

**Zeitschrift:** Schweizerische pädagogische Zeitschrift  
**Band:** 9 (1899)  
**Heft:** 5

**Artikel:** Geschichtlicher Überblick über die Entstehung und Entwicklung der Schulsubventionsfrage  
**Autor:** Hunziker, O.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-788744>

### **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:** 11.07.2025

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

## Geschichtlicher Überblick

### über die Entstehung und Entwicklung der Schulsubventionsfrage.

Von Hz.

#### 1. Vorgeschichte.

Die Frage der Subvention der Volksschule durch den Bund ruht auf dem Grundgedanken, dass die Einzelkantone und die Eidgenossenschaft auf dem Gebiete des schweizerischen Unterrichtswesens und speziell der Volksschule in irgend einer Weise zusammenzuwirken haben. Sie konnte daher nur erwachsen auf der Basis bundesstaatlicher Einrichtungen.

Die helvetische Einheitsverfassung von 1798 zentralisirte der Idee nach das gesamte Unterrichtswesen unter der Leitung des Direktoriums und des Ministers der Künste und Wissenschaften; die Mediationsverfassung stellte 1803 an Stelle des Einheitsstaates im wesentlichen den losen Staatenbund, wie er vor 1798 bestanden, und damit die alleinige Kompetenz der Kantone zur Förderung der Kulturaufgaben wieder her, und noch weniger lag es in der Richtung des Bundesvertrages von 1815, den Organen der eidgenössischen Interessen Rechte oder Pflichten auf dem Gebiete der Volksbildung zu übertragen. Erst das Jahr 1848 brachte den Bundesstaat.

Immerhin gab es in der über 1848 zurückliegenden Zeit zwei Perioden, in welchen Lösungen des staatlichen Problems versucht wurden, die die Idee des Bundesstaates streiften. Das erste Mal in Abschwächung der Idee des Einheitsstaates angesichts der Unmöglichkeit, die stramme Zentralisation aufrecht zu erhalten. Der Entwurf von Malmaison, 1801, schied eine „Zentralorganisirung“ und eine „Kantonalorganisirung“; der ersten wies er die „allgemeinen Anstalten des öffentlichen Unterrichts“, der letztern die „besondern Anstalten für Erziehung und Unterricht“ zu; ihm folgend hat dann der Entwurf der helvetischen Tagsatzung (Oktober 1801) die zentralen Befugnisse in schärferer Formulirung auf „die bürgerlichen höhern und öffentlichen Unterrichtsanstalten und die gesetzlichen

Vorschriften über die besondern Erziehungsanstalten der Kantone“ beschränkt (Art. 17); — der vom Senat 1802 angenommene Redingsche Entwurf hat der helvetischen Einheitsrepublik zugewiesen „die Oberaufsicht über den öffentlichen Unterricht durch das Mittel der obersten Kantonsbehörden; die Errichtung einer Nationaluniversität mit einer absonderlichen theologischen Fakultät für jede der beiden Religionsgenossenschaften nebst der diesfälligen Oberaufsicht“ (Art. 11, 9); — die am 2. Juli 1802 in Kraft erklärte sog. „zweite helvetische Verfassung“ teilte der allgemeinen Staatsverwaltung die „allgemeinen Verfügungen über den öffentlichen Unterricht“ zu (Art. 13) und bestimmte in Art. 65 u. ff.: „Es soll eine allgemeine Lehranstalt für die höhere wissenschaftliche Erziehung eingerichtet werden. — Mit dieser Lehranstalt soll eine Stiftung verbunden werden zu unentgeltlicher Unterhaltung der Studirenden, die sich in den Unterrichtsanstalten der Kantone durch Sittlichkeit, Fähigkeit und wissenschaftliche Fortschritte ausgezeichnet haben. — Bei Besetzung dieser Plätze soll die Volksmenge der Kantone keineswegs zum Massstabe dienen.“

(Vergl. Hilty, Öffentl. Vorlesungen über die Helvetik pag. 748 u. ff.)

Das zweite Mal erfolgte die Annäherung an die Idee des Bundesstaates von der entgegengesetzten Seite aus; in dem (nicht zur Annahme gelangten) Versuch, die Bundesakte von 1815 im Sinne einer Kräftigung des die Kantone umschliessenden Bandes zu revidiren 1832/1833. Aber so begeisterte Stimmen sich eben damals für Gründung einer eidgenössischen Hochschule erhoben, die Klugheit gebot, sich auf das Allerdringlichste zu beschränken, und so fand weder eine eidgenössische Hochschule noch irgend eine Bestimmung über das Unterrichtswesen in den endgültigen Revisionsentwurf Eingang.

\* \* \*

Hatte man zu Anfang des Jahrhunderts zu gunsten des Gesamtstaates eine zweifache Kompetenz zu retten gesucht: einmal diejenige einer allgemeinen Oberaufsicht über das Unterrichtswesen, resp. das Recht gesetzliche Vorschriften auf diesem Gebiete zu erlassen, andererseits diejenige zu Gründung einer allgemeinen schweizerischen höhern wissenschaftlichen Anstalt, so gelangte nun bei der Organisation bundesstaatlicher Einrichtungen in die Bundesverfassung vom 12. September 1848 nur das zweite dieser Postulate zu endlicher Anerkennung, und zwar auch dieses bloss in der Form einer Befugniserteilung: Art. 22. „Der Bund ist befugt, eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten.“

Nicht dass es an Stimmen gefehlt hätte, die damals schon weiter gehen wollten. Aus den Verhandlungen der Revisionskommission war der Artikel in der Formulierung hervorgegangen: (Art. 21) „Die Eidgenossenschaft wird für Errichtung einer schweizerischen Universität, einer polytechnischen Schule und für Lehrerseminarien sorgen. — Die Organisation dieser Anstalten, sowie die Leistungen der Kantone, in welche sie verlegt werden, sind durch Bundesgesetze zu bestimmen.“ Schon ehe die Tagsatzung selbst am 14. Juni 1848 auf diesen Artikel eintrat, hatte derselbe in den Vorberatungen einer Spezialkommission „für nähere Prüfung der sog. materiellen Fragen“ die Fassung: „Der Bund wird sorgen“ mit der vorsichtigeren: „Der Bund ist befugt . . . zu errichten“ vertauscht und das zweite Lemma verloren.

In der Gesamtberatung vor der Tagsatzung stellte nun Aargau den Antrag, diesen Artikel ganz zu streichen und dafür in die Verfassung den Satz aufzunehmen:

„Dem Bunde steht das Oberaufsichtsrecht über das gesamte Schulwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft zu.“

Während eine Mehrheit von 14 Stimmen sich auf grund der Kommissionsvorlage für eine polytechnische Schule, eine ebensolche von 12 Stimmen sich auch für eine schweizerische Universität, aber hloss eine Minderheit von 7<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Stimmen für die eventuelle Errichtung von Lehrerseminarien durch den Bund aussprach, vereinigte der Antrag, dem Bunde das Oberaufsichtsrecht über das gesamte Schulwesen zu übertragen, nur die Stimmen von Aargau, Zürich und Basel-Land auf sich. Es war somit, in der Hauptsache wenigstens, die Anschauung siegreich geblieben, welcher die Berichterstatter der ursprünglichen Revisionskommission, Kern und Druey, in den Worten Ausdruck gegeben hatten: „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 hinaus reichen, oder 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 neue Bundesverfassung lebte sich rasch ein; die nächsten zwei Jahrzehnte brachten den gesetzgeberischen Ausbau der in ihr niedergelegten Grundsätze. Auch in bezug auf den Unterrichtsartikel gelang es, wenigstens die Gründung einer polytechnischen Schule zu verwirklichen.

Das Volksschulwesen, gänzlich den Kantonen überlassen, fand eine den Verhältnissen der einzelnen derselben entsprechende, mehr oder weniger intensive Förderung. Fehlte auch jede offizielle Fühlung der Kantone unter einander, so fand doch der nationale Gedanke auch hier Pflege und Ausdruck in dem bereits 1842 gegründeten, aber erst seit 1849 tatkräftig auftretenden Schweizerischen Lehrerverein. In der vierten Versammlung desselben (Zürich 1861) stand das Thema „Möglichkeit oder Wünschbarkeit irgend welcher Zentralisation des schweizerischen Schulwesens“ als Haupttraktandum auf der Tagesordnung; in der Disposition war als letzter Punkt (g) bezeichnet: die Besprechung der „geringsten Forderungen, welche der Bund an die kantonalen Schulanstalten machen darf und machen soll, und der Art und Weise, die Erfüllung dieser Forderungen auch seinerseits zu ermöglichen oder zu erleichtern.“ Über die Gesamtfrage referierte in ruhig abwägendem Votum Seminardirektor Fries in Küsnacht; in dem erwähnten Punkt formulirte er seine Ansichten dahin: „Die Aufstellung gewisser Minimumforderungen halte ich für eine Pflicht des Bundes gegen sich selbst; aber zur Stunde wird sich der Bund darauf beschränken müssen, die nötigen Einrichtungen nur indirekt durch Forderung der Früchte zu treffen.“ Als Gefäss für eine solche „Forderung der Früchte“ bezeichnet der Vortrag die Ausdehnung der bereits in einzelnen Kantonen bestehenden Prüfungen der Rekruten in den unentbehrlichsten Schulkenntnissen auf die gesamte schweizerische Jungmannschaft durch das Organ der Bundesbehörden. Im Zusammenhang mit diesen Gedanken, welche seit 1848 zum ersten Mal wieder wenigstens eine indirekte Einmischung des Bundes in die Angelegenheiten der Volksschule als wünschbar bezeichneten, tritt nun gleichzeitig, unseres Wissens ebenfalls zum ersten Mal, der Hinweis auf die Wünschbarkeit einer finanziellen Subventionirung der Kantone durch den Bund, wenn auch nicht als herbeigesehnte, doch als denkbare Eventualität und Konsequenz ins Auge gefasst. Nicht dass aus der Pflicht, minimale Forderungen zu erfüllen, ein Recht der Kantone auf Bundessubvention abgeleitet werden könnte; — auch wäre von solchen Spenden lieber abzusehen, wenn durch ihre Darbietung die Ehre der Kantone angetastet und der Boden für eine Zentralisation geebnet werden sollte — nach beiden Seiten verwahrt sich Fries nachdrücklich; positiv aber führt er aus: „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 Schranken be-

wegen, gegen das Gegenrecht einer gewissen Oberaufsicht die allzu knappen Hilfsmittel vermehrte, oder noch besser solche, welche zur Erwerbung der Lehrerbildung befähigt sind, aber für sich selbst der dazu nötigen Mittel entbehren, in der Benutzung schon vorhandener guter Seminarien, z. B. durch Stipendien, unterstützte. Im zweiten Falle könnte er da, wo die Besoldungen der Lehrer allzu gering sind 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.“

In der gleichen Versammlung kam der Spezialreferent über „Herstellung und Einführung allgemeiner schweizerischer Lehrmittel, Reallehrer J. J. Bosshard in Zürich, am Schluss seiner Darlegungen zu dem Bekenntnis, dass von der Verwirklichung „dieser schönen und grossen Idee“ für einstweilen vollkommen abgesehen werden müsse, dass dagegen um so mehr zu wünschen wäre, „der Bund möchte die Zentralisation des Schulwesens doch so weit an Hand nehmen, dass er erkläre:

1. Für alle Schweizerkinder ist der Schulbesuch obligatorisch.
2. Für die gesamte Schweiz ist ein Lehrplan festgestellt, der das Minimum von dem enthält, was eine jede Schule des Vaterlandes zu leisten hat.
3. In allen Kantonen ist das Schulwesen Sache des Staates; die Ausführung überwacht der Bund.
4. Die Lehrerbildung soll insoweit eine einheitliche sein, dass die nötigen Seminarien aus der Reihe allgemeiner Bildungsanstalten nach vereinbartem Plane zu eigentlichen Berufsbildungsinstituten erhoben werden.“

In der Diskussion plädierte Erziehungsrat Schäppi für ein einheitliches Seminar, mit dem Polytechnikum oder der Hochschule verbunden, ward aber von Landammann Vigier von Solothurn bekämpft. Die folgenden Voten drehten sich ausschliesslich um diese Frage der Lehrerbildung; weder die Aufstellung von Minimalforderungen an die Volksschule, von der Fries geredet, noch die Postulate Bosshards wurden näher erörtert oder zum Beschlusse erhoben. Eine praktische Wirkung hatten die beiden Referate zunächst nicht; aber sie zeigten doch, dass die Ideen, welche mit dem Antrage der Tagsatzungsgesandtschaft von Aargau im Jahre 1848 unterlegen waren, auch jetzt noch fortlebten.

\* \* \*

Offiziell kam die Frage der Bundeskompetenzen in Sachen des Unterrichtswesens aufs neue zur Behandlung in den Beratungen über eine partielle Bundesrevision, welche zu dem Entwurf

einer revidirten Bundesverfassung vom 5. März 1872 und, nachdem derselbe in der Volksabstimmung weder die Volks- noch die Ständemehrheit erlangt hatte, zu der Bundesverfassung vom 24. Mai 1874 führten.

Die Verhandlungen über die Unterrichtsfrage nahmen diesmal einen demjenigen von 1848 so ziemlich entgegengesetzten Verlauf. Die Sorge für das Unterrichtswesen war in der Verfassung von 1848 — wie wir sahen — nach ursprünglich weitergehenden Anregungen schliesslich auf die blosse Befugnis zur Errichtung einer Universität und einer polytechnischen Schule reduziert worden, und so schien denn auch im ersten Stadium der nunmehrigen Revisionsberatung der Schulartikel der revidirten Verfassung lediglich die höhern Unterrichtsanstalten ins Auge fassen zu sollen. Das Programm einer „Konferenz befreundeter Liberalen“ vom 31. Januar 1869 und das Programm der radikalen Mitglieder der Bundesversammlung vom Dezember 1869 bis Januar 1870 brachten unter den Revisionspunkten nur: Organisation des höhern Unterrichtswesens durch den Bund. Das Revisionsprogramm der liberalen Fraktion vom Juli 1869 erwähnte das Unterrichtswesen gar nicht und ebenso wenig das für die Revision vom Bundesrate unterm 17. Juni 1870 den Räten übermittelte Schema. Noch in der Abstimmung des Nationalrates am Schlusse der ersten Beratung des Schulartikels (Art. 24), am 14. Dezember 1871, siegte mit 69 gegen 41 Stimmen der Antrag der Kommissionsmehrheit, über das Volksschulwesen keine Bestimmungen aufzunehmen.

Es ist nicht unsere Aufgabe im Nähern darzutun, wie anlässlich einer Wiedererwägung noch zu Ende 1871 aus der Minderheit im Nationalrat durch Stichentscheid des Präsidenten eine Mehrheit wurde und wie man schliesslich in beiden Räten sich auf die Festlegung einer Anzahl grundsätzlicher Bestimmungen über die Volksschule einigte, wie solche endgültig sowohl in dem Entwurfe von 1872<sup>1)</sup> als in veränderter Fassung in der revidirten Bundesverfassung von 1874<sup>2)</sup> enthalten sind. Eine vorzügliche Zusammenstellung der in den bezüglichen Debatten geäusserten

1) 1872, Art. 25. 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 Anforderung an die Primarschule gesetzliche Bestimmungen erlassen.

2) 1874, Art. 27. 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.

Anschauungen und der verschiedenen Phasen der Entwicklung, welche diese Debatten aufweisen, gibt der 1878 in deutscher und französischer Sprache veröffentlichte Bericht von Bundesrat Droz „Art. 27 der Bundesverfassung und der Primarunterricht in der Schweiz.“ Wir begnügen uns hier, bezüglich des Gesamtverlaufes der Revisionsarbeit aufs neue hervorzuheben, was schon Droz mit Nachdruck betont hat: dass die Aufnahme von Bestimmungen über die Volksschule in die Verfassungsentwürfe ursprünglich ausserhalb des Horizontes der beratenden Behörden lag und dass solche Bestimmungen erst im Verlaufe der Revisionsverhandlungen durch eine allmählig anwachsende Zahl von Petitionen ihre Bedeutung in den Diskussionen der Räte und Eingang und nach langem Ringen schliesslich bleibende Stellung in der Bundesurkunde der Eidgenossenschaft gewannen.

Für die Frage der Bundessubvention kommt ausschliesslich jenes erste Stadium der Beratungen im Nationalrate in Betracht, das mit der Abstimmung vom 14. Dezember 1871, und deren für die Berücksichtigung der Volksschule in der Bundesverfassung vorläufig negativen Ergebnisse abschloss.

Der ursprüngliche einheitliche Antrag der nationalrätlichen Revisionskommission hatte nach dem Vorschlage ihrer politischen Sektion sich auf das höhere Unterrichtswesen beschränkt und die Volksschule gänzlich aus dem Spiele gelassen; eine Anregung in Berücksichtigung einer Petition von Liberalen in Luzern, d. d. 10. Oktober 1870, dem Bund auch in Beziehung auf die Volksschule gewisse Rechte einzuräumen, war in der Märzsession der Kommission unberücksichtigt geblieben. Erst als durch die Eingabe des Zentralausschusses des Schweizer. Lehrervereins vom November 1871<sup>1)</sup> die Volksschulfrage neuerdings in An-

---

Derselbe ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich.

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

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

<sup>1)</sup> Im Auftrag der Versammlung schweizerischer Schulleute (schweizerische Lehrerversammlung unter Assistenz von Mitgliedern schweizerischer Schulbehörden) vom 14. Oktober 1871. Die Eingabe verlangte Aufnahme eines Artikels, der dem Bund die Aufsicht über das öffentliche Unterrichtswesen übertrage, ihm das Recht gebe, die Kantone „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“ und ihn ermächtige, die Gesamtheit der kantonalen Lehranstalten durch eidgenössische zu ergänzen.



regung gebracht worden, und der Nationalrat am 13. d. Mts. den Schulartikel an die Kommission zurückgewiesen hatte („da über Erweiterung desselben verschiedene Petitionen vorliegen und aus dem Schosse der Versammlung . . . Anträge gestellt worden sind“) kam die Kommission dazu, sich auch mit dieser Seite der Frage eingehend zu beschäftigen; eine Minderheit aus ihrer Mitte stellte nunmehr unterm 1. Dezember 1871 einen Artikel 24<sup>bis</sup> auf, folgenden Wortlautes:‡

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

„Der Bund kann über das Minimum der Anforderung an die Primarschule gesetzliche Bestimmungen erlassen.“

Schon vor dieser Wendung der Dinge war, als der Nationalrat unterm 7. November 1871 den Art. 2 der Verfassung beriet, der als Zweck des Bundes auch „die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt“ ins Auge fasst und aus der Verfassung von 1848 unverändert in den Entwurf übergang, aus dem Schosse der Versammlung (durch Desor) die Anfrage ergangen, ob die Kommission auch darüber habe Beratung walten lassen, dass die Hebung des öffentlichen Unterrichts in diesem Artikel mit unter den Zwecken des Bundes aufgeführt werden sollte. Die Auskunft hatte verneinend gelautet, und der Interpellant sich damit einverstanden erklärt, dass die Angelegenheit bei Art. 24 berücksichtigt werden könne.

Warum unter den in der Petition als Konsequenzen eines solchen Verfassungsartikels angeführten Punkten die Subventionirung der Kantone durch den Bund nicht berührt wurde, dass sie aber dennoch jetzt viel lebhafter als Notwendigkeit empfunden wurde als vor zehn Jahren, zeigt der Schluss der Rede des Referenten in der Versammlung — es war wiederum Seminardirektor Fries —: „der schwierigste Punkt ist der letzte, nämlich die ökonomische Unterstützung der einzelnen Kantone. Hier sage ich an meinem Orte ganz offen: Ich glaube, auch dazu muss es kommen. Je mehr die Forderungen des Bundes mit der Zeit sich steigern, desto häufiger wird die gewöhnliche Einwendung kommen: das können wir nicht; Bund, wenn du befehlst, so hilf auch zahlen. Ich fürchte aber, dass, wenn wir das in den Vordergrund stellen, als etwas bezeichnen würden, was jetzt auf Grundlage des Artikels zunächst soll angestrebt werden; wir könnten leicht dann gar nichts bekommen. Aber meine Ansicht ist es: dahin muss es kommen, in den grössern Grenzen des Bundes, so gut als in kleinern Grenzen der Kantone, wie überhaupt überall wo die Verhältnisse vernünftig angesehen werden. Gerade eine Konsequenz der Anschauung welche ich vorgetragen habe, ist es: Die kleinen Kreise sollen zuerst tun, was sie können; aber sie können nicht Alles tun, und dann müssen ihnen die grössern beistehen, bis alles da ist, was die grössern Kreise auch um ihrer selbst willen von ihnen erwarten.“ (Votum von Fries, nach Stenogramm in der Schweizer. Lehrerzeitung 1871, p. 363/64.)

Die Beratung des Art. 24 nahm im Nationalrat am 12. Dezember ihren Anfang. Am 13. Dezember 1871 stellte Bundesrat Schenk den Antrag, dem Art. 24, sofern er nach dem Vorschlage der Kommissionsminderheit seine Ergänzung finde, noch den Zusatz beizufügen:

„Der Bund wird in einer vom Gesetze näher zu bestimmenden Weise, die Volksschule unterstützen.“

Zur Begründung führte der Redner des Nähern an:

„Der obligatorische und unentgeltliche Unterricht bringe für die Kantone und die Gemeinden sehr bedeutende Lasten mit sich. Was die Lehrerbildung anbelange, so stehe ausser Zweifel, dass die Kantone mit ihrer Kraft allein nicht auszureichen im Falle seien, daher die Erfahrung, dass die Lehrer häufig sehr mangelhaft gebildet werden; das primum movens für den Fortschritt im Schulwesen sei aber eine tüchtige Lehrerbildung. Die Gemeinden werden ohnedies vielfach genug in Anspruch genommen werden für Ausstattung ihrer Schulen und für die Besoldung ihrer Lehrer, ohne dass es ihnen möglich werde, für die Heranbildung der Lehrer noch etwas zurückzulegen. Wenn aber die fortgeschritteneren Kantone im Interesse der gesamten Volksbildung Postulate für notwendig erachten, denen einzelne von den Verhältnissen weniger begünstigte Landesteile nicht zu genügen vermögen, so sei es Pflicht der fortgeschritteneren und günstiger gestellten Schweiz, den letztern hülffreie Hand zu bieten und diese in einer näher durch das Gesetz zu bestimmenden Weise zu unterstützen. Man müsse daher auch die Möglichkeit ins Auge fassen, unter Umständen hier wirksam eingreifen zu können; man müsse sich nach den Mitteln umsehen, den weniger begünstigten Landesgegenden unter die Arme zu greifen, und diese Mittel würden bei gutem Willen sich unschwer finden lassen, ohne dass man deshalb von Millionen zu sprechen (Anspielung auf ein vorhergehendes Votum) brauchte.“

Vom Standpunkte der Kommissionsmehrheit, die vornehmlich aus konstitutionellen Gründen die Sorge für die Volksschule auch fernerhin ausschliesslich den Kantonen zuweisen wollte, sprach folgenden Tages Alfred Escher; für seine Darlegung, dass die Bestimmung des zweiten Lemma des Minderheitsantrages (Minimalforderung) unfehlbar zur gänzlichen Zentralisation des Volksschulwesens führen werde, nahm er im wesentlichen den im Antrag Schenk formulirten Gedanken zum Ausgangspunkt:

„Die Kantone werden das Mangelhafte ihrer Zustände leicht erkennen, allein den Mangel an Mitteln vorschützen, um hier dem Bedürfnisse gerecht zu werden. Man werde ferner klagen, dass einzelne Gemeinden hie und da im Schulwesen noch einen niedern Stand ein-

nehmen, dass sie aber aus eigenem Vermögen sich daraus nicht erretten können. Habe man nun eine Bestimmung in der Verfassung wie die vorgeschlagene, so bleibe dem Bunde in solchen Lagen nichts anderes übrig, als seine hülfreiche Hand freigebig darzubieten. Nun bleibe hier zu bedenken, dass diejenigen Kantone, welche solche Ansprüche auf Bundeshilfe nicht machen, äusserst schwierig sein werden, wenn es sich darum handle, andere Kantone mit stetigen Schulbeiträgen zu unterstützen. Und wenn man darauf verweise, dass der Bund ja auch für andere Zwecke Mittel finde, so übersehe man den Unterschied, dass es sich hier nur entweder um einmalige oder um periodisch abgegrenzte Unterstützungen mit spezieller Zweckbestimmung handle, während es bei den Schulbeiträgen sich um die Subventionierung dauernder und fortlaufender Bedürfnisse handeln werde. Dass wir mit einem solchen Verfahren schliesslich bei der gänzlichen Zentralisation anlangen müssen, dafür scheine das gestrige Votum des Hrn. Schenk zu sprechen. Der Antrag, welcher damit verbunden worden sei, und welcher dahin gehe, der Bund habe in gesetzlich zu bestimmender Weise die Volksschule zu unterstützen, erscheine denn auch so ausserordentlich vag und unbestimmt, dass ebenso gut hätte gesagt werden können, es solle diese Unterstützung in zwei Millionen bestehen.“

Wie schon gemeldet, beschloss am 14. Dezember der Nationalrat nach dem Antrage seiner Kommissionsmehrheit, über die Volksschule gar nichts in den Entwurf aufzunehmen; aber schon vorher, in der Eventualabstimmung über die Amendements zum Minderheitsantrag, war der von Schenk beantragte Zusatz eliminiert worden; er hatte nur 17 Stimmen auf sich vereinigt.

In den spätern Phasen der Revisionsdebatten von 1871 bis 1874 wurde die Frage der Bundessubvention kaum noch gestreift; sie lag nicht in der Richtung, in welcher sich der Kampf der Geister nunmehr vornehmlich bewegte; musste doch selbst die sachliche Basis derselben, die Aufstellung von Minimalforderungen an die Volksschule, die noch im Entwurf von 1872 die Fassung erhalten hatte:

„Der Bund kann über das Minimum der Anforderung an die Primarschule gesetzliche Bestimmungen erlassen“

sich in der Bundesverfassung von 1874 die Reduktion auf die allgemein gehaltene Forderung eines „genügenden Primarunterrichts“ mit dem Verfügungsrecht des Bundes gegen Kantone, die den Bestimmungen des Art. 27 nicht nachkommen, gefallen lassen.

Immerhin war das erreicht: durch die Bundesverfassung von 1874 war nun ein auch die Volksschule einbeziehender Schulartikel gegeben. Was liess sich aus diesem Schulartikel praktisch gestalten? Es ist klar, die in demselben niedergelegten Grundsätze verlangten für ihre Durchführung wenigstens mit der Zeit bestimmte Normen. Dieselben konnten auf zweierlei Weise beschafft werden. Entweder durch ein Gewohnheitsrecht, zu welchem der Entscheid über Rekurse, die an die Bundesbehörden gelangten, allmähig die Bausteine lieferte; oder dann durch Erlass gesetzgeberischer Vorschriften. Schon wenige Monate nach der Annahme der neuen Bundesverfassung, am 7. September 1874, beschloss der Schweizerische Lehrertag in Winterthur einstimmig auf Antrag von Erziehungsdirektor Sieber von Zürich, sich an den Bundesrat mit dem Ansuchen zu wenden, derselbe möchte mit möglichster Beförderung eine Vorlage für ein eidgenössisches Schulgesetz machen.

War ein eidgenössisches Schulgesetz zulässig? Indiziert, gefordert, war es in der Verfassung nicht; dem Art. 27 fehlte ein Lemma, das, wie es noch beim Entwurf von 1872 der Fall gewesen, ausdrücklich von gesetzlichen Bestimmungen sprach. Ausdrücklich ausgeschlossen war es auch nicht, es sei denn, dass man die Ausmerzung einer solchen Forderung in der Entwicklungsgeschichte des Artikels als negativen Entscheid auslegte. Die Schwierigkeiten und Unzukömmlichkeiten, die der vollziehenden Behörde angesichts schwebender Rekurse sich für den Fall vor Augen stellten, dass erst allmähig durch Rekursentscheide klare Bahn gezeichnet werden sollte, drängten sie schon nach einigen Jahren, von sich aus an die Frage, ob eine gesetzliche Normirung zulässig sei, heranzutreten; das Ergebnis der Prüfung derselben von seiten des Departements des Innern, ist in dem schon zitierten Berichte seines damaligen Vorstandes Droz an den Bundesrat: „Artikel 27 der Bundesverfassung und der Primarunterricht in der Schweiz“ niedergelegt und mit Vorwort vom 20. November 1877 der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht.

Diese Kundgebung bildet den Ausgangspunkt einer tiefgreifenden Bewegung für und wider die Anbahnung eines eidgenössischen Schulgesetzes, die 1882 zum Austrage kam; die einzelnen Etappen werden bezeichnet:

1. Durch die bundesrätliche Botschaft vom 3. Juni 1880, welche die Errichtung einer Adjunktenstelle im eidgenössischen statistischen Bureau speziell zu dem Zwecke beantragte: 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;

2. durch die Diskussion vom 26./27. April 1882, in welcher der Bundesrat sich dem Antrag der nationalrätlichen Kommissionmehrheit anschloss, welcher alsdann am 27. April vom Nationalrat und am 14. Juni 1882 vom Ständerat in folgender Fassung zum Beschluss erhoben wurde:

a) Der Bundesrat wird beauftragt, unverzüglich durch das Departement des Innern die zur vollständigen Vollziehung des Art. 27 der B. V. und zum Erlass bezüglicher Gesetzesvorlagen nötigen Erhebungen über das Schulwesen der Kantone zu machen;

b) Zur Erfüllung der Aufgabe wird dem Departement ein eigener Sekretär (Erziehungssekretär) mit einer Besoldung bis auf Fr. 6000 beigegeben, dessen Obliegenheiten durch ein besonderes Regulativ des Bundesrates geordnet werden.

3. Durch den Volksentscheid vom 26. November 1882, in welchem der „Erziehungssekretär“ mit einer Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden und von einer überwältigenden Mehrheit der Standesstimmen verworfen wurde, — womit der Ausbau des Art. 27 auf Jahre hinaus ausser den Bereich der politischen Möglichkeit trat.

Es lag in der Natur der Dinge, dass in dieser ganzen Periode die Frage einer finanziellen Betätigung der Eidgenossenschaft zu gunsten der Volksschule eine hervorragende Rolle nicht spielen konnte; dafür war es ebensowohl zu früh als zu spät. Aber ganz geruht hat sie auch damals nicht.

a. Seinem Bericht über „Art. 27 und die schweizerische Primarschule“ hatte Bundesrat Droz den Entwurf zu einem Bundesgesetze beigelegt, „der unsere Ideen über die Materie zusammenfasst“. Von unmittelbaren Subventionen ist hier nicht die Rede; aber eine finanzielle Bundesleistung ist ohne allen Zweifel mit inbegriffen, wenn Abschnitt V dieses Entwurfes „Vom Lehrpersonal“ in Aussicht nimmt:

Art. 17. „Der Bund wird sich an der Heranbildung der Lehrer und Lehrerinnen beteiligen, sei es durch Gründung einer Normal- schule, . . . sei es durch Verständigung mit den Direktionen schon vorhandener Lehrerbildungsanstalten.“

In der Tat nahm denn auch der im Anschluss an diese Veröffentlichung am 10. September 1878 über das Thema „Aufgabe des Bundes betreffend die Volksschule“ verhandelnde schweizerische Lehrertag in

Zürich mit einer Reihe anderer vom Referenten, Regierungsrat Dr. Stössel, aufgestellten Thesen grundsätzlich auch die nachfolgende an:

(IV 4). Der Bund nimmt alljährlich einen Posten in sein Budget auf zum Zwecke der Unterstützung und Aufmunterung von Bestrebungen der Kantone und Gemeinden auf dem Gebiete des Primarunterrichts, insbesondere der Lehrerbildung in denjenigen Kantonen, in welchen sie zur Zeit noch zurücksteht.

b. Entgegen dem Antrag der nationalrätlichen Kommissionsmehrheit auf Kreirung einer Erziehungssekretärstelle hatte im Ständerat Landammann Dr. Tschudi von St. Gallen am 24. April 188 eine Motion eingebracht:

„Ob nicht in Feststellung und Ordnung des verfassungsmässigen Aufsichtsrechtes des Bundes über das Primarschulwesen beförderlich ein Gesetz über die Regelung des Primarschulwesens zu erlassen sei und ob nicht in dasselbe folgende grundsätzliche und materielle Bestimmungen aufzunehmen seien“ —

Diese Punkte waren dann in der Motion einzeln aufgezählt; es waren ihrer 14. Statt des Sekretärs sah Punkt 13 die Errichtung einer Zentralstelle für den öffentlichen Unterricht vor; Punkt 11 und 12 verlangten, nachdem in Punkt 1 bis 10 die von Bundeswegen an die Volksschule zu stellenden Anforderungen spezifiziert worden waren, Bestimmungen:

11. „über die Verpflichtung des Bundes, die Erstellung muster-gültiger allgemeiner und individueller Lehrmittel zu unterstützen.“
12. „über die weitere Verpflichtung des Bundes zur Unterstützung solcher Kantone, denen die genaue Durchführung des Bundesgesetzes unverhältnismässig schwere Opfer auflegen würde.“

c. Aber auch Bundesrat Schenk, der 1872 mit seinem Antrag auf Bundessubventionirung nur geringen Erfolg gehabt, war innerlich von der Wünschbarkeit und Billigkeit einer solchen Massnahme in keiner Weise zurückgekommen; nur sah er sich, auf das Departement des Innern zurückgekehrt und nunmehr vor die Aufgabe gestellt, eventuell die Durchführung des gegenwärtigen Operationsplanes zu verwirklichen — veranlasst, nach der frühern Zurückweisung der Subventionsidee dieselbe jetzt weniger von sich aus in den Vordergrund zu stellen als die Logik der Tatsachen für sie sprechen zu lassen. Dass, und wie er das tat, zeigt das sog. „Programm Schenk“, jenes „Arbeitsprogramm des Departements des Innern pro 1882/84“, welches während der Be-

ratung des Nationalrates plötzlich mittelst Indiskretion eines Dritten (Birmann) zum Vorschein kam.

Nachdem dasselbe in Abschnitt II die „Aufgaben und Ziele innerhalb der Bestimmungen des Art. 27“ gezeichnet, sagt es in Abschnitt III „Allgemeine Orientirung über die Lösung dieser Aufgaben“ unter anderm folgendes: „Die Forderung des vollen Obligatoriums, der wirklichen Unentgeltlichkeit, des genügenden Primarunterrichts in dem oben präzisirten Sinn schliesst ökonomische Zumutungen ein, denen hie und da ein Kanton und dessen Gemeinden mit dem besten Willen nicht gerecht werden können. Vieles wird erst dann gehen und leicht gehen, wenn der Bund nicht bloss mahnt und fordert, sondern auch mit finanziellen Mitteln zur Seite steht. Kein Kanton hat sein Schulwesen mit blossen Befehlen an die Gemeinden auf eine höhere Stufe gebracht. Wo befriedigende Entwicklung zu stande gebracht worden ist, da geschah es wesentlich durch finanzielle Kooperation des Staates, durch Übernahme eines Theiles der Ausgaben. Diese Methode befolgte der Bund mit bestem Erfolge auf allen Gebieten, wo er von den Kantonen mit grössern Ausgaben verbundene Leistungen und Fortschritte verlangt. Er muss von dieser Methode 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 allzu schwierig sich erweisen. — Vielleicht wäre — wir brauchen die Vorteile nicht näher auseinanderzusetzen — dem Bunde und der Sache selbst 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 dessen Bestrebungen der Bund durch ansehnliche jährliche Beiträge unterstützen könnte, wie er dies für Kunst, Wissenschaft, Handel und Gewerbe und Landwirtschaft tut.“

In dem Abschnitt V „Gesetzgeberische Erlasse“ kommt dann der Verfasser des „Programms“ auf die Frage zu sprechen, ob es richtiger sei, die ganze Materie in ein Gesetz zusammenzufassen, oder z. B. in zwei Gesetzen, von denen das eine die ausschliesslich staatliche Leitung und die Konfessionslosigkeit der Schule, das andere Obligatorium, Unentgeltlichkeit und genügenden Primarunterricht behandeln würde; beides habe seine Licht- und Schattenseiten; bei einer Trennung wäre das erste Gesetz wohl der Annahme sicher, nicht aber das zweite. Das Programm bemerkt dazu:

„Indessen wäre es möglich, die Aussichten desselben wesentlich zu verbessern. Wir haben oben schon darauf aufmerksam gemacht, dass der Bund mit seinen — nicht unerhebliche ökonomische Opfer erheischenden Zumutungen in manchen Kantonen erst dann willige Ohren finden wird, wenn seinen Forderungen die hilfreiche Hand zur Seite geht. Kann er mit Beiträgen die Last in irgend welcher Weise erleichtern, so wird auch das fragliche zweite Gesetz freundlicher und akzeptabler erscheinen. Weder Verfassung noch Gesetz hindern ihn, für das Unterrichtswesen eine jährliche Summe auszusetzen. . . . Alles erwogen kommen wir zu dem Schlusse, dass Trennung in Aussicht genommen, das erste Gesetz, sofern nicht früherer Erlass notwendig wird, Ende 1883, das zweite auf Juni 1884 zur Vorlage gebracht werden sollte.“

Der 26. November 1882 ersparte den Entscheid, ob und wie ein solches zweites Gesetz die Lösung der Subventionsfrage zu formuliren haben würde; der Art. 27 wurde für geraume Zeit zum *noli me tangere*; und als im nämlichen Juni 1884, auf den Schenk diese Vorlage in Aussicht genommen, wirklich zum ersten Mal durch Bundesbeschlüsse Subventionen für das Unterrichtswesen in der Schweiz dekretirt wurden, kamen dieselben ausdrücklich nicht der Volksschule, sondern dem beruflichen Bildungswesen in Gewerbe und Landwirtschaft zu gute; dieser Spezialsubvention haben sich dann 1889 solche für das kommerzielle Bildungswesen, 1895 für die hauswirtschaftliche und berufliche Bildung des weiblichen Geschlechts angereiht. Man kann nicht sagen, dass damit der Ausschluss jeder Mitbetätigung des Bundes für die eigentliche Volksschule weniger auffällig gemacht wurde; gegenteils musste gerade dadurch die Frage erst recht in den Mittelpunkt des Interesses treten, ob nicht der Bund, der auf Grund des Art. 2 der B. V. zur Unterstützung der beruflichen Bildung aller Art in Mitleidenschaft gezogen werde, nicht mindestens ebensowohl für die unerlässliche allgemeine und bürgerliche Bildung der Gesamtheit der schweizerischen Jugend miteinzutreten Recht und Pflicht haben sollte!

## 2. Die Bewegung zu Gunsten einer Bundessubvention für die Volksschule und die Motion Curti.

Es waren namentlich die Ergebnisse der Rekrutenprüfungen und die erweiterten Kenntnisse über die Schulverhältnisse in den verschiedenen Teilen des Landes, welche man der Statistik des schweiz. Unterrichtswesens vom Jahre 1881 verdankte, was diesem Gedanken mehr und mehr Nahrung gab. Zum ersten Mal nach den Ereignissen von 1882 trat er in die Öffentlichkeit durch einen Vortrag „zum Schulartikel der



Bundesverfassung“, den im Oktober 1888 Reallehrer Chr. Gass im Basler Lehrerverein hielt und der in den „Basler Nachrichten“ und separat im Drucke erschienen ist. Bei der in der herrschenden Volksstimmung begründeten Unmöglichkeit und Untunlichkeit eines gesetzlichen Ausbaues des Art. 27, angesichts ferner der aus den Rekrutenprüfungen hervorragenden Tatsache, „dass es im allgemeinen das Hochgebirge ist, in welchem die Volksschule nicht das leistet, was von ihr verlangt werden muss“, endlich bei der aus der Statistik gewonnenen Überzeugung, „dass jene Kantone auch bei gutem Willen nicht im stande sind, sich aus eigenen Mitteln eine ordentliche Volksschule zu schaffen, und dass nur der Bund helfen kann“, machte der Redner den Vorschlag: „gleichzeitig mit Regulirung der Lehrerbildungsfrage (im allgemein schweizerischen Sinn) sollte der Bund eine erhebliche Summe für regelmässige Unterstützung der Volksschule in den Gebirgskantonen aussetzen; „bei gutem Willen wäre es wohl möglich für diesen Zweck jährlich eine Million auf das Budget zu nehmen, und mit einer solchen Summe könnte in ausreichender Weise geholfen werden.“

„Auf diesem friedlichern Wege (als durch ein eidgen. Schulgesetz) kämen wir zwar langsam, aber sicher dem Ziele näher, das jedem wahren Freunde unseres Volkes und Vaterlandes vor Augen schwebt, einer Volksbildung, wie sie unsere Zeit im allgemeinen und in der Republik insbesondere verlangt. Eines müssten wir bei einem derartigen Vorgehen allerdings voraussetzen, eine weitherzige Gesinnung der dichter bevölkerten und wohlhabendern Kantone, ein opferfreudiges Wohlwollen gegenüber den ärmern Landesteilen, oder, wenn Sie es lieber so nennen: selbstlose Liebe zum gesamten Vaterlande. An diese Gesinnung hat man aber bei den Eidgenossen noch niemals vergebens appellirt; unser Basel insbesondere hat sich noch allezeit eine Ehre daraus gemacht, unter den ersten zu sein, wenn es ans Geben und Helfen geht. — Wohlan, so lasst uns nicht ruhen, bis auch für die Schule unter den verschiedenen Landesteilen etwelche Ausgleichung der so ausserordentlich ungleichen Kräfte Platz gegriffen hat, bis auf dem Gebiete der Volksbildung das Wort anerkannt wird „Alle für Einen“, bis in unserm herrlichen Vaterlande keinem Kinde mehr der Armut wegen eine ordentliche Erziehung vorenthalten wird, bis von dem göttlichen Lichte der Bildung wenigstens einige Strahlen auch zu dem ärmsten Geishirtlein der Walliserberge dringen und ihm zum Bewusstsein bringen seinen eigenen Wert und seine Würde, aber auch seine Pflichten gegen Gott und die Nebenmenschen.“

Trotz der Wärme, mit welcher Vortrag und Schriftchen für die Sache eintrat, hatte diese Anregung für einmal noch keine weiter gri-

fende Wirkung. In Fluss kam die direkt auf Zuteilung von Bundes-  
subventionen an die Kantone abzielende Bewegung erst im Jahre 1892.

Am 13. März 1892 fand in Bern eine grössere Versammlung bernischer Lehrer zur Behandlung der Frage statt, wie der schweizerischen Volksschule durch Bundessubvention könnte geholfen werden. Sie beschloss die Angelegenheit von vornherein auf eidgenössischen Boden zu stellen und die Stimmung für eine Initiative zu sondiren. Zu diesem Behufe rief das von ihr am 13. März gewählte Komitee auf den 1. Mai 1892 eine Versammlung von Vertrauensmännern in Olten zusammen. Es referirten Lehrer Grünig und Inspektor Weingart von Bern. Auf den Antrag des letztern wurde der Weg einer Petition an die Bundesversammlung der Ausarbeitung eines Initiativvorschlages vorgezogen und alsdann einstimmig beschlossen: „Der Zentralausschuss des Schweiz. Lehrervereins werde ersucht, die Frage der Unterstützung des Volksschulwesens durch den Bund unter Zugug geeigneter Persönlichkeiten zu prüfen und das weitere beförderlich zu veranlassen.“ Das Endresultat dieser Prüfung war die unterm 20. Oktober 1892 an die Bundesversammlung eingereichte „Denkschrift des Schweiz. Lehrervereins et de la Société pédagogique de la Suisse romande betreffend Subventionirung des schweizer. Volksschulwesens.“

Nachdem diese Petition „die vielfach noch unhaltbaren Schulzustände unseres Landes und das oft noch Ungenügende unseres Primarunterrichts“ beleuchtet, schliesst sie mit der Erwägung: „Wir werden unser Ziel erreicht haben, wenn mit Bundeshülfe in allen Teilen unseres Landes eine genügende Zahl von Schulen errichtet worden ist, keine hungernden und frierenden Kinder mehr die Schulsäle füllen, keine überfüllten Klassen mehr den Unterrichtszweck vereiteln, auch das ärmste Kind mit den besten Lehrmitteln und gutem Werkzeug ausgestattet zur Schule kommt und die Schulen selbst mit allen den Lehr- und Veranschaulichungsmitteln ausgerüstet sind, die einen erfolgreichen Unterricht in so hohem Grade bedingen. Wir werden es erreicht haben, wenn in ausreichender Weise für schwachsinnige und verwahrloste Kinder Fürsorge getroffen wird; wenn man sich nicht darauf beschränkt, die Jungmannschaft des Landes wehrfähig zu machen, sondern auch durch ein wohleingerichtetes Fortbildungsschulwesen sie zum richtigen Erfassen und Erfüllen ihrer sozialen und bürgerlichen Rechte und Pflichten befähigt und wenn man überdies auch für eine bessere berufliche Ausbildung der Mädchen besorgt ist. Wir werden es erreicht haben, wenn unter Mithülfe des Bundes allen Kantonen ermöglicht wird, für die Ausbildung ihrer Lehrer in richtiger

Weise zu sorgen, wenn infolge ökonomischer Besserstellung mehr tüchtige junge Leute sich dem Lehrerberufe widmen und der im Amte stehende Lehrer besser im stande ist, seinem Amte ganz zu leben, für seine Fortbildung zu sorgen und, von drückenden Sorgen befreit, mit Lust und Liebe zu arbeiten.“

„Das sind die Zwecke, für welche wir die Hülfe des Bundes in Anspruch zu nehmen wünschen, ohne die Zutat lästiger und das Misstrauen weckender Bedingungen. Wir möchten darum nicht vorschreiben, für welche einzelnen Zwecke die Bundesunterstützung zu dienen habe; wir wollen uns zufriedengeben, wenn sie zur Hebung der staatlichen Volksschule verwendet wird, wenn den Bundesbehörden hierüber der Ausweis geleistet wird, und Kantone und Gemeinden aus dem Bezug der Bundesbeiträge kein Recht herleiten dürfen, ihre eigenen Leistungen zu beschränken.“ — „In diesem Sinne gelangen wir denn, gestützt auf die in unserer Darlegung angeführten Tatsachen und Zustände, mit dem Gesuche an die hohe Bundesversammlung: Sie möchte den hohen Bundesrat beauftragen, unser Begehren zu prüfen und Bericht und Antrag darüber einzubringen, ob nicht durch eine Subventionirung des schweizerischen Volksschulwesens die Kantone in Stand gesetzt werden könnten und sollten, die Bestimmungen des Art. 27 der Bundesverfassung zu erfüllen und für einen wirklich genügenden Primarunterricht zu sorgen.“

Vor und nach dieser Denkschrift gingen in rascher Folge ähnliche Petitionen bei der Bundeskanzlei ein:

- a) Von der Kantonallehrerkonferenz des Kantons Aargau (24. September 1892, unterm 23. Oktober unterstützt vom Parteitag der aargauischen freisinnigen Volkspartei).
- b) Eine Eingabe der bernischen Schulsynode (12. November) zur Unterstützung der Denkschrift des schweizerischen Lehrervereins.
- c) Eine Petition des glarnerischen kantonalen Lehrervereins (20. November).
- d) Eine Petition der zürcherischen Schulsynode, unterstützt durch den solothurnischen Kantonallehrerverein (November).

\* \* \*

Aber schon ehe diese, sämtlich aus Lehrerkreisen stammenden Begehren formulirt worden waren, bereits am 20. Juni 1892, war die Subventionsangelegenheit im Schosse der Bundesversammlung anhängig

gemacht worden, indem Nationalrat Curti und Genossen<sup>1)</sup> folgende Motion stellten:

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 sollten, und
2. Ob nicht durch das Mittel der Bundesbeiträge auch die Unentgeltlichkeit der Lehrmittel und Schulmaterialien für den Primarunterricht einzuführen sei.

Zu dieser Motion brachte dann Nationalrat Jean Henry (Neuenburg) das Amendement ein: Der Bundesrat wird eingeladen, tunlichst bald Bericht und Antrag betreffend die vollständige Durchführung von Art. 27 der Bundesverfassung vorzulegen.

Die Behandlung der Motion Curti wurde im Einverständnis mit dem Motionssteller mehrfach verschoben. Bei dem der Landwirtschaft im Frühjahr 1893 drohenden Notstand schien auch weiterhin eine rasche Erledigung unwahrscheinlich und der schweizerische Lehrertag, der mit seinem Hauptthema „Bund und Schule“ hauptsächlich eine verstärkende Kundgebung für die Motion Curti ins Auge gefasst hatte, ward mit Rücksicht auf diese Sachlage nicht, wie ursprünglich im Plane gelegen, auf den Juni 1893 einberufen, sondern auf das Jahr 1894 vertagt. Aber in letzter Stunde ward das Unwahrscheinliche zur Wirklichkeit; am 5. bis 7. Juni 1893 fand die Schuldebatte im Nationalrat statt, welche damit endete, dass die Motion Curti in modifizirter Form erheblich erklärt wurde. Es sei uns gestattet, in Kürze die verschiedenen Standpunkte, die bezüglich der Subventionsfrage im Rate zu Tage traten, zuskizziren.

Curti als Vertreter der Motionäre legte dar: Nach zwei Seiten könne es sich um Geltendmachung der Bundessorge für die Volksschule handeln; nach der konfessionellen Seite (Durchführung der rein weltlichen, nicht konfessionellen Schule) und bezüglich der Ermöglichung der Forderung eines genügenden Volksunterrichtes. Aus Opportunitätsgründen und der Wirkung der Zeit vertrauend, verzichte die Motion auf die Anhandnahme einer legislatorischen Anregung nach dem ersten Ziele hin und beschränke sich auf das zweite.

<sup>1)</sup> Unterzeichnet war die Motion von Curti (Zürich), Koch (Thurgau), Kündig (Zürich), Locher (Zürich), Risch (Graubünden), Scherrer-Füllemann (St. Gallen), Scheuchzer (Zürich), Schindler (Glarus), Steiger (St. Gallen), Vogelsanger (Zürich).

Die Motion Jeanhenry hingegen ging von dem Gedanken aus, beides gleichzeitig zu erstreben, und ihr Vertreter betonte namentlich die Pflicht, mit dem Grundsatz der konfessionslosen Schule Ernst zu machen.

In seinen positiven Ausführungen bezeichnete Curti als Punkte, in denen die ausserordentliche Ungleichheit der Verhältnisse in den verschiedenen Kantonen am meisten hervortrete: 1. Überfüllung der Schulen und ungenügende Lehrerbesehung; 2. Beschaffenheit der Schulhäuser und 3. Lehrmittel; 4. Verabreichung der Lehrmittel und Unterrichtsmaterialien gegen Zahlung oder unentgeltlich; 5. Genügende und ungenügende Ernährung und Kleidung der Schulkinder; 6. Den Stand des Fortbildungsschulwesens und des staatsbürgerlichen Unterrichtes; 7. Die Verhältnisse des Turnunterrichts.

In besonderer Weise hob er, wie schon durch die Formulierung des zweiten Lemma seiner Motion, so auch in seinem Votum das Postulat der Unentgeltlichkeit der Lehrmittel hervor. „Das ist einer der Punkte unserer Motion, auf die wir einen besonderen Wert legen, den wir aber so verstehen, dass nicht der Bund diese Kosten alle übernehmen soll, sondern dass er den Kantonen helfe, den betretenen Weg weiter zu verfolgen, und einen Zustand herbeizuführen, wo in allen Kantonen die Unentgeltlichkeit der Lehrmittel und der Schulmaterialien durchgeführt ist.“ . . . „In allem will ich nicht eine Einmischung des Bundes in die Kantone und die Gemeinden, welche mit rauher Hand vor sich ginge. Ich möchte nicht, dass man ohne Schonung die organische Entwicklung des Schulwesens berührte. Aber ich meine, wenn wir nun, statt eigentliche Schulgesetze zu machen, ein Subventionsgesetz erlassen würden, wie wir es insbesondere für Landwirtschaft, Gewerbe und Kunst getan haben, wenn wir dieselben Regeln auf die Volksschule anwenden würden, welcher wir einer ganzen Menge von Funktionen unseres staatlichen Körpers vorschreiben, dann würden wir ohne allzu grosse Hindernisse für die Schule etwas Erspriessliches tun.“ . . . Mir will scheinen, dass es eine sehr eigentümliche Sache wäre, alles und jedes vom Bunde aus zu unterstützen, nur gerade die Volksschule nicht, — diejenige Staatseinrichtung, welcher unsere Verfassung, indem sie einen eigenen Artikel für sie schuf und ganz besonders wichtige Bestimmungen für sie traf, so grosse Aufmerksamkeit geschenkt hat. . . . Wenn ich mich für den genügenden Primarunterricht erklärt habe und denselben allen Kantonen zur Pflicht mache, so habe ich mir sicher auch vorbehalten mitzuhelfen, diesen genügenden Primarunterricht ins Werk zu setzen, wenn die Kantone allein das zu tun nicht im stande sind.“

„Wenn Sie diese Vorschläge annehmen“, — heisst es in der Schlussbemerkung — „so bleiben Sie getreu der Richtung, die das eidgenössische Staatswesen unter der Verfassung des Jahres 1848 eingeschlagen hat, jener Pflege idealer Güter, wie sie die Bildung eines Volkes ist, jener Sorge für die ökonomische Besserstellung aller Klassen, wie sie durch einen zweckmässigen Volksschulunterricht mehr oder weniger herbeigeführt wird. Sie bleiben treu auch dem Zwecke der Landesverteidigung, für welche Sie leiblich tüchtige und geistig geweckte Bürger brauchen, und Sie handeln ganz den demokratischen Einrichtungen unseres Staatslebens angemessen, welches an den Bürger gewisse Anforderungen stellt, die er erfüllen soll. . . . Wie Sie es anfangen und vollbringen mögen, so ist der Gedanke gewiss ein durchschlagender, dass unsere Bedeutung als Staat sich innig mit dem Schulwesen verknüpft, und gerade mit dem Volksschulwesen, und dass hier jeder Rappen, der gespart wird, verlornes Geld ist. Es hat schon Pestalozzi das Wort ausgesprochen: „In Bildungssachen müssen immer die ersten und untersten Schritte eines Volkes erleichtert und gesichert werden; dieses allein führt zum Gelingen höherer Bildungsanstalten. Wenn etwas Rechtes zu stande kommen soll, so muss es in der Tiefe beginnen und beim Anfang. Wenn die höhere Bildung bloss dem Wohlhabenden erleichtert wird, so hat die Gesamtheit des Volkes nicht, was ihr gebührt.““ Ich schliesse mit diesen Worten eines Eidgenossen, welcher als Lehrer des Volkes sich und unserem Lande grossen Ruhm erworben hat, ein Ruhmeserbe, von dem ich glaube, dass wir vor allen Völkern zu dessen Hütern und Mehrern berufen sind.“

Nach dem Votum Curti wurden die Verhandlungen abgebrochen. Folgenden Tags begründete zunächst Jeanhenry sein Amendement, indem er in den Eingang seiner Rede die Bemerkung einflocht, dass er sich mit den Ausführungen Curtis in dem Gebiet, das letzterer zum Gegenstand seiner Motion gemacht, vollständig im Einklang wisse, immerhin unter dem Vorbehalt einer nähern Prüfung ihrer Verfassungsgemässheit. Alsdann erhob sich Dr. Gobat (Bern), um in Betonung seiner Sympathie für die grundsätzlichen Anschauungen der Motion, aber im Hinweis darauf, dass es doch nicht so ohne weiteres gehe, aus Art. 27 das Recht zu einem Subventionsgesetz abzuleiten, und dass auch die Frage der Unentgeltlichkeit der Lehrmittel und Schulmaterialien ihre zwei Seiten habe, das von ihm gestellte Amendement zu begründen:

Der Bundesrat wird eingeladen:

1. Über die Art und Weise Bericht zu erstatten, in welcher Art. 27 Alinea 2 der Bundesverfassung in Bezug auf genügenden und obligatorischen Primarunterricht in den Kantonen durchgeführt wird;

2. Zu untersuchen, durch welche Mittel die in dieser Beziehung bestehenden Lücken ausgefüllt werden könnten, und
3. Namentlich zu untersuchen, ob es zur Abhülfe der im Primarunterricht vorhandenen mangelhaften Zustände nicht angezeigt wäre, dass der Bund die Kantone zu Gunsten ihrer Primarschulen finanziell unterstütze,

und den Räten bezügliche Anträge zu unterbreiten.

Den übrigen Teil der Sitzungszeit dieses Tages nahmen vier Voten ein, die sämtlich dahin gingen, es sei die Motion nicht als erheblich zu erklären; in diesem Sinne sprachen: Keel (St. Gallen), Dr. Schmid (Uri), Tobler (St. Gallen) und Python (Freiburg). Ein bedeutender Teil der Angriffe galt vorab den Intentionen des Amendements Jeanhenry; der Motion selbst in der von Curti gegebenen Begrenzung wurde sowohl die Opportunität als die verfassungsgemässe Grundlage abgesprochen; letztere namentlich durch Keel, der sich eingehend über diesen Punkt äusserte:

„In erster Linie glaube ich nicht, dass es zulässig sei, in dieser Weise vorzugehen; beziehungsweise ich habe die Überzeugung, dass der Art. 27 dieses Vorgehen nicht gestattet. Art. 27 sagt ausdrücklich im zweiten Alinea, dass die Kantone für den Primarunterricht zu sorgen haben; d. h. gegenüber Alinea 1 des Art. 27, wo gesagt ist, dass der Bund die hohen Schulen unterhalten soll: es sei Sache der Kantone, das Primarschulwesen zu besorgen; d. h. auch auf ihre eigenen Kosten. Wie wenig man damals daran gedacht hat, dass der Bund das Primarschulwesen der Kantone auch finanziell unterstütze, geht wesentlich auch aus dem letzten Alinea des Art. 27 hervor, welches sagt, dass der Bund mit nötigen Verfügungen gegen Kantone, welche den Forderungen der Bundesverfassung nicht entsprechen, vorgehen soll. Er wollte damit offenbar nicht sagen, dass wenn ein Kanton seiner Aufgabe nicht nachkomme, dann der Bund ihm dadurch entgegenkomme, dass er ihn finanziell unterstütze; d. h. dass er gerade diejenigen Kantone, welche dem Art. 27 nicht den richtigen Vollzug geben, ich möchte sagen: prämiirt.“

Gegen die sachliche Opportunität mache Tobler geltend: „Es ist durchaus nicht erwiesen, dass dann, wenn der Bund in das Schulwesen eingreift, es verbessert werde; ich wenigstens erlaube mir, die ketzerische Ansicht zu haben, dass es dann verschlechtert und nicht verbessert wird. Denn wenn das Schulwesen gut und tüchtig geleitet werden will, so muss es in den kleineren Kreisen bleiben, in den Familien, den Gemeinden und den Kantonen; und je grösser Sie das Gebiet machen, auf welchem

zentralisirt wird, je weniger können Sie hier auf diesem Gebiete eine richtige, eine gute, eine tüchtige Administration erzielen.“

Der dritte Diskussionstag, der 7. Juni, brachte die Entscheidung. Sie erfolgte auf Grund eines neuen Amendements, welches Steiger (Bern) stellte :

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

„Ziffer 2 (der Motion Curti) ist zu streichen.“

In Begründung seines Antrages konstatirte Steiger in erster Linie, dass die Motion Curti einerseits „einem in weiten Kreisen tatsächlich vorhandenen Bedürfnis und Verlangen entspreche“, anderseits dass aus den eingegangenen Petitionen hervorgehe, es sei nicht ein extrem zentralisirender Geist, der bei der Lehrerschaft die Oberhand gewonnen, sondern die überwiegende Mehrheit derselben sage: „Nein, wir wollen nicht ein Hineinregieren des Bundes in alle möglichen Details verlangen, sondern wir verlangen das, was uns not tut, eine kräftige Subvention an die Schule durch Hülfe des Bundes.“

„Wenn ich nun hievon Akt nehme . . . so sage ich mir: die Frage soll doch wenigstens geprüft werden. Die Frage ist es wert, einer Prüfung unterzogen zu werden. Der Bundesrat soll doch einmal nach gründlicher Untersuchung die Frage beantworten, ob überhaupt in Ausführung des Art. 27 der B. V. eine finanzielle Unterstützung der Volksschule durch den Bund zulässig und geboten sei. Ich mache dabei aufmerksam — was hie und da übersehen zu werden scheint —, dass Hr. Curti nicht beantragt: der Bundesrat wird eingeladen, zu untersuchen und darüber Bericht und Antrag einzubringen, wie zur Ausführung der Bestimmung des Art. 27 der B. V. u. s. w. finanzielle Beiträge des Bundes zu leisten seien, sondern er verlangt erst Untersuchung darüber, ob das geschehen soll. Nun habe ich das Gefühl, wenn eine so wichtige Frage, die das tiefste Wohl und Wehe unseres Volkes betrifft, wenn eine Frage, bei der 580,000 Primarschüler beteiligt sind, aufgeworfen wird, so schicke es sich nicht und sei weder klug noch billig, schon von vornherein die Prüfung einer solchen Frage von der Hand zu weisen. Nein, wir sind es der Wichtigkeit der Frage, die immer und immer wieder kommen wird, und wenn wir sie abweisen, vielleicht in schärferer Weise wieder kommen wird, schuldig, eine solche Prüfung zuzulassen. — Ich gebe



dabei vollständig zu, dass die Frage, ob der Art. 27 der B. V. eine finanzielle Beteiligung des Bundes zulasse oder nicht, eine offene sein kann. Dass der Art. 27 jedenfalls eine solche Subvention nicht vorgeschrieben hat und überhaupt nicht einführen wollte, scheint mir klar; aber dass damit ein Verbot aufgestellt sei, dass jemals solche Subventionen ausgerichtet werden, wenn die Bedürfnisse es verlangen und wenn die Bundesfinanzen es gestatten, scheint mir doch noch nicht ausgemacht, und ich halte diese Frage wenigstens einer Prüfung wert.“

Steiger denkt sich dann weiterhin das Vorgehen des Bundes ähnlich wie beim beruflichen Bildungswesen und macht vor allem den Vorbehalt, „dass mit der Subvention der Schule durch den Bund keine konfessionellen Händel gestiftet werden, oder mit einem Wort, dass nicht Kulturkampf getrieben werde. Der zweite, finanzielle, Vorbehalt, die Subvention „nach Massgabe des Standes der Bundesfinanzen“ zu bemessen, soll nach seiner Auffassung einen integrierenden Teil des Wortlautes der Motion in Ziffer 1 bilden; dagegen soll Ziffer 2 derselben als zu sehr ins Detail derselben eingehend und der Prüfung durch den Bundesrat vorgreifend, gestrichen werden.

Im weitem ergriffen das Wort Schäppi (Zürich), Ruffy (Waadt), Locher (Zürich), Richard (Genf), Bundesrat Schenk und Decurtins (Graubünden): Schäppi, um durch Streiflichter aus den gegenwärtigen schweizerischen Schulzuständen die Notwendigkeit eines gesetzlichen Ausbaues des Art. 27 in vollem Umfange oder doch wenigstens im Sinne der Motion Curti darzutun; Decurtins, nur beiläufig gegen Curti, im übrigen speziell gegen das Amendement Jeanhenry. Während Ruffy von Waadt unter den nötigen Kautelen sich für Zulässigkeit und Opportunität einer Geldverwendung des Bundes für die Volksschule (Unentgeltlichkeit der Lehrmittel und Schreibmaterialien, Lehrerbessoldungen, Fortbildungsschulen [cours professionnels], Turnwesen) mit Wärme aussprach und Locher sich bemühte, die Bedenken zu zerstreuen, die namentlich vom kantonalen Standpunkt aus gegen die Motion geäussert worden waren, vertrat Richard von Genf bei aller Sympathie für den Grundgedanken Curtis den Standpunkt strenger Ausschliessung des Bundes vom Gebiete der Primarschule mit Ausnahme der beruflichen Bildung.

Aus Schenks Votum kommt hier wesentlich in Betracht, was er als Vertreter des Bundesrates bezüglich der Verfassungsgemässheit von Bundessubventionen für die Volksschule vorbrachte. Ein Subventionsgesetz mache eine Revision des Art. 27 der Bundesverfassung notwendig; eine solche erscheine dem Bundesrat aber jetzt nicht an der Zeit. Andererseits stellt Schenk die Schwierigkeit vor Augen, die Subvention der

Volksschule, wie die der beruflichen Bildung, auf Art. 2 der B. V. zu gründen: „Die Subvention der Volksschule können wir nicht auf den Art. 2 basieren; da wo in einer Verfassung ein Spezialartikel für etwas steht, ist es eben dieser Spezialartikel, welcher die bindende Basis bildet. Wir haben eine solche bestimmte Vorschrift über das Unterrichtswesen, über das Primarschulwesen, und dürfen nicht einfach von dieser Vorschrift abgehen und uns auf eine allgemeine Verfassungsvorschrift berufen, so wenig als wir dies auf andern Gebieten dürften; z. B. im Militär . . ., mit diesem Artikel könnten wir ja alle Gebiete auf diese Weise behandeln: das geht aber nicht; wo ein bestimmter Artikel eine Sache regelt, muss derselbe als Grenze behandelt werden,“ — daher rät er, eventuell die Bundessubvention nicht auf die Primarschule, sondern auf das Fortbildungsschulwesen zu dirigieren, das in Art. 27 gar nicht genannt, resp. unter den höheren Unterrichtsanstalten mitverstanden sei. „Hier hätte der Bund freie Bahnen; da könnte er einsetzen und, glaube ich, Grosses und Wohltätiges wirken. Das ist mein letzter Hoffnungsstern; wenn alle Stricke reissen, so würde ich auf dieses letzte übergehen!“

In der Abstimmung wurden eventuell die beiden Amendements Steiger zur Motion Curti, und zwar das erste mit 59 gegen 47, das zweite mit 62 gegen 41 Stimmen angenommen; sodann siegte der derartig amendirte Antrag Curti in koordinirter Abstimmung mit 75 gegen 24 Stimmen, die auf den Antrag Gobat, und 18 Stimmen, die auf den Antrag Jeanhenry fielen; und endlich, nachdem der Motionssteller erklärt hatte, dass er sich mit dem Amendement Steiger befreunden könne und daher auf eine weitere Abstimmung über den unveränderten Wortlaut seiner Motion verzichte, in definitiver Abstimmung mit 81 Stimmen gegenüber dem Ablehnungsantrage Keel, auf welchen 35 Stimmen fielen. Die Motion wurde demgemäss am 7. Juni 1893 in folgendem Wortlaut erheblich erklärt:

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

### 3. Ausführungsvorschläge.

Schon in seiner Rede vor dem Nationalrat am 7. Juni 1893 hatte Bundesrat Schenk die Umrisse angedeutet, in welchen ein allfälliges Sub-

ventionsgesetz in Ausführung der Motion Curti gehalten werden könnte, wenn die konstitutionellen Bedenken den Erlass eines solchen Gesetzes nicht von einer Änderung der Bundesverfassung abhängig erscheinen liessen. Im Laufe des Sommers 1893 aber scheint der Chef des Departements des Innern die Überzeugung gewonnen zu haben, dass eine solche Verfassungsänderung nicht *conditio sine qua non* sei, und so gelangte denn — wie ein ähnliches Schriftstück 1882 durch eine Indiskretion — zu Anfang Oktober 1893 der Wortlaut eines Entwurfes in die Öffentlichkeit, in welchem Schenk seine Ideen als „Vorschlag zu einem eventuellen Bundesgesetz, betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule durch den Bund“ formulirt und präzisirt hatte. Dieser Entwurf ist, wie bereits angedeutet, charakterisirt dadurch, dass ihm die Form eines Gesetzes gegeben wurde, das sich nun in Ausdrucksweise und Bestimmungen, wo es irgend anging, möglichst an die Bundesbeschlüsse von 1884 zur Förderung der gewerblichen und landwirtschaftlichen Bildung anlehnte und (wie diese wohl auf Grund von Art. 2 der B.-V.) seine verfassungsmässige Berechtigung auf dem Boden des gegenwärtigen Wortlautes der Bundesverfassung ansprach. (Wortlaut des Entwurfs s. Schw. L.-Z. 1893, No. 41.)

Rasch erfolgte, wie noch in allgemeiner Erinnerung, der Gegenschlag in Form einer Verfassungsinitiative, deren offenkundiges Ziel war, das finanzielle Schwergewicht für kulturelle Unternehmungen wieder in die Kantone zurückzuverlegen; mit annähernd 68,000 Unterschriften versehen hatte sie folgenden Wortlaut: „Der Bund hat den Kantonen vom Gesamtbetrag der Zölle alljährlich zwei Franken per Kopf nach Massgabe der durch die jeweilige letzte eidgenössische Volkszählung ermittelten Wohnbevölkerung zu verabfolgen. Diese Verfassungsbestimmung tritt zum erstenmal in Wirksamkeit für das Jahr 1895.“

Begreiflicherweise war vor dem Volksentscheid über diese Initiative — die Abstimmung wurde auf den 4. November 1894 angesetzt — an Weiterleitung des Gesetzentwurfes Schenk betreffend Bundessubvention der Volksschule nicht zu denken. Der drohenden Gefahr gegenüber, dass der Bund für alle Zukunft ausser Stand gesetzt werde, für die Volksschule finanzielle Mittel aufzubringen, schlossen sich die Kreise, die in diesem Gedanken die Bürgschaft für gedeihliche Weiterentwicklung der Schule erblickten, nur um so rückhaltloser an den Schenkschen Entwurf an; die schweizerische Lehrerversammlung in Zürich, bei welcher auch die französische Schweiz durch einen Referenten und zahlreiche Gesinnungsgenossen vertreten war, beschloss am 2. Juli 1894 einstimmig: „Der in Zürich versammelte 18. schweiz. Lehrertag begrüsst und unter-

stützt das Programm Schenk und erwartet zutrauensvoll von den eidgen. Räten und dem Schweizervolke, dass die für das Gedeihen des schweiz. Volksschulwesens dringend gewordene Frage der finanziellen Unterstützung der Volksschule durch den Bund mit allem Nachdruck gefördert werde.“

\* \* \*

Die Volksabstimmung vom 4. November 1894 entschied mit 15 gegen 10 Standesstimmen und mit einer Mehrheit von 347,000 gegen 145,000 Stimmende (von 681,000 Stimmberechtigten) gegen die Intentionen der Volksinitiative. Immerhin mochte es auch jetzt noch sehr zweifelhaft erscheinen, ob bei einer positiven Fragestellung zu Gunsten der Bundessubvention die Mehrheit, die gegen den „Beutezug“ sich zusammengefunden hatte, vereinigt bleiben und einem Entwurf nach Art des Schenkschen Programms vom Oktober 1893 die Sanktion erteilen würde.

Solchen Bedenken stand anderseits die Anschauung weiter Kreise gegenüber, es sei unmittelbar nach dem Entscheid vom 4. November 1894 nun eben der günstige Augenblick gekommen, die durch die Initiative in den Hintergrund gedrängte Beratung über das „Programm Schenk“ aufzunehmen und zu raschem Abschluss zu bringen. Ein Sieg erschien möglich, aber um den Preis sofortiger Erneuerung eines tief eingreifenden Parteikampfes. Es kennzeichnet den Mann, dessen Name unauflöslich mit der Frage der Bundessubvention verbunden ist, dass er es in diesem Augenblick vorzog, den Versuch zu machen, ob nicht ohne solchen Kampf in tätigem Zusammengehen und Mitwirken der Bevölkerung aller Parteien sich wenigstens etwas erreichen liesse, das als bleibende Frucht den Ärmsten unter der im schulpflichtigen Alter stehenden Jugend sofort zu gute käme und dessen gemeinsame Annahme und gelingende Durchführung das Schwinden mancher Missverständnisse und Vorurteile ganz von selbst einleiten müsste. So legte Schenk zu Anfang Januar 1895 einstweilen sein Programm vom Oktober 1893 beiseite und richtete seine persönlichen Bemühungen darauf, im Anschluss an die bevorstehende Feier der 150. Wiederkehr des Geburtstages Pestalozzis eine von der Bevölkerung selbst getragene ausreichende Fürsorge für bedürftige Schulkinder anzubahnen. So wohlgemeint diese Diversion war, es gelang ihm nicht, die Gegner allgemein herüberzuziehen, und die Anhänger des Programms von 1893 waren damit nicht befriedigt. Nun kehrte er auch selbst zu den frühern Intentionen zurück. Am 14. Mai 1895 reichte er dem Bundesrate den modifizierten Entwurf zu einem Bundesgesetz ein, der im wesentlichen auf den Grundlagen von 1893

beruhte. Am 3. bis 5. Juli gab der Bundesrat in seiner Mehrheit der Vorlage seine Zustimmung. (Wortlaut der Vorlage Schw. L.-Z. 1895, No. 28). Wenige Tage nachher erreichte den Urheber derselben das tragische Geschick, dessen Kunde für den Augenblick Freunde und Gegner in der Anerkennung seiner Verdienste und seines redlichen Willens vereinigte, aber auch die Hoffnung auf Verwirklichung seiner Gedanken einstweilen wieder in die Ferne rückte. Letzteres musste um so mehr eintreten, als der Herbst 1895 in zwei Volksabstimmungen zeigte, dass wenn auch das Schweizervolk ein Jahr vorher eine grundsätzliche Schwächung des Bundes kräftig zurückgewiesen, es deswegen noch keineswegs allzu geneigt sei, eine Ausdehnung der Bundeskompetenzen zu bewilligen: am 29. September ward die Einführung des Zündholzmonopols, am 3. November 1895 die vollständige Zentralisation des Militärwesens verworfen. Unter diesen Verhältnissen liess sich bei den Bundesbehörden nur wenig Geneigtheit voraussetzen, die Subventionsvorlage dem Entscheid entgegenzuführen.

So erhob sich nunmehr aufs neue die Frage, ob die Angelegenheit von unten herauf durch ein Initiativbegehren in Fluss gebracht werden könnte und sollte. Eine solche Anregung ging in der That zu Anfang 1896 vom Zentralkomitee des bernischen Lehrervereins aus. Während man aber in den bernischen Lehrerkreisen Propaganda für den Gedanken einer Initiative machte, auch aus mehreren andern Kantonen sympathische Kundgebungen erfolgten, dachte man in der Ost- und Mittelschweiz kühler. Bei aller Begeisterung für die Idee einer Bundessubvention sagte man sich hier, dass das Eintreten in eine Initiative für dieselbe alles aufs Spiel setzen würde, und hielt die Aussichten bezüglich des Volksentscheides als keineswegs gesichert. So wurde denn vom Zentralvorstand des Schweizerischen Lehrervereins zum Austrag dieser Differenz auf den 6. Juni 1896 eine Delegirtenkonferenz nach Luzern einberufen, und an derselben nach eingehender Diskussion gegenüber dem Antrag der Sektion Bern, die Initiative unverzüglich zu ergreifen, der Antrag des Zentralvorstandes:

„Die Delegirtenkonferenz des Schweizer. Lehrervereins verschiebt die Anhandnahme der Initiative . . . bis nach dem Entscheid über die bevorstehenden Referendumsvorlagen und der Erledigung der Bundesbankfrage durch die eidgen. Räte. Der Schweizer. Lehrerverein ersucht die h. Bundesversammlung in einer nochmaligen Eingabe, die vom Bundesrate angenommene Schulvorlage Schenks in Beratung zu ziehen. Bleibt auch dieser Schritt ohne Erfolg,

so hat der Zentralvorstand der Delegirtenversammlung unverzüglich über das weitere Vorgehen Anträge zu stellen,“ mit 39 gegen 8 Stimmen zum Beschlusse erhoben.

Die Volksabstimmung über die Frage der Bundesbank, welche vielfach als ein Kriterium über die Aussichten eines Entscheides über die Volksschulsubvention angesehen wurde, liess neuerdings die Mahnung, sich vor Überstürzung zu hüten, als wohlberechtigt erscheinen; immerhin unterbreitete der Zentralvorstand den Sektionen im März 1897 vorläufig eine etwelche Modifikation des von Bern am Luzernertag vorgelegten Initiativvorschlages zur Vorberatung für den Fall, dass schliesslich doch noch auf diesem Wege die Lösung versucht werden sollte.

Aber noch ehe dieses geschah, war bereits eine Aktion eingeleitet worden, die mit viel grösserer Aussicht auf Erfolg das erwünschte Ziel näher rücken konnte und deren erfolgreiche Weiterführung den Schweizer Lehrerverein veranlasste, auf seiner Versammlung in Frauenfeld, im Oktober 1897, vor allem den Ausgang dieser Aktion abwarten zu wollen und den Antrag auf sofortige Ergreifung der Initiative zum zweiten Mal in Minderheit zu setzen. Die Erziehungsdirektion des Kantons Zürich fasste nämlich den Entschluss, sämtliche kantonale Erziehungsdirektionen zu einer Besprechung der Frage der Bundessubvention einzuladen. Es geschah dies auf Grund der Doppelerwägung: 1. dass der Wunsch nach Beihülfe des Bundes für die Volksschule thatsächlich seinen wesentlichen Grund in der Unzulänglichkeit der kantonalen Mittel für den Ausbau der Schulorganisation habe; 2. dass die Anhandnahme der Schulinitiative durch die Lehrerschaft angesichts der bereits anhängigen grossen Frage der Unfall- und Krankenversicherung kaum Aussicht auf durchschlagenden Erfolg hätte und die definitive Lösung der Subventionsfrage auch im günstigsten Falle auf lange Jahre hinausschieben würde.

Das Einladungsschreiben der zürcherischen Erziehungsdirektion vom 20. Januar legte dar: „Ein Blick über die Bestrebungen auf dem Gebiete der Volksschule zeigt, dass die Kantone ausnahmslos an der Arbeit sind, ihr Schulwesen nach Möglichkeit zu fördern. In regem Wettstreit sind sie bestrebt, ihm diejenige Ausgestaltung zu geben, welche die moderne Entwicklung aller Lebensverhältnisse fordert. Trotz bestem Willen ist es den Kantonen hiebei oft nicht möglich, soweit zu gehen, als sie wünschen möchten; denn an den heutigen Staat werden auf allen Gebieten stets wachsende Anforderungen gestellt. Die notwendige Rücksichtnahme auf diese Ansprüche, insbesondere wirtschaftlicher Natur, denen der Staat entgegenzukommen hat,

machen es den Kantonen unmöglich, genügende Mittel für den Ausbau der Schuleinrichtungen, und zwar vornehmlich der Volksschule, bereit zu stellen. Denn jede Entwicklung auf Schulgebiet stellt erfahrungsgemäss eine grössere Beanspruchung der finanziellen Mittel des Staates dar, für die aufzukommen es einer ganzen Reihe von Kantonen schwer fällt. Dies ist insbesondere da der Fall, wo die Steuergesetzgebung es verstanden hat, bis nahe an die steuerliche Leistungsfähigkeit des Einzelnen zu gehen, oder wo die Revision der Steuergesetzgebung dem Anschwellen des Ausgabenbudgets nicht rasch genug zu folgen vermag. Es ist oben darauf hingewiesen worden, dass der Wunsch nach dem Ausbau des Schulwesens in allen Kantonen rege ist. Einige derselben haben bereits Schulgesetzentwürfe ausgearbeitet; allein das Schicksal beinahe aller dieser Entwürfe ist ungewiss, da sie bedeutende finanzielle Konsequenzen im Gefolge haben.“

Die Konferenzen der Erziehungsdirektoren sind von sämtlichen Kantonen beschickt worden; mit Ausnahme von Waadt und Genf, welche nur der ersten Zusammenkunft beiwohnten. Das Resultat ihrer Beratungen ist in der „Eingabe der kantonalen Regirungen an den schweizer. Bundesrat und die schweizer. Bundesversammlung“ vom 15. April 1898 niedergelegt. Seine endgültige Formulierung fand es in dem beigegebenen „Entwurfe eines Bundesgesetzes betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschulen durch den Bund“, der sich formell an den Schenkschen, beziehungsweise bundesrätlichen Entwurf vom 5. Juli 1895 anschliesst, aber doch in wesentlichen Punkten weitgehende Abänderungen enthält. Über die Stellung der Konferenzmitglieder und der von ihnen vertretenen Kantonsregirungen zum Entwurfe sagt der Begleitbericht S. 9 und 10 abschliessend: „Die vorliegenden Vorschläge sind das Ergebnis reiflicher Beratungen der Vertreter der kantonalen Erziehungsdepartemente. Sie dürfen in dieser Form als die Ansicht der überwiegenden Mehrzahl derselben aufgefasst werden und sind das Produkt loyalen Entgegenkommens von hüben und drüben. So ist denn auch in der Schlusskonferenz der Erziehungsdirektoren die Auffassung des Vorsitzenden unwidersprochen geblieben, dass der Entwurf für ein Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschulen durch den Bund nunmehr in empfehlendem Sinne an die kantonalen Regirungen weiter zu leiten sei. Dies ist in der Auffassung geschehen, dass das Ergebnis dasjenige enthalte, was nach Ansicht der kompetenten Vertreter des Erziehungswesens der einzelnen Kantone zur Aufnahme in ein Bundesgesetz für nützlich und notwendig erachtet werde. Während also in materieller Beziehung

die Vorlage die im grossen Ganzen übereinstimmende Willensmeinung der kantonalen Erziehungsdirektoren darstellt, haben sich mehrere Vertreter ihren Standpunkt in der Beziehung ausdrücklich gewahrt, dass sie erklärten, die Frage der Subventionirung der Primarschulen durch den Bund könne nur nach vorgängiger Revision von Art. 27 der B. V. und ein darauf folgendes Bundesgesetz, und nicht ohne weiteres durch ein solches gelöst werden. Die überwiegende Mehrzahl der kantonalen Vertreter hat aber gefunden, dass die konstitutionelle Seite der Frage durch die Bundesbehörden auszutragen sei; ihr kommt bloss zu die materielle Seite der Frage zu behandeln. . . .“

„Für das Projekt haben sich bis Mitte April 1898 grundsätzlich ausgesprochen die Regierungen folgender Kantone: Zürich, Bern, Luzern, Glarus, Zug, Solothurn, Baselstadt, Baselland, Schaffhausen, Appenzell A. R., Appenzell I. R., St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Wallis, Neuenburg, Genf, (19 Kantone); gegen das Projekt haben sich grundsätzlich geäussert: Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Freiburg, Waadt (6 Kantone).

„Die Rückäusserungen der einzelnen Kantonsregierungen . . . enthalten einige Wünsche und Vorbehalte, deren Kenntnis für die spätere Behandlung der Frage durch die Bundesbehörden nicht ohne Nutzen sein wird.“

\* \* \*

So hatten nun die Bundesbehörden den sichern Rückhalt gefunden, um ungesäumt in erneute Beratung einzutreten, und nachdem das eidgenössische Justizdepartement im Sommer 1898 die konstitutionelle Frage in zustimmendem Sinne begutachtet, traf das eidgenössische Departement des Innern die Massnahmen, die der Entscheidung des Bundesrates vorangehen mussten, wie weit der Entwurf von 1895 unverändert, oder nach der Eingabe der Erziehungsdirektorenkonferenz modifiziert, der Bundesversammlung zu unterbreiten sei.

Auf den 17./18. November wurde vom Chef des Departement des Innern (Bundesrat Lachenal) eine Konferenz zu diesem Zwecke einberufen. Sie bestand aus einer kleinern Anzahl von Mitgliedern der Bundesversammlung aus verschiedenen Kantonen und Parteilagern nebst zwei pädagogischen Vertrauensmännern. Ausser dem bundesrätlichen Entwurf vom Juli 1895 und demjenigen der Erziehungsdirektorenkonferenz lag ihren Beratungen auch eine Eingabe des Zentralvorstandes des Schweiz. Lehrervereins zu Grunde (d. 15. September 1898), die noch in einigen Punkten Zusätze und Abänderungen (besonders in der Frage der Bemessungsgrundlage) in Vorschlag brachte, aber „unter der ausdrücklichen



Voraussetzung, dass uns die Sicherung der Bundeshilfe für die Volksschule so sehr am Herzen liegt, dass wir sie, in dieser oder jener der vorgeschlagenen Formen gewährt, als das Wesentliche begrüssen und die nachstehend erwähnten Punkte nur als von sekundärer Bedeutung betrachten“.

Die sehr eingehende und lebhaft diskutierte Konferenz konzentrierte sich auf folgende fünf Fragen:

1. **Spezialisierung der Zweckbestimmungen für die Subvention.** Die Erweiterungen, die die Erziehungsdirektorenkonferenz zum Entwurf von 1895 hinzufügte, wurden adoptiert und auf Anregung des Lehrervereins hinzugefügt: „Erziehung schwachsinniger Kinder im Alter der Schulpflicht.“

2. **Höhe des Subventionsbetrages.** Letzterer wurde nach Vorschlag der Erziehungsdirektoren von Fr. 1,200,000 auf Fr. 2,000,000 erhöht und die Dauer dieser Bestimmung nach dem Entwurf von 1895 für fünf Jahre festgelegt.

3. **Bemessungsgrundlage.** Der Entwurf von 1895 hatte als solche die Wohnbevölkerung angenommen und die Kantone je nach ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit in drei Klassen geschieden, wobei die erste Klasse 30, die zweite 40, die dritte 50 Rappen per Kopf erhalten sollte. Dem gegenüber schlug der Entwurf der Erziehungsdirektoren die Zahl der Primarlehrstellen als Grundlage für die Verteilung an die Kantone und die Summe von Fr. 200 per Lehrstelle vor (Betrag nach jetzigem Stand: Fr. 2,054,800). Der Lehrerverein wünschte die Verteilung an die Kantone auf die Bevölkerungsdichtigkeit derselben zu basieren.

Aber weder die Zahl der Lehrstellen noch die Bevölkerungsdichtigkeit schien der Konferenz eine richtige Grundlage zu bieten; man entschied sich auch jetzt wieder für Zuteilung nach Massgabe der Wohnbevölkerung. Zur Annahme gelangte mit Stichentscheid der Antrag auf 60 Rp. per Kopf, wobei der Rest bis auf zwei Millionen für besondere Notstände zur Ausgabe gelangen sollte. Diesem Antrag gegenüber stand der Vorschlag, auch jetzt wieder zwei Gruppen der Kantone zu scheiden, von denen die eine (die Bergkantone) mit einem höhern Einheitssatz zu bedenken sei.

4. **Kautelen für zweckentsprechende Verwendung der Subvention seitens der Kantone.** Hier wurde unter Zugrundelegung des Entwurfs der Erziehungsdirektoren ein Kompromiss geschlossen und die im Entwurf von 1895 geforderten Verpflichtungen der Kantone reduziert auf: 1. Anmeldung für die Subvention und allgemeine Darlegung der beabsichtigten Verwendung. 2. Nachfolgenden Bericht über die stattgehabte Verwendung und Einreichung der Rechnungsausweise zur Genehmigung vor Auszahlung der Subventionsbeträge durch den Bund.

5. **Konstitutionelle Frage:** Ist ein solches Subventionsgesetz auf dem Boden der jetzigen Bundesverfassung zulässig, oder muss demselben eine Revision der Bundesverfassung resp. des Art. 27 vorangehen? Die übergrosse Mehrheit der Konferenz sprach sich in ersterm Sinne aus; zwei Mitglieder dagegen.

Auf Grund der Verhandlungen dieser Konferenz wurde nunmehr vom Departement des Innern ein neuer Entwurf zu Händen des Bundesrates ausgearbeitet und letzterm am 18. Dezember 1898 eingereicht; derselbe ist im Wortlaut in der Schweiz. Lehrerzeitung 1899, Nr. 1, wiedergegeben. Als der Bundesrat dann am 20./21. März 1899 auf die Vorlage eintrat, blieben die ersten sechs Artikel im wesentlichen unverändert, Art. 7 und 8 dagegen wurden wesentlich im Sinn einer Verschärfung der Kontrollbestimmungen umgestaltet (s. Lehrerzeitung 1899, Nr. 12). In seiner jetzigen Fassung lautet der Entwurf nunmehr folgendermassen:

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

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 Ruhegehälte;
6. Anschaffung von Lehrmitteln;
7. Unentgeltliche Abgabe von Schulmaterialien an die Schulkinder;
8. Nachhilfe 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. Für die Periode der nächsten fünf Jahre, beginnend mit ..... wird zu genanntem Zwecke eine jährliche Summe von Fr. 2,000,000 in das Budget eingestellt.

Diese Summe kann, wenn die Finanzlage des Bundes es gestattet, je für eine Periode von fünf Jahren auf dem Budgetwege erhöht werden.

Art. 5. 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 besonderen Schwierigkeiten ihrer Lage wird den Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis eine Zulage von zwanzig Rappen auf den Kopf gewährt.

Art. 6. 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. 7. Die Kantone, welche die Subvention in Anspruch nehmen, haben dem Bundesrat 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. Ebenso wenig ist Übertragung eines Subventionskredites auf ein folgendes Jahr zulässig.

Art. 8. 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. 9. Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

Art. 10. Die Bundesversammlung ist befugt, Änderungen in der Bestimmung des Einheitssatzes und der Zulage (Art. 5) nach Ablauf der ersten fünfjährigen Subventionsperiode von sich aus zu beschliessen.

Art. 11. 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.