erziehungssekretär zugedacht gewesen war, wurde doch erfüllt, nur auf einem andern Wege, gegen den auch die Gegner nichts einwenden konnten. Schon in der Dezembersession 1881 hatte die Bundesversammlung einen Kredit von Fr. 30,000 zur Herstellung und Herausgabe einer Statistik über das Unterrichtswesen in der Schweiz bewilligt, in der Meinung, dass deren Hauptresultate an der schweizerischen Landesausstellung in Zürich im Jahre 1883 auf graphischem und kartographischem Wege zur Veranschaulichung gelangen sollten. Mit welch unermüdlichem Fleisse und mit welchem Erfolge der damalige zürcherische Erziehungssekretär J. C. Grob dieses Werk durchführte und nachher in dem vom Bund subventionirten Jahrbuch des Unterrichtswesens fortführte, ist vom nunmehrigen Redaktor des letztern, Staatsschreiber Dr. A. Huber, im letzten Jahrgang des Jahrbuches (1900, Seite 49 ff.) geschildert worden.

Weil der Bund den Kantonen auf dem Gebiete der Volksschule nicht helfend zur Seite stehen durfte, begann er nun andern Zweigen des Unterrichtswesens seine Hülfe angedeihen zu lassen.

In den Jahren 1883 bis 1893 erfolgten in kurzer Aufeinanderfolge die Bundesbeschlüsse und Bundesgesetze über Subventionirung des gewerblichen, des kaufmännischen, des landwirtschaftlichen Bildungswesens und der Koch- und Haushaltungsschulen.

Alle diese Zweige der modernen Berufsbildung sind in der Verfassung von 1874 nirgends erwähnt. Die Verfassungsmässigkeit der Unterstützung derselben wurde gestützt auf Artikel 2 („Der Bund hat zum Zweck . . . Beförderung ihrer [sc. der Eidgenossen] gemeinsamen Wohlfahrt"). Die Zulässigkeit einer derartigen Berufung auf einen blossen Programmartikel ist etwas zweifelhaft; sie kann allenfalls noch anerkannt werden mit der Einschränkung auf den Fall, dass der Bund trotz der Subventionen im stande ist, die ihm durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen, und unter der Voraussetzung, dass er sein Kontrollrecht nur so weit ausübe, als dies zur Überprüfung der richtigen Verwendung des Geldes notwendig ist. Wenn auch freilich hieraus ein Schluss per analogiam auf die Verfassungsmässigkeit der Volksschulsubvention deshalb nicht zulässig war, weil die Bundesverfassung in einem Spezialartikel (Art. 27) besondere Bestimmungen über das Volksschulwesen aufgestellt hat, so hatte doch das stete An-

wachsen der an die Berufsbildung geleisteten Bundessubventionen zur Folge, dass zahlreiche Bürger diese juristische Unterscheidung als eine Spitzfindigkeit empfanden und der Anschauung Ausdruck verliehen, dass die Volksschule ebensogut Anspruch auf Unterstützung habe oder haben sollte, wie die weniger wichtigen Berufsbildungsschulen.

Diesen Gedanken sprach zum erstenmal im Jahre 1888 Sekundarlehrer Christian Gass in einem Vortrage im Schosse der Basler Lehrerschaft deutlich aus. Er verlangte, dass der Bund vor allem die unter verschiedenen ungünstigen Verhältnissen leidenden Gebirgskantone unterstütze. — Kurze Zeit später richtete der Zentralausschuss des schweizerischen Lehrervereins auf Anregung der zürcherischen Schulsynode an das eidgenössische Departement des Innern das Gesuch, es möchten wenigstens diejenigen Fortbildungsschulen und Rekrutenausbildungskurse, in welchen Unterricht in der Vaterlandskunde erteilt werde, in ähnlicher Weise unterstützt werden, wie die gewerblichen Fortbildungsschulen.

Am 13. März 1892 fand in Bern eine grössere Versammlung bernischer Lehrer statt. Diese beschloss, den Zentralausschuss des Schweizerischen Lehrervereins aufzufordern, die Frage der Unterstützung des Volksschulwesens durch den Bund unter Zuzug geeigneter Persönlichkeiten zu prüfen und das weitere beförderlich zu veranlassen. Der Zentralausschuss gab dieser Anregung Folge und richtete unterm 20. Oktober 1892 an die Bundesversammlung eine Denkschrift mit der Bitte, es möge dieselbe den Bundesrat beauftragen, Bericht und Antrag zu hinterbringen, ob nicht durch eine Subvention des Volksschulwesens die Kantone instand gesetzt werden könnten, für einen wirklich genügenden Primarunterricht zu sorgen. Vor und nach Einreichung der Denkschrift liefen bei der Bundeskanzlei noch eine Reihe ähnlicher aus Lehrerkreisen stammenden Petitionen ein.

Eigentlich in Fluss kamen die Bestrebungen für die Volksschulsubvention erst wieder mit der Motion Curti. Am 20. Juni 1892 reichte der bekannte Soziologe Theodor Curti mit neun Kollegen dem Nationalrat folgende Motion ein:

„Der Bundesrat wird eingeladen, zu untersuchen und darüber Bericht und Antrag einzubringen:

1. ob nicht zur Ausführung der Bestimmung des Art. 27 der Bundesverfassung, welche genügenden Primarunterricht vorschreibt, die Kantone vom Bund finanziell unterstützt werden sollen, und
2. ob nicht durch das Mittel der Bundesbeiträge auch die Unentgeltlichkeit der Lehrmittel und Schulmaterialien für den Primarunterricht einzuführen sei.“

Gerade mit grosser Begeisterung wurde diese Motion weder in der Bundesversammlung, noch im Volke aufgenommen. Die

Kundgebungen zu Gunsten derselben stammten fast ausschliesslich aus Lehrerkreisen. Der Nationalrat trat im Dezember 1892 noch nicht auf deren Behandlung ein, und in der Märzsession 1893 verschob er ihre Erledigung auf die Junisession.

In wohldurchdachtem, begeisterndem Vortrage, der geschickt den verschiedenen gefährlichen Klippen auswich, welche die Diskussion auf eine falsche Bahn hätten bringen können, begründete Curti am 3. Juni 1893 seine Motion. Er führte aus, das Volk habe den Schulsekretär verworfen, weil die Vorlage zu bureaukratisch und die Aussicht auf zwei Gesetzesvorlagen nicht gerade verlockend gewesen sei. Allein damit sei nicht gesagt, dass man nun für alle Zeit auf eine volle Ausführung des Art. 27 verzichten müsse. Die Motion bezwecke eine Lösung, die nicht mehr breite Schichten der Bevölkerung verletze. An der konfessionellen Frage werde jetzt besser nicht gerüttelt, zumal sich die Zustände dank dem Art. 27 seit 1874 bedeutend gebessert haben. Wichtiger im Augenblick und leichter zu vollbringen sei die Durchführung des „genügenden" Primarunterrichtes. In verschiedenen Kantonen müsse der Primarunterricht, wie er zur Zeit gegeben werde, als ungenügend bezeichnet werden. Vielerorts sei die Zahl der Lehrer und die Höhe ihrer Besoldungen zu gering; zahlreiche Schulhäuser entsprechen nicht den hygienischen Anforderungen, die man an sie stellen müsse. Es fehle weiter an guten Lehrmitteln. Es wäre nun wohl an der Zeit, dass die unentgeltliche Abgabe der Lehrmittel und Schulmaterialien möglichst überall durchgeführt werde, auch wenn die Bundesverfassung dies nicht verlange. Die Fortbildungsschulen als Ergänzung der Volksschule und Vorbereitung für die verschiedenen Berufsschulen wären ebenfalls der Bundesunterstützung wert. Der Turnunterricht lasse mancherorts zu wünschen übrig, weil es an den Mitteln für Beschaffung der nötigen Geräte und für Errichtung von Turnhallen gebreche. — Die Motion bezwecke nicht, dass der Bund mit rauher Hand in die organische Entwicklung des Schulwesens in den Kantonen und Gemeinden sich einmische. Aber wenn er statt eidgenössischer Schulgesetze ein Subventionsgesetz erlassen würde, wie er dies insbesondere für Landwirtschaft, Handel und Gewerbe getan habe, dann liesse sich ohne grosse Hindernisse Erspriessliches leisten.

Die Kantone könnten z. B. berechtigt erklärt werden, zum Bund zu kommen, eine der bezeichneten Lücken zu nennen und zu sagen: Hier fehlt es bei uns noch, da haben wir die Mittel nicht, wir sind noch zurück in der Bezahlung der Lehrer, in der Errichtung von Schulhäusern u. s. w. Für den Anfang könnte man sich vielleicht darauf beschränken, nicht allen, sondern nur denjenigen Kantonen Subventionen zu gewähren, die ihrer am dringendsten bedürfen. Bezüglich der Kontrolle des Bundes lägen bereits Präzedenzfälle vor. Bei Anwendung der gewerblichen

Kredite lasse der Bund die Gewerbeschulen, Gewerbemuseen u. s. w. durch Experten untersuchen und sich darüber Bericht erstatten, ob die Bundesgelder richtig verwendet werden. Ähnlich könnte man bei der Subvention der Volksschule verfahren. Die konstitutionelle Berechtigung des Bundes zur Subvention liege in Art. 2 der Bundesverfassung; ein Verbot der Unterstützung aus Art. 27 herauszulesen sei eine formalistische Spitzfindigkeit. In dem Recht des Bundes, von den Kantonen genügenden Primarunterricht zu verlangen, liege auch die Befugnis, ihnen bei der Erfüllung dieser Pflicht mitzuhelfen.

An der nachfolgenden Diskussion, welche die Sitzungen vom 6. und 7. Juni ausfüllte, beteiligten sich dreizehn Redner. Neun von denselben, darunter auch Jeanhenry, Gobat und Bundesrat Schenk — letzterer sowohl als Vertreter des Bundesrates als auch in eigenem Namen — erklärten, eine Subvention der Volksschule sei nur möglich, wenn man Art. 27 der Bundesverfassung revidire. Gerade die genannten drei Redner waren deswegen nicht etwa Gegner der Subvention, sondern sie wünschten nur, dass das Ziel auf dem Wege der Verfassungsrevision angestrebt werde. Schenk äusserte persönlich noch den Wunsch, dass bis zur durchgeführten Revision des Schulartikels der Bund sich wenigstens die Sorge für die Fortbildungsschule angelegen sein lasse, was ihm ja erlaubt sei, da keine bezügliche Spezialbestimmung in der Bundesverfassung existire. Schliesslich wurde die Motion in der nachstehenden von Steiger vorgeschlagenen, abgeänderten Fassung mit 81 gegen 35 Stimmen, welch letztere auf den Ablehnungsantrag fielen, angenommen:

„Der Bundesrat wird eingeladen, zu untersuchen und darüber Bericht und Antrag einzubringen, ob nicht zur Ausführung der Bestimmung des Art. 27 der Bundesverfassung, welche genügenden Primarunterricht vorschreibt, nach Massgabe des Standes der Bundesfinanzen, die Kantone vom Bunde finanziell unterstützt werden sollen".

## IV. Von 1893 bis 1902.

Bundesrat Schenk, Chef des Departements des Innern, unterzog sich unverzüglich dem erhaltenen Auftrage. Schon im Oktober 1893 wurde ein von ihm ausgearbeiteter Entwurf eines Subventionsgesetzes bekannt gegeben. Dieser Entwurf hatte ungefähr folgendes zum Inhalt: Der Bund kann den Kantonen zum Zwecke ihrer Unterstütung in der Sorge für genügenden Primarunterricht Beiträge für nachstehende acht Zwecke leisten:

1. Bau neuer Schulhäuser;
2. Errichtung neuer Lehrstellen infolge von Trennung zu grosser Klassen;

3. Beschaffung von Lehr- und Veranschaulichungsmitteln;
4. unentgeltliche Abgabe von Schulmaterialien an die Schulkinder;
5. Versorgung von Schulkindern während der Schulzeit mit Speise und Kleidung;
6. Ausbildung von Lehrern;
7. Aufbesserung von Lehrerbesoldungen;
8. Einrichtung von Turnplätzen.

Für die nächsten fünf Jahre werden in das eidgenössische Budget für diesen Zweck jährlich Fr. 1,200,000 eingestellt. Später kann diese Summe auf dem Budgetwege erhöht werden. Die Verteilung des gesamten Bundesbeitrages geschieht in der Weise, dass jedem Kanton nach Massgabe seiner Wohnbevölkerung und ökonomischen Leistungsfähigkeit ein bestimmter Jahreskredit zugeschieden wird. Rücksichtlich der verschiedenen Leistungsfähigkeit werden die Kantone in drei Klassen eingeteilt. Der I. Klasse gehören an die Kantone Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Zürich, Waadt, Glarus, Schaffhausen und Zug; diese erhalten 30 Rappen auf den Kopf der Wohnbevölkerung. Zur II. Klasse gehören Solothurn, Appenzell A.-Rh., Bern, Basel-Land, Obwalden, Thurgau, Luzern, St. Gallen, Aargau, Graubünden und Freiburg; diese erhalten 40 Rappen per Kopf. Die III. Klasse endlich umfasst die Kantone Nidwalden, Uri, Schwyz, Appenzell I.-Rh. Wallis und Tessin; diese erhalten 50 Rappen per Kopf. Kein Kanton ist gezwungen, eine Subvention anzunehmen; er muss vielmehr, um eine solche zu erlangen, ein Gesuch einreichen, welchem er beizugeben hat: eine Aufstellung über die vom Kanton und von den Gemeinden in den letzten fünf Jahren für die öffentliche Primarschule aufgewendeten Summen, einen Plan für die beabsichtigte Verwendung der Bundessubvention in der nächsten fünfjährigen Periode und eine detaillirte Darlegung der beabsichtigten Verwendung des Bundesbeitrages im nächsten Rechnungsjahr. Der Bund prüft diese Aufstellungen; er wacht auch darüber, dass die Gelder den genehmigten Voranschlägen entsprechend verwendet werden. Beiträge, welche nicht die genehmigte Verwendung gefunden haben, sind der Bundeskasse zurückzuzahlen. Alle bezüglichen Beschlüsse fasst der Bundesrat; die Bundesversammlung ist Rekursinstanz. Die Vorbereitung der Beschlüsse des Bundesrates liegt unter der Leitung des Departements des Innern einer vom Bundesrat auf je dreijährige Amtsdauer zu ernennenden Kommission von sieben Mitgliedern ob, welche die Befugnis hat, mit den kantonalen Erziehungsbehörden in Verbindung zu treten, Auskunft zu verlangen, Bemerkungen zu machen und Wünsche anzubringen.

Mit grösstem Interesse trat begreiflicherweise die schweizerische Lehrerschaft an das Studium der Vorlage Schenks heran. Der Zentralausschuss des schweiz. Lehrervereins setzte sie als

Diskussionsthema auf die Traktandenliste für den vom 1.—3. Juli 1894 in Zürich stattfindenden Lehrertag fest. Aus allen Gauen der Schweiz eilten die Lehrer nach Zürich; die Versammlung zählte 2400 Anwesende. Auch Bundesrat Schenk liess es sich nicht nehmen, die Ansichten und Wünsche der Lehrerschaft persönlich anzuhören. Der Hauptreferent Dr. Largiadèr aus Basel empfahl, der Schenk'schen Vorlage nicht zuzustimmen. Er ging davon aus, der Bund sei berechtigt, Subventionen zu leisten, aber nur an solche Kantone, welche einen ungenügenden Primarunterricht aufweisen und auch an diese nur dann, wenn die Ursache der unzureichenden Leistung der Primarschule in unzureichenden Mitteln des betreffenden Kantons liege. Indem die Schenk'sche Vorlage alle Kantone subventioniren wolle, gehe sie über das Ziel hinaus und verstosse zugleich gegen die Bundesverfassung. Ferner fand er, dass die vorgesehene Verteilung der Subventionen eine willkürliche sei und einer prinzipiellen Grundlage entbehre, wodurch sie den sogenannten „Beutezug" veranlasst habe. In dritter Linie führte Dr. Largiadèr gegen die Vorlage an, dass die Subventionen nach der Art der Vorlage eine wesentliche Hebung der Leistungen der Volksschule kaum zur Folge haben würden.

Der französische Referent Gavard stand dem Schenk'schen Entwurfe wohlwollender gegenüber. Er äusserte lediglich einige Bedenken bezüglich der vorgesehenen siebengliedrigen Kommission und gab der Erwartung Ausdruck, dass diese nicht in bureaukratische Reglementirerei verfalle und nicht durch Zwang, sondern durch Überzeugung der kantonalen Behörden zu ihrem Ziele zu gelangen suche. Die Versammlung stimmte den Thesen von Dr. Largiadèr nicht zu, sondern nahm eine der Schenk'schen Vorlage zustimmende Resolution an.

Als Gegenzug gegen den Schenk'schen Entwurf erschien im Mai 1894 von konservativer Seite her die sogenannte „Zollinitiative". Nach derselben sollte der Bund jedem Kanton jährlich ohne irgend welche Zweckbestimmung aus seinen (Zoll-) Einnahmen Fr. 2 per Kopf der Wohnbevölkerung abgeben. Der Kampf gegen diesen „Beutezug" nahm zunächst alle Kräfte in Anspruch. Nachdem er in der Abstimmung vom 4. November 1894 mit einer vollständigen Niederlage der Initiative geendigt hatte, glaubten die massgebenden politischen Kreise, den durch diese Abstimmung entstandenen patriotischen Zug vor allem zur Ausführung der Zentralisation des Militärwesens benützen zu sollen. Allein die Militärvorlage unterlag bekanntlich.

Erst am 5. Juli 1895 kam der Schenk'sche Vorschlag im Bundesrate zur Beratung. Wie aus seinen hinterlassenen Notizen sich ergibt, wandte Schenk bei Begründung seines Entwurfes das Hauptaugenmerk auf die konstitutionelle Frage. Seit dem Jahre 1893 hatte er diesbezüglich seine Meinung geändert. Jetzt vertrat er die Ansicht, die Subventionirung sei verfassungsgemäss und

zwar deshalb, weil die Bundesverfassung in Alinea 2 des Art. 27 eine Mitwirkung des Bundes bei der Fürsorge für den Primarunterricht nicht verbiete. Allein diese Ansicht ist zweifellos eine unrichtige, denn darüber besteht kein Zweifel, dass in Alinea 2 von Art. 27 sowohl das Wort „Kantone" wie das Adjektiv „genügend" zu betonen sind, mit andern Worten, dass in diesem Alinea zwei Forderungen liegen, nämlich:

1. dass die Primarschule ausschliesslich Sache der Kantone sei, und
2. dass der Primarunterricht genügend sei.

Des weitern führte Schenk an, der Bund habe in praxi das schon getan, was das neue Gesetz nur sanktioniren wolle; er habe nämlich den kantonalen Volksschulen schon mehrfach Subsidien gewährt zur Anschaffung von Abbildungen von Vögeln und Schwämmen und durch Herstellung einer Schulwandkarte der Schweiz. Niemand habe dagegen opponirt und gesagt, die Sorge für den Primarunterricht sei nur Sache der Kantone. Der Bund aber habe sich das Recht zu jenen Subventionen konstruirt aus Art. 2 der Bundesverfassung; auf diese Bestimmung könne man sich also auch jetzt berufen. Allein auch diese Argumentation scheint nicht stichhaltig, denn aus den wenigen, gelegentlichen, den Bund in keiner Weise für die Zukunft bindenden Unterstützungen kann richtigerweise kein so weitgehender Schluss auf die Verpflichtung des Bundes zu jährlichen, in die Millionen sich belaufenden Subventionen gezogen werden. — In letzter Linie wies Schenk darauf hin, dass freilich nicht jede wie immer geartete Subvention verfassungsgemäss sei, sondern eine solche, welche die Kantone nicht annehmen müssen und an welche kein Einmischungsrecht des Bundes in die kantonalen Volksschulen geknüpft sei. Der vorliegende Entwurf entspreche diesen Voraussetzungen.

Der Bundesrat stimmte den Ausführungen von Schenk zu. Das Resultat der Diskussion war der Subventionsgesetzentwurf, welcher das Datum des 5. Juli 1895 trägt (zu vergleichen Anhang I). Derselbe stimmt fast wörtlich mit der Schenk'schen Vorlage überein; die einzige materielle Abweichung von letzterer besteht darin, dass der neue Entwurf die dem Departement des Innern beigegebene siebengliedrige Kommission nicht mehr vorsieht. — Schenk wurde mit der Ausarbeitung der Botschaft an die Räte beauftragt.

Allein drei Tage später wurde dieser verdiente Magistrat, der sich der schweizerischen Volksschule mit seltener Hingebung und Ausdauer angenommen, infolge eines Unglücksfalles plötzlich aus dem Leben gerissen.

Das Departement des Innern übernahm nun Bundesrat Ruffy. Da sich Ruffy seiner Zeit bei Behandlung der Motion Curti im Nationalrat in einem der Subvention günstigen Sinne ausgesprochen

hatte, durfte man hoffen, er werde sich des Vermächtnisses Schenks liebevoll annehmen, um so mehr, als jetzt die Jahre bedeutender Überschüsse der eidgenössischen Staatsrechnung begonnen hatten.

Allein die Freunde der Subventionirung warteten vergebens auf die Botschaft des Bundesrates.

Im Frühjahr 1896 begann vorab die Lehrerschaft ungeduldig und missmutig zu werden. Die Sektion Bern des schweizerischen Lehrervereins und die bernische Schulsynode regten den Weg der Initiative für die Bundessubvention an und unterbreiteten der Delegirtenversammlung zu Luzern (6. Juni 1896) einen bezüglichen Entwurf. Die Mehrheit der Delegirten fand jedoch den Weg der Verfassungsrevision, den eine Initiative notwendigerweise beschreiten müsste, zu lang und unsicher. Da die wichtigen Gesetze über das Rechnungswesen der Eisenbahnen und über die Bundesbank in Bälde zur Abstimmung kommen sollten, schienen die Aussichten für eine Initiative im gegenwärtigen Momente so wie so nicht günstig. Die Delegirtenversammlung beschloss daher, die Anhandnahme der Initiative bis nach Erledigung der genannten beiden grossen Fragen zu verschieben und sich zunächst mit einer erneuten Eingabe an die Bundesversammlung zu begnügen. Diese neue Petition, die von zahlreichen Vereinen und Versammlungen und von der Presse unterstützt wurde, richtete jedoch nichts aus. Das Jahr 1896 lief ab; es brachte einen Einnahmeüberschuss von $7^3/_4$ Millionen Franken, aber keine Vorlage des Bundesrates betreffend die Schulsubvention.

Der schweizerische Lehrerverein hätte nun zweifellos im Frühjahr 1897 mit der Unterschriftensammlung für die Initiative begonnen, wenn nicht glücklicherweise im letzten Moment ein Ereignis eingetreten wäre, das die ganze Angelegenheit in ein ruhigeres und sicheres Fahrwasser brachte. „Glücklicherweise“ sagen wir, weil die Initiative unseres Erachtens vom Volke mit grossem Mehr verworfen worden wäre. Dies aus verschiedenen Gründen: Einmal leidet eine grosse Zahl von Initiativen an dem Fehler, dass sie zu einseitig sind und der Opposition zu wenig Zugeständnisse machen und dieselbe gerade damit bedeutend verstärken. Selbst wenn man aber annehmen wollte, die Initiative wäre genau gleich formulirt gewesen, wie die Abstimmungsvorlage vom 23. November 1902, so wäre sie trotzdem wohl kaum durchgedrungen, weil die Abklärung der Frage, wie sie nur in einer ruhigen, sachlichen, parlamentarischen Diskussion möglich ist, gefehlt hätte. In dritter Linie ist zu bedenken, dass die Ungeduld, mit der nach der Subvention der Volksschule gerufen wurde, im Volke keineswegs in dem Masse vorhanden war, wie bei der Lehrerschaft, und dass eine Initiative gerade von dieser Seite sehr kühl aufgenommen worden wäre, zumal in einem grossen Teile des Volkes eine unerklärliche, aber trotzdem nicht zu leugnende Abneigung gegen die Lehrerschaft herrscht.

Das neue Ereignis, das den Weg der Initiative unnötig machte und damit die Bewegung zu Gunsten der Subvention vor einem schweren Rückschlage bewahrte, war die Bildung der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. Die erste Anregung zu dieser Konferenz, die heute als eine festgefügte Organisation mit ständigem Sekretariat dasteht, ging vom damaligen Sekretär der zürcherischen Erziehungsdirektion, Dr. A. Huber, aus, welcher dem zürcherischen Erziehungsdirektor Joh. Emanuel Grob vorschlug, die Erziehungsdirektoren aller Kantone zu einer Besprechung der wichtigen und zur Zeit in einem kritischen Stadium befindlichen Frage der eidgenössischen Schulsubvention zusammenzuberufen. Grob begrüsste diese Idee, und sogleich wurde an deren Ausführung geschritten. Am 26. Januar 1897 richtete die Erziehungsdirektion des Kantons Zürich an die Erziehungsdirektionen der andern Kantone ein Kreisschreiben, in welchem sie auf die Dringlichkeit der Subvention und zugleich auf die kritische Lage, in der sich die ganze Angelegenheit befand, hinwies und daran den Vorschlag knüpfte, es möchten die massgebenden Erziehungsbehörden der Kantone sich der Sache annehmen und zunächst in einer vertraulichen Besprechung ihre Meinung austauschen. Sämtliche Erziehungsdirektoren erklärten sich bereit, der Einladung Folge zu leisten. Die allgemeine Besprechung in der ersten Versammlung (am 24. Februar 1897 im Grossratssaal Luzern) führte zu dem Beschlusse, die Konferenz sei unter der bestimmten Versicherung, dass die Souveränetät der Kantone in keiner Weise tangirt werde, mit der Subventionirung der Volksschule durch den Bund einverstanden. In den folgenden Sitzungen, welche am 28. Juli in Luzern, am 18. August in Zürich und am 20. Oktober 1897 in Bern stattfanden, beschloss man zunächst, dass die Konferenz sich darauf beschränken solle, in materieller Beziehung diejenigen Grundsätze aufzustellen, nach denen die Bundessubvention für die Volksschule auszurichten wäre; dass dagegen die Entscheidung über die Frage der Verfassungsmässigkeit den eidgenössischen Behörden zu überlassen sei. Hierauf einigte sich die Konferenz nach eingehenden Beratungen auf einen Entwurf eines „Bundesgesetzes betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule durch den Bund“ (Anhang II).

In diesem Entwurfe sind die Zweckbestimmungen des bundesrätlichen Vorschlages etwas weiter gefasst und denselben noch zwei neue subventionsberechtigte Zwecke beigefügt, nämlich Errichtung von besonderen Klassen für Schwachbegabte und Förderung des den Primarunterricht ergänzenden Fortbildungsschulwesens.

Der bundesrätlichen Bemessungsgrundlage für die Verteilung der Subventionsbeträge (Wohnbevölkerung und ökonomische Leistungsfähigkeit) stimmte die Konferenz nicht zu, weil die Einreihung der Kantone in bestimmte Beitragsklassen mit grossen

Schwierigkeiten verbunden sei und Willkürlichkeiten nicht ausschliesse. An deren Stelle schlägt ihr Entwurf als zuverlässigere und konstantere Grundlage die Zahl der Lehrstellen vor; jeder Kanton soll per Lehrstelle Fr. 200 erhalten (total würde dies für alle Kantone eine Gesamtsubvention von rund zwei Millionen Franken ausmachen). Die Lehrstellen in denjenigen Kantonen, welche hauptsächlich nur Halbjahresschulen haben (Graubünden, Tessin, Wallis, zum Teil auch Uri) sollten hiebei als voll gerechnet werden.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich übermittelte den bereinigten Entwurf sämtlichen Kantonsregierungen zur Vernehmlassung. Neunzehn Regierungen sprachen sich grundsätzlich für das Projekt aus, sechs antworteten in ablehnendem Sinne (Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Freiburg, Waadt). Die mit dem Entwurf einverstandenen Regierungen stellten denselben am 15. April 1898 gemeinsam dem Bundesrat und der Bundesversammlung zu und verbanden damit das Gesuch, es möchte die Beratung desselben derart gefördert werden, dass er schon in der nächsten Session der Bundesversammlung zur Behandlung kommen könne.

Mit Beginn des Jahres 1898 trat Bundesrat Lachenal an die Spitze des Departements des Innern. Auf die Eingabe der Erziehungsdirektorenkonferenz hin ersuchte derselbe am 9. Juni 1898 das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement um die Begutachtung der Frage, ob ohne Revision der Bundesverfassung der Bund zur Unterstützung der Volksschule befugt sei. Das Justizdepartement antwortete am 25. Juli 1898 in bejahendem Sinne. Es stellte sich in seinem Gutachten auf den Standpunkt, Art. 27 der Bundesverfassung sage darüber, wer die Kosten einer den Bundesvorschriften entsprechenden Einrichtung der Volksschule zu tragen habe, nichts. Diese Bestimmung könne daher weder im Sinne der Zulässigkeit noch in demjenigen der Unzulässigkeit der Bundessubvention angerufen werden. Aus der Ablehnung des von Schenk im Nationalrat am 13. Dezember 1873 gestellten Antrages: „Der Bund wird in einer vom Gesetz näher zu bestimmenden Weise die Volksschule unterstützen“, können keine Schlüsse auf die Beantwortung der Frage gezogen werden, weil der Antrag bezweckt habe, eine Pflicht des Bundes zur Unterstützung der Volksschule festzusetzen. Die Ablehnung des Antrages beweise nur, dass ein verfassungsmässiger Anspruch auf Unterstützung der Volksschule durch den Bund nicht erhoben werden könne; mit der Verneinung der Unterstützungspflicht sei aber nicht zugleich die Unterstützungsbefugnis verneint. Die Unterstützung der Volksschule durch den Bund sei durch den Hinweis auf Art. 2 der Bundesverfassung in genügender Weise verfassungsrechtlich begründet, denn die Unterstützung erfolge zur Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt. Man werde entgegenhalten, dass der Bund nach dieser Argumentation die Möglichkeit habe, für sich

jede ihm beliebige staatliche Tätigkeit in Anspruch zu nehmen und sich damit über die verfassungsmässigen Grenzen zwischen Bundesgewalt und Kantonsgewalt hinwegzusetzen. Allein dieser Einwand sei nicht beweiskräftig. Art. 2 der Bundesverfassung könne nur herbeigezogen werden, wo es sich um Gewährung von Bundessubventionen an kantonale Einrichtungen handle, nicht dagegen da, wo eidgenössische Einrichtungen in Frage stehen. Ein Recht direkter staatlicher Thätigkeit und Wirksamkeit könne der Bund gestützt auf diesen Artikel nicht beanspruchen, denn für den Umfang der direkten materiellen Bundeskompetenzen seien die Art. 3 u. ff. der Bundesverfassung massgebend.

Sodann sei die Befugnis, den Kantonen für ihre Einrichtungen Bundessubventionen zu gewähren, keine uneingeschränkte; sie sei eingeschränkt mit Rücksicht nicht nur auf den Umfang der effektiv vorhandenen Bundesmittel, sondern auch auf die dem Bund verfassungsgemäss direkt obliegenden Staatsaufgaben. Vorab habe der Bund die Einnahmen für die Erfüllung dieser Aufgaben zu verwenden, und erst wenn nach Erfüllung derselben noch weitere Einnahmen zur Verfügung stehen, könne er dieselben gestützt auf Art. 2 der Bundesverfassung zur Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen in der Form von Subventionen kantonalen Einrichtungen zuwenden. Selbstverständlich sei der Bund nicht befugt, mit dem Mittel der Subventionen die verfassungsmässigen Grenzen zwischen Kantons- und Bundesgewalt zn verschieben, wodurch freilich die Zulässigkeit der Kontrolle über die Verwendung der Bundesbeiträge nicht verneint sei. Der Entwurf der kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz vom 15. April 1898 enthalte keine Änderung der verfassungsmässigen Festsetzung der Hoheitsrechte des Bundes und der Kantone auf dem Gebiete des Volksschulwesens.

Dieses Gutachten kann, namentlich in Verbindung mit dem weiter unten zu nennenden Rechtsgutachten von Prof. C. Hilty, durch welches es in bestimmter Richtung erweitert worden ist, als der beste Versuch einer Begründung der Verfassungsmässigkeit der Volksschulsubvention bezeichnet werden. Unseres Erachtens ist es aber trotzdem nur ein „Versuch". Selbst wenn wir uns dem Gedankengang desselben völlig anschliessen, gelangen wir zuletzt zu der wichtigen Frage, ob der Bund die Volksschule subventioniren dürfe, bevor er alle durch die Verfassung ihm überbundenen Aufgaben vollständig erfüllt, bezw. deren Erfüllung in richtiger Weise durchzuführen begonnen hat. Kann er z. B. zur Unterstützung der Volksschule schreiten, bevor er sagen darf, dass für die Errichtung und Unterstützung öffentlicher Werke und für die Unterstützung der Flusskorrektionen noch genug Geld übrig bleibe; hat er nicht auch zuvor die Kranken- und Unfallversicherung vorzubereiten und einzuführen, die Bundesbank zu errichten u. s. w.? Ja noch weiter: Hat er, wenn ihm nach richtiger Erfüllung dieser

Aufgaben immer noch ein Überschuss verbleibt, nicht in erster Linie seine Einnahmen aus der Post- und Telegraphenverwaltung und der Zollverwaltung (speziell mit Rücksicht auf Art. 29, Abs. 2 der Bundesverfassung) u. s. w. zu verringern, bevor er ohne ausdrückliche verfassungsmässige Berechtigung die Primarschule unterstützt? Auf diese konkreten Fragen tritt das Gutachten nicht ein.

Lachenal unterbreitete nun im Dezember 1898 dem Bundesrat eine neue Vorlage, welche im Monat zuvor die Zustimmung einer freien Konferenz von Vertrauensmännern beider eidgenössischen Räte erhalten hatte. Am 21. März 1899 erteilte der Bundesrat derselben mit allen gegen eine Stimme seine Zustimmung; er behielt sich jedoch vor, den Entwurf den eidgenössischen Räten erst dann zu unterbreiten, wenn solches mit Rücksicht auf die Finanzlage des Bundes passend erscheinen möchte.

Der Entwurf selbst wurde im Bundesblatt (1899, II, 242) bekannt gegeben (zu vergleichen Anhang 3). Von der Vorlage vom 5. Juli 1895 und derjenigen der Erziehungsdirektorenkonferenz weicht derselbe in der Hauptsache nur darin ab, dass er als Grundlage zur Bestimmung des Jahreskredites für die Kantone die Wohnbevölkerung derselben nach der letzten eidgenössischen Volkszählung bezeichnet. Jeder Kanton soll auf den Kopf der Wohnbevölkerung 60 Rappen erhalten. Den besondern Schwierigkeiten der Lage der Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis wird in der Weise Rechnung getragen, dass diesen Kantonen per Kopf der Wohnbevölkerung eine Zulage von 20 Rappen gewährt wird. Die Bundesversammlung kann nach Ablauf je eines Quinquenniums Änderungen in der Bestimmung des Einheitssatzes und der Zulage beschliessen.

Der Grund, weshalb der Bundesrat zur Zeit von einer Vorlage des Entwurfes an die Bundesversammlung Umgang nahm, war ein sehr wichtiger. Die Frage der Kranken- und Unfallversicherung nahm das Interesse der Räte und des Volkes völlig in Anspruch. Da man die Kosten, welche die Versicherungsgesetze in Aussicht stellten, aus den ordentlichen Finanzeinnahmen des Bundes bestreiten wollte, waren die Behörden nun begreiflicherweise nicht gewillt, Projekte von irgend welcher grösserer finanzieller Tragweite an die Hand zu nehmen, bevor über das Schicksal des Versicherungswerkes entschieden war.

Der XIX. schweizerische Lehrertag (8.—10. Oktober 1899 in Basel) war über die neue Vertröstung auf die Zukunft nicht erbaut. Auf Antrag von Erziehungsrat Gass in Basel und Erziehungsdirektor Albert Locher von Zürich fasste er eine Resolution, in welcher er die finanzielle Unterstützung der Volksschule durch den Bund als dringend notwendig bezeichnete und die Ansicht aussprach, dass das projektirte Werk der Kranken- und Unfallversicherung den Bund nicht hindern dürfe, der Volksschule endlich die längst in Aussicht gestellte Subvention zu-

zuwenden und zwar auch dann nicht, wenn diese nur mit Erschliessung neuer Finanzquellen geschaffen werden könne. Die Resolution stellte an die eidgenössischen Räte das bestimmte Begehren, sich nun ohne weitern Verzug der Volksschule anzunehmen und den bezüglichen vom Bundesrat bereits festgesetzten Entwurf zur Abstimmung zu bringen.

Der Zentralvorstand des schweizerischen Lehrervereins übermittelte die Resolution der Erziehungsdirektorenkonferenz mit der Bitte, es möchte diese ihrerseits das Mögliche zur endlichen Lösung der Frage tun. Die Erziehungsdirektoren berieten sich am 10. Januar 1900 über das Gesuch des Lehrervereins. Da inzwischen 120,000 Bürger das Begehren um Abstimmung über die Versicherungsgesetze gestellt hatten, befürwortete Regierungsrat Locher selbst, dem Lehrerverein in dem Sinne zu antworten, dass zunächst das Resultat der Volksabstimmung über die Versicherungsgesetze abzuwarten sei,, bevor irgend welcher weitere Schritt in der Angelegenheit gemacht werden könne. Man sagte sich in zutreffender Weise, dass bei Annahme des Versicherungswerkes der Bund für die Subvention der Volksschule in nächster Zeit kein Geld mehr haben werde; über die Schritte, die nach einer allfälligen Verwerfung unternommen werden sollten, könne man sich erst entscheiden, wenn die Abstimmung vorbei und die Situation abgeklärt sei.

In der Volksabstimmung vom 20. Mai 1900 wurde die Versicherungsvorlage bekanntlich mit grossem Mehr verworfen. Schon fünf Tage nachher berief der Vorort der Konferenz der Erziehungsdirektoren die letztern auf den 5. Juni zu einer Zusammenkunft nach Luzern.

Dass nun etwas geschehen solle, darüber waren die Teilnehmer an der Konferenz vollkommen einig. „Man sage nicht," führte der Referent, Regierungsrat Locher, aus, „jetzt sei wegen negativer Stimmung und Strömung im Volke ein ungünstiger Zeitpunkt. Wir müssen aus dem circulus vitiosus herauskommen, dass vor grossen Aktionen und Volksabstimmungen nichts getan werden dürfe und nach denselben nichts getan werden könne. Heute ist die Situation auch insofern günstiger, als vor der Abstimmung vom 20. Mai, weil wir nun bestimmt wissen, dass der Bund über die von uns beanspruchten und nicht in unbescheidenem Masse beanspruchten Mittel verfügt, dass sie ihm zu Gebote stehen, und wir wollen unsere Ansprüche geltend machen, bevor wieder irgend welche andere Projekte und Hindernisse auftauchen." Nach gewalteter Diskussion beschloss die Konferenz, eine neue Eingabe an den Bundesrat zu richten und nach Eingang derselben in der Bundesversammlung eine Interpellation zu stellen, damit der Bundesrat und speziell der neue Chef des Departements des Innern, Ruchet, gezwungen sei, zu der Frage Stellung zu nehmen.

In der Eingabe an den Bundesrat wurde an diesen das Gesuch gerichtet, er möchte nunmehr ohne Verzug an die gesetzgeberische Regulirung der Unterstützung der öffentlichen Primarschule durch den Bund herantreten, sei es auf Grund der Gesetzesvorlage des Bundesrates vom 21. März 1899 oder der Eingabe der 19 Kantonsregierungen. Auf jeden Fall möchten hiebei die Hoheitsrechte der Kantone mit Bezug auf die Organisation und Leitung des Primarschulwesens unbedingt gewahrt werden. Es wurde ferner darauf hingewiesen, dass die Kantone an der Grenze ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit angelangt seien und dass deshalb eine Reihe wohlerwogener und durchaus nützlicher Projekte für den Schulfortschritt in beinahe allen Kantonen liegen bleiben müssen, wenn nicht ein Teil der Mittel auf einem andern als dem kantonalen Steuerweg beschafft werden könne. Die Subventionirung der Volksschule durch den Bund sei daher eine Notwendigkeit, und es dürfte dieselbe nunmehr um so eher endlich durchgeführt werden, als die Freunde der Schule im Laufe der Jahre und Jahrzehnte neidlos andern jüngern Projekten den Vorrang gelassen hätten, wo verständige Rücksichtnahme dies erfordert habe.

Eine Delegation, bestehend aus Landammann Dr. Kaiser von St. Gallen, dem Präsidenten der Konferenz, den Regierungsräten Locher und Dr. Gobat und Staatsschreiber Dr. A. Huber, dem ständigen Sekretär der Konferenz, sprach bei Bundesrat Ruchet vor, um ihn über die Aussichten der Eingabe zu interviewen. Die Auskunft, die die Delegation erhielt, war nicht gerade eine unfreundliche, aber auch nicht eine zusagende, so dass sie sich nicht befriedigt erklären konnte. Infolge dessen stellte Dr. Gobat am 19. Juni 1900 im Nationalrat eine Interpellation. Bei der Behandlung derselben antwortete Ruchet auf die Voten von Gobat und Sonderegger, dass der Bundesrat eine Vorlage bringen werde, welche den Kantonen unter Wahrung ihrer Souveränetät für die Volksschule Subsidien im Betrage von etwa zwei Millionen Franken gewähre. Bezüglich des Zeitpunktes aber, in welchem die Vorlage kommen werde, gab Ruchet keine bestimmte Zusicherung. Der Bundesrat, bemerkte er, werde die Vorlage bringen in dem ihm gutscheinenden opportunen Momente. Der Bund habe eine Reihe neuer finanzieller Pflichten in Aussicht (Eisenbahnrückkauf) und es sei daher nötig, dass vorgängig einer Beschlussfassung betreffend die Schulsubvention ein Finanzplan aufgestellt werde. Bundesrat Comtesse sprach in gleichem Sinne. Damit war die Interpellation erledigt.

Die Freunde der Volksschule waren mit dem erhaltenen Bescheide nicht zufrieden. Gobat wurde durch denselben bewogen, die Interpellation in folgende Motion umzuwandeln: „Der Bundesrat wird eingeladen, die Vorlage betreffend Unterstützung der Volksschule durch den Bund den eidgenössischen Räten zu unterbreiten und zwar so frühzeitig, dass dieselbe in der Sommersession 1901

behandelt werden kann.“ — Der Nationalrat trat am 8. Dezember 1900 auf die Behandlung der Motion ein. Bundesrat Ruchet gab die Erklärung ab, der Bundesrat nehme die Motion an in dem Sinne, dass er bereits in der nächsten Session eine Vorlage machen werde. Dies bewirkte, dass der Rat die Motion mit 90 gegen 20 Stimmen erheblich erklärte.

Allein das Vorpostengefecht, das sich in der Diskussion entwickelt hatte, liess ahnen, dass man die grosse Zahl der annehmenden Stimmen nicht allzu optimistisch deuten dürfe. Zunächst gab v. Planta namens seiner politischen Freunde (Liberal-Demokraten) die Erklärung ab, dass sie einer Volksschulsubvention nicht feindlich gegenüberständen, aber dass sie die Rechte der Kantone im Sinne des Art. 27 der Bundesverfassung und die Unabhängigkeit derselben in der Leitung der Volksschule ausdrücklich gewahrt wissen wollten. Decurtins erklärte namens der katholisch-konservativen Fraktion, dass diese der Motion Gobat nicht zustimmen werde; da jedoch der Bundesrat die Annahme derselben beschlossen habe, finde sie ein Eintreten auf die Diskussion zur Zeit nicht als geboten und behalte sich vor, ihren Standpunkt zu präzisiren, wenn der Bundesrat seine Auffassung von der Frage in ihrem ganzen Zusammenhang in einer Botschaft dargelegt habe. Eine dritte ähnliche Erklärung gab Ador als Sprecher einer Anzahl liberal-konservativer Welschschweizer ab. Ruchet suchte diese Fraktionen zu beruhigen durch die Versicherung, dass die Kantonalsouveränetät in keiner Weise angegriffen werden dürfe und dass die Kontrolle des Bundes eine rein finanzielle sein werde, wie sie bezüglich der Verwendung des Alkoholzehntels bereits bestehe.

Die Motion Gobat wurde von Munzinger und Mitunterzeichnern auch im Ständerat eingebracht. Hier wurde sie ebenfalls, mit 22 gegen 13 Stimmen, erheblich erklärt. Immerhin wurden auch in diesem Rate von seite konservativer Mitglieder (Python und Wirz) ähnliche Vorbehalte gemacht, wie im Nationalrat.

Die kühle Aufnahme der Motion Gobat-Munzinger hatte ihren Grund zu einem grossen Teile in einem bedauerlichen Irrtum. Gobat hatte im Schosse seiner Partei die Motion vorgeschlagen und von einigen Mitgliedern derselben unterschreiben lassen. Um zu verhindern, dass sie auf einen parteipolitischen Boden gestellt werde, wollte er sie auch von Curti und von Sonderegger (Appenzell I.-Rh.) unterzeichnen lassen. Allein Curti war nicht anwesend, und in der grossen Eile, mit der die Motion vorbereitet und eingebracht wurde, passirte der Irrtum, dass dieselbe nicht, wie beabsichtigt, dem konservativen Mitglied Sonderegger aus Appenzell I.-Rh., sondern dem Radikal-Demokraten Sonderegger aus Appenzell A.-Rh. zur Unterschrift vorgelegt wurde. So kam es, dass die Motion nur von Mitgliedern der Linken unterzeichnet war. Da gestützt hierauf ein Artikel in den „Basler Nachrichten“ die

Schulsubvention zu einer Sache der radikal-demokratischen Partei zu stempeln suchte, war es erklärlich, dass die Angelegenheit nunmehr auch in den Räten vom parteipolitischen Standpunkt aus beleuchtet wurde.

Für die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, die in jahrelanger geduldiger Arbeit die Subventionsfrage zu einer neutralen Sache zu machen gesucht hatte und dem Ziele bereits nahe gekommen war, bedeutete diese unerwartete Wendung einen empfindlichen Rückschlag. Um die Sache wieder in ruhiges Fahrwasser zu bringen, fasste die Konferenz am 24. Juli 1900 in St. Gallen folgende Resolution, die der Presse zur Veröffentlichung übergeben wurde:

„1. Die Konferenz kantonaler Erziehungsdirektoren müsste es lebhaft bedauern, wenn aus dem Umstande, dass die in der Bundesversammlung gestellte Motion von einer parlamentarischen Fraktion ausging, gefolgert werden sollte, es müsse dem Gegenstand der Charakter einer politischen oder einer Parteifrage beigelegt werden.

2. Sie hält daran fest, dass aus der Subventionirung der Volksschule durch den Bund dem letztern kein weiteres Recht erwachsen soll, als das der Kontrolle über die bestimmungsgemässe Verwendung der den Kantonen zufliessenden Beiträge, wie es der Gesetzesvorschlag der 19 kantonalen Regierungen vom 15. April 1898 vorsieht."

Bevor das eidgenössische Departement der Motion Gobat-Munzinger Folge gab, holte es von Prof. Dr. K. Hilty in Bern ein juristisches Gutachten über die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Schulsubvention ein. Hilty stellte sich in diesem Gutachten (abgedruckt im Jahrgang 1900 von Hiltys politischem Jahrbuch) auf den gleichen Standpunkt, wie das eidgenössische Justizdepartement. In Art. 27 der Bundesverfassung fand er keine genügende Antwort auf die gestellte Frage. Dagegen las er aus der sogenannten Wohlfahrtsbestimmung des Art. 2 die verfassungsmässige Zulässigkeit der Unterstützung der Volksschule heraus. Hiebei stützte er sich vor allem auf die vom Bunde bis anhin geübte Subventionspraxis auf dem Gebiete des Berufsbildungswesens, die jedoch unseres Erachtens bei einer prinzipiellen Erörterung der Frage nicht als entscheidend betrachtet werden darf. Die Sache, fuhr Hilty fort, sei jedoch noch etwas tiefer zu fassen und dann stelle sich die Frage so: Darf die Eidgenossenschaft überhaupt nur tun, was ihr durch irgend eine ausdrückliche Bestimmung der jeweilen geltenden Bundesverfassung zugestanden ist, und gehört alles, was sich nicht in dieser Weise legitimiren lässt, in das Gebiet der Übergriffe in die kantonale Souveränetät? Hilty verneint die Frage. Die Eidgenossenschaft ist seiner Ansicht nach nicht bloss befugt, diejenigen Massnahmen für die Beförde-

rung der öffentlichen Wohlfahrt zu ergreifen, welche ihr durch einen ausdrücklichen Spezialartikel der Bundesverfassung noch ausser der allgemeinen Bestimmung des Art. 2 überbunden sind, sondern sie kann in dieser Hinsicht als Staat tun, was ihr nicht durch die Verfassung verboten ist oder was überhaupt dem Staatszweck nach dermaliger Anschauung oder endlich nach dem speziellen Staatszweck nach dermaliger Verfassung nicht augenscheinlich zuwiderläuft. Beispielsweise müsste man sagen, die Einrichtung irgend einer Staatskirche, wie seiner Zeit nach der Reformation in Zürich, Bern, Genf, die Einführung einer staatlichen Zensur für Presserzeugnisse etc. mögen, nach allfälligen Ansichten darüber, Massregeln allgemeiner Wohlfahrt sein, aber sie widersprechen den modernen Ideen über den Zweck des Staates. Eine ganze Reihe anderer Massregeln widerspreche den Anschauungen unseres speziell schweizerischen, oder unseres Staates nach seinem jetzigen Verfassungssystem, während sie in einem andern Staatswesen als erlaubte Massregeln öffentlicher Wohlfahrt erscheinen könnten. Hieher seien zu zählen Monopole, wie etwa Verstaatlichung des Getreidehandels, des Gasthofbetriebes, Wahlen nach Proportionalsystem oder Abschaffung des Privateigentums etc. Das alles könnte die Eidgenossenschaft nicht ohne Verfassungsänderung, auf dem Wege einer blossen Interpretation von Art. 2, oder irgend eines andern Artikels der Bundesverfassung beschliessen. Dagegen sei eine Auslegung der Bundesverfassung zu Gunsten einer Schulsubvention, im Sinne einer Massregel von evidenter öffentlicher Wohlfahrt nach Art. 2 der Bundesverfassung möglich, und weder durch den allgemeinen, oder den speziellen Staatszweck der schweizerischen Eidgenossenschaft ausgeschlossen, noch durch den Art. 27, oder irgend einen andern Artikel verboten. Dies immerhin mit zwei Restriktionen:

1. die Eidgenossenschaft kann die Kantone nicht zwingen, Subventionen anzunehmen;
2. die Eidgenossenschaft darf die mit der Subvention notwendig verbundene Kontrolle über ihre Verwendung nicht weiter ausdehnen, als es nötig ist, um eben diese sachgemässe Verwendung zu sichern.

Die interessanten Ausführungen Hiltys über den Sinn und die Tragweite von Art. 2 der Bundesverfassung entfernen sich unseres Erachtens zu weit von der konkreten Grundlage, welche die Verfassung bildet und bilden soll. Warum, fragen wir uns, kann aus dieser Bestimmung die Berechtigung herausgelesen werden, dass der Bund die Verpflichtung übernehme, einen finanziellen Beitrag an die Kosten der kantonalen Volksschulen zu leisten und warum z. B. nicht auch die Befugnis zur Verpflichtung des Bundes zu einem Beitrag an die Kantone mit der weitergefassten Zweckbestimmung, dass die letztern denselben lediglich im Interesse der Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen zu ver-

wenden haben. Einen essentiellen Unterschied können wir zwischen diesen zwei Arten von Subventionen nicht herausfinden. Die Argumentation von Hilty führt demnach u. E. auf eine schiefe Ebene. Zudem gehen die Meinungen darüber, was dem derzeitigen Staatszweck und Verfassungssystem entspreche, sehr auseinander. Hilty z. B. findet, die Wahlen nach dem Proportionalsystem widersprechen unserm jetzigen Verfassungssystem, während wir der entgegengesetzten Ansicht sind.

So wenig wie das Gutachten des Justiz- und Polizeidepartements tritt Hilty auf die Frage ein, ob der Bund solchen neuen Zwecken seine Mithülfe angedeihen lassen dürfe, bevor er die ihm speziell überbundenen Aufgaben erfüllt hat.

Am 18. Juni 1901 erschien die „Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule durch den Bund". Der Bericht beleuchtete die Frage der Subventionirung zunächst von der praktischen Seite aus. Er wies darauf hin, dass in einer Anzahl von Kantonen der Volksunterricht zu wünschen übrig lasse und nicht als genügend bezeichnet werden könne. Die Schuld hieran liege nicht im Mangel an gutem Willen, sondern an der Unzulässigkeit der zur Verfügung stehenden Mittel. Wenn der Bund sich nicht entschliesse, wirksame Hülfe zu leisten, so werde im Primarunterricht ein bedenklicher Stillstand entstehen. Wenn trotzdem noch zum Teil Gegnerschaft gegen die Subventionirung der Volksschule bestehe, so liege der Grund in der Furcht, es möchte dieselbe unliebsamerweise zu einer eidgenössischen Einmischung in den Primarunterricht selbst und nach und nach zu einer Zentralisation des Schulwesens führen.

„Wenn das wirklich der Fall sein sollte, wenn die Bundesunterstützung eine Einmischung der Bundesgewalt in die Gestaltung der Unterrichtspläne, in die Wahl der Unterrichtsmethoden, kurz das bedeuten sollte, was man die eigentliche Tätigkeit der Schule nennt, dann dürfte allerdings unter der Herrschaft der gegenwärtigen Verfassung weder so noch anders davon die Rede sein." Was die Kantonsregierungen wünschen — abgesehen von den sechs Opponenten, von denen bereits einige zurückgetreten sein sollen — und was der Bund gewähren sollte, sei eine reine und einfache finanzielle Unterstützung, die eine ebenfalls bloss finanzielle Kontrolle erfordere.

Bezüglich der Frage der konstitutionellen Berechtigung des Bundes zur Unterstützung der kantonalen Volksschulen lehnte sich die Botschaft an die Gutachten des eidgenössischen Justizdepartements und von Prof. Hilty an.

Der Entwurf für einen Bundesbeschluss, welcher der Botschaft beigegeben war, ist das unveränderte Projekt, das vom Bundesrat bereits am 21. März 1899 genehmigt worden war (zu vergleichen Anhang III).

Gegen die von der Erziehungsdirektorenkonferenz in Abweichung von diesem Entwurfe vorgeschlagene Unterstützung nach Massgabe von wenigstens Fr. 200 per Primarlehrerstelle wendet die Botschaft ein, dass das beantragte System freilich einige Vorteile bieten würde, jedoch an dem Fehler geringer Beständigkeit leide und Schwierigkeiten in der Anwendung biete. So entstünde z. B. die Frage, ob eine Winterschule ganz zu zählen sei; werde dieselbe bejaht, so werde das bald zur Errichtung einer Unzahl derartiger Schulen führen; auch weitere Schwierigkeiten tauchten auf, so die Frage, ob es als eine Lehrstelle zu gelten habe, wenn ein Sekundarlehrer wöchentlich einige Stunden Unterricht in der Primarschule erteile u. s. w. Es sei auch eine Klassifikation im umgekehrten Verhältnis zu der Dichtigkeit der Bevölkerung vorgeschlagen worden, wobei eine Kombination zu machen wäre, die zugleich auf der Bevölkerungsziffer und auf der Ausdehnung des Bodens beruhen würde; die einfachste Lösung aber sei diejenige des Entwurfes. Nach der Volkszählung von 1900 betrage die Einwohnerzahl 3,315,554; nach Massgabe der Berechnungstabelle für die Beiträge und Zuschläge erreiche somit die Totalsubvention den Betrag von Fr. 2,083,983. 40. Diese Summe sei als ein Minimum aufzufassen, das nicht herabgesetzt werden dürfe, wenn den Kantonen ein ernstlicher Fortschritt ermöglicht werden solle. Aus diesem Grunde und in Betracht der neuen bedeutenden Ausgaben habe der Bundesrat aus finanziellen Erwägungen die Einbringung seines Entwurfes bisher verschoben. Infolge der an ihn ergangenen Einladung bringe er die Frage nun vor die Bundesversammlung, jedoch mit der Bemerkung, dass, bevor es sich um das Inkrafttreten des neuen Bundesbeschlusses handeln könne, der Grundsatz der Gewährung einer Bundessubvention von ihr angenommen sein müsse; denn der Zeitpunkt des Inkrafttretens der geplanten Neuerung dürfte von dem dannzumaligen Stande der eidgenössischen Finanzen abhängen.

Die Mehrheit der Kommission des Nationalrates beantragte Eintreten auf den bundesrätlichen Entwurf und Annahme desselben mit wenigen von ihr beantragten Änderungen, welche die Kontrolle des Bundes über die Verwendung der Subventionsbeträge noch etwas eingehender normirten. Die Minderheit dagegen beantragte Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat „zum Zwecke der Vorlage einer Verfassungsergänzung, welche einerseits die Verpflichtung des Bundes für die Unterstützung der Kantone im Primarschulwesen regelt, andererseits den Kantonen ihre Autonomie im Primarschulwesen ausdrücklich wahrt“.

Im Rate nahm die teilweise erregte Debatte über die Eintretensfrage die Sitzungen vom 17., 18. und 19. Dezember 1901 in Anspruch. Die Mehrheit warf der Minderheit vor, dass ihr Entgegenkommen kein ernstgemeintes sei, denn sonst würde sie sich nicht sträuben, auf einen Gesetzesentwurf einzutreten, aus welchem klar

und unzweideutig hervorgehe, dass die Subvention lediglich eine rein finanzielle Hülfe des Bundes bedeute. Die konservative und die liberalkonservative Minderheit dagegen stellten sich auf den Standpunkt, dass sie durch Zustimmung zum Gedanken der Subventionirung in genügendem Masse Hand zu einem Kompromiss geboten, und wenn die Mehrheit die Subvention nicht als ersten Schritt auf dem Wege zur Zentralisation des Volksschulwesens betrachte, so sollte es für sie keine grosse Überwindung kosten, dies in einem Verfassungsartikel klar auszusprechen, zumal ja die Minderheit keineswegs ein Zurückgehen hinter die Verfassung von 1874 verlange. Schliesslich gab die Mehrheit nach und erhob von den zahlreichen Anträgen denjenigen von Scherrer-Füllemaun zum Beschlusse, welcher folgendermassen lautete: „Es sei der Entwurf des Bundesrates zu einem Bundesbeschlusse betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule durch den Bund an den Bundesrat zurückzuweisen, mit dem Auftrage, den eidgenössischen Räten einen formulirten Antrag auf Ergänzung des Art. 27 der Bundesverfassung so rechtzeitig einzubringen, dass die ganze Subventionsfrage in der Früjahrssession der eidgenössischen Räte erledigt werden kann".

Der Ständerat trat am 19. April 1902 auf Antrag einer Kommission einstimmig und ohne Diskussion diesem Beschlusse des Nationalrates bei.

Damit war der Kampf um die Subvention in der Hauptsache beendigt, denn in den nachfolgenden parlamentarischen Debatten traten keine prinzipiellen Gegensätze mehr zu Tage.

Am 17. Mai 1902 stellte der Bundesrat Bericht und Antrag betreffend die Ergänzung des Schulartikels der Bundesverfassung. Die Vorlage kam dem im Nationalrat allgemein geäusserten Wunsche, es möchte der alte Art. 27 völlig intakt gelassen und die Subventionsbefugnis des Bundes als ein an sich neuer Punkt in einen besondern Art. 27bis eingekleidet werden, entgegen. Er gab diesem Art. 27bis folgende Fassung:

„Den Kantonen können zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarunterrichtes obliegenden Pflichten Beiträge verabfolgt werden."

Die nationalrätliche Kommission schlug am 24. Mai 1902 nachstehenden abweichenden Wortlaut vor: „Den Kantonen können zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarunterrichtes obliegenden Pflichten Beiträge verabfolgt werden. Das Nähere bestimmt das Gesetz. Die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung des Primarschulwesens bleibt Sache der Kantone, vorbehalten die Bestimmungen des Art. 27."

Nach kurzen Voten der Kommissionsreferenten, welche vor allem die Frage, ob in dem neuen Artikel nicht gleich die Bestimmungen mit Bezug auf die Subvention, den Modus, die Grösse

derselben u. s. w. aufzunehmen seien, mit eingehender Begründung verneinten und eine kurze, klare Fassung als empfehlenswerter bezeichneten, wurde der Kommissionalantrag einstimmig angenommen.

Der Ständerat beschloss am 24. Juni 1902 Verschiebung seiner Beschlussfassung auf die Septembersession. Seine Kommission war nicht einig. Die Mehrheit schlug Zustimmung zum Beschlusse des Nationalrates vor, mit der einzigen Abänderung, dass an Stelle der Worte „den Kantonen können ... Beiträge verabfolgt werden" gesetzt werde: „den Kantonen werden ... Beiträge geleistet". Die Minderheit (Peterelli, Python und Wirz) nahm eine Idee, die Curti im Nationalrat geäussert, dann aber wieder fallen gelassen hatte, auf und schlug vor, sämtliche Bestimmungen betreffend Zweck, Höhe der Subventionen, Bedingungen für ihre Erlangung u. s. w. in Art. 27bis aufzunehmen; damit gebe man der Minderheit eine grössere Garantie und gewinne zugleich Zeit, da in diesem Falle kein Subventionsgesetz erlassen werden müsse.

Der Rat teilte diese Ansicht nicht; er trat auf die Vorlage der Kommissionsmehrheit ein und nahm dieselbe am 1. Oktober 1902 mit 33 Stimmen bei 5 Enthaltungen an.

Der Nationalrat stimmte am 4. Oktober 1902 dem Beschlusse des Ständerates bei. Der neue Artikel lautete demnach wie folgt:

„Art. 27bis. Den Kantonen werden zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarunterrichtes obliegenden Pflichten Beiträge geleistet.

Das Nähere bestimmt das Gesetz.

Die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung des Primarschulwesens bleibt Sache der Kantone, vorbehalten die Bestimmungen des Art. 27."

Mit Beschluss vom 9. Oktober 1902 ordnete der Bundesrat die Volksabstimmung über die Vorlage auf den 23. November 1902 an.

In der Presse wurde die Verfassungsänderung beinahe einstimmig befürwortet. Nur wenige Versammlungen von Konservativen proklamirten Stimmenthaltung.

Das Abstimmungsresultat war folgendes:

| | Ja | Nein |
|---|---|---|
| Zürich . . . . . | 41,336 | 10,739 |
| Bern . . . . . | 43,043 | 9,016 |
| Luzern . . . . . | 6,737 | 1,631 |
| Uri . . . . . | 1,644 | 985 |
| Schwyz . . . . . | 3,088 | 942 |
| Obwalden . . . . | 822 | 491 |
| Nidwalden . . . . | 846 | 596 |

| | Ja | Nein |
|---|---|---|
| Glarus . . . . . | 3,154 | 1,192 |
| Zug . . . . . | 2,226 | 768 |
| Freiburg . . . . | 11,354 | 1,887 |
| Solothurn . . . . | 6,972 | 2,736 |
| Baselstadt . . . . | 4,420 | 506 |
| Baselland . . . . | 3,158 | 1,286 |
| Schaffhausen . . . | 6,311 | 590 |
| Appenzell A.-Rh. . | 6,141 | 3,319 |
| Appenzell I.-Rh. . . | 842 | 1,513 |
| St. Gallen . . . . | 27,239 | 14,185 |
| Graubünden . . . | 9,097 | 4,228 |
| Aargau . . . . . | 23,812 | 11,728 |
| Thurgau . . . . | 11,024 | 4,644 |
| Tessin . . . . . | 11,180 | 710 |
| Waadt . . . . . | 14,796 | 2,094 |
| Wallis . . . . . | 8,434 | 3,491 |
| Neuenburg . . . . | 4,621 | 656 |
| Genf . . . . . | 6,270 | 496 |
| Zusammen | 258,567 Ja | 80,429 Nein |
| Ständestimmen | 23½ Ja | ½ Nein |

Mit Botschaft vom 11. Dezember 1902 legte der Bundesrat in Ausführung des neuen Verfassungsartikels den Räten den Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule durch den Bund vor (zu vergl. Anhang IV).

Dieser Entwurf stimmt im wesentlichen mit demjenigen vom 18. Juni 1901 überein. Nach demselben gehören die Ergänzungs- und die obligatorische Fortbildungsschule ebenfalls zum Primarunterricht. Der Bundesbeitrag ist, wie im früheren Entwurfe, 60 Rappen auf den Kopf der Bevölkerung, mit 20 Rappen Zuschlag in den Gebirgskantonen. Die Ausrichtung derselben erfolgt je im folgenden Jahr auf Grundlage der von den Kantonen einzureichenden Rechnungsausweise. Die Botschaft bemerkt in letzterer Hinsicht: „Wir hätten vorgezogen, die Forderung eines vorläufigen Budgets beizubehalten, wie es für die Beiträge an den kommerziellen und gewerblichen Unterricht verlangt wird; um aber alle Divergenzen zu beseitigen, treten wir dem System der nationalrätlichen Kommission bei, welches schon dasjenige der kantonalen Erziehungsdirektoren war.“

Der Gesetzentwurf liegt gegenwärtig bei den von den eidgenössischen Räten bestellten Kommissionen.

Wesentliche Abänderungen wird derselbe wohl kaum erfahren. In einem Artikel des „Vaterland“ ist zwar angeregt worden, eine andere Bemessungsgrundlage als diejenige der Bevölkerungszahl zu wählen, weil nach dieser Grundlage der Betrag der Bundessubvention per Primarschüler ein sehr ungleicher sei (von

Fr. 3.48 in Appenzell A.-Rh. bis Fr. 8.27 in Genf). Allein es ist von anderer Seite bereits darauf hingewiesen worden, dass diese Berechnung des „Vaterland“ deshalb nicht richtig sei, weil die Primarschule nicht in allen Kantonen gleich viele Jahrgänge umfasse. Es müsste daher, selbst bei Annahme des Vorschlages im Prinzip, jährlich nur ein einziger bestimmter Jahrgang, z. B. alle 13jährigen Primarschüler, gezählt und der Bundesbeitrag entsprechend verteilt werden. Es ist nicht wahrscheinlich, dass die Bundesversammlung, welcher bei Beratung des Art. 27bis ein Subventionsgesetz mit dem Inhalte des bundesrätlichen Entwurfes vom 18. Juni 1901 vorgeschwebt hat, die im „Vaterland“ vorgeschlagene unsichere Basis annehmen werde.

Wenn wir uns zum Schlusse noch die Frage vorlegen, ob die heutige Vorlage eines Subventionsgesetzes als Resultat dreissigjähriger Anstrengungen, die gemacht worden sind, um den Bund zur Mithülfe in der Sorge für die allgemeine Volksbildung heranzuziehen, berechtigten Erwartungen entspreche, so glauben wir dieselbe bejahen zu können. Eine förmliche Zentralisation des Volksschulwesens wünscht heute niemand; die Erfahrung hat gezeigt, dass die Kantone befähigt und bestrebt sind, der grossen Aufgabe, die ihnen die Bundesverfassung zugewiesen hat, in einer den lokalen Verhältnissen und Bedürfnissen angepassten Form und in möglichst vollem Masse gerecht zu werden. Es hätte sich schliesslich noch fragen können, ob der Bund, statt den Subventionsweg zu beschreiten, nicht ein gewisses Gebiet des Volksschulwesens im weitern Sinne, wie z. B. die Fortbildungsschulen oder die Berufsbildungsschulen, völlig für sich hätte in Anspruch nehmen und auf eigene Kosten leiten und weiterbilden sollen. Allein die praktische Ausführung eines solchen Gedankens wäre grossen Hindernissen begegnet, weil die erwähnten Zweige an den Primarunterricht im engern Sinne richtig anschliessen müssen, letzterer aber wieder in jedem Kanton eine besondere Entwicklung genommen hat. So blieb denn, was Seminardirektor Fries schon im Jahr 1861 ausgesprochen hat, als einziges praktisches Mittel die Subventionirung.

Die Schulsubvention unterscheidet sich von den andern Bundesunterstützungen vor allem dadurch, dass bei der Bemessung der einzelnen Beiträge — von dem Zuschlag von 20 Rappen per Kopf der Bevölkerung an die Gebirgskantone abgesehen — nicht das spezielle Bedürfnis eines jeden Kantons geprüft und berücksichtigt wird. Dieser Umstand und die ziemlich weite Fassung des Verwendungszweckes, welche wegen der Verschiedenheit der Verhältnisse in den Kantonen nötig ist, gibt der Volksschulsubvention mehr als irgend einer andern Bundesunterstützung den Charakter eines „Beutezuges“, einer finanziellen Entlastung der Kantone auf Kosten der Bundeskasse ohne Vermehrung der Kompetenzen des Bundes. Die von Schobinger am 18. Dezember 1901 im National-

rat ausgesprochene Befürchtung, durch die Subvention werde erreicht, dass die Kantone für ein oder zwei oder drei Jahre in der finanziellen Vorwärtsbewegung etwas ausruhen können, dass aber, wenn nach drei Jahren nicht Stillstand eintreten solle, die Kantone wieder Mehrausgaben für das Schulwesen dekretiren müssen, hat daher eine gewisse Berechtigung, um so mehr, als die jährliche Gesamtsubvention die Höhe des jährlichen Zuwachses der Ausgaben der Kantone für das Volksschulwesen in den letzten Jahren nicht wesentlich übersteigt.

Allein man darf diesbezüglich wohl etwas optimistisch in die Zukunft blicken, zumal sich in den Kantonen ähnliche Bedenken, die z. B. bei Erhöhung der staatlichen Zulagen zu den Lehrerbesoldungen aufgetaucht sind, in der Regel und in der Hauptsache als grundlos erwiesen haben.

Und wenn schliesslich dieser oder jener Kanton die Subvention für ein etwelches finanzielles Ausruhen benützt und seine eigenen Ausgaben für die Volksschule für kurze Zeit in einer weniger raschen Progression anwachsen lässt, so wird dies hoffentlich nur da der Fall sein, wo es bei Ausbleiben der Subvention wegen Überlastung des Staatsbudgets zu einem Erlahmen und Stillstand gekommen wäre.

---

## Anhang I.

### Bundesgesetz

betreffend

### die Unterstützung der öffentlichen Primarschule durch den Bund.

(Entwurf des Bundesrates vom 5. Juli 1895.)

---

Art. 1. Zum Zwecke der Unterstützung der Kantone in der ihnen obliegenden Sorge für genügenden Primarunterricht können denselben aus Bundesmitteln Beiträge geleistet werden.

Art. 2. Die Bundesbeiträge dürfen nur für die öffentliche staatliche Primarschule verwendet werden, und zwar ausschliesslich zu folgenden Zwecken:

1. Bau neuer Schulhäuser;
2. Errichtung neuer Lehrstellen infolge von Trennung zu grosser Klassen;
3. Beschaffung von Lehr- und Veranschaulichungsmitteln;
4. Unentgeltliche Abgabe von Schulmaterialien an die Schulkinder;
5. Versorgung von Schulkindern während der Schulzeit mit Speise und Kleidung;
6. Ausbildung von Lehrern;
7. Aufbesserung von Lehrerbesoldungen;
8. Einrichtung von Turnplätzen.

Art. 3. Die Beiträge des Bundes dürfen keine Verminderung der bisherigen Leistungen der Kantone und Gemeinden zur Folge haben.

Art. 4. Für die Periode der nächsten fünf Jahre, beginnend mit dem 1. Januar 1897, wird zu genanntem Zwecke eine jährliche Summe von Fr. 1,200,000 in das Budget eingestellt.

Diese Summe kann, wenn die Finanzlage des Bundes dies gestattet, für fernere fünfjährige Perioden auf dem Budgetwege erhöht werden.

Art. 5. Aus dem jährlichen Gesamtbundesbeitrag wird jedem Kanton für die fünfjährige Periode ein bestimmter Jahreskredit zugeschieden, welcher bei dessen Unterstützung nicht überschritten werden darf.

Art. 6. Als Grundlage zur Bestimmung der Jahreskredite für die Kantone wird einerseits deren Wohnbevölkerung, anderseits deren ökonomische Leistungsfähigkeit angenommen.

Betreffend die Bevölkerung macht die letzte eidgenössische Volkszählung Regel.

Rücksichtlich der verschiedenen ökonomischen Leistungsfähigkeit werden die Kantone in drei Klassen eingeteilt, nämlich:

I. Klasse: Zürich, Glarus, Zug, Baselstadt, Schaffhausen, Waadt, Neuenburg, Genf.

II. Klasse: Bern, Luzern, Obwalden, Freiburg, Solothurn, Baselland, Appenzell A.-Rh., St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau.

III. Klasse: Uri, Schwyz, Nidwalden, Appenzell I.-Rh., Tessin, Wallis.

Der Einheitssatz zur Berechnung des Jahreskredites für die einzelnen Kantone während der nächsten fünfährigen Periode beträgt: für die I. Klasse dreissig Rappen, für die II. Klasse vierzig Rappen, für die III. Klasse fünfzig Rappen pro Kopf der Wohnbevölkerung.

Art. 7. Es steht jedem Kanton frei, die ihm vorbehaltene Subventionssumme in Anspruch zu nehmen oder auf dieselbe ganz oder teilweise zu verzichten.

Als allgemeine Verzichtleistung wird angesehen, wenn innerhalb der für bezügliche Eingaben festzusetzenden Frist ein mit den erforderlichen Nachweisen begleitetes Subventionsbegehren nicht eingereicht wird.

Übertragung eines Subventionskredites auf ein folgendes Jahr findet nicht statt.

Art. 8. Der um die Subvention sich bewerbende Kanton hat dem Bundesrat folgende Vorlagen zu machen:

1. Eine nach den Kategorien getrennte Aufstellung der von Kanton und Gemeinden in den letzten fünf Jahren für die öffentliche Primarschule aufgewendeten Summen;

2. einen Plan über die beabsichtigte Verwendung der Bundessubvention in der nächsten fünfjährigen Periode, mit Begründung;
3. eine besondere, spezialisirte Darlegung der beabsichtigten Verwendung des Bundesbeitrages im nächsten Rechnungsjahr. Verwendung in Form von Ansammlung von Fonds ist unstatthaft. Nach erfolgter Genehmigung der Verwendung ist dieselbe für den Kanton verbindlich und nach Ablauf des Jahres nachzuweisen.

Art. 9. Die Genehmigung kann ganz oder teilweise verweigert werden,

wenn eine nicht statthafte Verwendung der Subvention in Aussicht genommen wird (Art. 2);

wenn im ganzen oder in einzelnen Ausgabeposten, für welche der Bundesbeitrag verwendet werden will, eine Verminderung der betreffenden bisherigen Leistungen von Kanton und Gemeinde eintritt (Art. 3).

Art. 10. Der Bund wacht darüber, dass die Subventionen den genehmigten Vorschlägen entsprechend verwendet werden.

Die Ausrichtung der Subventionen erfolgt jeweilen im folgenden Jahre auf Grundlage der von den Kantonen einzureichenden Rechnungsausweise und nach Genehmigung dieser letztern durch den Bundesrat.

Art. 11. Über die Subventionseingaben (Art. 7) und die Abfassung der von den Kantonen dabei zu machenden Vorlagen (Art. 8) wird der Bundesrat in einer Vollziehungsverordnung die nähern Vorschriften aufstellen.

Art. 12. Der Bundesrat ist beauftragt, auf Grundlage der Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die Bekanntmachung dieses Beschlusses zu veranstalten und den Beginn der Wirksamkeit desselben festzusetzen.

---

## Anhang II.

### Bundesgesetz

betreffend

**die Unterstützung der öffentlichen Primarschule durch den Bund.**

(Entwurf der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 20. Oktober 1897.)

---

Art. 1. Zum Zwecke der Unterstützung der Kantone in der ihnen obliegenden Sorge für genügenden Primarunterricht können denselben aus Bundesmitteln Beiträge geleistet werden.

Art. 2. Die Bundesbeiträge dürfen nur für die öffentliche staatliche Primarschule, jedoch nach Ermessen der Kantone für einen oder mehrere der nachbezeichneten Zwecke verwendet werden:

1. Einrichtung von Turnplätzen und Beschaffung von Turngeräten;
2. Schulhausbauten und Umbau bestehender Schulhäuser;
3. Errichtung neuer Lehrstellen;
4. Beschaffung von Lehr- und Veranschaulichungsmitteln;
5. Unentgeltliche Abgabe von Lehrmitteln und Schulmaterialien an die Schulkinder;
6. Versorgung von Schulkindern während der Schulzeit mit Speise und Kleidung;
7. Aus- und Fortbildung von Lehrkräften;
8. Aufbesserung von Lehrerbesoldungen und Ruhegehalte;
9. Errichtung von besondern Klassen für Schwachbegabte;
10. Förderung des den Primarunterricht ergänzenden Fortbildungsschulwesens.

Art. 3. Die Beiträge des Bundes dürfen keine Verminderung der durchschnittlichen Leistungen der Kantone (Staats- und Gemeindeausgaben zusammengerechnet) in den letzten zehn Jahren zur Folge haben.

Art. 4. Zu genanntem Zwecke wird alljährlich eine Summe in den eidgenössischen Voranschlag eingesetzt, die in der Weise zu berechnen ist, dass per Lehrstelle der Primarschule mindestens Fr. 200 angesetzt werden.

Art. 5. Es steht jedem Kanton frei, die Subventionssumme in Anspruch zu nehmen oder auf dieselbe zu verzichten.

Art. 6. Die Organisation und Leitung des Schulwesens bleibt Sache der Kantone; diese sind jedoch verpflichtet, dem Bundesrate über die Verwendung der empfangenen Beiträge jährlich Bericht zu erstatten.

Art. 7. Die Ausrichtung der Subventionen erfolgt je im folgenden Jahre auf Grundlage der von den Kantonen einzureichenden Rechnungsausweise und nach deren Prüfung durch den Bundesrat.

Art. 8. Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

---

## Anhang III.

# Bundesgesetz

betreffend

## die Unterstützung der öffentlichen Primarschule durch den Bund.

(Entwurf des Bundesrates vom 21. März 1899, der Bundesversammlung vorgelegt am 18. Juni 1901.)

---

Art. 1. Zur Unterstützung der Kantone in der Aufgabe, für genügenden Primarunterricht zu sorgen, werden denselben aus Bundesmitteln Beiträge geleistet.

Art. 2. Die Bundesbeiträge dürfen nur für die öffentliche staatliche Primarschule (mit Einschluss der obligatorischen Ergänzungs- und Fortbildungsschule) verwendet werden, und zwar ausschliesslich zu folgenden Zwecken:

1. Errichtung neuer Lehrstellen zum Zwecke der Trennung zu grosser Klassen und der Erleichterung des Schulbesuches;
2. Bau neuer und wesentlicher Umbau bestehender Schulhäuser;
3. Einrichtung von Turnplätzen und Anschaffung von Turngeräten;
4. Aus- und Fortbildung von Lehrkräften;
5. Aufbesserung von Lehrerbesoldungen und Ruhegehalte;
6. Anschaffung von Lehrmitteln;
7. Unentgeltliche Abgabe von Schulmaterialien an die Schulkinder;
8. Nachhülfe in Ernährung und Kleidung armer Schulkinder während der Schulzeit;
9. Erziehung schwachsinniger Kinder in den Jahren der Schulpflicht.

Art. 3. Die Beiträge des Bundes dürfen keine Verminderung der durchschnittlichen ordentlichen Leistungen der Kantone (Staats- und Gemeindeausgaben zusammengerechnet) in den letzten fünf Jahren zur Folge haben.

Art. 4. Als Grundlage zur Bestimmung der Jahreskredite für die Kantone wird die Wohnbevölkerung derselben nach der letzten eidgenössischen Volkszählung angenommen.

Der Einheitssatz zur Berechnung des Jahreskredites beträgt für jeden Kanton sechzig Rappen auf den Kopf der Wohnbevölkerung.

In Berücksichtigung der besondern Schwierigkeiten ihrer Lage wird den Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis eine Zulage von 20 Rappen auf den Kopf der Wohnbevölkerung gewährt.

Art. 5. Die Organisation und Leitung des Schulwesens bleibt Sache der Kantone.

Es steht jedem Kanton frei, die Subventionssumme in Anspruch zu nehmen oder auf dieselbe zu verzichten.

Art. 6. Die Kantone, welche die Subvention in Anspruch nehmen, haben dem Bundesrate eine Darlegung der beabsichtigten Verwendung des Bundesbeitrages im nächsten Rechnungsjahre zur Prüfung und Genehmigung einzureichen.

Es ist dem Ermessen der Kantone anheimgestellt, für welchen oder welche der in Art. 2 genannten Zwecke sie den Bundesbeitrag bestimmen wollen.

Die Verwendung des Bundesbeitrages zur Ansammlung von Fonds ist nicht zulässig.

Ebensowenig ist Übertragung eines Subventionskredites auf ein folgendes Jahr zulässig.

Art. 7. Der Bund wacht darüber, dass die Subventionen den genehmigten Vorschlägen gemäss verwendet werden.

Die Ausrichtung der Subventionen erfolgt auf Grund eines von den Kantonen einzureichenden Berichtes und nach Genehmigung der Rechnungsausweise durch den Bundesrat.

Art. 8. Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

Art. 9. Der Bundesrat ist beauftragt, auf Grundlage der Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die Bekanntmachung dieses Beschlusses zu veranstalten und den Beginn der Wirksamkeit desselben festzusetzen.

---

## Anhang IV.

# Bundesgesetz

betreffend

## die Unterstützung der öffentlichen Primarschule durch den Bund.

(Entwurf des Bundesrates vom 11. Dezember 1902.)

---

Art. 1. Den Kantonen werden zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarunterrichtes obliegenden Pflichten Beiträge geleistet.

Art. 2. Die Bundesbeiträge dürfen nur für die öffentliche staatliche Primarschule (mit Einschluss der Ergänzungs- und obligatorischen Fortbildungsschule) verwendet werden und zwar ausschliesslich für die folgenden Zwecke:

1. Errichtung neuer Lehrstellen;
2. Bau neuer und wesentlicher Umbau bestehender Schulhäuser;

3. Errichtung von Turnhallen, Anlage von Turnplätzen und Anschaffung von Turngeräten;
4. Ausbildung von Lehrkräften;
5. Aufbesserung von Lehrerbesoldungen und Aussetzung von Ruhegehalten;
6. Erstellung und Anschaffung von allgemeinen Lehrmitteln;
7. Abgabe von Schulmaterialien und obligatorischen Schulbüchern an die Schulkinder, unentgeltlich oder zu ermässigten Preisen;
8. Nachhülfe bei Ernährung und Kleidung armer Schulkinder;
9. Erziehung schwachsinniger Kinder in den Jahren der Schulpflicht.

Art. 3. Die Beiträge des Bundes dürfen keine Verminderung der durchschnittlichen ordentlichen Leistungen der Kantone (Staats- und Gemeindeausgaben zusammengerechnet) in den letzten fünf Jahren zur Folge haben.

Art. 4. Als Grundlage zur Bestimmung der Jahresbeiträge für die Kantone wird die Wohnbevölkerung derselben nach der letzten eidgenössischen Volkszählung angenommen.

Der Einheitssatz zur Berechnung des Jahresbeitrages beträgt für jeden Kanton sechzig Rappen auf den Kopf der Wohnbevölkerung.

In Berücksichtigung der besondern Schwierigkeiten ihrer Lage wird den Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis eine Zulage von 20 Rappen auf den Kopf der Wohnbevölkerung gewährt.

Art. 5. Die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens bleibt Sache der Kantone, vorbehalten die Bestimmungen des Art. 27 der Bundesverfassung.

Art. 6. Dem Ermessen der Kantone ist es anheimgestellt, für welchen oder welche der in Art. 2 genannten Zwecke sie den Bundesbeitrag bestimmen wollen.

Die Verwendung des Bundesbeitrages zur Ansammlung von Fonds und die Übertragung eines Subventionskredites auf ein folgendes Jahr sind unzulässig.

Die Ausrichtung der Subventionen erfolgt je im folgenden Jahr auf Grundlage der von den Kantonen einzureichenden Rechnungsausweise, nach deren Genehmigung durch den Bundesrat.

Art. 7. Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

Art. 8. Der Bundesrat ist beauftragt, auf Grundlage der Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die Bekanntmachung dieses Gesetzes zu veranstalten und den Beginn der Wirksamkeit desselben festzusetzen.

---