

Zeitschrift: Schweizerische Lehrerzeitung
Herausgeber: Schweizerischer Lehrerverein
Band: 47 (1902)
Heft: 9

Anhang: Die Schulvorlage vor den Eidg. Räten 1901 u. 1902 : Beilage zur Schweizerischen Lehrerzeitung Nr. 2

Autor: [s.n.]

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: 13.01.2026

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

Die Schulvorlage vor den Eidg. Räten 1901 u. 1902.

1902.

Beilage zur Schweizerischen Lehrerzeitung.

N° 2.

Debatte im Nationalrat.

18. Dezember 1901.

Vorsitz: Hr. Ador.

Tagesordnung: Unterstüzung der Primarschule.

Eintretensfrage.

(Fortsetzung.)

Gobat. On ne viole pas seulement la constitution quand on se met en contradiction avec ses dispositions, quand au mépris des principes on décrète des arrêtés ou des lois. On viole aussi la constitution quand on fait, au moyen d'articles constitutionnels, ce que l'on est en droit de faire au moyen d'une simple loi ou arrêté. MM., il n'est pas permis de jouer avec la constitution, ni avec ce qu'on appelle les droits du peuple, de dire que dans certains cas on revisera la constitution et que dans d'autres absolument semblables on fera un simple arrêté. Il n'est pas permis par exemple de soumettre toutes espèces d'arrêtés au référendum, quelque importants qu'ils puissent être au point de vue financier. On ne peut soumettre au référendum que les arrêtés d'une portée générale; tout ce qui est d'une portée spéciale lui échappe, et l'on violerait la constitution en procédant autrement. De même on violerait la constitution en statuant sur une question au moyen d'un article constitutionnel alors que cette question peut être réglée au moyen d'une loi ou d'un arrêté.

C'est là le motif essentiel qui a déterminé la majorité de la commission à repousser le projet de l'article constitutionnel dont vous avez sous les yeux le texte. Et, M., il ne faut pas oublier une chose, c'est que nous devons tenir compte de nos actes à *l'opinion publique*. Nous devons nous garder soigneusement de la blesser, de l'induire en erreur, de donner lieu à l'accusation que dans les chambres fédérales nous faisons de l'arbitraire, que nous avons deux poids, deux mesures, que dans un cas nous votons les subsides fédéraux par de simples arrêtés, tandis que dans d'autres absolument semblables au point de vue du droit public, nous exigeons une révision constitutionnelle pour atteindre exactement le même but. Enfin, M., même si nous devons reconnaître que le projet de révision constitutionnelle est un compromis, et si nous pouvions passer sur les difficultés qui se présentent, nous devrions cependant également, par des mesures d'opportunité, repousser l'article constitutionnel, parce que si nous nous engagions dans la voie que l'on nous conseille de suivre, nous aboutirions évidemment à un ajournement, je ne veux pas dire indéfini, mais en tous cas de plusieurs mois, peut-être de plusieurs années pour l'élaboration d'un arrêté ou d'un acte constitutionnel relatif à la subvention de l'école primaire par la Confédération. En effet, M., vous n'ignorez pas que le conseil fédéral a étudié à fond la question constitutionnelle, il a demandé un rapport au département de l'intérieur et à un de nos collègues et il a jugé après avoir connu leurs opinions qu'un arrêté suffit.

Dans ces circonstances, nous ne pourrions pas aujourd'hui transformer purement et simplement le projet du conseil fédéral en un *article constitutionnel*, nous serions évidemment obligés de demander le renvoi au conseil fédéral. La simple politesse l'exigerait. Nous ne pouvons pas, alors que le conseil fédéral prétend que son arrêté est constitutionnel, dire: non, il ne l'est pas, nous allons faire nous-mêmes un article constitutionnel.

Qu'est-ce que le conseil fédéral fera? J'ai la conviction qu'il ne voudra pas se démentir lui-même et se déjuger, après avoir déclaré catégoriquement que son arrêté est constitutionnel. Nous serions donc dans quelques mois d'ici exactement dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui, et nous aurions réussi, au moyen du procédé qui nous est recommandé, à retarder la solution d'une question qui agite depuis longtemps le peuple.

C'est donc aussi dans le but de hâter cette solution, d'arriver enfin à *donner satisfaction à l'opinion publique* que nous repoussons la révision constitutionnelle dont il est question. Nous pensons d'ailleurs que la minorité n'a absolument aucun motif sérieux pour demander une révision constitutionnelle, que les garanties qu'elle croit trouver dans la révision constitutionnelle lui seront tout aussi bien accordées au moyen d'un arrêté fédéral. En effet, quelle est la situation actuelle? Nous sommes au bénéfice de l'art. 27 de la constitution fédérale qui, d'une manière indirecte, il est vrai, mais très claire, néanmoins limite l'ingérence de la Confédération dans l'enseignement primaire. Cette ingérence ne pourra se produire que dans les cas où les cantons contreviennent aux principes posés à l'art. 27.

Voilà donc une *garantie* dont jusqu'à présent les cantons de l'opposition se sont pleinement contentés.

Mais, M., une seconde garantie leur est donnée dans le projet d'arrêté qui nous est soumis. En effet, il s'y trouve, comme vous le savez, une disposition suivant laquelle la Confédération ne peut s'ingérer en aucune manière dans l'organisation, la direction et la surveillance de l'école primaire.

Enfin, il y a encore une autre garantie — et elle n'est pas la moins sérieuse à mon avis, celle que nous donnons tous ici, que tous depuis longtemps nous avons donnée, que nous donnons encore aujourd'hui; nous ne voulons en aucune façon, nous, les partisans décidés des subventions scolaires, que la Confédération profite de l'occasion pour mettre la main sur l'école primaire. Peut-on exiger davantage, de plus grandes garanties, et laquelle donc les cantons de l'opposition auraient-ils en plus au moyen de l'article constitutionnel? On pourrait toujours le reviser aussi bien qu'un arrêté. Il suffira que la question soit posée ici devant les chambres par un groupe de membres, ou qu'elle le soit devant le peuple et par le peuple lui-même. La loi d'application de l'art. 27 de la constitution fédérale dont on a tellement peur je ne sais pourquoi, viendra peut-être une fois ou l'autre, si elle est nécessaire, si les cantons contreviennent aux dispositions de cet article, mais cette loi ne se fera, M., que lorsqu'il se sera formé un courant tellement décidé, tellement fort que cette loi serait considérée comme une nécessité. Aussi longtemps que ce courant d'opinion publique n'existera pas et aujourd'hui, il n'existe pas, personne ne songera à faire cette loi d'application.

Je conclus donc que l'*arrêté fédéral* qui nous est soumis par le conseil fédéral est *constitutionnel*, que même si l'on ne considérait la décision sur cette affaire au moyen d'un article constitutionnel que comme un compromis, nous ne pourrions y adhérer, parce que ce serait violer la constitution; enfin que les garanties que la minorité demande existent d'une manière aussi solide que si la question qui nous occupe était tranchée par voie de révision constitutionnelle.

Je dois ajouter quelques mots quant aux *détails de l'arrêté*; il est très simple et peut se résumer en trois principes: Le premier c'est que les subsides de la Confédération ne pourront pas être affectés à d'autre *destination* que celle indiquée dans l'arrêté.

Le second est que le subside fédéral sera calculé *d'après la population*, avec une certaine majoration pour les cantons dont la situation financière n'est pas favorable. Le troisième principe enfin c'est que la Confédération n'aura absolument aucun autre droit à l'égard de l'école primaire que celui de contrôler si les subsides fédéraux sont employés conformément aux dispositions de l'arrêté. Inutile d'en dire davantage.

Un mot encore de la *situation financière*.

C'est une dépense assez considérable dont la Confédération doit se charger; elle se montera à environ deux millions, aussi avons-nous entendu à plusieurs reprises invoquer l'argument que la Confédération n'est pas assez riche pour payer une pareille somme aux cantons; on objecte que ses dépenses courantes vont en augmentant, tandis que ses recettes, ont plutôt une tendance à baisser.

Mais des arguments semblables ne nous ont pas arrêtés dans les efforts que nous avons faits pour appuyer certaines institutions d'utilité et même de nécessité publique. Nous savions fort bien, lorsque nous avons voté les assurances, que la Confédération n'avait pas les moyens de consacrer 7 ou 8 millions par an à cet objet. Nous avons pensé néanmoins que nous ne devions pas reculer devant cette dépense, ayant l'espérance que dans l'avenir on trouverait facilement les moyens d'y faire face. Ici il ne s'agit que de deux millions et comme M. le rapporteur allemand l'a dit hier, il est presque ridicule d'alléguer qu'un état dont les dépenses se montent à 108 millions ne puisse pas en économiser deux par année. On a indiqué l'autre jour dans quel domaine on pourrait réaliser des économies; dans celui des travaux publics, par exemple, il serait très facile d'en réaliser de considérables.

Ainsi l'on peut se tranquilliser complètement et faire taire toutes craintes à l'égard du budget. Si nous parcourons le budget du département de l'intérieur, nous y trouvons, d'ailleurs, deux postes très importants qui vont disparaître dans un avenir très prochain. C'est d'abord l'annuité de fr. 900,000 accordée par la Confédération pour le percement du Simplon, puis la subvention de fr. 1,250,000 pour les chemins de fer des Grisons qui disparaît dans deux ans.

Dans un avenir rapproché le *budget fédéral* se trouvera donc déchargé sur deux points seulement de la grosse somme de fr. 2,150,000, plus que suffisante pour faire face aux subventions scolaires, sans parler des économies que l'on pourrait réaliser, si au lieu de voter le 50 % et plus des frais de constructions de routes et corrections de rivières, on se bornait à donner aux cantons le 1/3 de ces dépenses comme on devrait le faire.

Je suis donc autorisé à dire que la question financière n'en est pas une. J'estime même que nous commettions une imprudence si nous ne votions pas les subventions scolaires précisément maintenant que le budget va être déchargé d'une somme dépassant deux millions. Si nous attendons il se présentera certainement d'autres entreprises qui demanderont à bénéficier de ces économies. Tout doit donc nous engager à voter les subventions scolaires dans la forme sous laquelle elles nous sont soumises par le conseil fédéral.

Avant de terminer, jetons encore un coup d'œil sur *les événements passés* qui ont rendu l'opinion publique méfiant à l'égard des subventions scolaires. En 1882, comme vous le savez, il était vaguement question d'une loi d'applications de l'art. 27. Le département fédéral de l'intérieur pour l'acheminer trouva qu'il était nécessaire de faire d'abord une enquête sur la situation de l'école primaire dans les différents cantons et demanda aux chambres de créer la fonction d'un secrétaire de l'instruction publique. C'est contre cet arrêté qu'une très vive opposition surgit.

Si nous l'envisageons maintenant, nous devrons tous avouer si nous sommes de bonne foi qu'elle n'avait aucune raison d'être. En effet il s'agissait seulement de créer une charge de secrétaire, de sous-ordre, sans compétence, ni dans le domaine de l'instruction publique ni dans aucun autre; c'est pourtant à propos de cette simple petite place qu'une grande opposition surgit et déchaîna sur ce pauvre bailli scolaire, comme on l'appelait, sans raison à mon avis, des passions désordonnées.

Je crois qu'il aurait été plus sage de ne pas déchaîner alors ces passions dont nous sentons encore aujourd'hui les conséquences, alors même que la raison qui avait pu les faire surgir, n'existe plus. Ce que M. Schenk disait dans une assemblée publique de 1882 était vrai; toute cette opposition ne s'adressait à rien.

Après avoir énuméré les objections que soulevait l'opposition contre la création d'un secrétaire scolaire M. Schenk disait:

„Nun sagen aber die Gegner: Wir hätten am Ende nichts gegen das Gesetz, aber das Gesetz, das man uns geben will, das ist es, wogegen wir uns erheben. Da liegt der eigentliche Kernpunkt, und darauf wird das ganze Gewicht geworfen. Ich frage aber: ist ein solches Gesetz da? Nein! Hat vielleicht einer der beiden Räte der Eidgenossenschaft ein solches Gesetz beraten? Nein! Hat vielleicht eine Kommission der Räte

ein solches Gesetz gesehen und beraten? Nein! Ist vielleicht ein solches Gesetz wenigstens vor die Bundesversammlung gekommen? Nein! Aber hat vielleicht der Bundesrat ein derartiges Gesetz beraten? Nein! Oder hat etwa das Département dem Bundesrat ein solches Gesetz vorgelegt? Nein! Aber hat vielleicht das Département wenigstens für sich bestimmte Gedanken abgeschlossen? Nein!“

Cela est vrai, il n'y avait rien et nous devons reconnaître et avouer qu'à ce moment nous avons fait comme ce brave chevalier qui, animé des meilleures intentions, allait se battre contre des moulins à vent. On se battait pour et contre une loi qui n'existe pas même à l'état de projet, pas même à l'état de brouillon.

Ce qui est le plus singulier et amusant à constater, c'est que ce pauvre *secrétaire scolaire* contre lequel une telle opposition se déchaînait nous l'avons aujourd'hui; il se trouve à Zurich, c'est le chancelier d'état de Zurich qui touche un subside de fr. 3000 de la Confédération pour publier chaque année l'enquête qu'il fait sur l'enseignement primaire dans les différents cantons; son annuaire rend de grands services à tous ceux qui s'occupent d'écoles. Personne ne s'en plaint et personne ne voudrait lui retirer le subside que la Confédération lui accorde.

De toute manière nous étions désemparés en 1882 et nous nous agitions autour d'une question qui n'existe pas.

Aujourd'hui on nous accuse de vouloir déclarer la guerre.

J'ai lu dans un journal que la décision par laquelle la gauche a déclaré repousser la révision constitutionnelle est une déclaration de guerre.

Cette *allégation* est absolument fausse, elle n'a aucun fondement; ce n'est pas déclarer la guerre que de demander de l'argent à la Confédération pour des subventions scolaires; une nation peut déclarer la guerre à une autre pour lui voler ses mines d'or et de diamants, mais dans un parlement on ne déclare pas la guerre pour obtenir de l'argent; le procédé serait stupide.

Nous ne voulons pas, d'une manière quelconque, déchaîner la guerre, nous savons trop ce que celle de 1882 a coûté pour que nous risquions légèrement une nouvelle campagne de ce genre; nous avons au contraire les intentions les plus pacifiques, notre but est de donner satisfaction à l'opinion publique qui demande énergiquement l'appui de la Confédération dans ce domaine si important, le plus important peut-être de toute notre vie publique, de l'enseignement primaire, et nous voulons que cet appui soit considéré comme une œuvre de justice.

Les grands cantons, et j'entends par là non seulement ceux dont le territoire est étendu et compte une forte population, mais aussi ceux dont le territoire est fort restreint, mais où tous les facteurs de la vie intellectuelle et sociale sont fort développés, ainsi Genève et Bâle, ces cantons font des dépenses énormes pour l'instruction publique dans tous ses domaines, depuis le bas jusqu'au sommet; ils ont dû créer par la force des choses, des institutions qui ne servent pas seulement à leurs propres ressortissants, mais sont largement ouvertes à tous nos confédérés, ainsi qu'aux étrangers. Les universités entretenues par les cantons ne sont pas des établissements cantonaux, mais suisses, de même les gymnases, les grandes écoles industrielles, comme celle de Genève et d'autres, les écoles de commerce, comme celle de St-Gall. C'est ainsi que les grands cantons s'imposent des dépenses qui profitent dans une large mesure à tous les confédérés. La Confédération a depuis longtemps le devoir moral de subventionner par exemple les universités. On l'a bien reconnu, puisqu'on a tenté de le faire; mais on a laissé passer le bon moment, et aujourd'hui il n'est plus guère possible que la Confédération alloue des subSIDes aux cantons pour leurs universités, ou qu'elle les décharge et crée elle-même une université fédérale. Mais elle peut les décharger en leur accordant des subSIDes pour l'école primaire. Nous devrons les consacrer sans doute à l'un des buts indiqués dans l'arrêté fédéral qui nous est soumis, mais cela n'empêche pas que les cantons pourront les considérer comme une compensation de ce que la Confédération devrait faire et ne fait pas. C'est ainsi que le subside fédéral octroyé à l'école primaire, sera une œuvre de justice en faveur des cantons. Je ne crois pas que nous puissions trouver un terrain aussi

intéressant, aussi important dans lequel une œuvre de justice puisse autant s'épanouir que dans cette importante question de l'instruction populaire, qui, dans un état démocratique comme le nôtre, exerce autant d'influence sur tout l'avenir de notre pays et sur toutes nos institutions publiques. Ce domaine qui a pour but de donner à tous ceux qui ne peuvent pas, ensuite de leur position sociale, aspirer à une situation supérieure, la somme d'instruction nécessaire, pour que leur intelligence soit suffisamment éclairée, pour qu'ils puissent faire actes de bon citoyen, en toute connaissance de cause, quand ils seront appelés à déposer un bulletin dans l'urne dans laquelle se décide le sort d'une loi. Si nous parcourons la longue série des différents domaines dans lesquels la Confédération accorde largement son appui et rend depuis longtemps des services signalés aux cantons, on se demande comment il se fait que l'école populaire seule ait été négligée. Eh bien, Messieurs, l'occasion se présente aujourd'hui de réparer cet oubli en acceptant sans aucune arrière pensée, l'arrêté fédéral soumis à notre délibération, sans craindre ni pour aujourd'hui ni pour plus tard l'intervention de la Confédération dans le domaine scolaire. Alors, l'apaisement se produira dans les esprits au sujet de cet art. 27 que l'on considère encore, et à tort, comme une espèce d'épouvantail, de spectre effrayant pour nos populations. Il s'agit donc de faire une œuvre de justice et d'apaisement. J'ai la conviction, Messieurs, que des subventions scolaires naîtra la paix, qu'elles consolideront considérablement la concorde qui règne aujourd'hui entre tous les cantons, en nous donnant l'occasion de travailler tous ensemble au moyen des largesses fédérales au perfectionnement de la jeunesse. Je vous recommande vivement d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral.

Schobinger, deutscher Berichterstatter der Kommissionsminderheit: Als deutscher Berichterstatter der Kommissionsminderheit erlaube ich mir, in Kürze die Gründe darzulegen, welche die Minderheit veranlasst haben, Ihnen den gedruckt vorliegenden Antrag zu unterbreiten.

Bevor ich indes dies tue, kann ich nicht unterlassen, meinem lebhaften Bedauern Ausdruck zu geben, dass der angebahnte Versuch, sich auf dem *Verfassungsboden* über die Schulsubventionsfrage zu verständigen, sich zerschlagen hat. Wir sind der Ansicht, dass die radikal-demokratische Gruppe sich in ihren Grundsätzen nichts vergeben hätte, wenn sie dem *Kompromiss* beigeplichtet hätte, wenn es sich wirklich darum handelt, im gegebenen Falle die Frage der Einmischung des Bundes in die Kompetenzen der Kantone im Schulwesen nicht anzuschneiden, sondern nur der reinen Freude des Bundes am Geben Ausdruck zu verleihen. Auf unserer Seite liegt die Sache anders. Wir mussten angesichts des grossen Misstrauens, welches sich in unserer Partei seit dem Jahre 1882 noch nicht gelegt hat, und welches auch durch die soeben angehörte Lobrede des Hrn. Kollega Gobat über den verstorbenen Schulsekretär nicht beseitigt wird, die verfassungsgemässen Garantie der Kompetenzen der Kantone im Schulwesen verlangen. Wir haben gemeint, dass auf dem Wege des Kompromisses ein politischer Kampf, der für das Land jedenfalls nicht segensvoll sein wird, vermieden werden könne. Wenn wir uns ver gegenwärtigen, dass wir im jetzigen Zeitlauf uns statt mit politischen Kämpfen, die uns zersplittern, mit wirtschaftlichen Fragen, die uns zusammenführen, beschäftigen sollten, so scheint mir, wäre das Opfer, das wir von der Mehrheitsgruppe im Saale verlangten, nicht zu gross gewesen. Sie hat aber die Hand, die wir geboten haben, zurückgewiesen. Wir haben kein Recht, die Mitteilung der Gründe, welche hiezu Verlassung gegeben haben, zu verlangen. Wir werden sie vielleicht im Laufe der Debatte vernehmen.

Bei dieser Sachlage schien es der *Minderheit* der Kommission zwecklos zu sein, hier neuerdings den Antrag einzubringen, der von der Mehrheitsgruppe zurückgewiesen worden ist. Anderseits wollten wir doch neuerdings die Absicht kundgeben, bei der Lösung der Frage auf dem Boden der Verfassung mitzuwirken. Wir haben daher den Weg eingeschlagen, die Angelegenheit an den Bundesrat zurückzuweisen, damit er uns einen Antrag auf Ergänzung der Verfassung unterbreite. Ich will gleich bemerken, dass es sich

nicht so verhält, wie Hr. Gobat eben ausgeführt hat, dass mit dieser Rückweisung nur eine Verzögerung der Angelegenheit von beiläufig drei Monaten verursacht werde. Denn unser Antrag geht dahin, den Bundesrat zu beauftragen, einen Vorschlag für *Ergänzung der Verfassung* einzubringen. Er geht nicht dahin, den Bundesrat zu beauftragen, Untersuchungen anzustellen. Das hat der Bundesrat bereits getan. Wir meinen aber, es sei mit Rücksicht auf die Art und Weise, in der sich der Bundesrat über das Resultat dieses Untersuchs ausdrückt, ihm nicht zu nahe getreten, wenn wir ihm den formellen Auftrag geben, einen Entwurf für eine Verfassungsergänzung einzubringen. Denn der Bundesrat sagt in seiner Botschaft über die Verfassungsfrage, dass eine Revision oder eine Ergänzung der Verfassung nicht gerade unerlässlich sei, um die Schulsubventionsfrage zu lösen. Damit ist deutlich ausgedrückt, dass auch im Schosse des Bundesrates über die Verfassungsmässigkeit grosse Zweifel aufgestiegen sind.

Wenn ich nun auf die Darstellung *unserer Anschauungen* in der vorliegenden Frage eintrete, weise ich zunächst auf einen Satz der bündesrätlichen Botschaft, aus welchem geschlossen werden könnte, dass eine finanzielle Hülfe des Bundes für die Durchführung des Art. 27 B. V. für die Mehrheit der Kantone absolutes Bedürfnis sei. Der Bundesrat sagt nämlich in seiner Botschaft: „Dass die Kantone der finanziellen Mithilfe der Eidgenossenschaft bedürfen, um den ihnen durch Art. 27 B. V. auferlegten Pflichten vollständig nachzukommen, ist kaum zu bestreiten! Vielleicht vermag irgend ein besonders günstig gestellter Kanton seinen Schullasten von sich aus zu entsprechen. Allein man muss gestehen, dass dem in Bezug auf die Mehrzahl der Kantone nicht so ist.“

Vergegenwärtigen wir uns zunächst, inwieweit eine finanzielle Hülfe für die Durchführung des Art. 27 B. V. in Betracht kommen könnte. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die Kompetenz der Kantone im Primarschulwesen durch fünf Requisite, welche die Verfassung an den Primarunterricht stellt, beschränkt ist. Es sind dies die Requisite der staatlichen Leitung, des Obligatoriums, der Entgeltlichkeit, der Teilnahme aller Konfessionen am Unterricht ohne Verletzung der Gewissensfreiheit und des genügenden Primarunterrichts. Es liegt auf der Hand, dass nicht alle diese Requisite eine finanzielle Hülfe des Bundes verlangen. Es kann sich einzig um das Requisit des genügenden Primarunterrichts handeln. Der deutsche Sprecher der Mehrheit der Kommission hat darauf hingewiesen, dass durch die Frage der Unentgeltlichkeit des Primarunterrichts auch die Frage der unentgeltlichen Verabfolgung der Lehrmittel und Lehrbücher berührt werde. Aber er hat nicht etwa gesagt, dass dies durch die Verfassung verlangt sei. Er wünscht nur, dass die Bundessubvention auch für diese Zwecke verwendet werde, und Hr. Wullschleger stellt den positiven Antrag, dass dies geschehen müsse. Niemand wird behaupten wollen, dass eine verfassungsmässige Pflicht der Kantone bestehe, die Lehrmittel und Schulmaterialien unentgeltlich abzugeben. Die verfassungsmässige Pflicht des genügenden Primarunterrichts ist also die einzige, welche eine finanzielle Bedeutung hat. Darum sagt der Satz der Botschaft, den ich verlesen habe, dass die Kantone in der Mehrzahl zur Zeit finanziell nicht in der Lage seien, für einen genügenden Primarunterricht zu sorgen und dass hiezu die Hülfe des Bundes unerlässlich sei.

Es wäre wünschenswert gewesen, dass diese Behauptung in der bündesrätlichen Botschaft positiv begründet worden wäre. Statt dessen finden wir nur allgemeine Sätze, die im Grunde nichts beweisen und zum Teil in Übertreibungen, ja selbst in ganz unrichtiger Darstellung der tatsächlichen Verhältnisse gipfeln. Ich will Ihnen die hervorragendsten dieser Sätze ablesen. Der Bundesrat sagt: „Der Primarunterricht ist von einem bedenklichen Stillstand bedroht, wenn die Eidgenossenschaft sich nicht entschliesst, ihm wirksame Hülfe angedeihen zu lassen . . . Die Statistik der Rekrutierprüfungen zeigt auch, dass, wenn einige Kantone auf dem Gebiete des Schulunterrichtes vorwärts schreiten, andere weit entfernt sind, ihnen folgen zu können . . . Ohne in Einzelheiten eintreten oder bestimmte Fälle anführen zu wollen — letzteres schon deswegen nicht, um niemand zu verletzen — stellen wir

die Tatsache fest, dass in einer Anzahl von Kantonen der Volksschulunterricht gewaltig zu wünschen übrig lässt ... Daher kommen die Kantone, um an der Türe des Bundes zu pochen und ihn um seine Hülfe anzugehen.“ Das letztere Bild ist schon oft gebraucht worden. Aber so liegt die Sache im gegebenen Falle nicht. Von den HH. Vorrednern ist bereits auf die Entwicklung der Frage hingewiesen worden. Sie haben daraus entnehmen können, dass im Grunde nur die Eingaben des Schweiz. Lehrervereins und anderer Vereinigungen schweiz. Lehrer Veranlassung zur Aufrollung der Schulsubventionsfrage gegeben haben. Diese Vereinigungen haben diese Frage zuerst im Jahre 1892 wieder aufgerollt. Als ihrem Begehr nicht früh genug entsprochen wurde, drohten sie mit einer *Initiative*. Diese Drohung hat Veranlassung gegeben, dass die *Erziehungsdirektoren* der Kantone zu einer Konferenz zusammengetreten sind, um sich zunächst zu sagen, dass eine derartige Initiativbewegung für das Schulwesen wenig förderlich sein könnte, und dass es in der Aufgabe der kantonalen Erziehungsdirektoren liegen dürfte, in die Frage einzugreifen und dieselbe in Bahnen zu lenken, welche sie als die zweckdienlichsten betrachteten. Die Erziehungsdirektoren sind in verschiedenen Konferenzen dazu gekommen, einen Vorschlag zu formulieren. Sie haben gemeint, dass sie eine wirksame Unterstützung des Vorschlages finden, wenn sie denselben durch die Kantonsregierungen an die Bundesbehörden eingehen lassen. Sie sind daher durch den Vorort Zürich an die Kantonsregierungen mit der Anfrage gelangt, ob man mit dieser Eingabe einverstanden sei. Die *Mehrheit der Kantone* hat sich bereit erklärt, dieselbe zu unterstützen. Auch der Kanton *Luzern* hat dies getan, aber mit dem ausdrücklichen Vorbehalt der konstitutionellen Frage. Einige wenige Kantone haben sich enthalten. Das ist der Gang der Dinge. Wenn man daraus das Bild der hülfe-suchenden Kantone, die an die Türe des Bundes anklopfen und um Hülfe flehen, konstruiert, so ist das nach meinem Gefühl zu weit gegangen.

Ich glaube nicht zu viel zu sagen, wenn ich behaupte, dass die verlesenen Sätze zum Teil *Übertreibungen* sind. Es steht mit dem Primarunterricht in der Schweiz nicht so schlimm, wie es nach diesen allgemeinen Sätzen den Anschein haben könnte. Wie können wir eine Antwort auf die Frage, wie es mit dem Primarschulunterricht bei uns steht, bekommen? Wir können fragen, welche Ansichten das Ausland über unsere Erziehung habe. Ich habe in der kurzen Zeit, die mir zur Verfügung stand, mich nur in einem Werke hierüber orientieren können. Ich habe im Staatslexikon der Görres'schen Gesellschaft folgende Angaben gefunden: „Das Unterrichtswesen ist in der Schweiz sehr gut organisiert. Auf die Volkschule wird grosse Sorgfalt gelegt. Für die Förderung der Bildung werden bedeutende Summen ausgelegt.“ Ich glaube nicht, dass wir aus einem andern Werke, das vielleicht nicht so konfessionell oder politisch gefärbt ist, wie das Staatslexikon der Görres Gesellschaft, andere Behauptungen zitieren können. Im *Ausland* besteht allgemein die Ansicht, dass das Primarschulwesen der Schweiz auf der Höhe stehe. Welche andere Hinweise wollen gemacht werden? Will etwa gesagt werden, dass das Primarschulwesen nicht genüge, um unsern Leuten die Konkurrenz im Erwerbsleben zu ermöglichen? Will etwa gesagt werden, dass die Primarschulbildung für die verschiedenen Berufe nicht ausreiche? Beides kann nicht der Fall sein. Was uns einzig genauer über den Stand unseres Primarschulwesens orientieren kann, sind die Rekrutenprüfungen. Da erzeigt uns die *Statistik* derselben andere Resultate als die in den allgemeinen Sätzen der bundesrätlichen Botschaft angeführten, welche im wesentlichen dahingehen, dass eine Reihe von Kantonen in der Verbesserung des Primarschulwesens zurückbleiben. In dem Heft des statistischen Bureaus „Pädagogische Prüfung bei der Rekrutierung im Herbst 1900“ wird vorab darauf hingewiesen, dass es falsch wäre, aus dem Umstand, dass einzelne Kantone fortwährend am Ende der allgemeinen Rangordnung der Kantone im Primarschulwesen stehen, zu schliessen, dass sich in diesen Kantonen nicht auch ein Fortschritt im Primarschulwesen erzeige. Dies wird an einem Beispiel gezeigt, auf das ich Sie verweisen möchte. Es wird da festgestellt, dass in den fünf Kantonen, Luzern,

Uri, Schwyz, Tessin und Appenzell I.-Rh., welche am Ende der Rangliste, in der letzten Dekade von 1891—1900 stehen, folgende Fortschritte sich ergeben haben, ohne dass die Rangliste sich geändert hätte. Die Zahl der schlechten Leistungen, d. h. die Note 4 oder 5 in mehr als einem Fache von 100 Geprüften, ist im Kanton Luzern in der ersten Hälfte der Dekade von 1891—1895 17 gewesen und in der zweiten Hälfte 1896—1900 auf 13 zurückgegangen. Im Kanton Schwyz sind die schlechten Leistungen in der gleichen Zeit von 20 auf 13, im Kanton Uri von 22 auf 13 zurückgegangen, im Kanton Tessin sind sie auf 17 geblieben und im Kanton Appenzell von 31 auf 19 zurückgegangen. Ebenso können wir in den guten Leistungen, d. h. Note 1 in mehr als zwei Fächern, einen Fortschritt konstatiren. Der Kanton Luzern hat die Zahl der guten Leistungen von je 100 Geprüften in der zweiten Hälfte der Dekade von 19 auf 21, Schwyz von 16 auf 21, Uri von 11 auf 16, Tessin von 16 auf 18 und Appenzell I.-Rh. von 8 auf 15 gebracht. Wenn Sie in der Tabelle die Leistungen der Kantone, die für die ganze Dekade einander gegenübergestellt sind, nachsehen, so finden Sie den gleichen *Fortschritt* für diejenigen Kantone, welche bisher am Ende der Rangliste gestanden haben, währenddem die Kantone, welche an der Spitze der Rangliste sich befunden haben, einen zum Teil ganz unwesentlichen Fortschritt, ja sogar einen kleinen Rückschritt aufweisen. Daraus geht hervor, dass die Kantone, welche an der Spitze der Rangliste stehen, vielleicht im grossen ganzen an dem überhaupt erreichbaren Ziele angelangt sind, währenddem die Kantone, welche am Ende der Rangliste stehen, ihre Resultate verbessern, dass also der Unterschied zwischen den — um mich kurz auszudrücken — guten und den schlechten Kantonen sich wesentlich reduziert. Einer andern Zusammenstellung ist zu entnehmen, dass die Zahl der schlechten Noten in der Dekade 1891—1900 insgesamt von 1650 auf 626 zurückgegangen ist. Das bedeutet eine wesentliche Verbesserung unseres Primarschulwesens. Es liegt auf der Hand, dass ein Unterschied zwischen den Kantonen immer vorhanden sein wird. Neben dem Primarunterricht gibt es noch so viel anderes, das auf das Resultat einwirkt, dass es nicht möglich ist, für alle Kantone ein gleich gutes Resultat zu erreichen. Es lässt sich auch fragen, ob die *guten Resultate in unserem Primarschulwesen* nicht jetzt schon für unser wirtschaftliches Leben *eine Bedeutung* haben, die nicht gerade wünschenswert ist. Missverstehen Sie mich dabei nicht! Ich will einfach Tatsachen konstatiren. Ich erinnere mich an eine interessante Mitteilung, welche Hr. Kollega David in der Kommission für das Bürgerrechtsgesetz gemacht hat und welche dahin ging, dass in der Stadt Basel die Zahl der schweiz. Handwerker mehr und mehr zurückgehe und die schweizer. Handwerker durch ausländische verdrängt werden. Steht das nicht damit in Beziehung, dass das Handwerk den Schweizerbürgern zum Teil nicht mehr ein wünschenswerter Beruf ist, weil sie sich zu Höherem erzogen fühlen? Kommt dieser Gedanke nicht auch in der Tatsache des Zuges vom Lande in die Stadt zum Ausdruck? Glauben Sie nicht, dass ein in unserer Primarschule gut unterrichteter junger Mann eher in der Stadt irgend eine lohnende Beschäftigung zu finden meint und glaubt, dass sie seiner Bildung besser entspreche, als wenn er auf dem Feld den Karst führen muss? Ist es nicht Tatsache, dass als Knechte auf dem Lande immer mehr und mehr nur bildungs-unfähige Leute zur Verfügung sind? Der Gedanke kommt am meisten in der Tatsache zum Ausdruck, dass wir in der Schweiz unter der einheimischen Bevölkerung nicht mehr die Leute finden, um diejenigen Werke auszuführen, welche schwere Arbeit erfordern, wie Handlangerdienst, Erdarbeit u. s. w. Ich sage nicht zu viel, wenn ich behaupte, dass wir ohne die Hülfe der braunen Söhne des Südens nicht mehr in der Lage wären, Strassen zu bauen, Bäche zu korrigiren, Eisenbahnen, ja selbst nur Häuser zu erstellen. Diese Erscheinung hat ihre Ursache zum wesentlichen wohl darin, dass die schweizerischen Einwohner diese Arbeiten mit Rücksicht auf ihren Bildungsstand als zu niedrig betrachten. Es liegt mir ferne, daraus den Schluss ziehen zu wollen, dass das eine Erscheinung sei, die bekämpft werden müsse, und dass wir die Bildung zurückdrängen sollen. Das fällt mir

absolut nicht ein. Ich wollte nur die Tatsache konstatiren. Es wird die Aufgabe künftiger Generationen sein, sich mit diesen wirtschaftlichen Verhältnissen abzufinden.

Ich glaube, nachgewiesen zu haben, dass der Bundesrat in seinen Folgerungen aus der Rekrutenprüfung zu weit geht, wenn er sagt, dass der Primarschulunterricht in einer Mehrzahl von Kantonen ungenügend sei. Ich habe dem gegenüber dargelegt, dass auch in denjenigen Kantonen, welche am Ende der Rangliste stehen, ein *fortwährender Fortschritt* zu konstatiren ist, welcher verhältnismässig sogar grösser ist als derjenige in den Kantonen, welche an der Spitze der Rangordnung stehen.

Ähnlich verhält es sich im grossen ganzen mit der Frage, ob das Primarschulwesen auf dem Wege der finanziellen Hülfe wesentlich *gehoben werden* könne. Der Hr. Präsident der Kommission hat gestern das schöne Bild gebraucht, dass die schweiz. Demokratie auf dem Piedestal der Volkserziehung stehen müsse. Steht die schweiz. Demokratie nicht gegenwärtig schon auf dem Piedestal der Volkserziehung? Glauben Sie, dass mit einer Mehrausgabe von 2 Mill. gegenüber den jetzigen Ausgaben der Kantone im Primarschulwesen von 30 Mill. dieses Piedestal errichtet werde? Diese Behauptung wäre noch zu begründen. Damit habe ich die Bedeutung der Bundessubvention von 2 Mill. für die Volksschule bereits markirt. Die gegenwärtigen Leistungen der Kantone und Gemeinden betragen 30 Mill., die Bundessubvention soll 2 Mill. betragen. Und sind wir in Bezug auf die Leistungen der Kantone etwa bei einem Stillstand angelangt? Durchaus nicht. Es ist da folgendes festzustellen. Während dem im Jahre 1886 die durchschnittlichen Kosten eines Primarschülers in der Schweiz 37 Fr. betragen haben, ist dieser Betrag bis zum Jahre 1899 auf 63 Fr. gestiegen, also um rund 70%.

Um Ihnen zu zeigen, dass gerade auch diejenigen Kantone, welche unten auf der Rangliste stehen, sich an den Mehrausgaben beteiligen, will ich Ihnen sagen, dass beispielsweise der Kanton Luzern diese 70 Prozent um 14 Prozent übertrifft, dass die Erhöhung des Kantons Schwyz nicht weniger als 135 Prozent beträgt und dass Appenzell I.-Rh. vom Jahre 1886 bis 1899 die Schulausgaben um 76 Prozent vermehrt hat. Wenn gesagt werden will, dass gerade in den letzten Jahren ein Stillstand eingetreten sei und die Kantone am Ende ihrer Finanzkraft angelangt seien, so verweise ich Sie auf das Jahrbuch des Unterrichtswesens in der Schweiz. Daraus ergeben sich folgende Zahlen: Vom Jahre 1886 bis zum Jahre 1892 ist die Durchschnittsausgabe per Primarschüler von 37 auf 40 Fr. erhöht worden, also nur um 3 Fr., während im Jahre 1897 diese Durchschnittsausgabe auf 56 Fr. gestiegen ist, 1898 auf 58 und im Jahre 1899 auf 63 Fr., also in einem Jahre um rund 5 Fr. Was bedeutet die Subvention des Bundes von 2 Mill.? Sie bedeutet im grossen und ganzen eine Subvention 5-6 Fr. per Primarschüler, also ungefähr ebenso viel, als die Kantone im Jahre 1899 mehr ausgegeben haben als im Vorjahr. Was erreichen wir also mit dieser finanziellen Unterstützung? Wir erreichen, dass die Kantone für ein oder zwei oder drei Jahre in der finanziellen Vorrwärtsbewegung etwas ausruhen können, dass aber, wenn nach drei Jahren nicht Stillstand eintreten soll, sie wieder Mehrausgaben für das Schulwesen dekretiren müssen.

Nun ist ja daraus natürlich nicht zu schliessen, dass diese Subvention nicht sehr wohltätig wirken würde. Gewiss gebe ich das zu, und das gibt auch die Minderheit der Kommission zu, indem sie sich grundsätzlich auf den Boden stellt, eine Subvention an die Kantone nicht kurzweg abzulehnen. Aber ich möchte dagegen Einsprache erheben, dass die Bedeutung dieser Subvention übertrieben wird, ich will sie auf das richtige Mass beschränkt wissen, das darin besteht, die Kantone vorübergehend etwas zu entlasten und ihnen in der Ausrichtung der Finanzmittel an die Primarschulen vielleicht etwas grössere Freiheit zu verschaffen.

M. H., ich gehe über zur *Verfassungsfrage*. Es ist dieselbe von den Vorrednern bereits einlässlich erörtert worden, und ich werde mich bestreben, mich so kurz als möglich zu fassen. Wir können uns nicht auf den Boden der Mehrheit der Kommission stellen, wir können nicht an-

erkennen, dass die Verfassung dem Bunde das Recht gibt, an die Kantone eine Schulsubvention auszurichten. Die bündesrätliche Botschaft behauptet das unter dem Hinweis darauf, dass in zwei Gutachten die Frage bejaht worden sei, nämlich in einem Gutachten des Hrn. Prof. Hilty und in einem solchen des eidgen. Justiz- und Polizeidepartements. Diese beiden Gutachten kommen nicht auf gleichem Wege zum Ziele. Hr. Hilty stellt ab auf Art. 2, den bekannten Wohlfahrtsartikel unserer Verfassung, und seine Argumentation gipfelt in dem Satze, dass der Eidgenossenschaft verfassungsmässig alles zustehe, dass sie tun dürfe, was sie wolle, sofern es durch die Bundesverfassung nicht verboten sei. Mit dieser Argumentation können wir uns nicht einverstanden erklären. Es steht in der Bundesverfassung der Art. 3, welcher feststellt, dass die primäre Souveränität auf Seiten der Kantone ist. Es können die Kantone tun, was sie wollen, insoweit sie durch die Bundesverfassung nicht eingeschränkt werden, nicht aber der Bund, sonst entsteht sofort ein Konflikt zwischen diesen beiden Staatswesen. Hier können wir also dem Raisonnement des verehrten Hrn. Kollegen Hilty nicht folgen. Und wenn das Justiz- und Polizeidepartement dahin argumentirt, dass Art. 27 keine ökonomische Frage regeln wolle, sondern dass es politische und moralische Fragen seien, über welche der Artikel entscheide, und dass der Satz, wonach der Bund befugt ist, kantonale Universitäten zu unterstützen, nur in die Verfassung hineingekommen sei in einer gewissen Gegensätzlichkeit zum Recht des Bundes, selbst Anstalten zu errichten, so sagen wir, dass diese Argumentation dem doch eine sehr gewundene und gesuchte ist. Es scheint mir nicht, dass die Frage so gestellt worden sei: Hat der Bund das Recht, Subventionen für die Primarschulen kraft der bestehenden Verfassung auszumessen? sondern ich glaube, dass die Frage so gestellt worden ist: Ist es nicht möglich, die Verfassung dahin zu interpretieren, dass der Bund dieses Recht habe?

M. H.! Wir folgern unsere Ansicht aus dem Wortlaut des Art. 27, der die Grenzlinie zwischen Bund und Kantonen im Primarschulwesen klar und deutlich feststellt: die Kantone sorgen für den Primarschulunterricht unter gewissen Vorschriften. Wenn nun der Bund einen Teil der Auslagen für das Primarschulwesen übernimmt, übernimmt er dann nicht auch einen Teil der Sorge für dasselbe? Das scheint mir doch klar zu liegen. Und wenn der Bund die gesamten Kosten übernehmen würde, so wäre das nur ein Schritt weiter in der Übernahme der Sorge für das Primarschulwesen. Ich will noch darauf hinweisen, zu welch eigenständlichen Konstruktionen wir kommen, wenn wir das Gutachten des Justiz- und Polizeidepartements hier akzeptiren. Wir haben auch einen Art. 23 der B. V., welcher dahin lautet, dass der Bund befugt sei, öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung solcher zu unterstützen. Nach der Ansicht des Justizdepartementes hat dieses Recht des Bundes, öffentliche Werke in den Kantonen zu unterstützen, nur deshalb in der Verfassung festgestellt werden müssen, weil es im Gegensatz steht zu dem Recht des Bundes, selbst solche Werke zu errichten, d. h. wenn dem Bunde dieses letztere Recht nicht hätte gegeben werden wollen, so wäre überhaupt eine Bestimmung in der Verfassung gar nicht nötig gewesen, dass der Bund befugt sei, an öffentliche Werke Beiträge zu verabfolgen. Aber wenn der Bund befugt gewesen wäre, mit Rücksicht auf das Stillschweigen der Verfassung in dieser Frage, öffentliche Werke in den Kantonen zu unterstützen, so wird man doch nicht in Abrede stellen, dass aus diesem Recht anderseits wieder das Recht des Bundes abstrahirt worden wäre, selbst solche öffentliche Werke zu errichten.

Ich will mich auf diese *Verfassungsfrage* nicht weiter einlassen, ich gebe zu, dass dieselbe das Volk sehr kühl lassen wird, wenn die Frage der Schulsubvention einmal vor das Volk kommen sollte. Das Volk wird sich von andern Erwägungen leiten lassen, aber für uns, für die Minderheit, ist es nötig, darauf hinzuweisen, wenn die Verfassung in so freier Weise interpretirt werden will, wie es hier geschieht. Wir haben keine höhere Instanz über die Auslegung der Verfassung, keinen Staatsgerichtshof, der darüber entscheidet,

ob unsere Auffassung über die Auslegung der Verfassung die richtige sei oder nicht. Es ist dies sehr zu befürchten, denn so lange wir das nicht haben, kann die Verfassung für die Minderheiten nicht der Halt sein, der sie sein sollte, da es immer in der Hand der Mehrheit liegen wird, die Verfassung in ihrem Sinne auszulegen.

Ich gehe über zu der andern Seite der Frage, die wir aufgeworfen haben durch das *Kompromisprojekt*. Auf der einen Seite verlangen wir eine neue Verfassungsbestimmung, weil dem Bunde das Recht mangelt, kraft der bestehenden Verfassung, Subventionen an das Primarschulwesen auszumessen, und auf der andern Seite wünschen wir, dass *verfassungsgemäße Garantien* gegeben werden, dass wirklich mit dieser Schulsubvention nicht ein erster Schritt getan werden will zu einer Einmischung des Bundes ins Primarschulwesen. Ich habe schon darauf hingewiesen, dass wir in unsern Reihen in Beziehung auf die Stellung des Bundes zum Primarschulwesen einem grossen *Misstrauen* gegenüberstehen, und es ist das nur zu erklären, und wenn in den letzten Wochen in den Zeitungen zu lesen war, dass am schweizer. Freimaurerkongress die Schulsubvention mit grossem Enthusiasmus begrüßt worden sei, so hat das die Bedenken auf unserer Seite nicht beschwichtigt; denn wir nehmen eben an, dass es eine der Absichten der Freimaurer sei, die Kirche aus der Schule herauszudrängen. Wenn Sie auf dem Boden der jetzigen Verfassung bleiben wollen, so fällt es uns nicht ein, dagegen anzukämpfen; aber wir wollen nicht, dass der Art. 27 B. V. ausgedehnt werde in der Richtung eines Eingreifens des Bundes in das Primarschulwesen und namentlich nicht in der Richtung der Laizisierung der Schulen. Wie die Verfassung jetzt lautet, glauben wir sie mit Recht so auslegen zu können, dass *konfessionelle Schulen erlaubt sind, insofern die Schulen konfessionell homogen sind*. Was die Verfassung verlangt, ist das, dass die Kinder Andersgläubiger ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Ge-wissensfreiheit am Unterricht teilnehmen können. Aber wenn sämtliche Kinder derselben Konfession angehören, so steht die Verfassung dem konfessionellen Unterricht nicht hindernd im Weg, und ich will erwähnen, dass nicht nur Schulen in der katholischen Schweiz auf diesem Boden stehen, sondern auch solche in der protestantischen Schweiz. Nur wo Kinder verschiedener Konfessionen die gleiche Schule besuchen, muss dieselbe den Charakter der *Simultanschule* haben, sonst aber nicht. Nun wissen wir wohl, dass ein gewisses Bestreben dahin geht, die Schulen konfessionslos zu gestalten, und es besteht eine Richtung, die sogar noch weiter geht und eine absolut religionslose Schule verlangt. Wir wissen, dass solche Absichten bestehen; sie sind auch in der Bewegung von 1882 häufig zum Ausdruck gekommen. Wenn wir nun angesichts dieses Umstandes Garantien verlangen, dass mit der Schulsubvention diese Frage nicht präjudiziert werden solle, sondern dass man auf dem Boden des Art. 27 stehen bleiben wolle, so gehen wir gewiss nicht zu weit.

Ich will noch kurz auf die *finanzielle Frage* eintreten. Die Botschaft des Bundesrates macht es sich in bezug auf diese Frage leicht. Der Bundesrat weist darauf hin, dass er im Jahre 1898 das Projekt eines Subventionsgesetzes zurück behalten habe, angesichts der finanziellen Lage des Bundes, dass er aber auf bestimmtes Verlangen der Bundesversammlung nun den Antrag einbringe. Ich hätte gemeint, dass der Bundesrat, wie er im Jahre 1898 mit Rücksicht auf den finanziellen Stand die Subventionierung der Primarschulen als unmöglich erachtete, auch im Jahre 1900 der gleichen Ansicht hätte sein sollen, nachdem die Finanzverhältnisse sich noch ganz wesentlich verschlimmert haben. Der Bundesrat glaubt den Ausweg darin zu finden, dass er sich im Gesetze das Recht vorbehält, den Zeitpunkt des Inkrafttretens des selben zu bestimmen. Dabei sagt er nicht einmal ganz deutlich, dass nur die finanzielle Lage massgebend sein solle. Er sagt vielmehr an einem Ort: wie die Finanzlage des Bundes im Zeitpunkt des Inkrafttretens sein werde, könne er nicht voraussagen. Damit könnte man meinen, er habe dem Gedanken Ausdruck verleihen wollen, dass er, auch unabhängig von der Finanzlage, das Gesetz in Wirksamkeit treten lassen

werde, während er in einem späteren Satze ausdrücklich erklärt: Was den Zeitpunkt des Inkrafttretens anlangt, so werde derselbe von der Finanzlage abhängen. Sie werden begreifen, dass die Minderheit mit der Mehrheit einig war, dass die Lösung nicht so getroffen werden kann. Wir können nicht ein Gesetz erlassen, dessen Inkrafttreten ganz in die Hand des Bundesrates gelegt ist, und es ihm anheimstellen, ob er überhaupt das Gesetz vollziehen wolle oder nicht. Aber ebenso bedenklich ist es, wenn wir sagen wollten: dieses Gesetz tritt sofort in Kraft. Es ist in den letzten Tagen häufig über die Finanzsituation gesprochen worden; wir wissen, wie die Budgets für dieses und das nächste Jahr abschliessen, nämlich mit Defiziten von mehreren Millionen. Hr. Curti macht es sich gewissermassen leicht, wenn er sagt, dass bei einem Gesamtbudget von über 100 Millionen zwei Millionen leicht zu ersparen seien. Ich mache darauf aufmerksam, dass die Reineinnahmen nicht 100 Millionen, sondern nur 54 Millionen betragen, und dass es sich also darum handelt, von diesen Einnahmen die Summe von 2 Millionen zu ersparen, d. h. rund 4 Prozent. Wir haben bei Beratung des Budgets aber gesehen, dass es beim besten Willen nicht möglich war, 100,000 Fr. zu ersparen, und jetzt soll es möglich sein, 2 Millionen zu sparen. Ich glaube, da täuschen wir uns, und wenn dem noch so wäre, so sind wir ja vom Bundesratstische aus darauf hingewiesen worden, welche Mehrauslagen noch bevorstehen, Mehrausgaben, die verfassungsgemäss vorgeschrieben sind; ich verweise auf die Mehrausgaben, die sich ergeben aus dem Forstpolizeigesetz und dem Lebensmittel polizeigesetz, Gesetze, die durch die Verfassung vorgeschrieben sind und erlassen werden müssen, während es sich hier nicht um eine Ausgabe handelt, welche durch die Verfassung vorgeschrieben ist. Wir stehen vor einer weiten Mehrausgabe mit Rücksicht auf den Erlass eines Gesetzes betreffend die elektrischen Anlagen. Und wo können wir sparen? Etwa im Militärwesen, wie es der Wunsch so vieler wäre? Da kennen wir die Antwort des Militärdirektors schon zum voraus, und es wird zugegeben werden müssen, dass wir an einem Ort nicht sparen können, wo es sich um die Sorge für die Unabhängigkeit des Vaterlandes handelt. Und wie verhält es sich mit dem Sparen an andern Orten? Hr. Gobat hat angedeutet, man könne mit den Subventionen für Bachkorrekturen und Strassen zurückhalten. Also am einen Orte suchen Sie die gesetzlich geregelten Subventionen zu zücken, um an einem andern Orte eine neue Subvention zu gewähren! Wo bleibt da die Konsequenz?! Hr. Bundesrat Hauser hat uns gesagt, wie die Sache liegt, als er erklärte: Wenn Sie für die Mehrausgaben aufkommen wollen, so müssen Sie uns das Tabakmonopol geben. Die Schulsubvention bedeutet also das Tabakmonopol. Nun hätte ich persönlich gar nichts dagegen, wenn die Raucher zu gunsten der Primarschule kontribuiert würden. Allein es gibt eben sehr viele Raucher in der Schweiz, und ich zweifle vorläufig daran, ob Sie für die Einführung des Tabakmonopols so leicht die Mehrheit finden werden. Ich erinnere auch an die Kranken- und Unfallversicherung. Wollen Sie dieselbe für immer schlafen legen? Als der Volksentscheid gefallen war, war die Ansicht allgemein, man müsse die Frage so schnell als möglich wieder aufnehmen. Wie ich das Volk kenne, ist der Entscheid deshalb so ausgefallen, weil dem Volke finanziell zu viel zugemutet wurde. Wenn Sie das Obligatorium der Kranken- und Unfallversicherung festhalten wollen, so müssen Sie von Bundes wegen mehr leisten, als das verworfene Gesetz vorgesehen hat. Wo wollen Sie aber die Mittel hiefür nehmen, wenn Sie die Erträge des Tabakmonopols für andere Subventionen verbrauchen? Wollen Sie aus dem Tabakmonopol 30 Millionen herauspressen, wie Hr. Curti für möglich hält? Man hat bisher gemeint, das Tabakmonopol dürfe nur die Qualitätszigarren verteuern. Die gewöhnlichen Tabake dürfen nicht verteuert werden, man wolle hier nur das gewinnen, was die Zwischenhändler jetzt einsacken. Bleiben Sie auf diesem Boden, so werden Sie vielleicht 5-6 Millionen herausbringen, und davon brauchen Sie den grössten Teil für den Bundeshaushalt mit der neuen Subvention! Was bleibt dann noch für die Kranken- und Unfallversicherung? Meine Herren! In meinen Augen liegt die Finanzlage klar,

Ich hoffe nur, dass der Bundesrat, wenn es Ihnen belieben sollte, die Rückweisung zu beschliessen, die Finanzfrage noch etwas näher würdigen wird, als es in der vorliegenden Botschaft geschehen ist.

Ich schliesse. Ich wollte Ihnen darlegen, dass der Stand des Primarschulwesens in der Schweiz nicht so schlimm ist, wie die bundesrätliche Botschaft glauben machen will, dass ein andauernder Fortschritt konstatirt werden kann, *dass die finanzielle Hülfe des Bundes allerdings wünschenswert wäre und eine wohltätige Wirkung hätte*, dass sie aber kaum als Resultat eine sehr wesentliche Hebung des Primarschulwesens haben könnte. Ich glaube dargetan zu haben, dass die bestehende Bundesverfassung dem Bunde nicht das Recht gibt, an die Kantone Subventionen für das Primarschulwesen auszurichten, dass, wenn Sie das tun wollen, es zuerst notwendig ist, eine Verfassungsergänzung zu schaffen, die nicht nur die Subventionierung regeln, sondern auch uns Minderheiten die Garantie geben soll, dass man auf dem Boden des Art. 27 bleiben will. Ich glaube im weitern dargetan zu haben, dass der Bund zur Stunde kaum in der Lage wäre, aus dem ihm zur Verfügung stehenden Finanzquellen eine so erhebliche Summe von 2 Millionen den Kantonen zu geben.

Und im übrigen ist noch zu sagen, dass auch wir für jeden Menschen die Erreichung desjenigen Masses *allgemeiner Bildung* wünschen, welches ihm als Glied eines freien, gebildeten Volkes notwendig ist, und zwar ohne Rücksicht auf seine besondere berufliche und gesellschaftliche Stellung, und wir anerkennen auch, dass die Jugend, ohne Unterschied ihrer sozialen Stellung, auch die Jugend der untersten Volkschichten, ein Anrecht auf Ausbildung hat, welche es ihr ermöglicht, ihre mannigfachen Kräfte frei und für das Leben nutzbringend zur Entfaltung zu bringen. Wir sind bereit, bei der Erreichung dieser Ziele mitzuhelpen, in der Meinung aber, dass die Marchen, welche unser Grundgesetz steckt, dabei beachtet werden, dass wir uns mit den Mitteln zu behelfen suchen, welche die bescheidenen Verhältnisse unseres Landes zur Verfügung stellen und dass wir vor allem auch der Volksschule den Charakter wahren, den das Schweizer Volk am Konraditag des Jahres 1882 in nicht misszuverstehender Weise der Volksschule gewahrt wissen wollte.

M. de Meuron, rapporteur français de la minorité de la commission: M. le président et Messieurs! Permettez-moi de venir à mon tour, au nom de la minorité de la commission, expliquer et justifier ses propositions. Elles tendent au renvoi du projet d'arrêté au conseil fédéral, celui-ci étant invité à compléter la constitution par une disposition déterminant, d'une part, l'obligation de la Confédération de subventionner l'école primaire cantonale et sauvegardant, d'autre part, l'autonomie des cantons dans le domaine de l'instruction primaire.

La minorité accompagne sa proposition d'un article constitutionnel qu'elle a rédigé à titre d'exemple, d'indication, dans le but de compléter et préciser sa pensée.

Nous considérons notre proposition comme une *motion d'ordre*, qui suppose la discussion préalable et préliminaire de la *question constitutionnelle*.

Nous estimons en effet ne pas pouvoir discuter le projet d'arrêté fédéral avant que cette question ait été liquidée et que nous connaissions l'opinion du conseil fédéral sur l'adjonction constitutionnelle que nous lui soumettons.

Notre proposition de minorité ne fait pas allusion directement à la situation financière, qu'elle ne mentionne même pas. Est-ce à dire, MM., que nous renoncions par là à exprimer les craintes qu'elle nous inspire? Que nous ne voyons pas les difficultés que rencontrera de ce chef l'exécution de l'arrêté fédéral? Non, MM., nullement, et je me joins entièrement aux considérations développées sur ce point par mon collègue de la minorité de la commission, M. Schobinger. Nous maintenons de la façon la plus expresse les réserves financières ici même formulées, à plusieurs reprises, soit au sein des chambres, soit au sein de la commission.

Il y a quelques années, tout le monde paraissait d'accord sur l'impossibilité pour la Confédération d'assurer, financièrement tout au moins, l'exécution des subventions scolaires. Cela a été affirmé ici même et à plusieurs reprises, en 1893,

lors de la discussion de la motion Curti. On avait alors déjà exprimé des craintes à ce sujet; des voix autorisées se sont fait entendre pour affirmer que les subventions scolaires se heurteraient à de grandes difficultés, pour ne pas dire à une véritable impossibilité financière. Plus tard, lorsque le conseil fédéral fit paraître dans la Feuille fédérale, le projet qui sert de base à notre délibération de ce jour, il l'accompagnait de cette réserve formelle: „Le conseil fédéral a terminé la discussion du projet d'arrêté fédéral que lui a soumis son département de l'intérieur sur la subvention de l'école primaire publique par la Confédération. Le conseil fédéral attendra la discussion sur la situation financière de la Confédération pour fixer l'époque où ce projet d'arrêté sera présenté aux chambres fédérales.“ (V. Feuille fédérale n° 13 du 29 mars 1899, page 119.)

Le projet d'arrêté fédéral de mars 1899 renfermait un art. 4 ainsi conçu: „Un crédit annuel de 2 millions de francs sera inscrit au budget pour une période de 5 ans à partir du . . .“ Et la date était laissée en blanc.

Mais en juin 1900 MM. Gobat et consorts déposèrent leur motion invitant le conseil fédéral à présenter aux chambres un projet sur le subventionnement de l'école primaire par la Confédération, assez tôt pour que cet objet puisse être discuté dans la session d'été 1901.

En décembre 1900 les deux conseils prirent en considération la motion. Et le conseil fédéral présenta son projet du 21 mars 1899, en insistant sur le fait qu'il le présentait, „à la demande de l'assemblée fédérale.“ (Message, page 9.)

Le conseil fédéral a d'ailleurs maintenu ses *réserves financières*, qu'il expose à page 12, texte français, du message:

„A côté des adversaires par crainte de l'ingérence fédérale dans l'enseignement populaire, viennent se ranger ceux qui estiment que pour l'heure, le budget ne peut pas être grevé d'une dépense nouvelle aussi forte que celle résultant des subventions désirées. A ces adversaires temporaires il a été répondu qu'il importait de sortir de l'indécision et de trancher une fois pour toutes cette question en suspens depuis de si longues années; ce qui ne signifie pas qu'il sera fait abstraction des considérations financières, lorsqu'il s'agira de fixer l'entrée en vigueur de l'arrêté, si les chambres l'adoptent en principe. A ce moment là, quel sera l'état des finances fédérales? Nous ne pouvons le prévoir.“ (Message, p. 12.)

Au sein de la commission chargée d'examiner le projet d'arrêté fédéral, les mêmes questions furent posées et les mêmes réserves formulées. L'arrêté fédéral, à l'origine, ne devait entrer en vigueur que lorsqu'on disposerait des ressources nécessaires mais à la fin du premier débat, la majorité de la commission décida que l'arrêté entrerait immédiatement en vigueur, soit le 1^{er} janvier de l'année qui suivrait son adoption.

Dans un second débat, le représentant du conseil fédéral proposa de laisser à l'assemblée fédérale le soin de fixer elle-même le moment de l'entrée en vigueur de la loi et formula une proposition, semblable à celle qui vient de nous être distribuée à l'instant par le conseil fédéral. La majorité de la commission repoussa cette proposition et adopta la formule habituelle, qui entraîne la mise en vigueur immédiate de la loi, aussitôt que celle-ci aurait été définitivement adoptée par les chambres et éventuellement par le peuple.

Depuis lors, deux faits importants, au *point de vue financier*, se sont produits. Tout d'abord, nous avons assisté à la discussion et à l'adoption du budget fédéral qui solde par un déficit de 6 millions. Je fais allusion en second lieu aux paroles prononcées l'autre jour devant cette assemblée par M. le conseiller fédéral Hauser. Il ressort de ses déclarations qu'il est impossible de songer aux subventions scolaires sans se procurer de nouvelles ressources. Et de nouvelles ressources, M. Hauser n'en voit que dans le monopole du tabac. Ces déclarations solennelles ont été répétées hier au conseil des états. Et si nous en croyons le compte rendu de la discussion à laquelle nous n'avons pas assisté, M. le conseiller fédéral Hauser les a encore accentuées, en taxant de véritable folie l'exécution de l'arrêté fédéral avant de s'être procuré des ressources qu'elle nécessite.

Ainsi, nous nous trouvons en présence de deux volontés contradictoires et bien nettement exprimées, d'une part, celle de la commission qui veut faire entrer immédiatement en vigueur l'arrêté fédéral, aussitôt qu'il aura été accepté par l'assemblée fédérale et le peuple suisse, d'autre part, la déclaration du conseil fédéral quant à l'impossibilité de l'exécuter financièrement et en fait, tant que nous ne disposons pas des ressources nécessaires pour réaliser le but poursuivi.

Les craintes du conseil fédéral ont aussi été exprimées par M. le prof. Hilty dans un avis de droit qui fait partie du dossier de cette affaire et qui constitue un document officiel que nous avons par conséquent le droit d'invoquer dans cette discussion. M. le prof. Hilty, après avoir donné son opinion sur la question constitutionnelle, ajoutait cette réserve expresse au point de vue financier:

„Il serait peut-être opportun de lier ce projet à celui des assurances et de chercher pour la réalisation de ces deux grandes œuvres une solution financière commune . . .

Il s'agit donc de trouver une nouvelle source de revenus, bien assurée, qui puisse suffire à la fois aux dépenses des assurances et aux subventions scolaires; il nous paraît que ce serait une excellente solution de la question de chercher ces ressources, suivant la proposition faite par l'association suisse des paysans, dans un impôt sur la bière (et au besoin dans le monopole du tabac).“

Nous voilà donc en présence d'un avis concordant et du conseil fédéral et de notre honorable collègue M. Hilty qui a rempli cette année les fonctions de président de la commission du budget.

Mais à ces déclarations peu rassurantes on s'efforce d'opposer des appréciations beaucoup plus optimistes. L'honorable président de la commission, M. Curti, a cherché à dissiper nos craintes. Il a dit: ce n'est pas pour permettre une subvention fédérale de 2 millions à l'école primaire que l'on sera obligé de créer le monopole du tabac! Aujourd'hui, M. Gobat, le rapporteur français de la majorité de la commission, très optimiste également, a traité de ridicules ces préoccupations financières. Il a discuté le budget et a montré avec quelles économies on pourrait faire face à cette nouvelle dépense. Que M. Gobat me permette de lui dire, sans vouloir lui manquer de respect, qu'en matière financière et budgétaire les déclarations de M. le conseiller fédéral chargé du département des finances et responsable de celles-ci, nous inspirent plus de confiance que les siennes propres. Et si M. le conseiller fédéral Hauser pouvait trouver dans le budget actuel, les économies nécessaires pour faire face à la dépense projetée, il nous l'aurait dit. Or, il n'a rien dit de semblable. Au contraire, il a attiré notre attention sur l'impossibilité d'accorder les subventions scolaires, sans trouver comme contre-partie, de nouvelles recettes fédérales.

La minorité de la commission estime qu'il serait inutile et dangereux de décider que la question de principe doit être tranchée maintenant, alors que nous ne disposons pas des ressources financières correspondantes. Le fait que cette question de principe est intéressante, qu'elle reste en suspens depuis nombre d'années, ne justifie point un tel procédé. Il y a bien d'autres questions, bien d'autres réformes qui attendent leur tour depuis longtemps et l'attendront encore. Et ce n'est pas une raison pour laisser de côté toutes les préoccupations financières et autres que soulève le projet d'arrêté en discussion. La minorité de votre commission ne peut pas voter d'emblée une dépense si importante sans avoir étudié préalablement la manière dont il pourra y être fait face. Les chambres fédérales ont le devoir, en soumettant au peuple un projet de loi ou d'arrêté qui entraînera une dépense de 2 millions, de lui dire comment elles entendent les payer. Et le peuple a le droit, à son tour, de savoir si cette dépense entraînera pour lui l'obligation de payer de nouveaux impôts, quels seront ces nouveaux impôts, et s'ils entraîneront un nouveau monopole. Et avant de lancer la Confédération dans une nouvelle entreprise industrielle et économique, les citoyens ont le droit de savoir exactement la nature, la portée et les conséquences de cette entreprise. C'est ce qu'exigent la logique des choses, une saine administration, une bonne et sage politique.

C'est pourquoi nous ne pouvons pas prendre sur nous la responsabilité de recommander au peuple suisse de voter cette dépense qui est impossible actuellement. La voter d'abord, sauf à discuter ensuite les ressources nécessaires, serait intervertir l'ordre des opérations; nous ne pouvons pas nous associer à une semblable procédure.

Le conseil fédéral vient de nous faire distribuer à l'instant une nouvelle proposition tendant à laisser aux chambres le soin de fixer elles-mêmes l'époque de l'entrée en vigueur de l'arrêté. Cette mesure, qui serait fort sage, ne nous fournit cependant pas une garantie absolue. Je crains bien, en effet, que soit la majorité de la commission, soit la majorité de cette assemblée ne profitent pas de la porte ouverte par le conseil fédéral et qu'elles ne continuent à décider au contraire que la loi entrera en vigueur immédiatement après son acceptation par les chambres et par le peuple. Mais, en tous cas, cette proposition permettrait de consacrer à la question financière un débat spécial, auquel la minorité aurait l'occasion de prendre part. Que la proposition du conseil fédéral soit votée ou que ce soit au contraire celle de la minorité de la commission emportant l'adjonction d'un art. 27 bis à la constitution, le conseil fédéral devra venir demander à l'assemblée fédérale les crédits nécessaires pour exécuter l'arrêté. Sous quelque forme que cette demande se présente et à quelque moment qu'elle vienne devant les chambres fédérales, la minorité de la commission tient à faire à l'avance la réserve expresse qu'elle l'examinerai pour elle-même et qu'elle ne pourra pas voter les crédits nécessaires aux subventions scolaires, aussi longtemps qu'elle ne saura point si la Confédération possède les ressources nécessaires pour s'acquitter des obligations nouvelles par elle contractées.

Voilà ce que nous avions à dire quant à la question financière.

J'ai hâte d'aborder maintenant une question tout aussi importante, sinon plus encore — la question politique ou constitutionnelle. Nous demandons dans notre proposition que le conseil fédéral présente un rapport et des propositions sur l'adjonction d'un art. 27 bis à la constitution fédérale. Si nous demandons cela, c'est que contrairement à l'opinion exprimée ici hier et ce matin par MM. les rapporteurs de la majorité de la commission, nous considérons le projet d'arrêté fédéral comme contraire à la constitution, soit à l'art. 27 de celle-ci.

MM., en matière d'interprétation de textes, qu'il s'agisse de lois ou de constitutions, on est en général d'accord pour reconnaître avant tout au texte lui-même, aux expressions employées, une valeur primordiale, sauf à rechercher ensuite et en cas de doute, quelle a été l'intention du législateur.

A nos yeux, l'art. 27 est déjà, comme texte, d'une précision telle qu'il ne souffre pas de discussion sur le point qui nous intéresse. Quand nous lisons au second alinéa de cet article que les cantons pourvoient à l'instruction primaire — je laisse de côté le reste de l'alinéa — je dis que déjà comme terminologie et comme définition, l'expression employée interdit l'immixtion de la Confédération, sa participation à l'entretien de l'école primaire et aux frais qui en résultent pour les cantons. Cette expression, „les cantons pourvoient“ est pour moi caractéristique. On ne la recontre pas ailleurs dans notre constitution. Celui qui „pourvoit“ ce n'est pas seulement celui qui a les compétences, la souveraineté, mais celui qui doit faire et supporter, toutes les dépenses d'entretien; sur lequel retombe toute la responsabilité de l'institution. Et de même, sauf erreur, dans le texte allemand, l'expression „sorgen für“ implique la même notion de responsabilité exclusive au point de vue financier. Mais, Messieurs, j'ai hâte d'ajouter qu'il ne s'agit pas seulement ici d'une question de mots et de grammaire et que notre interprétation est corroborée par les origines mêmes de l'art. 27 de la constitution fédérale. En fait, en 1871, lors de l'élaboration du premier projet de révision constitutionnelle, on a discuté de la participation financière de la Confédération. On a proposé cette participation, et les chambres l'ont expressément repoussée en décembre 1871.

(Fortsetzung folgt.)