

Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerische Geschichte = Revue d'histoire suisse
Band: 27 (1947)
Heft: 4

Artikel: Der Irrweg der Helvetik
Autor: Gasser, Adolf
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-76487>

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 07.01.2026

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

Der Irrweg der Helvetik¹

Von *Adolf Gasser*

Die alte Eidgenossenschaft, deren Untergang sich demnächst zum 150. Male jährt, war trotz allen ihr anhaftenden schweren Mängeln kein unvolkstümliches Gebilde gewesen². Gerade auch die Untertanenlande der regierenden Städte, wie auch die Gemeinen Herrschaften, hatten sich, ungeachtet aller obrigkeitlichen Bevormundung, eines hohen Gutes erfreut: eines freiheitlichen Verwaltungssystems. Einer der schärfsten Kritiker unseres Ancien Régime, Wilhelm Oechsli, stellte seinerzeit ausdrücklich fest («Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert», 1. Band, Leipzig 1903, S. 76): «In politischer Hinsicht hatte sich auch unter dem Regiment der Aristokratie ein wichtiges Element der Freiheit erhalten: die kommunale Selbstverwaltung; die Beamtenhierarchie des Absolutismus hatte sich nicht einbürgern können».

In der Tat: nirgends konnten sich die Landvögte des Ancien Régime auf besoldete Unterbeamte, auf einen durchgestalteten Befehlsapparat stützen³, und so besaßen sie in der Praxis über die

¹ Die hier vorliegende Studie gibt den Text eines Vortrages wieder, der am 7. Januar 1946 im Schoße der Historisch-antiquarischen Gesellschaft Basel gehalten wurde — damals unter dem Titel «Die Verfassungskämpfe zur Zeit der Helvetik». Was die verwendeten Zitate anbelangt, so wurden sie fast durchwegs stark gekürzt, um jeweils das Wesentlichste besonders eindrücklich hervortreten zu lassen.

² Richard Feller, «Von der alten Eidgenossenschaft», Bern 1938. — Werner Näf, «Die Schweiz in Europa, Die Entwicklung des schweizerischen Staates im Rahmen der europäischen Geschichte», Bern 1938. — Karl Meyer, «Die mehrsprachige Schweiz, Geschichtliche Voraussetzungen des eidgenössischen Sprachenfriedens», Zürich 1939.

³ Auch der sachkundige Rechtshistoriker Friedrich von Wyss kennzeichnete seinerzeit die Rechtslage der untertänigen Landgemeinden zur

ihnen unterstellten Dörfer immer nur beschränkte Aufsichtsmöglichkeiten. Ob und inwieweit die obrigkeitlichen Anordnungen und Sittenmandate Nachachtung fanden, hing in hohem Grade vom guten Willen der Untertanengemeinden selber ab: von der lokalen öffentlichen Meinung. Charles Gilliard bemerkte z. B. über das Waadtland (« Historisch-biographisches Lexikon der Schweiz », 7. Band, Neuenburg 1934, S. 317 ff.): « Trotz aller gegenteiligen Behauptungen wurde der Berner Regierung sehr schlecht gehorcht ». Und Hermann Büchi fällt über das altsolethonische Verwaltungssystem das Urteil (« Vorgeschichte der helvetischen Revolution mit besonderer Berücksichtigung des Kantons Solothurn », 2. Teil, Solothurn 1927, S. 14f.), man bekomme « fast den Eindruck, daß trotz aller Vorschriften das Regieren nicht viel verschieden war von einem allgemeinen Gewährenlassen ».

Kurz: eben weil die alte Eidgenossenschaft keinen obrigkeitlichen Beamtenstaat bildete, war sie, aller autoritären Entartung zum Trotz, auch im 17./18. Jahrhundert ein föderativer Volksstaat, eine Welt der überparteilichen Vertrauens- und Verantwortungsbereitschaft geblieben. Weil durch keine ortsfremde Bürokratie kommandiert, durch keine ortsfremde Polizei überwacht, blieben die Angehörigen einer jeden Untertanengemeinde im täglichen Leben in starkem Maße auf gegenseitige Verständigung angewiesen. Auf Grund des bestehenden freiheitlichen Verwaltungssystems wurden sie alltäglich dazu erzogen, unter sich einen festen Gemeinschaftsgeist zu pflegen, gemeinsame Selbstverantwortung zu tragen und auf ihre althergebrachte lokale Sonder-

Zeit des 17./18 Jahrhunderts mit folgenden Worten (« Abhandlungen zur Geschichte des schweizerischen öffentlichen Rechts », Zürich 1892, S. 89 f.): « Zu einer eigentlichen Leitung der Gemeinden durch von der Hoheit ernannte Beamte und Zurückdrängung ihrer Selbständigkeit kam es nicht. Es liegt hier eine wichtige Verschiedenheit des Ganges, den die Entwicklung der Schweiz im Gegensatz gegen diejenige fast aller andern Staaten nahm. Sie ist eine natürliche Folge des republikanischen Charakters des Ganzen, der auch für die Landschaft keineswegs, wie man oft glaubt, unwirksam war. Man muß nur das, was gewöhnlich für Geschichte ausgegeben wird und das über dem Lärm der öffentlichen Theaterbühne die stille Entwicklung der inneren Verhältnisse oft so völlig vergißt, nicht für die ganze Geschichte halten ».

stellung stolz zu sein⁴. Es war nicht zuletzt die jahrhundertelange Schulung in der kommunalen Selbstverwaltung, die die schweizerischen Untertanen im 19. Jahrhundert schließlich zur demokratischen Selbstregierung fähig machte!⁵

Vor allem kann das freiheitliche Verwaltungssystem unseres Ancien Régime, das wird leider auch heute allzu oft übersehen, den Ruhmestitel für sich buchen, die ganz anderssprachigen Waadtländer und Tessiner «Untertanen» innerlich zu Schweizern gemacht zu haben⁶. Als nach dem Falle Berns am 5. März 1798 der französische General Pouget von der waadtländischen National-

⁴ Sogar die Verwaltung der «Reisgelder», der zur Ausrüstung der Milizen bereitzuhaltenden Kriegsfonds, war in wichtigen Landesgegenden Sache der Untertanengemeinden selber. Über das Luzernbiet lesen wir bei A. Ph. v. Segesser («Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Luzern», 3. Band, Luzern 1857, S. 84): «Das Reisegeld war eine Auflage, welche die Ämter auf sich selbst legten. Die Verlegung, der Bezug und die Aufbewahrung des Steuergeldes blieb ihnen überlassen; die Obrigkeit bestimmte nur die Verwendung in Kriegsfällen. Sie verfügte auch wohl die Ergänzung angegriffener Reisegelder, zog aber das Geld selbst nicht zur Verwaltung und Verwendung an sich». — In analoger Weise unterstreicht Ch. Gilliard (a. a. O.) für das bernische Waadtland: «Die in den zeitgenössischen Dokumenten „argent de guerre“ genannte Abgabe ist nicht als eigentliche Steuer zu betrachten; denn die Regierung wollte, daß die Gemeinden jederzeit genügende Summen (Reisgelder) zum Unterhalt der Miliz im Falle eines Aufgebotes vorrätig hätten».

⁵ Vgl. Karl Meyer (oben Ann. 2), S. 11: «Jene uralte Orts- und Bezirksautonomie hatte auch die Untertanen politisch erzogen, und sie haben in den neuen Kantonen ihre Reife sofort bewiesen».

⁶ Vgl. Ch. Gilliard (a. a. O.): «So wurden denn die Waadtländer immer von ihren eigenen Landsleuten gerichtet; sie nahmen ihre Kompetenzen, deren Träger zwar von den bernischen Behörden bezeichnet wurden, gerne an... Unter savoyischer Herrschaft hatten die Waadtländer die Freude am Kriegsdienst völlig verloren; aber unter Bern wachte diese bald wieder in ihnen auf, so daß sie zu den besten Soldaten der Republik gehörten, der sie übrigens einen Drittelp der Regimenter stellten». — Ferner Rossi-Pometta, «Geschichte des Kantons Tessin», Bern 1944, S. 119 f.: Es gab überall «einheimische Richter und Räte, die von der Bevölkerung frei erkürt und mit großen Amtsbeauftragungen ausgestattet waren... Die Satzungen der Gemeinden konnten von den regierenden Orten nicht ohne Bewilligung des Vogteikongresses abgeändert werden. Es kam selten vor, daß die Tagsatzung den Wünschen der Untertanen nicht entsprach».

versammlung zum Siegesmahl eingeladen war und den Toast ausbrachte: «Es lebe die Lémanische Republik!», da scholl es ihm von allen Seiten entgegen: «Keine Lémanische Republik! Es lebe die Eine und unteilbare Helvetische Republik!» (Akten der Helvetischen Republik, 1. Band, S. 524 f.)⁷. Und den eidgenössischen Repräsentanten in Lugano hatte das südtessinische Volk, das die cisalpinischen Eindringlinge aus eigener Kraft vertrieben hatte, am 15. Februar im Chor zugerufen: «Freiheit, Freiheit! Nicht Untertanen wollen wir sein, aber auf ewig Schweizer!» (Rossi-Pometta, «Geschichte des Kantons Tessin», Bern 1944, S. 138). Das damalige Verhalten der bisher untertänigen Waadtländer und Tessiner gehört zu den erhebendsten Tatsachen unserer nationalen Geschichte. Hätten sie sich vorher, statt nur bevormundet, wirklich unterdrückt gefühlt, so hätten sie niemals mit den deutschsprachigen Schweizern in einem Einheitsstaat zusammenleben wollen!

Zum mindesten in den rein bäuerlichen Gebieten⁸ waren die Obrigkeiten und Untertanen in der vorrevolutionären Zeit geistespolitisch zumeist eng miteinander verbunden gewesen: durch eine übermächtige konservative Gemeinschaftsgesinnung. Hiefür ein einziges Beispiel (Akten, 7. Band, S. 771): Die Mehrzahl der Ober-

⁷ «Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798—1803)», bearbeitet von Johannes Strickler, 1.—10. Band, Bern 1886—1905.

— Im folgenden zitiert: Akten.

⁸ Eine eigentlich revolutionäre Volksstimmung herrschte in den 1790er Jahren nur in relativ wenigen Untertanengebieten vor: zumal in den wohlhabenden Landschaften am Genfersee und am Zürichsee. In den dortigen Gegenden gab es besonders viele gebildete Einwohner, die fähig waren, zu erkennen, wie gefährlich die innenpolitische Zersplitterung und Erstarrung dem ganzen Schweizerlande werden mußten; aus dieser Einsicht schöpften sie die sittliche Kraft, um die allzu rückwärtsgewandte Staatskunst der «Gnädigen Herren» zu bekämpfen und für die «Untertanen» staatsbürgerliche Freiheit und Gleichheit zu verlangen. — Äußerst deutlich wird im Zürchbiet faßbar, welch tiefgreifender geistespolitischer Gegensatz zwischen den bäuerlich-regierungstreuen Nordbezirken und den stark von Heimindustrie durchsetzten Südbezirken bestand; hier, beidseitig des Zürichsees, waren es bezeichnenderweise nicht zuletzt die mit den städtischen Wirtschaftsvorrechten unzufriedenen Landfabrikanten, die ihre Heimarbeiter in revolutionärem Sinne beeinflußten (Annemarie Custer, «Die Zürcher Untertanen und die französische Revolution», Zürcher Diss. 1941).

simmentaleral Bauern erklärte 1801 unterschriftlich: « Wir hießen zwar damals nur Untertanen und hatten kein Recht, zu der Regierung zu gelangen. Hingegen hatten wir als freie Schweizer das Recht, mit dem Seitengewehr vor unserer Landesobrigkeit und unseren Richtern zu erscheinen. Wir fanden in Unglücksfällen bei unsren Landesvätern Rat, Trost und Unterstützung. Wir hatten, seitdem unsere Landschaft zu Bern gehörte, immer schöne Freiheiten, bei welchen wir ungekränkt geschützt wurden; von drückenden Auflagen wußten wir nichts. Kurz: wir waren ein freies, glückliches Hirtenvolk. Je ähnlicher die zu erwartende neue Verfassung unserer vor der Revolution gehabten sein wird, desto glücklicher werden wir uns schätzen ».

Von hier aus läßt sich ersehen: die vorrevolutionäre Eidge-nossenschaft kannte im Grunde noch nicht einmal festgefügte Kantonalstaaten; zumal die größeren Kantone bildeten viel eher lockere Bündel von Untertanengemeinden, von denen oft jede ihr eigenes Zivilrecht, ihre eigenen Ortsprivilegien besaß. Indem der damalige Privilegienstaat diese Ortsrechte in ansehnlichem Ausmaße fortbestehen ließ, erzog er das schweizerische Volk zum Glauben an die Überordnung des Rechtes über die Macht und blieb damit eindeutig ein Diener der Rechtsidee⁹. Auf der andern Seite aber blieb er als bloßer, innerlich schwacher Privilegienstaat darauf angewiesen, das konservative Prinzip zu übersteigern, die Untertanen von allen neuen Steuer- und Militärlasten möglichst

⁹ Im Kanton Bern schritt übrigens ausgerechnet das restaurierte Patrizierregiment in der Zeit von 1821—1830, unter dem Druck der neuen Zeiterfordernisse, zur Vereinheitlichung des Zivilrechts und bahnte damit zwangsläufig seiner Entmachtung von 1830/31 den Weg. Wie es Erich Gruner in seiner schönen Abhandlung «Das bernische Patriziat und die Regeneration» (Bern 1943, S. 67 f.) formuliert: «Das neue Zivilrecht beseitigte zum großen Teil die korporativen Sonderstatuten, Rechtsamen und örtlichen Gewohnheiten. Der Korporationenstaat, der sichere Unterbau patrizischen Vorrechts, fiel damit. Wenn die alten Rechte der Landschaft aufgehoben wurden, konnte auch das Sonderrecht der Stadt nicht länger dauern». — Oder um ein Patrizierwort von 1831 zu zitieren (Gruner, S. 143): «Ehemals verstanden unsere Väter die Freiheit so, daß jeder Ort und jeder Mann bei seinen wohlerworbenen Rechten und Gewohnheiten geschützt ward».

zu verschonen — und damit verfiel die alte Eidgenossenschaft in jene Schwäche und Erstarrung, die sie 1798 zur leichten Beute der fränkischen Eroberer werden ließ (unten Anm. 23).

Der junge Heinrich von Treitschke schrieb 1860, damals als er noch liberal gesinnt war: «Selten genug ist die Erkenntnis, daß die Verfassung eines Staates sich mit Notwendigkeit aus seiner Verwaltungsordnung ergibt, und daß Staatskrankheiten entstehen, wo beide sich nicht decken» («Historische und politische Aufsätze», 4. Band, Leipzig 1920, S. 301). In der Tat: unter dem Einfluß der ihr innerlich wesensfremden absolutistischen Staatstheorie hatte die alte Eidgenossenschaft auf ein freiheitliches Verwaltungssystem ein autoritäres Verfassungssystem aufgepropft — und dieser Widersinn hat nicht zum wenigsten zu ihrem Verderben beigetragen. Eigenartigerweise krankte nun aber die Helvetische Republik, wie sie 1798 begründet wurde, grundsätzlich am gleichen Widerspruch — nur im umgekehrten Sinne. Die freiheitliche Verfassungsordnung, die sie proklamierte, wurde gemäß dem französischen Vorbild mit einem autoritären Verwaltungssystem verbunden und damit ausgerechnet das Lebensprinzip der Schweiz preisgegeben: die Idee der lokalen Selbstverwaltung!

Natürlich ist mit diesem Verrat an der eigenen Staatsidee das Phänomen der Helvetik nicht erschöpfend gezeichnet; denn dieses Phänomen hat auch eine soziale, wirtschaftliche und vor allem menschliche Seite — und gerade der Idealismus, der die leitenden Staatsmänner beseelte, ist geeignet, uns oftmal über vieles milder urteilen zu lassen¹⁰. Und es sei ausdrücklich hervorgehoben: wenn im folgenden versucht wird, die Geschichte jener vier Jahre vor allem von der Verwaltungsseite her zu beleuchten, so ist das be-

¹⁰ Bei aller Gegnerschaft gegen Demokratie und Selbstverwaltung (unten Anm. 23) war z. B. der Zürcher Paul Usteri ein leidenschaftlicher, unbirrbarer, wahrhaft gesinnungstreuer Vorkämpfer für Freiheit, Gerechtigkeit und Humanität (vgl. die eindrucksvolle Biographie G. Guggenbühls, «Bürgermeister Paul Usteri», 1. Band, Aarau 1924). Am Beispiel Usteris und seiner andern hochgesinnten, aber volksabgewandten Parteifreunde läßt sich besonders eindrücklich erkennen, wie sehr die meisten Aufklärer dem einseitigen «Verfassungsgedanken» verhaftet waren und darüber in weltfremden Doktrinarismus verfallen mußten (unten Anm. 63).

wußt eine einseitige Betrachtungsmethode. Sie rechtfertigt sich aber schon deshalb, weil eine solche Teiluntersuchung bisher noch nie wirklich konsequent durchgeführt wurde, und weil es ferner auf diesem Wege möglich ist, zu nicht ganz unwesentlichen neuen Erkenntnissen oder doch zu genaueren Präzisionen vorzudringen.

Grundlage der helvetischen Staatsordnung war bekanntlich die von Peter Ochs entworfene und nachher durch französischen Machtsspruch korrigierte Verfassungsakte, wie sie am 12. April 1798 in Kraft gesetzt worden war (Akten, 1. Band, S. 567ff.). Und zwar wurde im Rahmen des neuen Einheitsstaates die ganze vollziehende Gewalt, gestützt auf die Idee der Gewaltentrennung, als ein einheitliches Rechtssystem aufgefaßt und nach militärähnlichen Befehls- und Subordinationsprinzipien organisiert. Auf diese Weise konzentrierte sich, nach französischem Vorbild, alle Exekutivmacht im Lande in der Hand der zentralen Staatsregierung: eines fünfköpfigen Direktoriums. Das Direktorium hatte in jedem Kanton einen Präfekten (Regierungsstatthalter) zu ernennen, dieser in jedem Distrikt einen Unterstatthalter, dieser in jeder Gemeinde einen Agenten¹¹ — «alle jederzeit absetzbar, zum gehüfügigen Werkzeug in der Hand des Vorgesetzten bestimmt» (Oechsli, a. a. O., S. 155.).

Innerhalb eines solchen Systems der zentralistischen Befehlsverwaltung kam dem dem Volke zugestandenen Wahlrecht mehr formelle als sachliche Bedeutung zu. Wohl hatten die vom Volk erkorenen Wahlmänner eines jeden Kantons neben den Mitgliedern des Landesparlamentes und des Kantsgerichtes auch die Mitglieder einer fünfköpfigen kantonalen Verwaltungskammer zu ernennen¹². Aber der Sinn dieser Volkswahl wurde durch Artikel 105 der Verfassung in sein Gegenteil verkehrt. Dieser entscheidende Artikel lautete: «Das Vollziehungsdirektorium kann, wenn es dies für nötig findet, die Gerichtshöfe und die Verwaltungskammern absetzen und solche bis zu den künftigen Wahlen ersetzen». Mit andern Worten: wollten die Mitglieder der Verwaltungskammern der Gefahr entgehen, stellenlos zu werden, so

¹¹ Siehe vor allem die Verfassungsartikel 82, 95, 96, 103, 104.

¹² Vgl. die Verfassungsartikel 35, 95, 101.

mußten sie sich notgedrungen allen Anweisungen und Wünschen des Direktoriums und des Präfekten fügen — welch letzterer übrigens zu allem hinzu berechtigt war (Artikel 96); den Verhandlungen der Verwaltungskammer beizuwöhnen und ihren Präsidenten zu bestimmen!

Mit diesen Neuerungen sollte ein Land der administrativen Freiheit, der umfassenden Selbstverwaltung, das bisher nicht einmal Ansätze zu einem besoldeten Beamtenstand gekannt hatte, urplötzlich in eine von oben her geleitete Welt der zentralistischen Beamtenhierarchie und Befehlsverwaltung verwandelt werden. Kein Wunder, wenn sich gegen ein solches unvolkstümliches Experiment sofort Widerspruch erhob. Die Basler Nationalversammlung schlug im März 1798 folgende wichtige Änderungen des Verfassungsentwurfes vor (Akten, 1. Band, S. 588 ff.): der Präfekt solle vom Direktorium aus einem Dreievorschlag der kantonalen Wahlmänner ernannt werden und gehalten sein, seine Unterstatthalter aus den Kantonseinwohnern auszuwählen¹³. Für den omnösen Artikel 105 wurde folgender Gegenvorschlag unterbreitet: « Das Vollziehungsdirektorium kann die Richter und die Verwalter wegen Verletzung der Gesetze, wegen Untreue oder Vernachlässigung ihrer Pflichten anklagen. Der Gesetzgeber wird die Strafgesetze errichten und den gehörigen Richter anweisen ». Allein diese rechtsstaatliche Anregung, den kantonalen Verwaltungsbehörden die nötige Selbständigkeit zu sichern, wurde von den französischen Machthabern schroff abgewiesen und blieb völlig wirkungslos.

Am 10. Mai 1798 erließ das gewählte Vollziehungsdirektorium eine wichtige Instruktion an die von ihm eingesetzten Präfekten (Akten, 1. Band, S. 1060 ff.). Es heißt darin: « Der Präfekt ist untergeordneter Vollzieher der Gesetze; er hat alle Gewalt, denselben Ansehen und Wirksamkeit zu verschaffen »¹⁴. Mit der Zu-erkennung einer solchen militärähnlichen Befehlsgewalt war ihm aber das wichtigste aller administrativen Rechte überbunden: die

¹³ Siehe die Abänderungsvorschläge zu den Verfassungsartikeln 35, 96, 101.

¹⁴ Vgl. Abschnitt 1 der Instruktion.

sogenannte Ermessensfreiheit. Das Leben ist bekanntlich immer komplizierter als die Gesetze; die Entscheidung darüber, ob der einzelne konkrete Fall in Verwaltungssachen gemäß diesem oder jenem Gesetz, gemäß diesem oder jenem Paragraphen zu regeln sei, ist immer wieder eine Frage des Ermessens. Wer über die administrativen Ermessensfragen entscheidet, der allein ist im Besitze wahrer Eigenverantwortung — und es liegt jeweils eine ganz andere Staatsstruktur vor, je nachdem ob die Auslegung der Gesetze im wesentlichen den oberen oder den unteren Verwaltungsbehörden anvertraut ist. Im übrigen wurde die Ermessensfreiheit des helvetischen Präfekten, wie sie aus seiner Befehlsgewalt floß, von der Instruktion noch in anderer Weise untermauert — nämlich durch die ihm zugebilligte Befugnis, alle von der kantonalen Verwaltungskammer ausgehenden Beschlüsse unterschreiben zu müssen¹⁵. Da es ihm freigestellt blieb, die Unterzeichnung aus irgend einem Grunde zu verweigern, so war eine ihm nicht willkürige Verwaltungskammer bei der Regelung eines jeden irgendwie wichtigen Falles praktisch zur Ohnmacht verurteilt.

Diese ganze autoritäre Verwaltungsordnung fand ihre abschließende Gestaltung im Munizipalitätengesetz vom 15. Februar 1799 (Akten, 3. Band, S. 1158ff.). Oechsli hat dieses Gesetzgebungswork 1903 allzu voreilig als «eine erfreuliche Leistung» bezeichnet (a.a.O., S. 199f.)¹⁶. Wohl schuf das neue Gesetz, hierin eine Lücke der Verfassung ausfüllend, Gemeindeversammlungen und Gemeinderäte. Aber die Rechte der Gemeindeversammlung wurden ausdrücklich auf die Kompetenz beschränkt, die Gemeindebeamten zu wählen, ihre Besoldung festzusetzen und Gemeindesteuern zu

¹⁵ Vgl. Abschnitt 9 der Instruktion.

¹⁶ Oechsli und ähnlich schon Hilty («Öffentliche Vorlesungen über die Helvetik», Bern 1878, S. 610 ff.) stellten bei ihrem Urteil einseitig auf die sehr fruchtbare Leitidee des Gemeindegesetzes ab, wonach in jeder Kommune zwei Korporationen nebeneinander zu stellen waren: eine Einwohnergemeinde zur Besorgung der allgemeineren Verwaltungsgeschäfte und eine Ortsbürgergemeinde zur Verwaltung der altangestammten Kommunalgüter. Dieser administrative Dualismus, der eine Versöhnung zwischen den modernen Staatserfordernissen und den traditionellen Besitzrechten ermöglichte, ist bekanntlich von den meisten Kantonen auch nach 1803 beibehalten worden.

bewilligen; wollte sie irgend eine andere Frage auch nur diskutieren, so war der Regierungsagent, der Ammann, damit beauftragt, dies mit allen Mitteln zu verhindern¹⁷. Über die Gemeinderäte, die Munizipalitäten, bestimmte Artikel 81 des Gesetzes: «Sie stehen unter der Oberaufsicht der Verwaltungskammer des Kantons, welche berechtigt ist, ihre Beschlüsse aufzuheben oder abzuändern». Auch hier war es also ins unbeschränkte freie Ermessen der vorgesetzten Behörde, praktisch des Präfekten, gelegt, jeden wichtigen Einzelfall auf autoritärem Wege selber zu regeln, also die Gesetze eigenmächtig auszulegen und damit jede lebendige Selbstverwaltung abzutöten. Denn ohne eine fest gesicherte kommunale Ermessensfreiheit gibt es keine wahrhafte kommunale Selbstverantwortung. Die schweizerische Gemeinde war damit vor die Gefahr gestellt, zur bloßen Scheingemeinde zu werden, in jene Abhängigkeit, in jene Subordinationsstellung hinunterzusinken, wie sie die moderne Gemeinde Frankreichs, Italiens, Deutschlands, Österreichs allenthalben kennzeichnet¹⁸.

Ein derart selbstverwaltungsfeindlicher, die Macht- und Gewaltgläubigkeit fördernder Zentralismus mußte notgedrungen in der ganzen Eidgenossenschaft auf den allgemeinsten Unwillen stoßen. Mit vollem Recht bemerkt Edgar Bonjour (in der «Geschichte der Schweiz», Verlag Schultheß & Co., 2. Band, Zürich 1938, S. 353): «Es haftet hier der Helvetik etwas zutiefst Unscheizerisches an». Naturgemäß richtete sich der Volkshaß vor allem gegen die Verfassung selber, das Fundament der neuen Ordnung. Wie Oechsli es 1903 hervorhob (a. a. O., S. 159): «Selbst die ehemaligen Untertanen standen der Verfassung zum größeren

¹⁷ Vgl. vor allem die Artikel 5, 6, 16, 76, 77, 86 des Gemeindegesetzes. Dazu ferner: Erlaß des Direktoriums vom 17. November 1798 (Akten, 3. Band, S. 578); Vollziehungsverordnung des Direktoriums vom 13. März 1799, Artikel 3, 5, 6 (Akten, 3. Band, S. 1339 f.); Erlaß des Vollziehungs-rates vom 28. Oktober 1800, Artikel 5, 6, 7 (Akten, 6. Band, S. 328 f.). — Außerdem unten Anm. 19.

¹⁸ Siehe mein Buch «Gemeindefreiheit als Rettung Europas, Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung», Zweite stark erweiterte Auflage, Basel 1947. — Dazu als weitere Ergänzung mein Aufsatz «Die schweizerische Gemeinde im alten und im neuen Bunde» (in: «Die Schweiz 1948, Nationales Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft», Baden).

Teil mit Mißtrauen und Abneigung gegenüber... Man fand, daß das ‚helvetische Büchlein‘ nur eine andere Aristokratie und zwar die raffinierteste und kostspieligste von allen einführe, daß die Schweizerfreiheit, die der Stier von Uri gebracht, durch den Ochs von Basel entfremdet worden sei».

Unter solchen Voraussetzungen blieb es der Helvetischen Republik von vornherein versagt, irgendwie volkstümlich zu werden und feste Wurzeln zu schlagen. Während der Kriegswirren von 1799 loderte denn auch überall im Gebirge die Fackel des Aufstands empor¹⁹, und auch nach den neuen Siegen der Franzosen war es nicht zuletzt der tiefe Volkshaß gegen das so wesensfremde Staatssystem, der jede gedeihliche Regierungsarbeit lähmte. Als Ausweg aus dieser unhaltbaren Lage unterbreitete schließlich der Direktor Laharpe dem Parlament am 23. Oktober 1799 ein seltsames, aber denkwürdiges Projekt, das eine Art Einparteienstaat zu begründen suchte (Akten, 5. Band, S. 586 ff.). In jedem Distrikt sollte eine «politische Korporation» entstehen, gebildet aus jenen Bürgern, die freiwillig bereit waren, der Regierung einen unbedingten Gehorsamseid zu schwören; sie allein sollten als helvetische Bürger gelten, Waffen und Munition besitzen und die Gemeinderäte wählen dürfen²⁰. Doch zog das Parlament die allzu jakobinische Vorlage nicht in Beratung, und mit Laharpes Sturz am 8. Januar 1800 war ihr Schicksal vollends besiegt.

Die Geschichtsforscher des 19. Jahrhunderts haben gegenüber dem helvetischen Parlament nicht mit Vorwürfen gekargt. Zum Teil sicherlich zu Unrecht. An geistigem Niveau standen die damaligen Volksvertreter zweifellos tiefer als die unserer modernen Bundesversammlung. Aber einen Vergleich mit den Großräten der

¹⁹ Im Zusammenhang mit diesen Aufständen verfügte das Direktorium am 17. April 1799 (Akten, 4. Band, S. 232), die Präfekten hätten in allen ungehorsamen Gemeinden volle Gewalt, die Gemeinderäte ganz oder teilweise abzusetzen und neue zu ernennen. Von diesem «Säuberungsrecht» machten die Präfekten bis 1802 mehrfach Gebrauch, und die einzigen regulär durchgeföhrten Teilerneuerungswahlen im Mai 1800 (Akten, 5. Band, S. 934) hatten wenig Gegenwirkung, da überall nur ein bis zwei Gemeinderäte auszuwechseln waren. Vgl. unten Anm. 43; ferner Akten, 9. Band, S. 629ff.

²⁰ A. a. O., S. 589 ff., zumal: Titel I (Art. 6, 7, 8, 11, 15), Titel II (Art. 5, 6), Titel III (Art. 9), Titel IV (Art. 2, 5, 11), Titel V (Art. 1).

heutigen Kantone vermögen sie wohl einigermaßen auszuhalten²¹, und in diesen kantonalen Parlamenten wird bekanntlich viel ausgezeichnete und nützliche Arbeit verrichtet. Ferner pflegte man allgemein zu tadeln, das helvetische Parlament habe nach dem Sturze Laharpes kein neues Direktorium mehr bestellt, sondern unter Verletzung der bestehenden Verfassung ein gefährliches Provisorium geschaffen. Wer so urteilt, der übersieht, wie ungeheuer verhaßt die Verfassung von 1798 und das in Verwaltungssachen allmächtige Direktorium beim ganzen Schweizervolke geworden waren. Einzig durch einen solchen Verfassungsbruch konnten die gesetzgebenden Räte hoffen, vielleicht doch noch etwelche moralische Autorität zu erringen bzw. zurückzugewinnen.

Im übrigen war es gerade die vielkritisierte, weil weniger gebildete Mehrheitsgruppe im Parlament, die Partei der Patrioten, die sich redlich abmühte, den Einheitsstaat durch Fortschreiten zu vermehrter Demokratisierung und durch Einführung vermehrter Selbstverwaltungsrechte doch noch irgendwie populär zu machen²². Wenn man schon jemand tadeln will, so verdienten dies in allererster Linie die sogenannten Republikaner, die Rengger, Stapfer, Escher, Usteri, Kuhn, Glayre usw., jene hochgebildeten Idealisten, aber volksabgewandten Doktrinäre, die vor aller Demokratie und Selbstverwaltung tiefen Abscheu hatten, die, von der ausländischen Denkvorstellung des Obrigkeitsstaates beherrscht, sich eine starke Zentralgewalt nur vermittelst einer autoritären Beamtenhierarchie

²¹ Groteske Folgen ergaben sich während der Parlamentsdebatten von 1798—1800 daraus, daß für einzelne ost- und zentralschweizerische Volksvertreter das Schriftdeutsche eine absolute Fremdsprache darstellte. Ein Beispiel bei Guggenbühl (oben Anm. 10), S. 196 f., Anm. 5.

²² Man pflegt die damaligen «Patrioten» (Demokraten, Jakobiner) gerne als «Revolutionäre» zu bezeichnen — und im Gegensatz dazu die damaligen «Republikaner» (Philosophen, Girondisten) als «Reformisten». Stellt man auf die sozialen Ziele der beiden Gruppen und auf die von ihnen angewendeten politischen Methoden ab, so liegt eine solche Begriffsantithese nahe. Vom «Verwaltungsdenken» aus betrachtet, bestehen jedoch gute Gründe, die gewohnten Bezeichnungen eher zu vertauschen und die Patrioten (zum mindesten seit dem Sturz von Ochs und Laharpe) als eine eidgenössisch-demokratische «Reformpartei», hingegen die Republikaner als eine unschweizerisch-autoritäre «Revolutionspartei» aufzufassen.

vergegenwärtigen konnten und völlig ahnungslos waren, wie unvolkstümlich und damit unschweizerisch jedes derartig befehlsmäßig organisierte Verwaltungssystem notwendig bleiben mußte!

«Selbstverwaltung» war, so wollte es die Tragik der Dinge, für die geistigen Führer der helvetischen Revolution identisch mit «Lokalitätsgeist», d. h. mit einem Übel, das ihnen als Hauptursache allen nationalen Unglücks galt²³. In einem Gutachten vom 3. Dezember 1798 argumentierte eine Parlamentskommission folgendermaßen (Akten, 4. Bd., S. 1283): «Die verschiedenen Staatskörper, aus denen vormals die Schweiz zusammengesetzt war, bildeten sich in einem Zeitalter, in welchem der politische Egoismus, oder mit andern Worten der Lokalitätsgeist, auf seine höchste Stufe gestiegen war... Die Politik unserer bisherigen Regenten, die Staatsverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft nährte diesen engherzigen Lokalitätsgeist viel mehr, als daß er mit dem Fortgang der allgemeinen Aufklärung Europens hätte abnehmen und schwinden sollen. Jeder Staatsbürger betrachtete bloß den Ort, wo er verbürgert war, höchstens den Kanton, in welchem dieser lag, als sein Vaterland, die übrigen Bewohner dieses Kantons außer seiner Gemeinde als Stiefbrüder, die Einwohner anderer Kantone gar als Fremde... Kein Zug des Nationalcharakters kann aber unserer neuen Verfassung gefährlicher und nachteiliger sein als eben dieser Kantons- und Lokalgeist».

Wir erkennen: jene volksabgewandten Doktrinäre hatten für die so machtvollen sittlichen, gemeinschaftsbildenden Kräfte, für jene Kräfte der überparteilichen Verantwortungsbereitschaft, wie sie gerade dem Selbstverwaltungsprinzip entspringen, keinerlei

²³ Die korrupten Verhältnisse in den Landsgemeinde-Demokratien des 18. Jahrhunderts bestanden deshalb, weil diese Zwerpstaaten damals berechtigt waren, eigene Außenpolitik zu betreiben und eigene Untertanengebiete auszubeuten; dadurch ergaben sich für das ganze Volk allzu große Verlockungen zu Machtmissbrauch. Gleichzeitig waltete auch in den Untertanenlanden ein Geist der schlimmsten Engherzigkeit vor; denn da die autoritäre Bevormundung durch die «Gnädigen Herren» das Volk entwöhnte, sich mit den kantonalen und nationalen Gesamtangelegenheiten zu befassen, so überbordete folgerichtig überall die regionale und lokale Eigensucht. Man kann jedes Prinzip, auch das heilsamste, durch Übertreibung ad absurdum führen — so auch das Prinzip der Gemeindefreiheit!

Verständnis. Infolgedessen machten sie sich daran, den Nationalcharakter gewaltsam ändern zu wollen, und zogen es vor, den verhaßten Ortsgeist vermittelst des administrativen Befehls- und Machtprinzips auszurotten, statt vorsichtig auf seine Selbstbeschränkung hinzuarbeiten und ihn dadurch in den Dienst des nationalen Ganzen zu stellen²⁴. Im Grunde fehlte den geistigen Führern der Helvetik das Vertrauen zum Volk und damit auch der Wille, die Dinge auf dem Wege der politischen Erziehung allmählich reifen zu lassen. Sicherlich schienen auch die stürmischen Zeiten wenig dazu angetan, einen solchen Reifeprozeß abzuwarten. Aber dieser Entschuldigungsgrund vermag nichts an folgender Tatsache zu ändern: im Vergleich zu dem, was die Helvetik erstrebte, war gerade die alte aristokratische Ordnung ganz unvergleichlich volkstümlicher und damit, im tieferen Sinne des Wortes genommen, auch unvergleichlich demokratischer gewesen!

Die verschiedene Einstellung der beiden Parteigruppen, die die Stützen des neuen Einheitsstaates waren, äußerte sich unter anderem anlässlich einer Debatte vom September 1799 (Akten, 4. Band, S. 1311 ff.). Damals beantragten die Patrioten, die Helvetische Republik inskünftig in 100 kleine Bezirke einzuteilen und diesen übersichtlichen Gemeinschaften vermehrte Selbstverwaltungsrechte zu verleihen. Mit Entrüstung entgegnete darauf der Republikaner Vetsch: «Wird sich nicht jeder Bezirk um seine eigene Achse drehen? Wie werden die Hausherrsscherlein, die Dorfdespoten ihre Rollen bunt und breit spielen! Wird nicht eine hundertköpfige Republik entstehen, die keinen echten Zusammenhang hat?... Bürger, laßt euch bei der Verbesserung der Staatsverfassung nur keinen Schein von Lokalitätsgeist zuschulden kommen!»

²⁴ Was der so gefährlich zerplitterte und erstarnte schweizerische Volkskörper seit 1798 brauchte, das war zweifellos ein zentralistisches Staateslement — aber ein Element, das die lokale und kantonale Selbstverwaltung nicht schädigte, sondern heilsam einschränkte, d. h. ein «Zentralismus» nicht befehlsmäßiger, sondern volkserzieherischer, nicht hierarchischer, sondern subsidiärer Natur. Wie im 19. Jahrhundert diese heilsame Entwicklung (durch den Sieg des volksstaatlichen Prinzips in den Kantonen, des föderalistischen Prinzips im neuen Bundesstaat) triumphierte, habe ich anderswo gezeigt (vgl. oben Anm. 18).

Im Gegensatz dazu meinte der Berner Kaufmann: « Ich stimme mit Überzeugung und mit Freuden für Annahme. Das ist nicht nur auf dem Papier Freiheit und Gleichheit; nein, das ist der erste Eckstein der Freiheit und Gleichheit, auch der Gerechtigkeit, welcher in ganz Helvetien gewiß Liebe und Zutrauen erwecken wird. Denn er ist ganz Helvetien passend und angemessen; in den Bergländern ist es eine unendliche Erleichterung, und in den flachen Ländern ist es ebenso schicklich ». Ähnlich der Luzerner Elmlinger: « Denken wir doch an Wilhelm Tell, an Stauffacher und Winkelried und an die durch sie gestiftete Freiheit und fragen uns, wer anders hat sie beibehalten können als die kleinen Kantone; die großen hingegen haben sie verloren! » So unbeholfen diese beiden Bekenntnisse zur Selbstverwaltungsidee auch formuliert sind, welcher Schweizer wollte heute noch das innere Recht der darin enthaltenen Argumente bestreiten?

Nachdem das helvetische Parlament am 7. Januar 1800 Laharpe gestürzt und das Direktorium aufgelöst hatte, galten seine Anstrengungen vor allem der Ausarbeitung einer neuen Verfassung. Die Senatskommission, die schon seit Monaten mit den Vorarbeiten betraut war, bestand mehrheitlich aus Republikanern, und Paul Usteri, Präsident der Kommission, legte schon am 15. Januar deren Verfassungsentwurf vor (Akten, 5. Band, S. 1318 ff.). Der Entwurf war, vom Standpunkt der Selbstverwaltung und der Demokratie aus bewertet, ein schlechtweg katastrophales Werk. Hatte das Volk gemäß der Verfassung von 1798 immerhin wichtige Wahlrechte ausüben dürfen, so sollte es fortan darauf beschränkt werden, auf je 25 Männer einen « wählbaren Bürger » zu bezeichnen²⁵. Alle eigentlichen Wahlrechte übertrug der Entwurf einem « Landesgeschworenengericht », bestehend aus 45 Mitgliedern, die sich im wesentlichen selber zu ergänzen hatten²⁶. Diese oligarchische Wahlbehörde sollte aus der Unmasse von « wählbaren Bürgern », im ganzen etwa 12 000 Mann, nach freiem Gutdünken die fähigsten Köpfe auslesen und aus ihnen die gesetzgebende und vollziehende Landesbehörde ernennen²⁷; die dergestalt eingesetzte

²⁵ Artikel 5 des Entwurfes.

²⁶ Artikel 24, 25 des Entwurfes.

²⁷ Artikel 27 des Entwurfes.

Regierung sollte hinwiederum die ganze ihr unterstellte Beamtenhierarchie ebenfalls nach freiem Willen der Masse der 12 000 Wählbaren entnehmen²⁸. Es war die wegleitende Grundidee der Republikaner, alle Staatsmacht in der Hand einer Besitzes- und Bildungsaristokratie zu konzentrieren — aus der begreiflichen Sorge heraus, das Volk werde, wenn mitspracheberechtigt, die Segnungen einer von oben her geleiteten Beamtenherrschaft doch nicht richtig zu würdigen wissen!²⁹

Naturgemäß entbrannte über ein Projekt von so antidemokratischem, unschweizerischem Charakter eine leidenschaftliche Diskussion (Akten, 5. Band, S. 1352 ff.). Der Waadtländer Muret verteidigte im Senat den Entwurf mit folgenden Worten: «Nichts ist besser imstande, dem Volke gute Gesetzgeber, Magistrate und Richter zu sichern, als strenge und sorgfältige Auswahl derselben. Ist diese von den Wahlversammlungen zu erwarten? Ich bin weit entfernt, vom Volk in einer Weise sprechen zu wollen, die sich mit der Achtung nicht vertrüge, die ich für dasselbe hege; allein ich kann auch nicht schweigen. Sind alle Teile Helvetiens aufgeklärt genug, um ihren wahren Vorteil einzusehen? Finden sich nicht in jeder Gegend Lokalvorurteile, besondere Interessen und Leidenschaften, die ein geschmeidiger Mann zu nähren weiß, um Stellen zu erlangen? Der Fanatiker, der dem Volke einblässt, die Religion sei in Gefahr, wird er nicht unfehlbar, als Lohn seiner Heuchelei, die ersten Stellen erhalten? Und solche Männer sollen unter den Stellvertretern des Volkes sitzen? Die Einrichtung der

²⁸ Artikel 77, 78, 81, 82, 83, 84 des Entwurfes.

²⁹ Usteri selber argumentierte folgendermaßen (Guggenbühl, a. a. O., S. 215 f.): «Die Fähigkeiten, die Einsichten und Kenntnisse, welche zu den höheren Stellen erforderlich sind, diese kann das Volk, welches diese Eigenschaften selbst nicht besitzt, ebensowenig beurteilen, als der Blinde imstande ist, über die Güte der Gesichtsorgane des Sehenden zu urteilen». Anderseits das drastische Urteil J. Georg Müllers über den Verfassungsentwurf der unitarischen Doktrinäre (a. a. O., S. 218, Anm. 19): «Wenn die Leute nur einmal die hundsf- Idee aufzäben, allen Kantonen die gleiche innere Verfassung aufzudringen, und jedem (mit Verbesserung) die seinige ließen, zur Regierung der gemeineidgenössischen Angelegenheiten aber einen eidgenössischen Rat errichteteten. Aber ihre verfluchten philosophischen Systeme lassen sie nicht zur gesunden Vernunft kommen; sie haben sie wie eine venerische Krankheit angesteckt».

wählbaren Bürger wird dergleichen Fälle unmöglich oder wenigstens seltener machen».

Mit Schärfe geißelte anderseits Senator Cart, ebenfalls ein Waadtländer, die Volksfremdheit und den Bildungsdünkel der Republikaner: «Wir kennen hier keine jener großen Städte. Daher kommt es, daß wir keinen sogenannten Pöbel haben, und daraus erklärt es sich, wie unsere Revolution durch so wenig Ausschweifungen befleckt ward. Die meisten Aktivbürger sind Landbebauern und Eigentümer, somit zur Freiheit und zur Ausübung der daraus fließenden Rechte geeignet. In mehreren unserer Kantone besitzt das Volk dafür Leidenschaft, Gewohnheit und Kenntnisse. Allerorten ist es dazu vorbereitet... Es gibt einen angeborenen Takt, welchen alle nicht durch Sklaverei entarteten Völker, besonders die einfachen Bergvölker, sich erhalten haben.

«Was endlich die Einsichten betrifft — sollten es etwa die der Schulen sein, diejenigen die ein Doktor- oder Professortitel, ein akademischer oder literarischer, ein erträumter Ruf oder Name voraussetzt? Wenn man Newton oder Haller die Apokalypse auslegen sieht, Voltaires Streit mit Fréron, denjenigen Rousseaus mit Hume verfolgt oder vernimmt, wie der berühmte Lavater die Augen eines Blinden bespeit und ihm befiehlt wieder zu sehen, oder mit einer Hexenkünstlerin zu Bette geht, um sich in deren magische Kunst einweihen zu lassen, so wird man mißtrauisch gegen diese Art von Einsichten und fängt an zu zweifeln, ob diese übrigens sehr aufgeklärten, in ihrem Fache sogar einzigen Männer zum Regieren oder auch nur zum Wählen von Regenten besonders fähig gewesen wären.

«Die (vom Volk bestimmten) Wahlmänner werden stets imstande sein, nach persönlicher Kenntnis der Kandidaten und mit vollster Überzeugung zu wählen; ihre Wahlen werden darum immer die besseren sein. Sollten wir uns endlich über die Mittel täuschen können, mit denen man die 45 Geschworenen umgeben und dadurch ihre Wahlen bestimmen wird? Die Weiber, die Kinder, die Vettern und Basen, die Gevattern und Gevatterinnen der 45 werden gewöhnlich den besten Teil ihrer Wahlen vornehmen. Die Ostern von Bern, die Baretli werden wiederkehren; mit einem Wort: das Landesgeschworenengericht wird ein steter Kampfplatz

von Intrigen sein... Wir sitzen auf einem Wagen, der uns unfehlbar zur Sklaverei führt. Ich glaube also die heiligste Pflicht zu erfüllen, indem ich aus allen Kräften das System der wählbaren Bürger verwerfe».

Wie ferner der Gruyérezer Pettolaz richtig hervorhob, war der schweizerische Freiheitsgeist «keine Wirkung der Schriften von Montesquieu, von dem Genfer Philosophen (Rousseau) und denen, die seinen Enthusiasmus und seine Paradoxien teilten, noch der Verfassung der amerikanischen Kolonien, sondern jener Freiheitsliebe, welche auch die untertänigen Schweizer in aller Kraft erhalten hatten, der Abhängigkeit ungeachtet, in der sie sich befanden... Das helvetische Volk hat noch einen Teil jener Sitten, denen seine Väter die Freiheit verdankten. Wer wirklich, und nicht bloß im Studierzimmer, das Volk kennen lernte, weiß, daß sich darunter eine große Zahl kaltblütiger Bürger findet, die durch Nachdenken und Studium des menschlichen Herzens ein gereiftes Urteil besitzen. Ihr Dasein und ihre Talente entgehen dem Auge der Nachbarn und Mitbürger nicht, während das Landesgeschworenengericht sie in ihrer Dunkelheit nie entdecken wird». Noch drastischer meinte der Walliser Augustini: «Sollten die unsterblichen Telle dafür bei Nacht ins Grütli gelaufen sein, daß ihre Nachkommen vier vom Hundert auslesen können? Unser Volk will keine Namenssouveränität. Das helvetische Volk, das nie vergessen wird, daß es als Untertan jahrhundertlang keine Abgaben zahlte, wird auf sparsame Männer achten!»

Das Vertrauen, das die Parteigruppe der Patrioten auf das Schweizervolk setzte, ist nachmals durch unsere moderne demokratische Entwicklung vollauf gerechtfertigt worden. Übrigens wies bei der entscheidenden Abstimmung am 15. Februar 1800 die patriotische Mehrheit des Senates den Entwurf der Kommissionsmehrheit zurück und arbeitete bis zum 5. Juli einen andern Verfassungsentwurf aus (Akten, 5. Band, S. 1305ff.). Die helvetischen Lande sollten darnach in etwa 100 Bezirke und 400 Viertteile gegliedert sein und alle Wahlen, wenn auch auf indirektem Wege, vom Volke ausgehen³⁰. Auch für die Wahl der Präfekten und anderen

³⁰ Artikel 20, 33, 35 des Entwurfs.

Regionalbeamten wurde der lokalen Wählerschaft ein Vorschlagsrecht und damit ein bestimmender Einfluß eingeräumt³¹. Anderseits fehlte den Patrioten doch wieder der Mut, das erstrebte Selbstverwaltungssystem fest zu sichern; denn die regionalen und lokalen Statthalter sollten, obgleich nicht absetzbar, doch wiederum der Befehlsgewalt ihrer Vorgesetzten unterworfen sein³². Im übrigen blieb auch dieses Verfassungsprojekt ein bloßer Entwurf. Die mit ihren eigenen Plänen unterlegenen Republikaner arbeiteten schon längst auf eine Auflösung der gesetzgebenden Räte hin und wurden dabei eifrig von jenem großen Volksteil unterstützt, der den Einheitsstaat in jeder Form ablehnte. So kam es am 8. August 1800 zu jenem Zweiten Staatsstreich, der die allgemein verhaßte 98er Verfassung endlich in aller Form außer Rechtskraft setzte und nur noch das von ihr geschaffene hierarchische Verwaltungssystem, also gleichsam den Rohbau des Staates, fortbestehen ließ.

Das jetzt geschaffene Provisorium begründete für mehr als ein Jahr eine Diktatur der republikanischen Gruppe³³. Sie beherrschte mit stattlichem Mehr die von ihr selbst eingesetzten obersten Landesbehörden, vorab das Regierungskollegium: den Vollziehungsrat. Jetzt hatten die geistigen Führer der helvetischen Revolution freie Hand, um ihre autoritären Verwaltungsideale ungehemmt in die Wirklichkeit umzusetzen. Am Einheitsstaat gedachten sie unbedingt festzuhalten. Wie sehr sie dabei einem lebensfremden Rationalismus huldigten, zeigt etwa eine aus ihren Kreisen stammende Denkschrift von Mitte August 1800 (Akten, 5. Band, S. 1508ff.): «Die politische Einheit ist in der Schweiz nun einmal eingeführt und vorhanden; sobald an die Stelle der bis dahin oft so unweisen und gegen den Geist des Volkes anstoßenden eine vernünftige und weise Anwendung derselben tritt, werden bald ihre Gegner verstummen und alle Herzen ihr ge-

³¹ Artikel 37, 38, 61, 82, 83, 85, 104, 105 des Entwurfs.

³² Artikel 106, 107 des Entwurfs. — Ein echt-dezentralisierter Einheitsstaat englischen Gepräges wäre auf diesem Wege nicht entstanden!

³³ Der harte Ausdruck «Diktatur» ist durchaus angebracht, wie nur schon das Gesetz über das «Verbot politischer Vereine» vom 12. September 1800 (Akten, 6. Band, S. 133 f.) zur Genüge beweist.

wonnen werden». Den Föderalismus lehnten die Republikaner nicht zuletzt deshalb ab, weil er die Alleinherrschaft von Besitz und Bildung nicht zu garantieren vermöge. Oder wie die erwähnte Denkschrift es ausdrückte: «Die ehemals demokratischen Kantone kehren notwendig, sobald der Grundsatz des Föderalismus ausgesprochen ist, zu ihrer reinen Demokratie zurück; die Tendenz zu eben dieser politischen Form ist allenthalben bei dem helvetischen Volke sehr groß, und die Versuche zur reinen Demokratie werden bald in den aristokratischen Kantonen ebenso allgemein als gefährlich werden!»

Die Diktatur der Republikaner ermöglichte es ihnen u. a., die kantonalen Verwaltungskammern von allen politischen Gegnern zu säubern (Akten, 6. Band, S. 468f.). Am 8. Januar 1801 wurde sodann ein neuer Verfassungsentwurf genehmigt, den Minister Rengger ausgearbeitet hatte (Akten, 6. Band, S. 533 ff.). Von allen Verfassungsprojekten der Helvetik war Renggers Entwurf der am meisten zentralistische; er trieb das System der Befehlsverwaltung und der Beamtenhierarchie gleichsam auf die Spitze. Nicht nur sollte das unvolkstümliche System der wählbaren Bürger und des Landesgeschworenengerichts³⁴ von neuem zur Einführung gelangen, nicht nur wurde die Wahl der Gemeinderäte ausschließlich den «Ortsbürgern und Grundbesitzern» zugewiesen³⁵ — zu allem hinzu sollte der vom Präfekten ein- und abzusetzende Ammann erst noch von Amts wegen Mitglied des Gemeinderates sein und in ihm den Vorsitz führen!³⁶ Und so mußten sich schweizerische Staatsmänner — welche Schmach für unser Land — ausgerechnet vom damaligen Diktator Europas belehren lassen (Akten, 6. Band, S. 884): «Ich bin es mir selber schuldig zu erklären, daß ich ein

³⁴ Dessen neuer Name lautete jetzt «Erhaltungssenat»; seine Hauptbefugnis bestand (wie im Projekt Usteris vom 15. Januar 1800) ebenfalls darin, die gesetzgebenden und exekutiven Landesbehörden im wesentlichen selber zu ernennen. Vgl. hierüber im Entwurf vor allem die Artikel 16, 18, 20, 23, 31, 43, 48, 49, 76, 77, 79, 87.

³⁵ Artikel 85 des Entwurfs.

³⁶ Das gleiche hatte schon Usteris Entwurf vom 15. Januar 1800 vorgesehen (dort Artikel 84); doch sollte jetzt der Ammann darüber hinaus sogar die Güterverwaltung der Ortsbürgerschaften präsidieren. Vgl. Artikel 82, 83, 84 des neuen Entwurfs.

so schlechtes Werk niemals gutheißen werde. Was hat diese Verfassung mit der Schweiz zu schaffen? — sie würde ebensogut auf China oder Frankreich oder jedes beliebige Land passen. Es ist eine elende Nachäffung unserer Konstitution... Sollte man glauben, wenn man Ihren Entwurf liest, daß er für ein Gebirgsland bestimmt ist? Der gebirgige Teil der Schweiz ists, der mich interessiert. Ich verabscheue die Idee, seine Einwohner zu Sklaven einer Verfassung zu machen, die für Frankreich zu stark wäre! »³⁷

Mit diesen Worten Bonapartes war dem unverhüllten Zentralismus der Helvetik das Todesurteil gesprochen. Zugleich unterbreitete der Beherrschende Frankreichs den schweizerischen Gesandten ein eigenes Verfassungsprojekt: den berühmten Entwurf von Malmaison. Der Wunsch des allmächtigen Konsuls war so viel wie ein Befehl, und so blieb der provisorischen Regierung Helvetiens nichts anderes übrig, als den Entwurf mit einigen Modifikationen am 29. Mai 1801 gutzuheißen (Akten, 6. Band, S. 933ff.). Das neue Verfassungswerk begründete eine Art bundesstaatlicher Ordnung und schien daher wohl geeignet, Unitarier und Föderalisten zu versöhnen und ihre Zusammenarbeit zu sichern. Allein: während breite Volkskreise größte Genugtuung äußerten, herrschte in den Kreisen der Politiker eine ausgesprochen pessimistische Stimmung vor (Oechsli, a. a. O., S. 328f., 338 f.). Rengger nannte das Projekt eine «konstituierte Anarchie», und Usteri urteilte ähnlich: «Es ist der organisierte Krieg aller Kantone gegen die Zentralregierung, dieser gegen jene und der Kantone untereinander»³⁸. Ähnlich lauteten die Urteile von föderalistischer Seite.

Die schweizerische Geschichtsforschung stimmte bisher über ein, in der Verfassung von Malmaison ein direktes Vorbild des 1848 errichteten Bundesstaates erblicken zu wollen. Oechsli (a. a. O., S. 327f., 333) nannte sie «eine der zweckmäßigsten Verfassungen, welche die Schweiz hätte erhalten können», und urteilte weiter: «Man kann sich im Hinblick auf die Stürme der Folgezeit des Bedauerns nicht erwehren, daß reaktionäre Verbissenheit auf der einen, doktrinäre Verblendung auf der andern Seite ein Werk zum Scheitern gebracht haben, das, wie kein zweites, eine ruhig fort-

³⁷ Über die Ursachen von Napoleons Haltung vgl. unten Anm. 62.

³⁸ Siehe auch Guggenbühl (oben Anm. 10), S. 275 f., 285 f.

schreitende Entwicklung der Schweiz hätte anbahnen können »³⁹. Dieser Meinung wird man bei genauerer Prüfung der Sachlage kaum beipflichten dürfen. Beim kritischen Lesen des Verfassungstextes fällt nämlich sofort eines auf: das damals vorgesehene «Föderativsystem» war in Wirklichkeit in die Fesseln einer zentralistischen Befehlsverwaltung geschlagen und damit von oben her aufgebaut — nicht von unten her, wie es das Wesen eines wahren, unverfälschten Bundesstaates verlangt. Als eine Hauptbefugnis wurde der Zentralgewalt «die allgemeine Oberpolizei» zugewiesen⁴⁰, d.h. eine äußerst dehbare Kompetenz, die sich nach Belieben interpretieren ließ, dem obrigkeitlichen freien Ermessen weitesten Spielraum gab und zu allem hinzu in jedem Kanton von einem mit Befehlsgewalt ausgestatteten Regierungspräfekten zu handhaben war!⁴¹ Darüber hinaus war der Zentralgewalt, das sei nur nebenbei erwähnt, erst noch «die einförmige Verwaltung der bürgerlichen und peinlichen Gerichtsbarkeit» überbunden⁴² — eine Aufgabe, welche sogar unser moderner Bundesstaat erst im 20. Jahrhundert, und auch da unter Wahrung einer ausgedehnten kantonalen Eigenverantwortung im Prozeßwesen, an die Hand genommen hat.

³⁹ Gleicher Meinung war auch Johannes Dierauer, der in seiner «Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft» (5. Band, Gotha 1917, S. 107) über das Projekt von Malmaison behauptete: «Ganz ohne Frage war es in seinen Hauptzügen ein verständiges, lebensfähiges Grundgesetz für die helvetische Republik».

⁴⁰ Artikel 4 a des Entwurfes. — Als gesetzgebende Organe des Gesamtstaates waren zwei Behörden vorgesehen: als weitere Behörde eine «Tagsatzung» von 77 Mitgliedern, als engere und permanente ein «Senat» von 25 Mitgliedern. Die Tagsatzung hatte den Senat und dieser als fünfköpfigen Exekutivausschuß den von einem «Landammann» präsidierten «Kleinen Rat» zu wählen. Die Entwürfe vom Oktober 1801, Februar und Mai 1802 behielten diese Struktur der Zentralorgane in den Grundzügen bei.

⁴¹ Artikel 43 des Entwurfes. — Oechsli besaß gleichsam von vornherein wenig Neigung, die Tragweite eines Präfektensystems kritisch zu würdigen. Er bemerkte über die Verfassung von Malmaison: «In den Kantonstatthaltern gewährte sie der Zentralregierung ein Organ, das unserer heutigen Bundesregierung völlig abgeht» — und man spürt aus diesen Worten deutlich ein Bedauern heraus, daß der eidgenössische «Zentralismus» heute immer noch «mangelhafter» entwickelt sei als der im Jahre 1801 vorgeschlagene!

⁴² Artikel 4 d des Entwurfes.

Ein solches Ineinandergreifen zweier grundverschiedener Ordnungsprinzipien, einer nationalen Befehlsverwaltung und einer kantonalen Selbstverwaltung, mußte notwendig auf allen Seiten das Bedürfnis nach näheren Präzisionen wachrufen. Die provisorische Zentralregierung ließ deshalb kantonale Tagsatzungen wählen; diese hatten die Kantonsverfassung auszuarbeiten und Delegierte zu einer verfassungsgebenden helvetischen Tagsatzung zu bestimmen. Die herrschenden Einheitsfreunde ließen die Wahl durch die amtenden Gemeinderäte vollziehen; deren große Mehrheit war schon beim Umschwung von 1798 eingesetzt worden und daher unitarisch gesinnt⁴³. Doch standen die Verhandlungen der so bestellten Allgemeinen helvetischen Tagsatzung von vornherein unter keinem günstigen Stern. Der Berichterstatter ihrer Verfassungskommission mußte am 25. September 1801 feststellen (Akten, 7. Band, S. 573ff.): « Das Projekt⁴⁴ wurde beinahe in allen Kantonen mit Vergnügen aufgenommen. Das Zauberwort Kanton wurde mit neuem Glanz zum Vorschein gebracht. Von allen Seiten erhob sich nun ein Geschrei für die alte Unabhängigkeit der Kantone ... Indem sich die Kälte gegen das Ganze vermehrt, wird mit desto größerer Ängstlichkeit für die künftige eigene Haushaltung gesorgt. Das Leben der provisorischen Regierung ist nur noch das Leben eines Soldaten, der Wache steht und eigentlich ohne weitere Handlung ist! »

Am 25. Oktober 1801 ging aus den Beratungen ein neuer Verfassungsentwurf hervor (Akten, 7. Band, S. 592 ff.). Er beruhte zwar auf dem Projekt von Malmaison, betraute aber über dieses hinaus die Zentralgewalt mit dem Recht, gesetzliche Vorschriften über das kantonale Schulwesen zu erlassen⁴⁵ und letztinstanzlich alle strittigen Administrationsfälle zu entscheiden⁴⁶. Dergestalt

⁴³ Mit in Betracht zu ziehen sind ferner die von den Präfekten seit 1799 wiederholt vorgenommenen «Säuberungen» der Gemeinderäte von regierungsfeindlichen Mitgliedern (oben Anm. 19). Welchen Umfang diese Zwangsumbesetzungen hatten, wäre einer eingehenden Untersuchung wert; denn Stricklers «Actensammlung» enthält nur jene relativ wenigen Fälle, in denen an die Landesregierung rekuriert wurde.

⁴⁴ Gemeint ist: Das Projekt von Malmaison.

⁴⁵ Artikel 17 des Entwurfs.

⁴⁶ Artikel 69 des Entwurfs. — Es heißt darin: «Die oberste Verwal-

würde alle wirkliche Ermessensfreiheit in die Hand der Landesregierung gelegt, und es hatte daher nicht mehr allzuviel zu bedeuten, wenn man anderseits den Kantonen das neue Recht zugestand, an der Ernennung der Präfekten mitzuwirken und hierzu einen Fünfervorschlag zu unterbreiten⁴⁷. Aber schon allein dieses Zugeständnis weckte bei den unentwegten Zentralisten Erbitterung; Rengger, Kuhn und Schmid lehnten es deshalb ab, in die neuen Zentralbehörden einzutreten (Akten, 7. Band, S. 621ff.). Schon vorher hatten die föderalistischen Mitglieder der Tagsatzung ihren Rücktritt erklärt, «weil man die Kantonsregierungen zu tief unter die Zentralgewalt herabwürdigt» (Akten, 7. Band, S. 588ff.). So war im Grunde nur ein Scheinkompromißwerk entstanden, zu dem sich überhaupt niemand freudig bekennen wollte!

Die Zerfahrenheit im Lager der Unitarier begünstigte nunmehr die Auslösung eines föderalistischen Staatsstreichs, der am 27. Oktober 1801 in Szene ging. Unter dem Beifall der großen Volksmehrheit und mit aktiver französischer Unterstützung⁴⁸ ergriff eine neue provisorische Regierung, die mehrheitlich aus Föderalisten zusammengesetzt war, die politische Macht; Aloys von Reding wurde zum «schweizerischen Landammann» auserkoren. Am 27. Februar 1802 hatten die jetzt herrschenden Föderalisten ihrerseits einen (und zwar von David von Wyss redigierten)

tungsbehörde jedes Kantons entscheidet ferner in strittigen Administrationsfällen, und zwar gemeinschaftlich mit dem Regierungsstatthalter und unter Vorbehalt der allfälligen Weiterziehung vor die gemeinsame Regierung, über Gegenstände, die in den Attributen dieser letzteren liegen». Bei dem dehnbaren Charakter der von der Landesgesetzgebung zu regelnden «allgemeinen Oberpolizei» und der sich daraus ergebenden Überfülle an rechtlichen Zweifelsfällen hätte ein solches Rekursrecht an die Zentralregierung jede kantonale Eigenverantwortung und Selbstverwaltung allmählich ersticken müssen.

⁴⁷ Artikel 59 und 66 des Entwurfes. — Weil von den Gemeinderäten gewählt, saßen in der verfassungsgebenden Tagsatzung relativ viele «Patrioten», d. h. demokratisch gesinnte Unitarier (oben Anm. 22); sie waren es, die ein kantonales Vorschlagsrecht für die Ernennung der Präfekten durchsetzten.

⁴⁸ Bonaparte war vor allem deshalb verärgert, weil die Allgemeine Tagsatzung das von ihm verlangte Wallis als integralen Bestandteil der Helvetischen Republik erklärt hatte.

helvetischen Verfassungsentwurf fertiggestellt (Akten, 7. Band, S. 1043ff.). Auch er knüpfte, wie nach der Lage der Dinge nicht anders möglich, ans Malmaisoner Projekt an, modifizierte es allerdings im Sinne einer Stärkung der Kantongewalt. 1878 hielt der junge Carl Hilty, damals selber noch überaus zentralistisch gesinnt, in seinen «Öffentlichen Vorlesungen über die Helvetik» (S. 430) dafür, der Redingsche Entwurf sei «der am wenigsten gelungene vielleicht von allen helvetischen Verfassungsversuchen» gewesen. Ist das richtig? In seinen späteren Lebensjahren hätte der große Berner Jurist, dafür spricht vieles, sich ein so voreiliges und ungerechtes Urteil wohl kaum mehr zu eigen gemacht!

Bei genauerer Prüfung der Sachlage erweist sich nämlich das föderalistische Verfassungsprojekt vom 27. Februar 1802 als dasjenige, das von allen helvetischen Entwürfen der Bundesverfassung von 1848 innerlich weitaus am nächsten steht. Der so dehbare Begriff «allgemeines und höheres Polizeiwesen», wofür die Zentralgewalt zuständig blieb, wurde genau umschrieben und begrenzt⁴⁹ und erst noch beigefügt: «Über alle diese Gegenstände aber kann die Zentralregierung nur Pläne und allgemeine Verordnungen auf verfassungsmäßige Genehmigung der Kantone hin entwerfen, denen alsdann die Ausführung obliegt⁵⁰... Die obersten Kantonsbehörden sind zur Vollziehung der allgemeinen Gesetze der Republik unter ihrer Verantwortlichkeit verpflichtet»⁵¹. Eine solche Ordnung, die von unten her aufbaute, die die Exekution der Landesgesetze den Kantonen anvertraute, also dem Selbstverwaltungsbereiche überband, bedurfte der Präfekten nicht mehr⁵²;

⁴⁹ Darunter sollten nur inbegriffen sein: «a) Der Straßen- und Brückenbau und gemeinnützige Kanäle, b) das Sanitätswesen, c) die Sicherheits- und Kriminalpolizei, d) die Handwerks- und Gewerbspolizei, e) das Zollwesen».

⁵⁰ Artikel 11 (§ 3) des Entwurfs.

⁵¹ Artikel 45 des Entwurfs.

⁵² Der zweite Satz von Artikel 45 begnügte sich, um den Richtlinien von Malmaison formell nachzukommen, bezeichnenderweise mit der Bestimmung: «Die Zentralregierung wird ihre besonderen Aufträge an eine aus den obersten Kantonsbehörden eigens gewählte Magistratsperson gelangen und, im Fall sie nicht befolgt würden, unmittelbar vollziehen lassen. Zur Auswahl jener Magistratsperson werden der Zentralregierung die obersten Kantonalbehörden ihren Präsidenten nebst zwei Mitgliedern vorschlagen».

damit war das der Schweiz so wesensfremde System der zentralistischen Befehlsverwaltung und Beamtenhierarchie aufgegeben — ganz im Sinne und Geiste unserer modernen bundesstaatlichen Ordnung! Ebenso sollte die Zentralgewalt, was das Erziehungs-wesen anbelangt, sich nur mit einer «Oberaufsicht», ausgeübt «durch das Mittel der obersten Kantonsbehörden», zu begnügen haben⁵³.

Und doch — hier wäre das Wort «leider» eher am Platze — erwies sich bald auch dieses höchst konstruktive, aus dem schweizerischen Staatsgedanken herausentwickelte Verfassungswerk als eine Totgeburt. Noch mehr als die unitarische erman-gelte nämlich die föderalistische Partei der inneren Einheit. In den alten Länderkantonen bekannten sich ihre Anhänger ge-schlossen zur demokratischen, in den Städtekantonen dagegen zu-meist zur aristokratischen Staatsform. Die Regierung mußte beiden Strömungen Rechnung tragen. Dabei verfiel sie auf den unglück-lichen Ausweg, ihrerseits auf das System der «wählbaren Bürger» zurückzugreifen, die kantonalen Verfassungskommissionen von oben her zu ernennen und so die Kantone im Interesse der föderalisti-schen Partei gleichzuschalten (Akten, 7. Band, S. 1036ff.). Damit wurden zahlreiche Bauern des Mittellandes, die sich der Vormund-schaft durch die Städter entwachsen fühlten, wieder den Unitariern zugetrieben. Als Beispiel für diese Volksreaktion sei hier der von den meisten «Wählbaren» des Bezirkes Sempach ein-gereichte Protest zitiert (Akten, 7. Band, S. 1140): «Unter allen Rechten eines freien Mannes ist dem Schweizervolk unstreitig jenes das heiligste, welches demselben die Wahl der Beamten der Republik überläßt. Von dieser Wahrheit ist jeder echte Schwei-zer lebhaft durchdrungen, und solange man in der Ausübung desselben ihn beschränkt, wird er sich niemals für frei halten...»

Da die Befugnisse der Zentralgewalt streng legitimiert waren und sich zu-dem nur auf «Pläne und allgemeine Verordnungen», nicht aber auf die Regelung der konkreten Einzelfälle selber erstreckten, so mußte es praktisch ziemlich aufs gleiche herauskommen, ob die Bundesaufträge (wie es heute der Fall ist) von der gesamten Kantonsregierung oder von einem von ihr bestimmten Einzelmitglied entgegengenommen und vollzogen wurden.

⁵³ Artikel 11 (§ 9) des Entwurfes.

Einem jeden, der nur einen Funken Vernunft besitzt, muß es einleuchten, daß man dem Volke nur einen blauen Dunst vor die Augen macht, und daß die gegenwärtige Regierung sich dadurch verewigen kann!»

Solche und andere Fehler der föderalistischen Partei veranlaßten Frankreich⁵⁴, wieder den Unitarien zur Macht zu verhelfen — was vermittelst des Vierten Staatsstreiches vom 17. April 1802 auch ohne Schwierigkeiten gelang. Schon am 30. April hatte die neue unitarische Regierung unter der Führung Renggers den Verfassungsentwurf von Malmaison in ihrem Sinne gründlich umredigiert; am 25. Mai lag das neue Projekt abgeschlossen vor (Akten, 7. Band, S. 1374 ff.). Wohl machte man der föderalistischen Volksströmung einige Zugeständnisse; so sollte sich z. B. die Rechtsvereinheitlichung bloß auf die Bereiche des Straf- und Handelsrechtes beschränken⁵⁵. Dafür aber übertrugen die Republikaner ihre alte Lieblingsidee eines sich selbst ergänzenden Wahlkollegiums einfach auf die kantonale Sphäre. Zu diesem Zwecke schuf die Verfassung in allen Kantonen besondere Wahlkorps, bestehend aus lebenslänglich ernannten Mitgliedern. Diese Wahlkorps hatten aus der Unmasse von «wählbaren Bürgern» die kantonalen Vertreter im nationalen Parlament auszulesen⁵⁶. Ein Zusatzartikel bestimmte 27 namentlich aufgeführte Männer, fast alles Unitarier, zu Mitgliedern des helvetischen Senates und übertrug ihnen die Befugnis, die erste Ernennung aller kantonalen Wahlkorps selber vorzunehmen⁵⁷; deren nachherige Selbstergänzung schien eine weitere Gewähr dafür zu bieten, sämtliche Wahlen in die Landesbehörden ausschließlich nach dem Willen der herrschenden Partei zu lenken, und zwar für alle Zukunft — sogar in jenen Kantonen, in denen die Unitarier eine bedeutungslose Minderheit darstellten!⁵⁸

⁵⁴ Bekanntlich suchte Landammann v. Reding direkte Beziehungen zu Österreich und England aufzunehmen; sodann hatte ehrenhafterweise auch der Verfassungsentwurf vom 27. Februar das von Bonaparte begehrte Wallis von neuem unter der Zahl der Kantone ausdrücklich aufgezählt.

⁵⁵ Verfassungsartikel 68, 69, 70, 71.

⁵⁶ Verfassungsartikel 17; vgl. ferner Akten, 8. Band, S. 941 ff.

⁵⁷ Siehe den Zusatztitel zur Verfassung (Artikel 5).

⁵⁸ Angesichts dieser Tatbestände ist ein verfehlteres Urteil kaum denk-

Zu allem hinzu blieb es auch jetzt ein Hauptanliegen der unitarischen Doktrinäre, die Kantone durch das System der obrigkeitlichen Befehlsverwaltung intensiv zu bevormunden und jeder wahren Selbstverantwortung zu berauben. Das dem Volk verhaßte Wort «Präfekt» wurde in der neuen Verfassung zwar vermieden; doch ermächtigte ihr Artikel 58 die Zentralregierung ausdrücklich zur Einsetzung und Abberufung aller Beamten, die «in den verschiedenen Teilen der Republik» die Gesetze zu vollziehen hätten. Überdies ließ es Artikel 76 sogar vom Einverständnis des Senates abhängen, ob der oberste Gerichtshof Klagen gegen Staatsbeamte jeweils annehmen dürfe oder nicht! Das alles zeigt: mit Hilfe der Einparteienherrschaft und des Beamtenregimentes trachtete man auch jetzt wiederum darnach, die der Form nach beibehaltene Idee des Bundesstaates dem Geiste nach vollkommen zu verfälschen!⁵⁹

Dieses unschweizerische Machwerk wurde im Juni 1802 einer Volksabstimmung unterbreitet; sie ergab neben 90 000 Nein und 170 000 Nichtwählern, die als «stillschweigend Annehmende»

bar, als wie es Dierauer (oben Anm. 39), S. 127 f., über die neue Verfassung fällte: «Sie kam in weitgehendem Maße der Föderalistenpartei entgegen... Das Werk hatte keinen einseitigen Parteicharakter und verdiente eine ernsthafte Probe». In Wirklichkeit beraubte die Verfassung die Föderalisten jeder Aussicht, in den Landesbehörden jemals in nennenswertem Ausmaße und anders als gnadenhalber vertreten zu sein!

⁵⁹ Unsere bisherige Geschichtsforschung neigte dazu, den Unterschied zwischen den beiden Verfassungsentwürfen vom Februar und Mai 1802 zu bagatellisieren (so z. B. Oechsli, a. a. O., S. 369; Dierauer, oben Anm. 58; Guggenbühl, a. a. O., S. 320; H. Dommann in der «Zeitschrift für schweizerische Geschichte», Jahrgang 1923, S. 270). Und doch war die Verfassung vom 25. Mai 1802 dem Geiste nach ein Produkt geradezu des extremsten Zentralismus. Während noch die Entwürfe vom Mai 1801 (Malmaison) und Oktober 1801 nichts Konkretes über die Wahlen zum Landesparlament bestimmten und hierin den Weg zur freien Willensbildung von unten her wenigstens nicht verbauten, erfolgte jetzt die Ernennung aller kantonalen Wahlkorps ausschließlich von oben her: durch Diktat der Zentralregierung! Und in allerschärfstem Gegensatz zum echt-bundesstaatlichen Projekt vom 27. Februar 1802 suchte die Verfassung vom 25. Mai ein immerwährendes unitarisches Einparteienregiment, also eine bloße schein-bundesstaatliche Ordnung zu schaffen — und sie rückt in dieser Hinsicht in bedenkliche Nähe jenes Scheinföderalismus, wie er sich heute in der Sowjetunion oder in Jugoslawien vorfindet!

gezählt wurden, immerhin 70 000 Ja⁶⁰. Indessen war auch die annehmende Minderheit in keiner Weise eine zuverlässige Stütze der zentralistischen Staatsidee und des in ihr verkörperten Befehls- und Machtprinzips. So baten die Gemeinderäte des luzernischen Bezirkes Altishofen im Juli dringend (Akten, 8. Band, S. 432), die kantonalen Verfassungsräte und Regionalbeamten vom Volke aus wählen zu lassen — mit der Nachbemerkung: «Sollte dem nicht entsprochen werden, so würden wir mit Schmerzen die Annahme der Konstitution bereuen!» Doch auch darüber setzte sich die Regierung hinweg und beschloß am 26. Juli 1802 kurzerhand, die Verfassungskommissionen für alle Kantone selber zu ernennen⁶¹ — womit sie sich offenbar freie Hand für neue Gleichschaltungs-experimente verschaffen wollte.

Jetzt aber, nach dieser Überfülle an Verirrungen, waren die Tage der Helvetik gezählt. Als Napoleon am 30. Juli die französischen Truppen aus der Schweiz zurückzog, da brach sofort ein allgemeiner Volksaufstand aus: der Stecklikrieg. Sein durchschlagender Erfolg bewog den Beherrschter Frankreichs dazu, die Schweiz in Form eines einheitlichen Staatenbundes neu zu konstituieren⁶². Und es war dies wohl auch die einzige zeitgemäße

⁶⁰ Siehe die bezirksweise Zusammenstellung der Abstimmungsergebnisse in den Akten, 8. Band, S. 259 ff.

⁶¹ Akten, 8. Band, S. 428 f. — Die Befürchtungen des Volkes, die Zentralgewalt gedenke das undemokratische Wahlkorpssystem auch zur Bestellung der Kantonsbehörden zu verwenden (S. 430 ff.), dürften kaum unbegründet gewesen sein. Doch machten der Abzug der französischen Truppen, die beginnende Insurrektion der Urkantone und die steigende Unruhe im ganzen Lande das, was an solchen Plänen bestand, undurchführbar und nötigten die herrschenden Doktrinäre zu vermehrter Rücksichtnahme auf die unitarisch gesinnten Demokraten («Patrioten», vgl. oben Anm. 22). Unter diesen Umständen begnügte sich die hart bedrängte Zentralregierung schließlich am 7. August damit (Akten, 8. Band, S. 674 ff., Abschnitt 9), statt «einer eigenen Hierarchie von Beamtungen» in den Kantonen «vorerst» lediglich je einen Präfekten («Stellvertreter») amten lassen zu wollen — «jedoch nur in der Voraussetzung», daß zwecks Vollziehung der zentralen Aufträge die Organisation der Kantonalbehörden «eine hinlängliche Garantie darbiete». Vgl. Akten, 9. Band, S. 629 ff.

⁶² Wiederholt begegnet man der Meinung, Bonaparte habe die Unitarier deshalb fallen gelassen, weil er keine «starke Schweiz» wünschte (so Oechsli,

Lösung. Nach allem, was wir sahen, haben Carl Hilty (a. a. O., S. 410) und Wilhelm Oechsli (a. a. O., S. 328) kaum richtig geurteilt, wenn sie behaupteten, mit der Annahme der Verfassung von Malmaison hätte sich unser Land «einen Umweg von hundert Jahren ersparen können». Überhaupt lassen sich Völker, die vom Geiste der Selbstverwaltung beseelt sind, nicht urplötzlich nach Zweckmäßigkeitserwägungen völlig neue Verfassungszustände aufdrängen. Unserem so überstark konservativen Volksgeiste war es durchaus angemessen, vom lockeren Staatenbündel des Ancien Régime zunächst einmal zum fester gefügten Staatenbund vorwärtszuschreiten; die weiteren Schritte zu tun, mußte einer späteren Zeit vorbehalten bleiben. Zumal die Demokratisierung der größeren Kantone, wie sie sich 1830/31 vollzog, war eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg der entscheidenden Bundesreform von 1848; denn was anderes als der direkte Volkswille und die direkte Volkseinsicht könnten je einen so komplizierten Organismus lebendig erhalten, wie er sich in der Gestalt eines unverfälschten, von unten her aufgebauten Bundesstaates verkörpert?

Was die von besten Absichten beseelten, aber von ausländischen Denkvorstellungen beherrschten Männer der Helvetik⁶³ mit

S. 297 f.; Guggenbühl, S. 252). Das ist insofern problematisch, als eine dauernde unitarische Partei- und Beamtenherrschaft niemals einen «starken Nationalstaat», sondern immer nur Haß und Chaos erzeugen konnte. Unter einer solchen hierarchisch-kommandostaatlichen Ordnung hätte die altangestammte überparteiliche Vertrauens- und Verantwortungsbereitschaft im schweizerischen Volkskörper andauernd gegen die zunehmende Macht- und Autoritätsgläubigkeit revoltieren müssen; damit aber hätte unser vom Selbstverwaltungsprinzip lebender Volksstaat seinen Daseinssinn und seine Existenzfähigkeit eingebüßt! — Der erste Konsul wünschte zwar eine schwache, aber immerhin lebensfähige Schweiz, die sich für seine Kriege als Söldnerreservoir auswerten ließ. Sehr bezeichnenderweise hintertrieb er 1802 die Bestrebungen der siegreichen Föderalisten, auf dem Boden des Staatenbundes zu einer Zentralisierung des Militärwesens und so zum Maximum der damals praktisch möglichen Kraftkonzentration zu gelangen! (Akten, 9. Band, S. 322 ff.)

⁶³ In aufschlußreicher Weise hebt Emanuel Dejung über den tatkräftigen und charakterfesten Innenminister Albrecht Rengger hervor («Rengger als helvetischer Staatsmann, 1798—1803», Zürcher Diss. 1925, S. 86 f.): «Noch im Jahre 1801 gab er der Ansicht Ausdruck, daß mit der Revolution von

ihrem überstürzten Vorgehen und den unschweizerischen Machtmethoden der Befehlsverwaltung und der Beamtenhierarchie nie hätten schaffen können, einen freiheitlichen und doch starken Nationalstaat, das erwuchs schließlich ganz organisch als eine Frucht des Selbstverwaltungsprinzips, der ihm entstammenden überparteilichen Vertrauens- und Verantwortungsbereitschaft und der ihm wesenseigenen, echt schweizerischen Methode der langsamem Volkserziehung. Ein gnädiges Geschick erlaubte es unserem Lande, auf diesem Wege von unten her, dem Weg der politischen Volkserziehung, allmählich ans Ziel zu kommen und, statt eines zentralistisch-hierarchischen, einen föderativ-subsidiären Verwaltungsaufbau zu errichten, der sich auf ein volksstaatliches «régime judiciaire», umfassende kommunale Ermessensfreiheit und weitgespannte kantonale Souveränität gründet — was im Zusammenwirken von Bürger und Gemeinde, Gemeinde und Kanton, Kanton und Bund dazu nötigt, statt die Anwendung der Gesetze auf den einzelnen Fall kraft sofort zu vollziehender obrigkeitlicher Befehle besorgen zu lassen, sie im wesentlichen der willigen Mitarbeit und Eigenverantwortung der jeweils «untergeordneten» und schwächeren Instanz anzuvertrauen (siehe oben Anm. 18). Und sicher ist ein Blick auf den von 1798—1802 begangenen bösen Irrweg geeignet, uns für die uns nachmals vergönnte eigengesetzliche Entwicklung doppelt dankbar zu stimmen und den tiefen Wahrheitsgehalt des alten Spruches aufs neue zu erkennen: *Dei providentia et confusione hominum Helvetia regitur!*

1798 ein goldenes Zeitalter für die Schweiz gekommen sei. Auch er teilte so die Tragik der Aufklärung, die glaubte, durch eine ideell zwar höher stehende, gedankliche Konstruktion die bisherigen organischen Formen ersetzen zu können». Um so interessanter ist es, daß Rengger nach allen bitteren Enttäuschungen schließlich 1804 zur Meinung kam, «daß Verfassungen sich selbst machen, aber nicht gemacht werden». — An dieser resignierenden Erkenntnis ist so viel richtig: immer wieder droht einseitiges «Verfassungsdenken», ähnlich wie einseitiges «Wirtschaftsdenken», in lebensfremden Doktrinarismus auszumünden. Beide Denkgewohnheiten, wie sie sich vorab von Montesquieu und Marx herleiten, können jeweils nur auf dem Boden einer «ethischen Geschichtsauffassung» (oben Anm. 18) und der aus ihr fließenden Erkenntnis vom «Primat des Verwaltungsdenkens» die nötige Lebensnähe bewahren und sich wahrhaft fruchtbar auswirken!