

Botschaft

des

Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung,
betreffend die Petition von Posieux.

(Vom 30. Juli 1852.)

Tit.!

Durch Ihren Beschluß vom 15. Juli haben Sie uns eine vom 4. Juli datirte Petition des von der Volksversammlung in Posieux, Kantons Freiburg, gewählten Comité mit dem Auftrage zugestellt, dieselbe so beförderlich zu begutachten, daß diese Angelegenheit noch im Laufe der gegenwärtigen Sizung behandelt werden könne. Wir erachteten es vor Allem aus für unsere Pflicht, auch der Regierung von Freiburg Gelegenheit zu geben, ihre Ansichten darüber auszusprechen und haben ihr daher die Petition zu gutfindender Berichterstattung übermittelt. Da dieser Bericht nun eingelangt ist, so legen wir ihn diesem Gutachten bei und haben denselben überdieß abdrucken lassen, weil wir es für billig und angemessen

hielten, daß er nicht nur im Auszuge, sondern seinem ganzen Inhalte nach zur nähern Kenntniß der einzelnen Mitglieder gelange, zumal auch die Petition, die ihn veranlaßte, den Mitgliedern der gesetzgebenden Ráthe gedruckt zugestellt wurde.

Unsere Aufgabe wird wesentlich dadurch erleichtert und vereinfacht, daß wir schon einmal über den nämlichen Gegenstand ein Gutachten an Sie abgegeben haben. *) Im November 1850 sind verschiedene Petitionen mit zahlreichen Unterschriften bei Ihnen eingekommen, welche dasselbe Begehren, daß die freiburgische Verfassung dem Volke zur Abstimmung vorgelegt werde und im Wesentlichen dieselbe Begründung enthielten, die wir in der jetzt vorliegenden Petition wieder finden. In unserer Botschaft vom 30. November 1850 haben wir diesen Gegenstand ganz einläßlich behandelt und gegenüber den Behauptungen jener Petitionen nachzuweisen versucht, daß die Verfassung von Freiburg, so wie die konstituierende Behörde auf einem legalen Ursprunge beruhen; daß jene überdieß mit dem damaligen Bundesstaatsrechte in völligem Einklang stehe; daß sie deshalb die eidgenössische Garantie erhielt und erhalten mußte; daß sie vermöge des Art. 4 der Uebergangsbestimmungen auch mit der jetzigen Bundesverfassung nicht im Widerspruch stehe, und daß eine Revision der letztern um so weniger rathsam sei, als durch eine Veränderung der freiburgischen Verfassung die vorhandenen Gegensätze und Spaltungen weder gehoben, noch eine gründliche Pacifikation dieses Kantons herbeigeführt werde. — Auf diese Gründe gestützt, haben wir damals beantragt, den fraglichen Petitionen keine Folge zu geben. Die h. Bundesversammlung hat unterm 14. und 18. Dezember 1850 diesen Antrag zum Beschluß erhoben und sich speziell auch mit

*) Siehe Bundesblatt vom Jahr 1850, Band III, Seite 775.

den Motiven einverstanden erklärt, indem sie den Bundesrath beauftragte, dieselben dem freiburgischen Volke durch eine Proklamation mitzutheilen. Da die jetzt vorliegende Petition, wie bereits erwähnt, in Zweck und Begründung mit den frühern identisch ist, so müssen wir, um nicht schon Gesagtes ausführlich zu wiederholen, auf unsern Bericht vom 30. November 1850 verweisen und übergeben Ihnen denselben neuerdings als Beilage des Gegenwärtigen. Es bleiben uns daher nur die zwei Fragen zu erörtern übrig:

- 1) Bietet der Inhalt der Petition erheblichen Stoff dar zu weitem Bemerkungen und zur Ergänzung des frühern Gutachtens?
- 2) Hat sich die Sachlage überhaupt wesentlich und in der Weise verändert, daß eine Aufhebung des frühern Bundesbeschlusses sich rechtfertigen würde?

Die Petition behandelt in der Einleitung die Volksversammlung von Posieux, das Programm derselben und die Einwendungen, welche sowohl über die Zahl der Bürger, als über die Motive der Theilnahme an der Versammlung erhoben wurden. Wir werden zweckmäßiger später auf diesen Gegenstand zurückkommen. Zur Sache selbst übergehend, stützt die Petition ihr Raisonement auf das Prinzip der Volkssouveränität, worin das Recht der Selbstkonstituierung inbegriffen sei und auf den Art. 6 der Bundesverfassung. Sodann sucht sie die sogenannten Ausnahmeverhältnisse von Freiburg zu erklären, indem sie auf die Entstehung der Verfassung zurückgeht und nachweisen will, daß dieselbe auf widerrechtliche Weise entstanden sei und daß, wenn auch die frühern Verfassungen ohne Sanction des Volkes stillschweigend genehmigt worden seien, dasselbe nicht von der jetzigen Verfassung gesagt werden könne, indem seit

1848 immer reklamirt worden sei; übrigens habe das Volk vor dem Tage von Posieux nie Gelegenheit gehabt, sich darüber auszusprechen. Ueber diesen Theil der Begründung haben wir uns im frühern Berichte einläßlich ausgesprochen und wir sehen uns nur veranlaßt, über die letztern Bemerkungen die Erwiderung beizufügen, daß von einer stillschweigenden Genehmigung, welche die Petenten im Allgemeinen zulassen, auch bei dieser Verfassung eben so gut, wie bei frühern, gesprochen werden kann, indem bei Ertheilung der eidg. Garantie vier Monate nach Einführung der Verfassung keine einzige Petition oder Protestation vorlag, und indem bis im November 1850, also während ungefähr 2½ Jahren, wenigstens bei den Bundesbehörden keine Erklärungen über Nichtanerkennung dieser Verfassung einkamen. Eben so unrichtig erscheint uns die Behauptung, daß vor dem Tage von Posieux das Volk keine Gelegenheit gehabt habe, sich über die Verfassung auszusprechen. Denn es ist einleuchtend, daß das freiburgische Volk im Jahr 1848 eben so gut einen Tag von Posieux hätte abhalten können, wie im Jahr 1852, und daß es überdies von dem Rechte der Petition hätte Gebrauch machen können, was es auch im November 1850 wirklich gethan hat. Allein vor dieser Zeit scheint es eben andere Ansichten über die Verfassung gehabt zu haben. Es ist dieses ein Widerspruch, den wir auf Seite 9 des frühern Berichtes zu erklären versucht haben.

Auf den Art. 4 der Uebergangsbestimmungen einlenkend, macht die Petition demselben neuerdings den bekannten Vorwurf, er sei nur für Freiburg berechnet gewesen und ein unglücklicher Kunstgriff, von der damaligen Regierung Freiburgs veranlaßt. Diese Beschuldigung geht jedenfalls viel zu weit. Denn sollte auch die

damalige Lage Freiburgs auf die Fassung jenes Artikels eingewirkt haben, so ist es jedenfalls Thatsache, daß derselbe noch auf manche andere Kantone Anwendung fand; es ist ferner Thatsache, daß durch Weglassung desselben manche Kantone zu sofortiger Revision wären genöthigt worden, was hie und da zu bedenklichen Erschütterungen hätte führen müssen. Zur Interpretation des Art. 4 übergehend, hebt die Petition drei Momente hervor, die uns noch zu einigen Bemerkungen veranlassen:

- 1) Wenn man die für die Petenten ungünstigste, wörtliche Auslegung annehme, so stelle diese Freiburg unter das Staatsrecht vor 1848; und schon damals sei die Volkssouveränität vielfach anerkannt gewesen. Allein das damalige Staatsrecht fand keinen wesentlichen Widerspruch mit der Volkssouveränität in dem Umstande, daß das Volk das Mandat zur Aufstellung einer gültigen Verfassung einer Behörde übertrug, oder in dem Umstande, daß das Volk selbst eine gewisse Stabilität in die Verfassung hineinlegte und diese für eine Reihe von Jahren für bindend erklärte. Gerade nach dem damaligen Staatsrecht mußte die Tagsatzung die Garantie der freiburgischen Verfassung aussprechen und das Protokoll zeigt deutlich, daß man an den Revisionsbestimmungen derselben keinen Gefallen fand, jedoch des damals gültigen Staatsrechts wegen glaubte, die Garantie nicht verweigern zu dürfen.
- 2) Eine weitere Auslegung des zitierten Art. 4 geht dahin: Der Zweck desselben habe nur darin bestanden, die Kantone nicht zu zwingen, sofort, vielleicht unter ungünstigen Umständen und gegen den Willen des Volkes, die Verfassungen zu revi-

diren, nicht aber sie zu zwingen, eine Verfassung für lange Zeit zu behalten, sonst würde der Art. 4 seinen transitorischen Charakter verlieren; ja man käme sogar zu der Konsequenz, daß Volk und Behörden einstimmig die Verfassung nicht ändern könnten. Man kann dieses mit andern Worten deutlicher so ausdrücken: Der Art. 4 gab den Kantonen das Recht, ihre Verfassungen einstweilen beizubehalten, auch wenn deren Revisionsmodus mit dem Prinzip der Bundesverfassung nicht übereinstimmt. Auf dieses Recht können sie verzichten; denn dieses Recht ist keine Verpflichtung. — Gegen diesen Satz, wenn man ihn richtig auffaßt, läßt sich nichts einwenden, in dem Sinn nämlich, daß der Art. 4 allerdings keinen Kanton zwingt, seine bestehende Verfassung beizubehalten, sondern ihm freistellt, sie auf dem verfassungsmäßigen Wege abzuändern. Dieses wird aber nicht verlangt, sondern daß die Eidgenossenschaft mit Gewalt intervenire und entgegen der von ihr erteilten Garantie die verfassungsmäßigen Behörden zwingt, die bestehende Verfassung zu ändern, oder wenigstens in Frage zu stellen, und zwar gegen die Bestimmungen der selben. Man sieht also, daß der Art. 4 nicht das einzige Hinderniß ist, sondern daß die Thatsache der eidgenössischen Garantie hinzukommt. Die Frage stellt sich daher so: In welchem Verhältniß steht der Art. 4 zu dieser Garantie? Kann er so ausgelegt werden, daß diese Garantie alle Bedeutung und Wirksamkeit verliere, sobald ein Theil des Volkes, und wäre es auch die Mehrheit, eine Abänderung der Ver-

fassung vor dem Ablauf ihrer gesetzlichen Dauer verlangt? Diese Frage müssen wir verneinen. Der Art. 4 hat die bereits bestehenden Garantien offenbar schützen wollen, oder mindestens sollte er dieselben nicht derogiren; er verhindert zwar nicht die verfassungsmäßige Entwicklung einer Revision, aber er tritt jedenfalls nicht der rechtlichen Wirkung einer eidgenössischen Garantie entgegen. Diese besteht aber eben darin, daß sie den Fortbestand der Verfassung sichert bis zur verfassungsmäßigen Revision; sie ist für den Schutz der gesetzlichen Behörden eben so gut da, wie für den Schutz des Volkes, und für den Schutz einer Minderheit so gut, wie für den der Mehrheit. Diese Ansicht beruht auf dem Wesen einer Verfassung und einer Garantie derselben. Sollte aber noch irgend ein Zweifel über die rechtliche Bedeutung einer solchen Garantie in ihrer Beziehung auf die Möglichkeit einer Revision obwalten, so verweisen wir auf das Protokoll der konstituierenden Tagsatzung (Abschied von 1847 Bd. IV. Seite 54). Bei der Berathung des hier einschlägigen Art. 6 der Bundesverfassung stellte die Gesandtschaft von Zürich einen Antrag, welcher die Freiburger Frage im Sinne der Petenten entscheiden würde, wäre er angenommen worden. Er lautet also :

„Die Gewährleistung bereits garantirter
 „Verfassungen erlischt, wenn die absolute Mehr-
 „heit der Bürger des Kantons die Revision
 „derselben verlangt, diese aber nicht bewilligt
 „wird.“

In der Abstimmung über diesen Antrag blieb die Gesandtschaft von Zürich ganz allein (Seite 56 litt. c.). Aus allem diesem ergibt sich daher, daß die rechtliche Wirkung der eidgenössischen Garantie stehen bleibt, man mag den Art. 4 auslegen wie man will, und daß daher die Streitfrage nicht erledigt wäre, auch wenn dieser Art. 4 auf dem Wege der Revision der Bundesverfassung aufgehoben würde.

- 3) Endlich bemerkt die Petition über den Art. 4: derselbe berühre jedenfalls den Art. 6 litt. b der Bundesverfassung nicht, welcher republikanische — d. h. repräsentative oder demokratische — Formen verlange. Die freiburgische Verfassung habe aber dieses Requisit nicht; denn sie sei oligarchisch, indem sie nach Art. 96 bis 98 die Herrschaft der Minderheit überantworte, da auch künftig ungefähr ein Drittel der Mitglieder des Großen Rathes die Revision verhindern könne. — Dieser Ansicht können wir ebenfalls nicht beitreten, da sie auf einer offenbaren Begriffsverwirrung beruht. Das Wesen einer oligarchischen Staatseinrichtung beruht darauf, daß nur ein Theil der Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten mitzuwirken berufen ist, und daß nur ein Theil derselben zu Aemtern gelangen kann. Von Allem diesem ist keine Spur in der freiburgischen Verfassung, welche, wie die übrigen schweizerischen Verfassungen, allgemeines Stimmrecht und allgemeine Befähigung zu öffentlichen Aemtern vorschreibt. Die erwähnten Artikel beziehen sich bloß auf den Revisionsmodus, d. h. auf den

Uebergang der alten in eine neue Verfassung, und keineswegs auf das Wesen der Staatsform selbst. Nach dem Ablauf der gesetzlichen Amtsdauer können alle öffentlichen Stellen wieder neu besetzt werden, und zwar ganz nach dem Willen der Aktivbürger. Wollte man die Theorie der Petenten adoptiren, so müßte man erklären, fast alle schweizerischen Verfassungen haben bis Anno 1848 keine repräsentativen oder demokratischen Formen gehabt, weil sie in die Bedingungen der Revision eine mehr oder mindere Stabilität gelegt haben.

Der Schluß der Petition behandelt den Zustand des Kantons Freiburg, der in einem sehr düstern Lichte dargestellt wird. Hierauf antworten der Bericht der Regierung von Freiburg und die Petition von Murten, welche Sie uns nachträglich überwiesen haben. Wir glauben daher nicht, speziell hierüber eintreten zu sollen, zumal es schwer sein dürfte, die richtige Gränze zwischen Wahrheit auf der einen, und Irrthum oder Uebertreibung auf der andern Seite festzustellen. Diese Seite der Frage bleibt wohl am zweckmäßigsten der Diskussion vorbehalten.

Vorstehendes haben wir uns veranlaßt, über den Inhalt der Petition unserm frühern Berichte beizufügen und es bleibt uns nur noch übrig, auf die zweite Frage einzugehen :

„Hat sich die Sachlage überhaupt wesentlich in
 „der Weise verändert, daß eine Aufhebung des
 „frühern Bundesbeschlusses sich rechtfertigen würde?“

Seit dem sachbezüglichen Bundesbeschluß sind die Verhältnisse des Kantons Freiburg ganz dieselben ge-

blieben, wie sie damals waren. Aber zwei Ereignisse sind seither eingetreten. Das eine ist der Aufstand Carrards und seiner Genossen. Daß dieses Ereigniß nicht geeignet sein kann, der staatsrechtlichen Frage: ob der Bund zur Intervention in Freiburg berechtigt oder verpflichtet sei, eine andere Entscheidung zuzuwenden, bedarf wohl keiner Erörterung. Aber auch vom politischen Standpunkte aus dürfte es schwerlich rathsam sein, die Lehre aufzustellen, daß eine solche Erscheinung auf tiefe Unzufriedenheit mit den bestehenden Zuständen schließen lasse, und daß man daher in grellem Widerspruch mit der in der Bundesverfassung aufgestellten und die Kantonsouveränität möglichst schonenden Interventionstheorie von Bundes wegen einschreiten und den Zweck des Aufstandes, Umsturz der bestehenden Staatsordnung, befördern solle. Es ist kaum zu ermessen, zu welchen Folgen eine solche Politik in der Schweiz führen müßte. Zudem hat die Carrard-Geschichte Andeutungen und Enthüllungen zu Tage gefördert, welche für den Fall des Gelingens eine traurige Zukunft dieses Kantons neuerdings in Aussicht stellten. Uebrigens wird man um so weniger auf jene Erscheinung zu Gunsten der Petenten ein Gewicht legen wollen, als dieselbe von der Parthei der Letztern desavouirt und als ein vereinzelttes Faktum dargestellt wurde. Auch ist die Petition mit Stillschweigen darüber hinweggegangen.

Ein zweites Ereigniß ist die Volksversammlung in Posieux. Schon die Petitionen vom Jahr 1850 erklärten, wenn man Zweifel darein setze, ob die Unterschriften die Mehrheit des Volkes repräsentiren, so werde man eine Volksversammlung veranstalten und zwar, wie einige befügten, sobald die Jahreszeit es er-

laube. Diese Versammlung fand inun nach anderthalb Jahren statt und konnte demnach keinen andern Zweck haben, als neuerdings den Beweis zu führen, daß wirklich die Mehrheit des Volkes mit dem Inhalte der frühern Petitionen einverstanden sei und dieselben erneuere. Wir haben schon in unserm frühern Berichte unterstellt, dieser Beweis sei geleistet; denn sonst hätte man offenbar nach der eigenen Theorie der Petenten schon aus dem einfachen Grunde auf die Petitionen nicht eintreten müssen, weil der Beweis nicht geleistet sei, daß dieselben den Willen der Mehrheit aussprechen. Denn auf dieser Thatsache beruhte und beruht jetzt noch die ganze Argumentation der Petenten. Auch der vorliegende Bericht stützt sich wieder auf die Voraussetzung, daß die Petition von der Mehrheit des Volkes ausgehe. Wir haben daher dieser neuen Thatsache der Volksversammlung das ganze Gewicht beigelegt, auf das sie Anspruch macht; wir haben aber gezeigt, daß dadurch unsere Ansicht über die staatsrechtliche Frage nicht modificirt wird.

Nach dem Gesagten kommen wir auf den Schluß, daß das bestehende Bundesstaatsrecht eine Intervention der Bundesbehörden nicht gestatte, und daß aus diesem Grunde der Petition nicht entsprochen werden könne.

Indem wir Ihnen diesen gutächtlichen Bericht zustellen, können wir nur bedauern, daß es nach unserer Ansicht kein Mittel gibt, welches geeignet wäre, die Zustände des Kantons Freiburg schnell und von oben herab auf befriedigende Weise zu ordnen. Diese Zustände sind allerdings nicht befriedigend, und gewisser Maßen nicht normal; allein auf der andern Seite haben wir

schon in unserm frühern Berichte gezeigt, daß man sich sehr täuschen würde, wollte man annehmen, durch einen Wechsel der Verfassung und der Behörden werde der Friede und das Glück des Kantons und der Eidgenossenschaft gefördert. Das Grundübel kann nicht in einer Verfassung liegen, welche alle Garantien politischer und bürgerlicher Freiheit in sich schließt, und an welcher auch die Petenten nichts aussetzen können, als die Revisionsartikel, welche sie zur Zeit an einem schnellen Beamtenwechsel hindern. Das Uebel liegt tiefer. Es liegt in den verschiedenen, zum Theil extremen Richtungen der Gemüther, in den politischen Leidenschaften und den dadurch erzeugten Ausbrüchen, welche die Erbitterung unterhalten und nähren. Nur da, im Kanton selbst, kann die Heilung beginnen, durch Beherrschung der Leidenschaften, durch billiges Entgegenkommen, durch Herstellung des Vertrauens und des Glaubens, daß man auch bei verschiedenen politischen Richtungen ein Ehrenmann sein und des Landes Wohl befördern könne. Wir sehen uns daher nicht veranlaßt, mit unserm Antrag in dieser oder jener Form eine Mahnung zu verbinden, und zwar aus dem dreifachen Grunde, weil eine Mahnung an die freiburgischen Behörden das ungerechte Urtheil in sich schloße, als trügen sie die ganze Schuld der gegenwärtigen Zustände; weil ferner der Große Rath von Freiburg zu einem billigen Entgegenkommen bereits die Initiative ergriffen hat, und weil endlich eine Mahnung in ihrer Wirkung fast identisch wäre mit einer eigentlichen Intervention, deren Bundeswidrigkeit wir nachgewiesen haben.

Mit Ihrem Beschlusse von heute übersandten Sie uns nachträglich eine zweite Petition des Komite von Posieux, welches über einige Punkte in dem Berichte

der Regierung von Freiburg repliziert. Namentlich wird unter Anführung verschiedener Thatsachen die Behauptung weiter ausgeführt, daß die Regierung die Versammlung durch alle Mittel zu hindern versucht habe. Sodann wird gegenüber dem erhobenen Zweifel, ob die Mehrheit der stimmfähigen Bevölkerung in Posieux gewesen sei, dringend eine weitere Untersuchung verlangt. Die Zeit gestattet nicht mehr, diese Replik der Regierung von Freiburg zur Kenntniß zu bringen. Wir beehren uns daher, Ihnen dieselbe nebst den übrigen Akten zu gutfindender Benutzung zurüßzustellen, indem wir nach dem von uns eingenommenen Standpunkte der Beurtheilung eine weitere Untersuchung über die Zahl der Anwesenden in Posieux nicht für nothwendig erachten.

Genehmigen Sie, Tit., die erneuerte Versicherung unserer vollkommensten Hochachtung.

Bern, den 30. Juli 1852.

Im Namen des schweizerischen Bundesrathes,

Der Bundespräsident:

Dr. Furrer.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Schieß.

**Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Petition von Posieur. (Vom
30. Juli 1852.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1852
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.08.1852
Date	
Data	
Seite	631-643
Page	
Pagina	
Ref. No	10 000 949

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.