

<b>Zeitschrift:</b>	Bündner Jahrbuch : Zeitschrift für Kunst, Kultur und Geschichte Graubündens
<b>Herausgeber:</b>	[s.n.]
<b>Band:</b>	50 (2008)
<b>Artikel:</b>	Heinrich Zschokkes Entwurf für eine Bündner Konstitution (1797) : ein verborgener "Verfassungsschatz"
<b>Autor:</b>	Rathgeb, Christian
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-971884">https://doi.org/10.5169/seals-971884</a>

### **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:** 24.12.2025

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

# Heinrich Zschokkes Entwurf für eine Bündner Konstitution (1797)

## Ein verborgener «Verfassungsschatz»<sup>1</sup>

von Christian Rathgeb

### Der Beginn des modernen Verfassungsrechts am Ende des 18. Jahrhunderts

Die ersten modernen Staatsverfassungen entstanden am Ende des 18. Jahrhunderts in nordamerikanischen Bundesstaaten (ab 1776 [Virginia]). 1791 folgte nach der Revolution die erste französische Verfassung. In diese frühe Entstehungsphase fällt der nachfolgend zu beurteilende Verfassungsentwurf Heinrich Zschokkes

aus dem Jahre 1797. Mit der helvetischen Kantonsverfassung von 1801 erlangte in Graubünden erstmals eine Kodifikation nach dem neuen Verfassungsverständnis Rechtskraft. Die Mediationsverfassung (1803) kann als erste beständige bündnerische Verfassung im modernen Sinne bezeichnet werden. Mit dem Durchbruch des modernen Verfassungsverständnisses meldete sich das Bedürfnis, eine Organisationsform des gesamten staatlichen Lebens zu schaffen.<sup>2</sup> Der mehrfach durch Gesetze erweiterte Bundesbrief vom 23. September 1524, auf dem der Freistaat der Drei Bünde beruhte, war somit kein Vorausmodell der Bündner Kantonsverfassung.



Die Funktion der staatlichen Verfassungen war und ist einem Wandel unterworfen. Während heute bei Kantonsverfassungen vorweg die Organisations- und die Orientierungsfunktion im Vordergrund stehen, dominierten zu Beginn der modernen Verfassungsidee die Machtkontroll- und die Ordnungsfunktion.<sup>3</sup> Die Kontrolle der staatlichen Macht steht denn auch im Verfassungsentwurf von Heinrich Zschokke sichtlich im Zentrum. Es sollte eine bündnerische Gesellschaftsordnung entstehen, die dauerhaft ein friedliches Zusammenleben gewährleisten würde.

### Ein für Graubünden glückliches Missgeschick mit einem Reisekoffer

Es war nicht etwa so, dass der aus Magdeburg stammende Heinrich Zschokke (1771–1848) auf Einladung einer Bündner Behörde oder eines politisch einflussreichen Mitglieds, etwa der Familien von Tscharner, von Planta oder Raschein, in den Freistaat der Drei Bünde gekommen wäre. Es war auch nicht die Mitarbeit bei der Umsetzung der Landesreform von 1794, die sich der in Naturrecht, Geschichte und Theologie gewandte

Heinrich Zschokke (1771–1848). Zeichnung auf Karton von R. Bachmann, 1809. (Quelle: StAAG, aus dem Besitz von Marianne Oehler, Aarau)

Heinrich Zschokke zum Ziele gesetzt hatte. Wenn Zschokke auch sicherlich Interesse an Land und Leuten im Alpenraum gehabt hatte, so ist es einem Zufall zu verdanken, dass er sich für rund zwei Jahre im Bündnerland niederliess. Von Paris über den Oberalppass her kommend, auf der Durchreise nach Mailand und Florenz, vermisste Zschokke in Chur seinen Reisekoffer, den er von Bern aus über Zürich vorausgeschickt hatte. Um dessen Eintreffen abzuwarten, bezog Zschokke in Chur bis auf weiteres Quartier und machte in Kürze Bekanntschaft mit Johann Baptista von Tscharner, Johann Peter Nesemann und weiteren Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens. Wie er später schrieb, gab «dieser scheinbar unbedeutende Zufall» seinem «ganzen Lebensschicksal sehr unerwartet Wendung».<sup>4</sup>

Dem Missgeschick mit einem Reisekoffer verdankt also Graubünden nicht nur zahlreiche äusserst wertvolle (rechts-) geschichtliche Darstellungen und politische Pamphlete zu den verschiedensten Zeitfragen und die Ausbildung später bedeutender Staatsmänner im Geiste der Aufklärung, sondern auch ein konkretes Konzept für eine Bündner Konstitution. Weshalb der im Jahre 1797 redigierte Verfassungsentwurf während über 200 Jahren, bis zu dessen Fund durch den Aargauer Historiker und Zschokke-Biographen Werner Ort im Jahre 2006, verborgen und ungeutzt blieb, bleibt wohl für immer ein Geheimnis.

#### **Heinrich Zschokke: Kenner von Geschichte, Land und Leuten**

Wer heute im Staatsarchiv und in der Kantonsbibliothek nach Schriften von Heinrich Zschokke sucht, findet unzählige davon. Sein Standardwerk bildet die zweibändige bei Orell Füssli in Zürich verlegte Bündnergeschichte «Die drey Bünde im hohen Rätien» (1798, nachgeführt 1817). Es ist eine ausführliche, vorerst nur für die Studierenden am Reichenauer Seminar gedachte Darstellung der hiesigen historischen Ereignisse und der bündnerischen Staatsentwicklung. Heinrich Zschokke nahm sich weiter vor, «für das unglaublich verwahrloste, verwilderte Volksschulwesen des Landes Besseres anzubahnen».<sup>5</sup> «Das

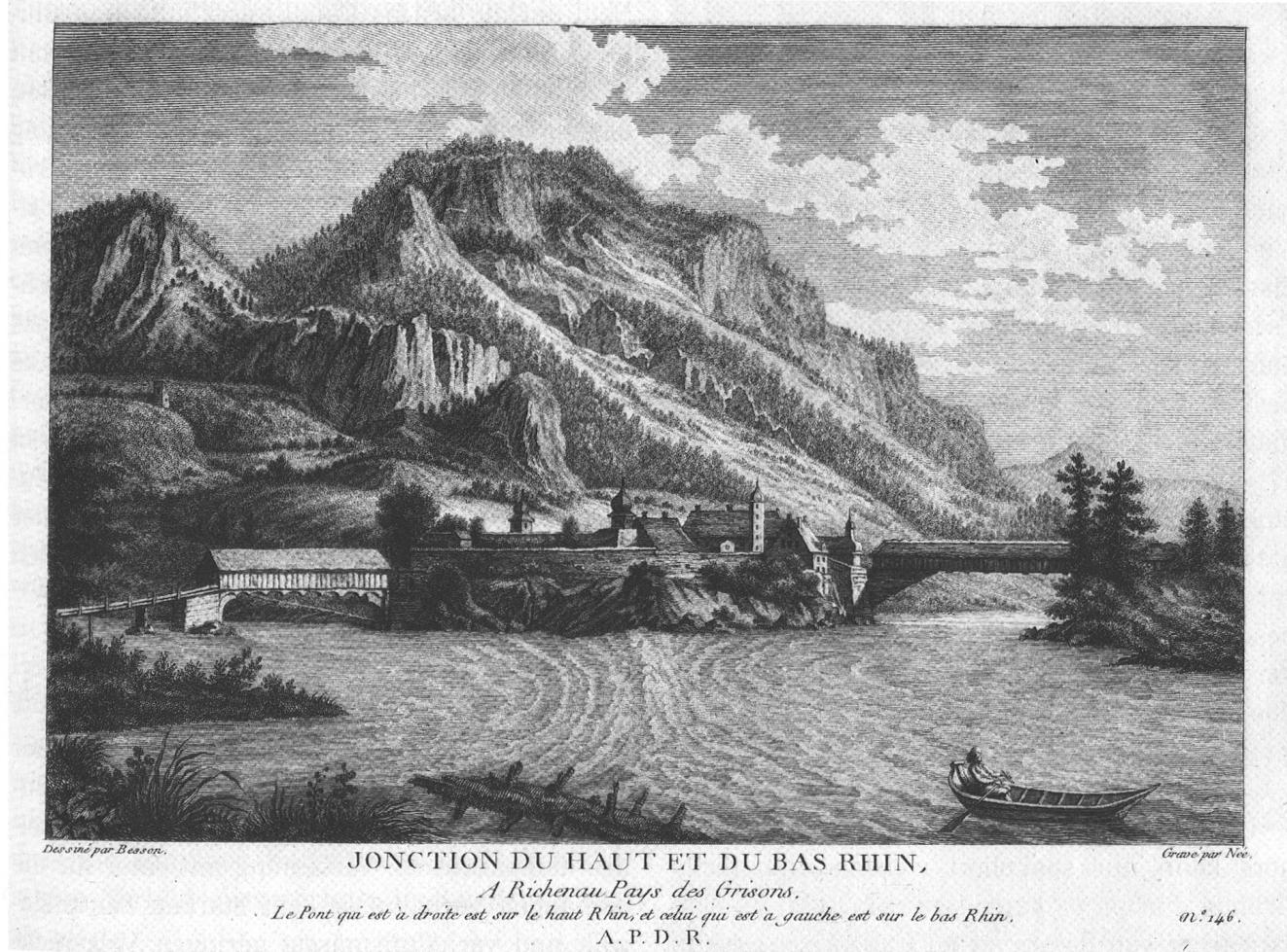
neue und nützliche Schulbüchlein zum Gebrauch und Unterricht für die wissbegierige Jugend im Bündnerlande» (1798) zeigt, dass Zschokke die Bildung ganz besonders am Herzen lag und er möglichst breiten Kreisen den Zugang dazu ermöglichen wollte. Es war ihm bewusst, dass nur gebildete Bürger für eine grundlegende Staatsreform bereit sind und sich von den herrschen den Kreisen nicht irre führen lassen. Es galt für Zschokke deshalb das Ziel, möglichst breite Kreise des Volkes auszubilden und aufzuklären.

Die mit grosser Sorgfalt redigierten Schriften Zschokkes zeugen von fundierten Kenntnissen des Bündnerlands und seiner Bürger. Es verwundert deshalb nicht, dass Zschokke im November 1797 im Stande war, eine auf die hiesigen Verhältnisse zugeschnittene und an die Traditionen anknüpfende Verfassung für das Gebirgsland zu entwerfen.

#### **Johann Baptista von Tscharner als Adressat des Verfassungsentwurfs**

Der im Herbst 1797 entstandene Entwurf für eine neue Bündner Verfassung war von Heinrich Zschokke für die Publikation in dem von ihm herausgegebenen «Helvetischen Volksfreund» vorgesehen. Doch dieser war im Oktober 1797 eingegangen, und eine Alternative für eine Veröffentlichung anerbot sich nicht. Heinrich Zschokke stellte den Verfassungsentwurf deshalb am 27. November 1797 dem Standespräsidenten Johann Baptista von Tscharner (1751–1835) mit einem Begleitbrief<sup>6</sup>, in dem er auf die «ziemlich dicke Beilage» aufmerksam machte, zur Begutachtung zu. Zschokke erachtete den Zeitpunkt als günstig, witterte sogar eine nicht wiederkehrende Chance, um die Bündner Konstitution zu erneuern.

Zschokkes Erwartungen an von Tscharner, einem «Mann von nicht gemeinen Eigenschaften des Geistes und Herzens», waren gross.<sup>7</sup> Zschokke erhoffte sich nicht nur eine inhaltliche Begutachtung des Verfassungsentwurfs, sondern auch die Unterstützung des erfahrenen und einflussreichen Bündner Staatsmannes für deren Umsetzung. Er beabsichtigte, sein Konzept «rege»



**Jonction du haut et du bas Rhin, à Richenau Pays de Grisons. Radierung von Alexandre-Charles Besson [1777], graviert von François-Denis Née.**  
(Quelle: Pb. von Vrena Rathgeb-Brunner, Rhäzüns)

unter das Volk «zu streuen», um dieses besser bekannt zu machen.

Besonders wertvoll sind die nicht für die Öffentlichkeit bestimmten Ausführungen Zschokkes über seine Vorgehensweise, um der unbeliebten Staatserneuerung zum Erfolg zu verhelfen. Zschokke führt von Tscharner gegenüber wörtlich aus, er habe in seinem «beigefügten Entwurf so sehr als möglich den Schein der alten Verfassung beibehalten, um das Ganze acceptabler zu machen». Und weiter: «Ich habe die einander darum entgegengesetzten Kräfte nach meinen schwachen Einsichten genau zu berechnen gesucht.» Solche Hinweise, dass neue Ideen beispielsweise mit alten Bezeichnungen «getarnt» wurden, sind in den damaligen Pamphleten und Aufsätzen äusserst selten.<sup>8</sup> Nur schon der Anschein, neue Vorschläge würden auf französischem (und damit fremdem Aufklärungs-) Recht

beruhen, hätten in breiten Kreisen bereits zu deren vehemente Ablehnung geführt. Zschokkes «Schein der alten Verfassung» wahrt er vor allem durch inhaltliche Kontinuitätsbrücken, z.B. zu den bisherigen Gebietsgliederungen mit Gerichtsgemeinden und Hochgerichten und weniger durch die Übernahme traditioneller Bezeichnungen. Ganz besonders manifest werden diese Bestrebungen aber auch in den Vorbemerkungen zum Entwurf, in denen Zschokke dem «edlen Bündnervolk» die Frage stellt, ob es sich «nicht auch noch diesmahl helfen» könne, «aus eigener, innern Kraft». Zschokke gab die Antwort gleich selbst: «Es kann – sobald es will.»

#### **Misteriöse Verheimlichung des Verfassungsentwurfs durch Johann Baptista von Tscharner?**

Johann Baptista von Tscharner legte den Entwurf Zschokkes einfach zu den Akten. Auf Grund

eines weiteren Briefes vom 19. Januar 1798<sup>9</sup> von Zschokke an von Tscharner muss davon ausgegangen werden, dass von Tscharner auf den Brief und den Entwurf nicht einmal reagiert hat: «[...] Da Ihre Weisheit meinen Vermuthungen nach keinen Gebrauch von meinem Entwurf einer Constitution machen können: so bitt ich mir dieselben zurück». Dieser Einladung scheint von Tscharner keine Folge geleistet zu haben, was als befreindlich erscheint. Dabei wäre von Tscharner bestens dazu geeignet gewesen, die Verfassung materiell zu würdigen. Er selbst hatte bereits 1794 versucht, mit der Institution des Landtages eine institutionalisierte Aufsichtsinstanz über die Staatsgewalten zu schaffen und hat sich auch später immer wieder mit Verfassungskontrollen beschäftigt.<sup>10</sup> Von Tscharners Stellungnahme zu der von Zschokke vorgeschlagenen zusätzlichen überwachenden Staatsgewalt wäre deshalb von ganz besonderem Interesse gewesen.

Über das fragwürdige Verhalten von Tscharners kann nur spekuliert werden. Inhaltliche Gründe dürften es kaum gewesen sein, die von Tscharner von Reformen im französisch-aufklärerischen Sinne abgehalten haben. Denn von Tscharner war durch seine guten Kontakte nach Paris bestens über die dortigen Vorgänge im Bilde. Auch hatte er bereits die französische Verfassung und die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, von denen er begeistert war, intensiv studiert. Von Tscharner arbeitete sogar selbst an einer aufgeklärten Bündner Konstitution. So hatte er die französische Verfassung von 1791 ins Deutsche übersetzt und mit unzähligen Fussnoten versehen, in denen er Kommentare und Vorschläge für eine Bündner Verfassung anfügte.<sup>11</sup> Diese ebenfalls nicht veröffentlichte Verfassungsschrift von Tscharners bildet einen flammenden Aufruf zur Erneuerung des bündnerischen Staatswesens im Sinne der Aufklärung.

Was war denn nun wohl der Grund für von Tscharners Verhalten? Erachtete er eine Publikation des reformerischen Entwurfs als noch zu früh? Fürchtete er, dieser könnte in den angespannten politischen Verhältnissen ein unkontrollierbares Flächenfeuer entfachen? War es der

Neid auf die bis ins Detail ausgefeilte Konstitution? Oder war von Tscharner einfach derart mit Geschäften überhäuft und mit Sorgen belastet, dass er keine Zeit für eine gründliche Betrachtung des Verfassungsentwurfs fand? Wir können darüber nur spekulieren. Selbst Zschokkes «Selbstschau» liefert keine Hinweise. Zschokke scheint seinem Freund von Tscharner auch nicht nachtragend gewesen zu sein. Fest steht einzig, dass von Tscharner den Ideen, wie sie von Zschokke skizziert wurden, später, als dieser das Bündnerland längst verlassen hatte, treu blieb. Etwa in einem im Jahre 1814 publizierten Werk<sup>12</sup> zur Zukunft Graubündens, in dem sich die Idee einer überwachenden Verfassungshüterin von Heinrich Zschokke unverkennbar wieder findet.

### **Der Entwurf für eine Bündner Verfassung im Überblick**

Die von Heinrich Zschokke skizzierte Bündner Konstitution ist eine umfangreiche, das Gemeinwesen umfassend regelnde, streng gewaltenteilige demokratische Verfassung mit einer für die damaligen Verhältnisse sehr starken Zentralgewalt und verhältnismässig geringen Volksrechten. Zschokkes Entwurf sieht einen Einheitsstaat vor, was deutlich daraus hervor geht, dass die bisherigen autonomen Gerichtsgemeinden nicht mehr «kleine Freistaaten», sondern «ewig dem Ganzen einverleibt» sein sollten. Im Vordergrund stand nicht die Volkssouveränität, sondern ein gut funktionierender institutioneller Rahmen des Gesamtstaates. Den bisherigen einzelnen Familien vorbehaltenen Privilegien, der offensichtlichen Willkür und der Käuflichkeit sollte mit starken, sich gegenseitig hemmenden Zentralgewalten entgegen getreten werden.

Der Verfassungsentwurf umfasst nach einleitenden Vorbemerkungen sechs Kapitel mit insgesamt 152 Artikeln, ist übersichtlich, leicht lesbar und verständlich. Derart umfangreiche Verfassungen waren typisch für die damalige Zeit. Die Graubünden aufgezwungene helvetische Kantonsverfassung von 1801 enthielt 135 Artikel. Erst mit der lediglich 13 Artikel umfassenden Mediatisationsverfassung von 1803 kehrte man von allen regelnden Kodifikationen ab.

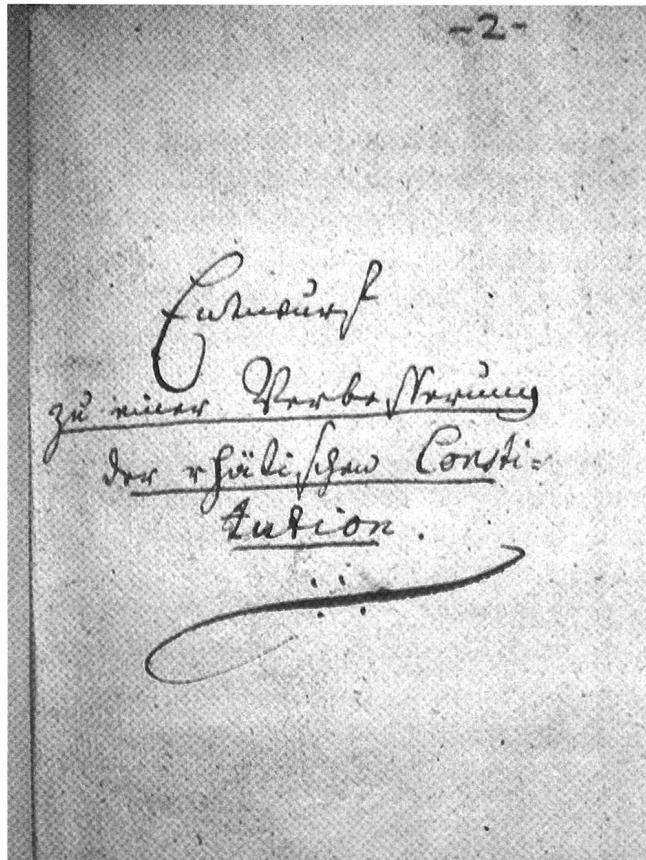
Der Verfassungsentwurf von Heinrich Zschokke ist durch und durch von den Ideen des französischen Aufklärungsrechts geprägt. Zschokke hatte sich vor seiner Ankunft in Paris beste Kenntnisse über die neue Lehre verschafft. In Reichenau, «nur zwei Wegstunden von Chur» entfernt, wo er sich niederliess und im Reichenauer Seminar seine Lehrtätigkeit entfaltet hatte, befand sich nun auch der Sitz des französischen Residenten für Graubünden, Florent Guiot (1755–1834), der Zschokke, «fleissig die neuesten Neuigkeiten» zutrug.<sup>13</sup> Diese haben wohl auch im Verfassungsentwurf ihre Spuren hinterlassen. Am Reichenauer Seminar wurde Naturrecht gelehrt, nach französischem Vorbild wurden unter den Schülern regelmässig Gerichtsverfahren durchgespielt, Szenen aus der Französischen Revolution aufgeführt und Revolutionslieder gesungen.<sup>14</sup> Schliesslich befand sich auch das Zentrum der schweizfreundlichen Patrioten in Reichenau, weshalb man Reichenau als «Jakobinernest» bezeichnet hatte. Kein Wunder, dass die Bündner Konstitution nach französischem Vorbild ausgerechnet in Reichenau entstand!

Nähtere Betrachtung verdienen nun die von Zschokke vorgeschlagene vierte Staatsgewalt, die Einteilung Graubündens in drei Sprachregionen, der Zweckartikel und der Grundrechtskatalog sowie die Bildungsverfassung.

#### Die beobachtende vierte Staatsgewalt (der sog. «Staatssyndikus»)

Zschokke schlug nebst den traditionellen, eine vierte «beobachtende» Staatsgewalt vor, die er «Staatssyndikus» nannte. Dieser «ist Wächter der Constitution, der Hüter der Volksrechte».

«Daher soll jedes Gesetz, iedes Urtheil des Landtags und des hohen Rathes von ihm untersucht, mit dem Geist der Constitution und der Geseze verglichen, und unterschrieben werden. Findet er aber irgend in einer Handlung der Regierung etwas der Constitution Widerlaufendes, so soll er sein Veto dagegen stellen, und die Unterschrift verweigern». Der Staats-



... Bündne, das Land von den  
Bündne des Medus, schafft nicht  
derart nicht mit geziert wird  
und braucht, — das Land  
und schafft nicht geziert und  
daher, das Land schafft  
großer Generalbürone  
die, gründlich nicht, das  
ihre Volker, braucht durch  
ihre überaus einzigartige Frei-  
heit, Bildungsfeld und  
Kriegerkunst, — Bündne  
ist ein zweiter, und die bera-  
vige Regierung das allein  
Abgeordneten nicht mehr  
geziert, und geziert  
sich, so, daß man's nicht  
müsste! wie zuerst Abgeord-  
neten anderer Volker geziert  
geziert, und geziert  
Länder!  
Bildung und Bildung über-  
zeugt nicht das Land da,

Titelblatt und erste Textseite von Heinrich Zschokkes  
«Entwurf zu einer Verbesserung der rhätischen Constitution» von 1797.  
(Quelle: StAGR DV/3 Nr. 59/2, S. 13 u. 15; vgl. BJ 2008, 85)

syndikus hat in alle Geschäfte Einblick. Die Regierung muss ihm auf Verlangen besondere Rechenschaft ablegen. Im Falle von verfassungswidrigen Handlungen derselben kann er «in Eil den Landtag der Gesetzgeber und Richter, oder einen Ausschuss derselben» zusammenrufen, «sein Veto» einlegen und damit «alle verdächtigen Unternehmungen lähmen». Aber auch der Staatssyndikus schwebt nicht ohne jegliche Kontrolle über den anderen drei Staatsgewalten. Er hat dem Landtag alljährlich «gewissenhafte Rechenschaft von seiner Amtsführung abzulegen, und von demselben iährlich seine Amtsbestätigung oder Entlassung zu erwarten».

Die Wahlvoraussetzungen für den Verfassungswächter sind hoch, darf er bis in den vierten Grad nicht mit Mitgliedern des hohen Rates verwandt sein, muss das 35. Lebensjahr zurückgelegt haben und verheiratet (oder allenfalls verwitwet) sein. Zudem muss er mit seinem gesamten Privatvermögen Bürgschaft für ordentliche Amtsführung leisten. Ohne Erlaubnis des hohen Rates darf sich der Staatssyndikus nicht für mehr als zwei Tage von Chur, wo er seinen Amtssitz hat, entfernen. Sein Amt kann er ohne Beschränkung «lebenslänglich» ausüben. Schliesslich ist er, auch dies hält die Verfassung fest, «an einer gelben Schärpe mit den Nationalfarben», schwarzer Amtskleidung mit schwarzem Mantel und Degen zu erkennen.

### **Rezeption der «pouvoir neutre» von Benjamin Constant**

Die Idee einer vierten, überwachenden Staatsgewalt war im Jahre 1797 nicht neu. Der in Lausanne geborene Benjamin Constant (1767–1830), der mit Leidenschaft die Französische Revolution von Deutschland aus beobachtet hatte, erlangte nicht nur das französische Bürgerrecht, sondern wurde auch Mitglied des französischen Tribunals und schliesslich von Napoléon Bonaparte zum Staatsrat ernannt. Für den Rechtsgelehrten Constant bildete eine neutrale Gewalt («pouvoir neutre») einen unentbehrlichen Bestandteil einer guten Verfassung. Er bewunderte deshalb das englische Verfassungsrecht, wo dem König eine

überwachende Funktion zukam. Constant war der Überzeugung, dass durch eine institutionalisierte überwachende Staatsgewalt jeder gefährliche Konflikt zwischen den anderen Gewalten beendet und die Harmonie wieder hergestellt werden könne.<sup>15</sup>

Heinrich Zschokke dürfte sich bei der Ausarbeitung seines Verfassungsentwurfs an Benjamin Constants Vorschlägen eines institutionalisierten Verfassungshüters, also einer «pouvoir neutre» nach englischem Vorbild, orientiert haben. Mangels eines Monarchen und auf Grund seiner demokratischen Gesinnung kam für Zschokke nur ein vom Volk gewählter Bürger für diese Aufgabe in Frage, den er «Staatssyndikus» nannte, was nichts anderes als «Anwalt des Staates» heisst. In ihren Vorschlägen bestätigt sahen sich sicher sowohl Constant als auch Zschokke in der französischen Verfassung von 1791, die ein königliches Veto gegen Parlamentsbeschlüsse enthielt und damit bei verfassungswidrigen Beschlüssen dem Parlament Einhalt bieten sollte. Ziel des «beobachtenden» Staatssyndikus war die Gewaltenhemmung: Keine der drei herkömmlichen Staatsgewalten «darf in das Gebiet der andern eingreifen, und um dies zu verhüten wird zum Schutz der Constitution und der Volksrechte gegen iene drei Gewalten errichtet eine vierte.»

Verschiedene Staaten haben entsprechend dieser Idee heute noch eine «beobachtende Staatsgewalt». In nicht wenigen parlamentarischen Regierungssystemen sind die Funktionen des Regierungschefs und jene des Staatsoberhaupts getrennt. Oberhaupt des Staates ist ein Präsident oder Monarch, der Gesetze zu unterzeichnen hat, Minister einsetzt und darüber hinaus meist auch eine verfassungsrechtliche Aufsichtsfunktion ausübt. Das Staatsoberhaupt wacht über dem politischen Geschehen und nimmt fallweise auch eine Schiedsrichterrolle ein.<sup>16</sup> Es ist im Lichte dieser Entwicklung schade, dass der Vorschlag Heinrich Zschokkes in der Schublade eines Gesinnungsgenossen verschwand und damit jeglicher Diskussion und Auseinandersetzung entzogen wurde.

## **Von Tscharners Adaption der überwachenden Staatsgewalt im Jahre 1814**

Die Idee einer beobachtenden Staatsgewalt, eines unabhängigen Verfassungshüters, tauchte in Graubünden im Jahre 1814 wieder auf, und zwar in einer anonymen Schrift mit dem Titel «Was soll aus dem Ländchen Graubünden werden». Als Autor wurde gemäss dem Historiker Alfred Rufer unzweifelhaft Johann Baptista von Tscharner erkannt.<sup>17</sup> Von Tscharner schlug als Verfassungshüterin und schlichtende Behörde zwischen Regierung und Gerichtsgemeinden eine ausserkantonale Behörde vor, nämlich den Kleinen Rat des Vororts Zürich oder alternativ einen Rat, bestehend aus dem Zürcher Bürgermeister und den beiden Berner Schultheissen.<sup>18</sup>

Dieser Vorschlag kann als eine abgeschwächte Adaption des Vorschlags von Zschokke betrachtet werden, weil von Tscharner sich wohl keinen Bündner Landsmann in der Rolle eines neutralen Staatssyndikus vorstellen konnte. Während Zschokkes Vorschlag noch stark von Constants Theorie geprägt war, kreierte von Tscharner im Jahre 1814 für das junge Bundesmitglied Graubünden eine auf die bundesstaatlichen Verhältnisse zugeschnittene und wesentlich moderatere Behörde für Konflikte zwischen Regierung und Gerichtsgemeinden.

Auf Grund der unerklärlichen Zurückhaltung von Tscharners gegenüber dem Verfassungsentwurf von Zschokke und der späteren anonymen Publikation einer abgewandelten Form einer «pouvoir neutre» wird die Vermutung genährt, von Tscharner habe die Idee eines Staatssyndikus begrüsst, die Ausgestaltung aber abschwächen und den Zeitpunkt der Veröffentlichung selbst festlegen wollen.

Beide Vorschläge liegen aber grundsätzlich auf derselben Linie wie Benjamin Constants Theorie eines «pouvoir neutre» und bringen Licht ins Dunkel der ersten Bestrebungen für verfassungsimmanente Kontrollmechanismen über die traditionellen Staatsgewalten, wie wir sie in der heutigen Verfassung etwa in Form von grossräumlichen Kommissionen mit Prüfungs- und Auf-

sichtsrechten wie der Geschäftsprüfungskommision [GPK] und der Kommission für Justiz und Sicherheit [KJS] (Art. 33, 52, 97 KV), Rechenschaftsberichten (Art. 46, 47 KV), Wahlkompetenzen (Art. 36 KV), seit neuem mit einem Abberufungsrecht für Magistratspersonen und der neu eingeführten Verfassungsgerichtsbarkeit (Art. 55 KV) kennen.

## **Zweckartikel und Grundrechtskatalog nach Vorbild der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte**

Das erste Kapitel des Verfassungsentwurfs enthält einen Zweckartikel sowie einen Grundrechtskatalog. «Der Zweck des Staates ist die Rechte aller seiner Mitglieder zu beschirmen». Dann folgen die «Urrechte iedes Menschen», Recht auf Freiheit, Eigentum und Gleichheit. Die bürgerlichen Urrechte werden einzeln kommentiert, voran steht die Freiheit: «Freiheit ist das Vermögen alles thun zu dürfen, wodurch den Rechten anderer kein Schaden geschieht.» Weiter folgen die Handels- und Gewerbefreiheit (heute Wirtschaftsfreiheit), Glaubens- und Gewissensfreiheit (beschränkt auf die beiden christlichen Konfessionen) und eine Kultusfreiheit («seinen Gott zu verehren, wie er will»), Meinungsäusserungsfreiheit, (inkl. einer explizit genannten Lehr- und Pressefreiheit), Niederlassungsfreiheit (auch für Fremde) sowie das Recht aller Bürger auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern.

Der Katalog von Grundrechten wie auch deren Gebrauch, respektive deren Schranken, sind von der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 inspiriert. Diese enthielt allerdings im Gegensatz zu Zschokkes Entwurf keine ausdrückliche Niederlassungsfreiheit, die als zur Freiheit gehörend angesehen wurde, wie auch die Versammlungs- und Vereinsfreiheit.<sup>19</sup> Im Gegensatz zu Zschokkes Konstitution fehlt in der französischen Erklärung auch noch die Handels- und Gewerbefreiheit. Zschokkes Entwurf wie auch die Menschenrechtserklärung betonen aber übereinstimmend Freiheit, Eigentum, Gleichheit und nahezu identisch die Schranken der Freiheit des Einzelnen.

## **Heinrich Zschokkes Vorschlag für romanische und italienische Kantonsteile**

In Zschokkes Verfassungsentwurf wird gleich zu Beginn des zweiten Kapitels «Eintheilung und Rechte des Volks» klargestellt, dass die «Republik der Grisonen» ein «einziger, unzertrennlicher, und untrennbarer Staat» sei. Die bisherigen drei Bünde werden aufgehoben. «Rhätien ist künftig in drei grosse Landschaften eingetheilt, nach den verschiedenen Sprachen der Landesbewohner. 1. In die deutsche Landschaft; 2. in die romanische Landschaft; 3. in die italiänische-ladinische Landschaft.» Die Landschaften wiederum werden wie bisher in Hochgerichte und Gerichtsgemeinden eingeteilt. Der Consul oder Sachwalter der Landschaft hat die Verbindung zu den Zentralbehörden sicherzustellen, weshalb er die „deutsche und seiner Landschaft Sprache vollkommen inne haben muss«. Die Kompetenzen der drei Landschaften liegen nahezu ausschliesslich im Aufstellen eines Landschaftsheeres unter Leitung eines Generals. Dann aber haben sie auch einen Dekan, der Wahlen von Predigern und Lehrern zu genehmigen hat, «damit nicht schlechte Subjekte die ehrwürdigen Stellen bekleiden». Schliesslich sollte jede Landschaft «ihre eigne Bibliothek besizzen».

Dieser Vorschlag Zschokkes ist ganz besonders aus heutiger Sicht interessant. Art. 70 BV wie auch Art. 3 KV sehen im Sprachenrecht das Territorialitätsprinzip vor. Das massgebende Anknüpfungskriterium ist also das Gebiet, in dem eine Sprache gesprochen wird. Damit knüpft die heutige Kantonsverfassung am gleichen Kriterium an, wie es bereits der Entwurf von Heinrich Zschokke vorsah. Mit der Schaffung von Sprachregionen wie sie Zschokke zu realisieren versuchte, hätten auf Gesetzesebene die Rechte der einzelnen Sprachgemeinschaften geregelt werden können oder diese hätten wohl kraft materiellem Verfassungsrecht ungeschrieben bestanden. Zschokkes Vorschlag kann durchaus als erste Idee für ein – wie auch immer ausgestaltetes – Territorialitätsprinzip im bündnerischen Sprachenrecht betrachtet werden.

## **Wegweisende und innovative Bildungsverfassung**

Das letzte Kapitel des Verfassungsentwurfs ist dem Kirchen- und Schulwesen gewidmet. Die «hohe Landesschule» (Kantonsschule) sollte – «unentgeltlich» – nebst Mathematik auch Theologie, Geschichte, Philosophie und «vaterländische Rechts- und Staatswissenschaften» lehren. Wohl zur Förderung der Motivation, aber auch zur Bekanntmachung sollten «jährlich einmahl» die «fähigsten, fleissigsten und rechtschaffensten Zöblinge in den Gemeindeschulen» wie auch jene der hohen Landesschulen «in den öffentlichen Blättern der Republik» genannt werden! Der Geschichte kam nicht nur im Unterricht besondere Bedeutung zu. Auch sollte «von allen in der Republik gedrukten, oder verlegten Werken [...] drei Exemplarien gratis an die Landesbibliothek abgeliefert werden». Jede der drei Sprachgemeinschaften (Landschaften) sollte eine «eigene Bibliothek besizzen».

Zschokke hat seine im Entwurf skizzierten Ideen so weit es ihm möglich war im Reichenauer Seminar umgesetzt. Sein Bildungskonzept, das er in seinem «Schulbüchlein» näher definiert hat, war nicht nur innovativ, sondern für die Entwicklung im 19. Jahrhundert wegweisend.

## **Ein verborgener «Verfassungsschatz»!**

Der Verfassungsentwurf von Heinrich Zschokke ist vorweg in dreierlei Hinsicht bemerkenswert: 1. Die auf die bündnerischen Verhältnisse zugeschnittene, demokratisch ausgestaltete Institution des Volksanwaltes (Staatssyndikus) sollte das brennende Problem einer wirkungsvollen Verfassungs- und Rechtskontrolle lösen, ohne eine auswärtige übergeordnete Instanz, war doch Graubünden gerade noch daran, seine Selbständigkeit zu verteidigen, respektive zu retten. Mit dem Staatssyndikus sollte auf innovativ institutionalisiertem Wege eine Verlagerung des über spitzt verwirklichten Demokratieprinzips hin zur Rechtsstaatlichkeit erfolgen; 2. Der Entwurf verfügt über weitere interessante Neuerungen, wie der Landeseinteilung nach Sprachgemeinschaf-

ten und vorzüglichen Regelungen im Bildungswesen, das auf eine zukunftsfähige Grundlage gestellt werden sollte; 3. Der Schein der alten Ordnung wird mit verschiedenen Kontinuitätsbrücken geschickt gewahrt.

Dem innovativen Verfassungsentwurf von Heinrich Zschokke hätte unbestritten Programmefunktion zukommen können, wenn er nur bekannt geworden wäre. Zschokke war damit – einmal mehr – seiner Zeit weit voraus. Im Gegensatz zu wenigen sah Zschokke, dass zukunftsweisende Ideen alleine, ohne ein breites gebildetes Bürgertum, nicht zu realisieren waren. Sein Interesse und Engagement galt deshalb ganz besonders der Bildung der breiten Volksschichten. Wirklich schade, dass der Entwurf am Ende des 18. Jahrhunderts den fortschrittlichen Bündner Köpfen verborgen blieb!

### **Heinrich Zschokkes Vermächtnis**

Ziehen wir Bilanz: Heinrich Zschokkes bis ins Detail ausgearbeiteter Entwurf für eine Bündner Konstitution, die er einem breiten Kreis von Interessierten hätte zugänglich machen wollen, wurde von einem Gesinnungsgenossen, Freund und Förderer beiseite gelegt und die Bitte um Rückgabe ignoriert. Knapp ein Jahr später, am 9. August 1798, musste der zwischenzeitlich Bündner Bürger gewordene Zschokke, seines Lebens nicht mehr sicher, auf «leicht zusammengeflochtenen Baumstämmen», «vogelfrei» «sich selbst überlassen», rheinabwärts die Flucht vor jenen ergreifen, die kein Gehör für seine aufgeklärten Neuerungen hatten.<sup>20</sup> Zschokke hätte das Recht gehabt, mit Groll auf seinen Aufenthalt im Bündnerland zurückzublicken, doch er tat es, wie seine «Selbstschau» zeigt, nicht im Geringsten.

Heinrich Zschokke hat Graubünden viel hinterlassen. Seine Leistungen in politischer, schriftstellerischer und pädagogischer Hinsicht blieben in Graubünden bis heute weitgehend ungewürdigt und unterschätzt. Die Entdeckung des Verfassungsentwurfs von 1797 reiht Heinrich Zschokke augenfällig in den Kreis jener handvoll Persönlichkeiten ein, welche am Ende

des 18. Jahrhunderts Graubündens verfassungsrechtliche Zukunft massgebend vorgezeichnet hatten. Sowohl ein ausgeklügelter Kontrollmechanismus zwischen den drei traditionellen Staatsgewalten, als auch das Territorialitätsprinzip des Sprachenrechts sind nach rund 200 Jahren, abgewandelt, aber im Sinn und Geist Heinrich Zschokkes, in Graubünden Verfassungswirklichkeit.

### **Anmerkungen**

<sup>1</sup> Ich danke meiner Freundin Caroline Bürer sowie meinen Eltern Vrena und Karl Rathgeb für die Unterstützung respektive die wertvollen Hinweise bei der Abfassung dieses Aufsatzes. Dr. phil. Werner Ort danke ich für die zur Verfügungstellung des von ihm entdeckten Verfassungstextes sowie die anregende Korrespondenz. Der Aufsatz ist meinem viel zu früh verstorbenen Doktorvater, Verfassungsrechtsler Prof. Dr. iur. Alfred Kölz (1944–2003), gewidmet, der sich über den Fund des Verfassungsentwurfs von Heinrich Zschokke lebhaft gefreut hätte!

<sup>2</sup> Vgl. dazu Werner Näf, Der Durchbruch des Verfassungsgedankens im 18. Jahrhundert, in: Schweizer Beiträge zur Allgemeinen Geschichte, Bd. 11, Bern 1953.

<sup>3</sup> Vgl. Kurt Eichenberger, Sinn und Bedeutung einer Verfassung, ZSR 110/1991 II, 172 ff.; Walter Haller/Alfred Kölz, Allgemeines Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich 1999, 95 ff.; Tobias Jaag/Tomas Poledna, Rechtsgutachten zur Frage einer Totalrevision der Verfassung für den Kanton Graubünden vom 23. Juli 1996, in: Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 9/1996–97, 589 ff.

<sup>4</sup> Johann Heinrich Zschokke, Eine Selbstschau, Schweizer Texte, bearbeitet von Rémy Charbon, Bern 1977, 78, 81.

<sup>5</sup> Johann Heinrich Zschokke, Selbstschau (FN 4), 86.

<sup>6</sup> StA GR, D V/3 151.425.

<sup>7</sup> Johann Heinrich Zschokke, Selbstschau (FN 4), 79.

<sup>8</sup> Vgl. Alfred Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, 620 ff.

<sup>9</sup> StA GR, D V/3 151.492 (Heinrich Zschokke hat hier irrtümlich das Datum 19. Januar 1797 angegeben; solche Verschreiber finden sich in Zschokkes Briefen immer wieder am Anfang eines Jahres).

<sup>10</sup> Vgl. Alfred Rufer, Johann Baptista von Tscharner, Chur 1963, 559.

<sup>11</sup> Vgl. dazu Christian Rathgeb, Die Verfassungsentwicklung Graubündens im 19. Jahrhundert, Diss. Zürich/Basel/Genf 2003, 36 ff.

<sup>12</sup> Was soll aus dem Ländchen Graubünden werden?, Chur 1814.

<sup>13</sup> Johann Heinrich Zschokke, Selbstschau (FN 4), 82, 91.

<sup>14</sup> Vgl. Alfred Rufer, Vier bündnerische Schulrepubliken aus der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, Bern 1921, 29; vgl. auch Christian Rathgeb, Verfassungsentwicklung (FN 11), 23 ff.

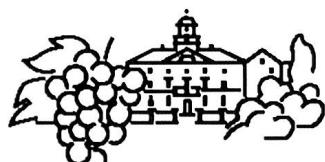
<sup>15</sup> Vgl. Alfred Kölz, Verfassungsgeschichte (FN 8), 242.

<sup>16</sup> Walter Haller/Alfred Kölz, Staatsrecht (FN 3), 193.

<sup>17</sup> Vgl. Alfred Rufer, Johann Baptista von Tscharner (FN 10), 559 ff.; Christian Rathgeb, Verfassungsentwicklung (FN 11), 93 ff.

<sup>18</sup> Vgl. «Was soll aus dem Ländchen Graubünden werden?» 1814 (anonym), 18.

<sup>19</sup> Vgl. Alfred Kölz, Verfassungsgeschichte (FN 8), 66 ff.



G-B. VON TSCHARNER SCHLOSS REICHENAU

*Ausleseweine  
Bündnerweine  
und  
Destillate*

Gian-Battista von Tscharner  
CH-7015 Reichenau  
Telefon 081 641 11 95  
Fax 081 641 18 95  
E-mail: [vontscharner@dtc.ch](mailto:vontscharner@dtc.ch)