

<b>Zeitschrift:</b>	Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerische Gesellschaft für Geschichte
<b>Band:</b>	5 (1955)
<b>Heft:</b>	3
<b>Artikel:</b>	Das Problem der Verfassungsgerichtsbarkeit während der Helvetik
<b>Autor:</b>	Rufer, Alfred
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-78645">https://doi.org/10.5169/seals-78645</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:** 16.02.2026

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

# DAS PROBLEM DER VERFASSUNGSGERICHTS-BARKEIT WÄHREND DER HELVETIK

Von ALFRED RUFER

Das auch in der Schweiz aktuelle Problem eines besondern Verfassungsgerichtes hat bereits die helvetische Republik beschäftigt, wie hier dargelegt werden soll. Da die Helvetik diese Idee von der französischen Revolution übernommen hat, so sei vorerst kurz ausgeführt, wie sie im Nachbarland behandelt und schließlich realisiert worden ist.

## I.

Die Institution geht auf die Unterscheidung der Grundgesetzgebung von der gewöhnlichen Gesetzgebung, oder der konstituierenden Gewalt, dem Pouvoir constituant, von den konstituierten Gewalten, den Pouvoirs constitués, zurück.

Der materielle Unterschied zwischen Verfassung und gewöhnlichen Gesetzen war sowohl den naturrechtlichen Denkern Griechenlands als denjenigen der römischen Republik bekannt. Indes war für eine derartige Unterscheidung später weder bei den römischen Imperatoren noch bei den mittelalterlichen Kaisern Raum vorhanden. Sowohl jene als diese beanspruchten vielmehr das absolute uneingeschränkte Recht der Gesetzgebung.

Als am Ausgang des Mittelalters das Reich zerfiel und mehr oder weniger nationale Gemeinwesen und freie Volksstaaten entstanden, lebte die der antiken Rechtsphilosophie entstammende Naturrechtslehre wieder auf und wurde in der Folge weiterent-

wickelt. Der Ursprung des Staates wurde aus dem Willen der Verbandsgenossen abgeleitet und jede Herrschaftsordnung als das Ergebnis eines Vertrages zwischen Volk und Regent nachgewiesen. Die staatliche Fundamentalordnung wurde derart der ausschließlichen Kompetenz des Herrschers entzogen. Er konnte sie somit nicht einseitig aufheben oder abändern, sondern bloß mit Zustimmung der Herrschaftsgenossen.

Speziell die französischen Rechtsgelehrten unterschieden zwischen den Grundgesetzen des Königreiches und den Verordnungen des Königs. Jene standen über diesen und bildeten den fundamentalen Rechtstitel des Herrschers auf die Krone, die er nicht verletzen durfte, ohne seine eigene Souveränität und damit seinen Thron zu gefährden, die folglich nur auf einer allgemeinen Reichsversammlung mit Einwilligung der Stände abgeändert werden sollten.

Der Absolutismus verwarf die Idee des Gesellschaftsvertrages sowie auch die Unterscheidung zwischen Grundgesetzen und gewöhnlichen Gesetzen. Er beanspruchte für den Herrscher die volle, uneingeschränkte Gewalt. Er verdrängte in Frankreich die Generalstände und schränkte auch die Parlamente, die als Wächter über die Fundamentalgesetze die Befugnis hatten, jeden königlichen Akt auf seine formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, immer mehr ein.

Die Revolution von 1789 griff auf das Naturrecht zurück. Sieyès verkündete, daß die Nation alle Gewalt und alle Rechte besitze. Ihr gehöre das Pouvoir constituant, das nach seiner damaligen Definition die revolutionäre Gewalt selber ist, die von jeder Regel und jedem Gesetz befreit ist und einem Wildstrom gleicht, der alles niederreißt, was auf seinem Wege liegt.

Die Konstituante vertrat anfänglich jedoch den Standpunkt, daß das Erbkönigtum notwendig sei, die Nation deshalb mit ihm einen neuen Vertrag abschließen müsse. Nach der Erklärung der Menschenrechte und den Augustdekreten wurde die Vertragsidee jedoch fallen gelassen. Der Begriff der Volkssouveränität setzte sich durch. Das alte Regiment war grundsätzlich zerstört und Frankreich eine konstitutionelle Monarchie geworden. Die These von Sieyès hatte gesiegt.

Immerhin begriff man rasch, daß das Pouvoir constituant geähmt und diszipliniert werden müsse, wenn das Land nicht der Gefahr permanenter Insurrektionen ausgesetzt werden sollte. Man erkannte jedoch auch, daß die Bürger in ihren Rechten geschützt werden müssen gegen Usurpationen, Allmachtsansprüche und despotische Neigungen der Behörden. Wir sehen deshalb schon 1789 die Idee eines Pouvoir modérateur auftauchen, eines politischen Kassationshofes, der die individuellen Rechte gegen willkürliche Verfügungen der Regierung schütze, dessen Kompetenzen sich jedoch nicht auf die der Legislatur ausdehnen sollten.

Bei der Beratung über die Modalitäten der Revision und die Funktion der Revisionsversammlung tauchte im Sommer 1791 erstmals die Idee eines Konventes auf. Nach dem Bericht der Kommission sollte dieser Konvent jedoch lediglich eine Kontrollbehörde sein, d. h. prüfen, ob die konstituierten Gewalten in ihren Schranken geblieben seien, aber an die Verfassung selbst nicht röhren dürfen. Robespierre und Lafayette verfochtene gegenüber der Kommission das unverjährbare Recht der Nation, die Verfassung jederzeit zu revidieren, wenn es ihr gefalle. Die Konstituante pflichtete ihnen grundsätzlich bei, beschloß jedoch, in der Absicht, die Revision möglichst zu erschweren, daß sie erst auf Begehr von drei Legislaturen, also nach zehn Jahren, stattfinden könne. Robespierre wandte sich entschieden gegen diesen Beschuß. Er führte aus, wenn die Berufung des Konventes vom Belieben der Legislation abhänge, so bleibe der Nation kein anderes Mittel als die Insurrektion, um die Verfassung zu verbessern. Er legte dar, daß gemäß dem Beschuß das Pouvoir constituant des Volkes von einer konstituierten Gewalt usurpiert sei; denn diese letztere werde niemals dulden, daß ihre Gewaltmißbräuche von einem Konvent geahndet werden können. Die Bestellung von Repräsentanten, um die Anschläge und Anmaßungen konstituierter Behörden zurückzuweisen, bildet nach Robespierre den höchsten Akt der Volkssouveränität. Könne die Legislative die Berufung des Konventes festsetzen, so sei das Pouvoir constituant der Nation einer konstituierten Gewalt untergeordnet.

Es nützte nichts. Die Konstituante beharrte auf ihrem Beschuß, der in die Verfassung von 1791 aufgenommen wurde.

Diese kennt kein Kontrollorgan. Die Revisionsversammlung vereinigt nicht die Funktion der Verwaltungskontrolle mit jener der Abänderung des Grundgesetzes.

## II.

Aber die Idee eines besondern Kontrollorgans wurde immer wieder erörtert. 1792 befürwortete Kersaint die Errichtung eines Verfassungsgerichtshofes zwischen der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt, als conservateur du pacte social. Condorcet dagegen wollte die Zensur dem Souverän vorbehalten, der sie ausübt in der Form der Initiative und des Referendums. Bei der Beratung der Verfassung von 1793 wurde eine vom Volke zu wählende große nationale Jury vorgeschlagen, die die Bürger gegen alle Unterdrückungen durch die obersten Gewalten schützen sollte. Trotzdem Robespierre sich dafür einsetzte, wurde der Antrag abgelehnt.

Der große Theoretiker der Verfassungskontrolle wurde Sieyès. Er zeigte, daß eine Verfassung in ihrer Anwendung verbürgt und gegen die Gesetzgeber selbst geschützt werden muß. «Eine Staatsverfassung», so sagte er, «ist entweder eine Sammlung verbindlicher Gesetze, oder sie ist nichts; ist sie eine Sammlung von Gesetzen, so fragt man, wo wird der Wächter, wo die obrigkeitliche Person dieser Sammlung sein? Man muß antworten können... Gesetze, sie mögen sein, wie sie wollen, setzen die Möglichkeit ihrer Übertretung mit dem sehr reellen Bedürfnis, ihnen Gehorsam zu verschaffen, voraus.»

Aber Sieyès lehnte den Gedanken ab, die Klagen über Verfassungsverletzungen der gewöhnlichen Gerichtsbarkeit zu übertragen, wie das in den Vereinigten Staaten Amerikas der Fall war, wo die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und Beschlüsse als eine materiell gerichtliche Funktion auch formell den Organen der Gerichtsbarkeit zustand. Die Rechtssprechung darf, nach Sieyès nicht in die Sphäre der Rechtssetzung hinübergreifen. Beides sind konstituierte Gewalten, die ihr Dasein und ihre Zuständigkeit dem Pouvoir constituant verdanken. Da die Verfassung von höherer Natur ist und nicht auf die Stufe des Zivilrechts erniedrigt werden kann, so muß eine höhere Instanz geschaffen werden, um die

Übergriffe des Gesetzgebers zurückzuweisen. Sieyès schlägt darum eine eigene, das Pouvoir constituant repräsentierende selbständige Körperschaft vor, die er konstitutionelle Jury nennt. Er begründete seinen Vorschlag in zwei Reden vom 2. und 18. Thermidor, Jahr III (20. Juli und 5. August 1795).

Die Jury besteht aus 108 Gliedern, die das erste Mal vom Konvent gewählt werden, zu je einem Drittel unter den Abgeordneten des Konventes, der Konstituante und der Legislative. Alljährlich scheidet ein Drittel aus und wird von der Jury selbst ersetzt. Die Jury erhält dreierlei Funktionen. Erstens ist sie ein Kassationsgericht, das verfassungswidrige Beschlüsse aufhebt. Aber sie interveniert erst auf Begehr der gesetzgebenden Räte oder der Minderheit eines jeden von ihnen; doch steht auch einzelnen Bürgern die Anrufung zu. Zweitens ist sie ein Wächter über das Grundgesetz und mit dessen Revision betraut. Aber sie hat nicht das Recht, die Revision selbst durchzuführen. Sie kann sie nur vorschlagen und muß sich dabei an gewisse Fristen halten. Jedes 10. Jahr nach 1800 drückt die Jury ihre Verbesserungsvorschläge und unterbreitet sie der gesetzgebenden Gewalt, die sie vor die Urversammlungen der Aktivbürger bringt. Diese entscheiden mit Ja oder Nein, ob sie der Legislative das Pouvoir constituant für eine gewisse Zeit übertragen wollen oder nicht. Sagen sie Nein, so ist alles für 10 weitere Jahre erledigt. Lautet ihr Entscheid bejahend, so erkennt die Legislative darüber; doch kann sie die Vorschläge der Jury nicht abändern, sondern nur genehmigen oder ablehnen. Die Jury hat also den Schlüssel zur Revision, das Pouvoir constituant selbst gehört den Urversammlungen.

Die Jury erhält noch eine dritte Funktion. Alljährlich wird aus einem Zehntel ihrer Mitglieder ein Tribunal der Menschenrechte gebildet. Es urteilt nach dem natürlichen Gesetz der Billigkeit, das, wie Sieyès sagt, «im Innern der Menschennatur mit dem unauslöschlichen Gefühl des Rechts und des Unrechts eingegraben ist». Diese Abteilung hat den ausschließlichen Auftrag, Aussprüche zu tun, wenn sie darum angegangen wird von den verschiedenen Tribunalen in Fällen, wo diese entweder aus Mangel eines positiven Gesetzes nichts entscheiden oder nach dem bloßen Texte des Gesetzes nur gegen ihr Gewissen urteilen könnten.

Im Plane unseres Theoretikers ist, nebenbei gesagt, das Pouvoir constituant, das 1789 zufolge seiner damaligen Definition allmächtig war, nun wirklich gezähmt, indem es nur mehr die Wahl hat Ja oder Nein zu sagen. Das Volk hat nicht die unbeschränkten Rechte und Gewalten, «die seine Schmeichler ihm beilegten», verkündet Sieyès 1795, und damit verleugnet er seine eigene Auffassung von 1789. Damals handelte es sich für ihn darum, die Herrschaft der Aristokratie zu stürzen, und zu diesem Endzweck war ihm das direkte Eingreifen der souverän erklärten Nation willkommen. 1795 aber ist er ganz für die Legalität und gegen die direkte Aktion des Volkes, weil es jetzt darum geht, die von der Bourgeoisie erlangte Herrschaft auch gegenüber dem Volke zu sichern.

### III.

Im Konvent wurde der Plan eingehend diskutiert. Echasseriaux verteidigte die vorgeschlagene Jury, wollte ihr aber nur die zwei ersten Funktionen übertragen, lehnte sie hingegen, wie alle übrigen Redner, als Tribunal ab. Eine Jury, die sich über die Gesetze hinwegsetzen, nach dem subjektiven Billigkeitsgefühl urteilen könnte, würde zur öffentlichen Kalamität und zur Anarchie führen. Ohne positive Gesetzgebung und ohne eine feste Rechtsprechung sei eine Gesellschaft nicht möglich.

Berlier pflichtete grundsätzlich der Jury bei, wollte ihre Autorität jedoch beschränken auf die Überwachung der Verfassung, ihr also die Initiative für die Revision untersagen und diese dem Rate der Alten vorbehalten. Die übrigen Redner, Louvet, Thibaudeau, La Revellière-Lépeaux, Lesage, lehnten die Jury ganz ab. Eine oberste Körperschaft, die entscheide über Leben und Tod der Bürger, über alle Akte der Gerichte, der Verwaltungsorgane, der obersten Gewalten und über die Verfassung selbst, dabei unverantwortlich wäre, würde die gesellschaftliche Organisation zerstören. In den Gerichten, die vom Kassationshof kontrolliert, in den Verwaltungsbehörden, die von der Exekutive überwacht, im Kassationsgericht und in der Exekutive, die von dem gesetzgebenden Korps beaufsichtigt werden, und in den zwei Sektionen der Gesetzgebung, von denen die eine

nichts vermag, ohne die andere, seien alle Garantien vorhanden für die Bürger. Wenn der Rat der 500, der das Gesetzesvorschlagsrecht habe, eine verfassungswidrige Resolution fasse, so sei der Rat der Alten da, sie zu verwerfen. Die 500 können also nie einen Vorwand haben, sich bei der Jury über den Rat der Alten zu beklagen, da dieser ein absolutes Veto besitze. Der Rat der Alten könne sich auch nicht über einen verfassungswidrigen Beschuß der 500 beschweren, da er ihn ja verwerfen könne. Beide Räte haben also die Möglichkeit Verfassungswidrigkeiten zu verhüten. Dem Direktorium aber verweigere Sieyès das Recht, bei der Jury gegen die Räte zu klagen, obschon es wahrscheinlich dazu am ehesten Grund erhalten könnte. Verfügte es jedoch über dieses Recht, so wäre es zweifelhaft, ob die Jury die Macht und die Kraft hätte, dem Direktorium gegenüber den Räten Recht zu geben. Schließlich wurde auch die Idee bekämpft, daß die Minderheit eines Rates die Befugnis gegen die Mehrheit zu klagen erhalte; so etwas wäre wider alle Grundsätze und hieße die Minderheit zum Gesetzgeber machen. Statt ein bloßer Wächter zu sein, erhielte die Jury eine monströse Macht, die die obersten Gewalten hemmen, ja bevogten würde. Die Jury würde die Verfassung also eher umstürzen als erhalten. Thibaudeau warf auch die Frage auf, qui custodient ipsos custodes? Wer wird die Usurovationen des Wächters ahnden? Darauf gab es keine Antwort.

Indes sahen die Redner auch voraus, daß sogar die stärksten, in der neuen Verfassung aufgestellten Garantien nicht unter allen Umständen Machtmißbräuche und Gewaltstreiche zu verhüten im Stande sein werden, weil die Versuchung dazu in der Natur der Macht und ihrer Träger selbst liege. La Revellière-Lépeaux erblickt das beste Gegenmittel in der Tugend der Bürger, Thibaudeau in der Wachsamkeit des Volkes. Wenn letzterer aber dem Volke, als Quelle aller legitimen Gewalt, theoretisch auch das Recht zuerkennt, die Usurovationen der konstituierten Autoritäten zu überwachen und zu ahnden, so verwirft er trotzdem, im Gegensatz zu Condorcet, den direkten Appell an das Volk, d. h. das Referendum, weil seine Ausübung in einem großen Lande wie Frankreich die Gefahr von Störungen der öffentlichen Ruhe in sich berge.

Das Ergebnis der Diskussion über den Vorschlag von Sieyès war, daß er vom Konvent einmütig abgelehnt wurde.

#### IV.

Durch diesen Mißerfolg in seinem Stolze tief verletzt, wurde Sieyès ein unerbittlicher Gegner der Verfassung von 1795. Er war es denn auch, der vier Jahre später ihren Sturz herbeiführte und die Republik der Militärdiktatur Bonapartes auslieferte.

Er hatte dabei die Naivität zu glauben, daß jetzt die Stunde geschlagen habe, wo er Frankreichs Solon oder Lykurg werden könne. Er täuschte sich. Er wurde sehr bald beiseite gestellt. Zwar setzte sich seine Jury jetzt durch. Sie wurde in der Verfassung des Jahres VIII Erhaltungssenat genannt. Sie unterschied sich dadurch von der von 1795, daß sie von vier Männern des neuen Regimes auf Lebenszeit gewählt wurde und sich selbst ergänzte. Der Senat war befugt, alle Beschlüsse zu vernichten, die ihm als konstitutionswidrig erschienen, die andern jedoch zu bestätigen. Namentlich aber war er jetzt mit Wahlkompetenzen ausgestattet. Er wählte die Gesetzgeber, die Konsuln, die Tribunen, die Kassationsrichter, die Rechnungskommissäre. Der Senat ist höchste Autorität im Staate. Das Pouvoir constituant des Volkes ist nicht nur gebändigt wie 1795, es ist jetzt gänzlich beseitigt. Die Autorität kommt nicht mehr von unten, sondern von oben. Die Institution des Senates ging auch in die zwei folgenden Verfassungen Frankreichs von 1802 und 1804 über. Der Erhaltungssenat, der die Verfassung gegen antikonstitutionelle Beschlüsse verteidigen sollte, wurde dieser Aufgabe jedoch keineswegs gerecht. Er war für Bonaparte ein bloßes Regierungsinstrument, sanktionierte auch antikonstitutionelle Verfügungen und verlieh ihnen einen Schein von Legalität. Er diskreditierte sich dadurch selbst und gleichzeitig ebenfalls die Institution eines Verfassungsgerichtes. Sieyès wurde 1799, im Grunde gegen seinen Willen, zum Totengräber der Freiheit, nachdem er 1789 einer ihrer Gründer gewesen<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Vgl. SIEYÈS, *Polit. Schriften*, 1796, Bd. 2, p. 365—436. — P. BASTID, *Sieyès et sa pensée*, 1939, p. 168ff., 250, 375ff., 416ff. — Bastid hat die beiden Reden vom 2. und 18. Thermidor neu herausgegeben. — Moniteur réimpression, Bd. XXV, p. 475—484, 487—492, 494—495. — E. ZWEIG, *Die Lehre vom Pouvoir constituant*, 1909, namentlich p. 412ff., 597ff. — G. LEFEBVRE, *Les Thermidoriens*, 1946, p. 170ff. — J. BOURDON, *La Constitution*

Leider sollte der Sieyès von 1799 auch in der Schweiz Nachbeter finden. Vorerst sei hier aber noch kurz die Institution des bündnerischen Landtages erwähnt.

## V.

Im Jahre 1794 erhob sich das Bündnervolk, im Gefühl seiner unbeschränkten Souveränität, gegen das aristokratische Regiment, zur Herstellung seiner freien Verfassung. Eine außerordentliche Standesversammlung trat zusammen. Sie stellte die bestehenden Behörden in ihren Verrichtungen ein und übernahm selbst die ganze Staatsverwaltung.

Als Inhaber der obersten Gewalt, als Aufseher und Garant der Landesgesetze beanspruchte das Volk seit jeher das Recht, die Tätigkeit seiner Beauftragten zu untersuchen und letztere zur Verantwortung zu ziehen. Die Standesversammlung von 1794 ernannte einen Ausschuß zur Untersuchung der Übertretungen der Landesgesetze, der Fälschungen, Verdrehungen und Nichtvollziehung der oberherrlichen Willenskundgebungen und der vielen übrigen Mißstände im öffentlichen Leben. Die fehlbaren Geschäftsführer, Amtleute und Privaten wurden einem von den Gemeinden genehmigten Landesgericht zur Bestrafung überwiesen.

Die Hauptaufgabe der Standesversammlung bestand in der Ausarbeitung einer neuen Landesreform. Ohne auf ihren materiellen Inhalt einzutreten, sei hier bloß erwähnt, daß sie die Referendumsdemokratie beibehielt und sich damit begnügte, durch Erläuterung und Ergänzung der alten Grundgesetze und Verschärfung der Strafbestimmungen künftigen Übertretungen vorzubeugen. Immerhin brachte die Reform eine große, von der Geschichte bisher zu wenig gewürdigte Neuerung: Die Institution eines Landtages.

In einem umfangreichen Abschied vom 9. August 1794 ist folgender Vorschlag enthalten: «Zur Sicherung der Freiheit und Verfassung unseres lieben Vaterlandes scheint die gesetzmäßige Bestimmung eines Zeitraumes unumgänglich nötig zu sein, nach dessen Verfluß ein allgemeiner Landtag anzurufen sei, auf welchem alle Mißbräu-

---

de L'an VIII, 1942, p. 60ff. — E. His, *Gesch. des neuern schweiz. Staatsrechtes*, Bd. 1, 1920, p. 172—175. — *Oeuvres de M. Robespierre*, t. VII: Discours, 1952, p. 688ff.

che, Fehler und Übertretungen in Landes- und Standessachen von jedermann angezeigt und jede Vorschläge zum allgemeinen Besten angenommen werden.» Zu diesem, ordentlicherweise alle zehn Jahre stattfindenden Landtag sollten die Gemeinden aus jedem Bund 50 rechtschaffene, vaterländisch gesinnte Männer abordnen. Der Landtag hat eine doppelte Funktion. Er ist erstens Kontrollorgan für die Häupter, Kongresse und Bundestage. Sofern es sich erweist, daß wirkliche Verfassungswidrigkeiten vorgekommen, so bestellt er eine Untersuchungskommission und schlägt den Gemeinden ein Strafgericht zur Aburteilung der Schuldigen vor. Er ist zweitens eine Revisionskammer. Seine Vorschläge unterliegen aber der Sanktion der Gemeinden. Schon durch sein bloßes Dasein in der Verfassung soll er den Behörden zum Bewußtsein bringen, daß ein ihnen übergeordnetes Organ des Landesherrn sie überwachen und zur Rechenschaft ziehen werde.

Es wäre falsch, im Landtag eine bloße Nachahmung des französischen Konventes zu sehen. Er ist vielmehr eine spezifisch bündnerische, sich sinnvoll in die Referendumsdemokratie einfügende Institution. Die Urheber der Reform hatten aus der Praxis der bündnerischen Staatsverwaltung die Einsicht gewonnen, daß das neue Grundgesetz auch nach seiner Annahme durch die Oberherrlichkeit nicht einfach seinem Schicksal überlassen werden dürfe, daß es im Gegenteil geschützt und Übertretungen davon geahndet werden müssen. Die Erfahrung lehrte jedoch auch, daß die Gemeinden die Kontrolle der Verwaltungsbehörden in befriedigender Weise unmittelbar auszuüben nicht imstande waren, es deshalb erforderlich sei, daß sie damit besondere Repräsentanten betrauen.

Ein Landtag trat im November 1797 zusammen, nachdem durch die Schuld der Geschäftsführer das Veltlin verloren gegangen war. Bald folgte auch ein Strafgericht. Da jedoch nach dem Verlust des reichen Veltlins Bündens Selbständigkeit unmöglich geworden, so suchte der Landtag die Rettung im Anschluß an Helvetien.

Der Landtag blieb eine einmalige Erscheinung. In ihm hat das Problem eines körperschaftlich organisierten Wächters der Verfassung außerhalb Frankreichs in Europa erstmals eine praktische Lösung gefunden<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> C. JECKLIN, *Urkunden zur Verfassungsgesch. Graubiündens*, 3. Heft,

## VI.

Die Revolution von 1798 brachte der Schweiz eine Verfassung die auf den Grundsätzen der Freiheit und Rechtsgleichheit beruhte, die repräsentative Demokratie und die Staatseinheit einführte. Die Gewalten waren getrennt. Bei der gesetzgebenden und vollziehenden hatte die Trennung absoluten Charakter, ausgenommen die Finanzen, wo die Exekutive die Initiative besaß. Die Gesetzgebung bestand in zwei Kammern, dem großen Rat und dem Senat; ersterer hatte das Vorschlagsrecht, letzterer die Sanktion. Die Exekutive, das Direktorium, erhielt beträchtliche Kompetenzen. Die Schöpfer der Verfassung, Ochs und das französische Direktorium, fanden mit Recht, daß die politische, soziale und wirtschaftliche Umgestaltung der Schweiz eine tatkräftige Regierung erfordere, die über die notwendigen Mittel verfüge, um sich Gehorsam zu verschaffen. Das Direktorium hatte die Vollziehung der Gesetze, sorgte für innere und äußere Sicherheit, disponierte über die bewaffnete Macht, führte die auswärtige Politik, ernannte die Kantonsstatthalter, den Präsidenten und öffentlichen Ankläger des obersten Gerichtshofes, die Steuerbeamten, beaufsichtigte die untern Gerichtshöfe und kantonalen Verwaltungen, konnte diese sogar absetzen und bis zu den künftigen Wahlen ersetzen.

Indem die Verfassung periodische Wahlen anordnete, die Gewalten trennte und sie zueinander ins Gleichgewicht setzte, wollte sie Kompetenzkonflikten und Übergriffen in die Rechte des Volkes vorbeugen. Aber die vorgesehenen Garantien befriedigten nicht jedermann. Insbesondere die Machtfülle des Direktoriums erregte Bedenken bei einem Volke, das dem Staat gegenüber seit jeher mißtrauisch war, weil er von ihm viel verlangte und ihm wenig gab. Es ist deshalb kein Wunder, daß die Idee eines besondern Verfassungswächters schon im Frühjahr 1798 da und dort auftauchte. So befürwortete Johann Baptista von Tscharner von Chur, der Urheber des bündnerischen Landtages, die Einsetzung eines von den

---

p. 179 f. — M. VALER, *Die Bestrafung der Staatsvergehen in der Republik der drei Bünde*, p. 112ff. — ST. PINÖSCH, *Die außerordentliche Standesversammlung von 1794*, p. 179f. — A. RUFER, *Die Institution des Landtages*, N. Bündn. Zeitung, 6. u. 13. Sept. 1952.

kantonalen Landräten zu ernennenden Tribunates, das 3 Mitglieder in die obersten Behörden delegieren würde, die ihren Beratungen beiwohnen und gegen verfassungswidrige Beschlüsse einschreiten würden<sup>3</sup>. Gegen Ende des Jahres trat ein anonymer Verfasser im «Republikaner» von Escher und Usteri in mehreren Aufsätzen für die Einsetzung eines Sicherheitstribunals ein<sup>4</sup>. Jede kantonale Wahlversammlung sollte in dieses Tribunal ein Mitglied ernennen. Das Gericht entscheidet 1. bei Streitigkeiten zwischen den obersten Gewalten; 2. in Fällen von Eingriffen einer Gewalt in die Macht einer andern, oder wenn eine von ihnen einen Teil ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse an die andere überträgt; 3. bei Klagen über positive oder negative Verletzungen der Verfassung. Wenn eine Gemeinde, Korporation oder auch die Minderheit einer der höchsten Gewalten findet, die Verfassung sei verletzt, so macht sie vorerst der verletzenden Gewalt Vorstellungen. Schafft diese in Zeit eines Monates keine Abhilfe oder rechtfertigt sie sich nicht durch überzeugende Gründe, so gelangt die beschwerende Partei an das Sicherheitstribunal, das nach Anhörung der Parteien urteilt. Das Volk soll mit diesem Tribunal ein Organ erhalten zur Verteidigung seiner Freiheit gegenüber der Machtfülle der Regierungsorgane.

Die Idee tauchte bald auch im Senate auf, anlässlich der Beratungen über die Verfassungsrevision. Ein Mitglied der Revisionskommission, Lüthi von Solothurn, reichte den Vorschlag eines über die Verfassung wachenden Landgeschwornengerichtes ein. Die Kommission unterbreitete ihn mit etlichen Abänderungen am 5. März 1799 dem Senate<sup>5</sup>. Dabei wurde ausgeführt: «Die Idee eines über die Verfassung wachenden Geschwornengerichts hat den größten Männern unserer Zeiten ihr Dasein zu danken; sie hat den denkenden Teil der Nationen, die öffentliche Meinung für sich. Aber noch hat sie nur den Weg der Bücher gemacht; in den Tempel der Gesetzgebung soll sie erst eintreten. — Bürger Repräsentanten! Die Tugend der öffentlichen Beamten ist unstreitig der sicherste

<sup>3</sup> *Gedanken zu einer eidgen. Staatsverfassung.* Hornung 1798. Archiv Tscharner, Chur.

<sup>4</sup> Der Schweiz. Republikaner, 1798, Bd. II, p. 256, 261f., 503f., Bd. III, p. 87f.

<sup>5</sup> *Helvet. Aktensammlung*, Bd. IV, p. 1536—1538.

Wächter der Verfassungen; sie kann alle übrigen entbehrlich machen, gerade wie die Tugend aller Bürger den größten Teil der Gesetze entbehrlich machen kann. Aber der Gesetzgeber darf auf diese Tugend nicht rechnen; er muß durch die Formen, die er festsetzt, jede Abweichung von dem Pfade des Rechtes unmöglich zu machen bemüht sein. Dahin zweckt der Vorschlag, den wir euch tun. Eure Kommission schlägt euch eine neue, zwar beständig in ihren Elementen vorhandene, aber gewiß sehr selten zusammittende und tätige Gewalt vor; wir glauben die wesentlichen Vorteile derselben in den meisten Fällen schon durch die Formen selbst, wodurch wir ihren Zusammentritt erschweren zu wollen scheinen, zu erreichen.»

Nach dem Vorschlag soll das Gericht aus 24 Gliedern bestehen. Diese werden gewählt durch die Wahlversammlungen aus den in den Privatstand zurückgetretenen Gliedern der gesetzgebenden Räte, des Vollziehungsrates und des Obergerichtes. Das Gericht entscheidet über alle ihm angezeigten Verletzungen und Eingriffe in die Verfassung, die in den Handlungen der ersten Gewalten stattfinden. Der öffentliche Ankläger jeder Landschaft kann entweder aus eigener Bewegung oder muß sich auf die ihm von hundert Aktivbürgern gemachte Anzeige verpflichten, die verfassungswidrige Handlung dem Ankläger beim Obergerichte mitzuteilen. Der Ankläger macht davon der Behörde, so den konstitutionswidrigen Schritt begangen haben soll, Anzeige. Sofern binnen Monatsfrist keine Rücknahme erfolgt, so ist er verbunden, die Anzeige, insofern sie die gesetzgebenden Räte oder die Regierung betrifft, dem Obergericht, in Fällen hingegen, wo sie das Obergericht selbst betrifft, den gesetzgebenden Räten mitzuteilen. Im erstern Fall entscheidet das Obergericht, im letztern das gesetzgebende Corps, ob Untersuchung statthaben solle. Hat die eine oder die andere Behörde sich für Untersuchung ausgesprochen, so gibt sie der angeklagten Gewalt amtliche und öffentliche Kenntnis. Erfolgt innerhalb Monatsfrist keine Rücknahme, so wird das Geschwornengericht von der Behörde, die sich für Untersuchung erklärt hat, einberufen. Das Geschwornengericht entscheidet, und die von ihm als verfassungswidrig erklärten Handlungen sind ungültig. Sobald das Gericht gesprochen hat, löst es sich wieder auf.

Der Vorschlag der Senatskommission war eine Nachbildung der von Sieyès 1795 postulierten Verfassungsjury. Die Kommission fühlte jedoch selbst, daß er in der vorgeschlagenen Form kaum realisiert werden könne. Auch erwartete sie vom Senat, daß er ihn verbessern werde. Im Senat fand jedoch keine Diskussion darüber statt. Der Verfassungsplan selbst, der auf eine Schwächung der Regierungsgewalt, eine Reduktion der Mitglieder der Volksvertretung und eine Vereinfachung der Verwaltung abzielte, wurde bald aufgegeben.

Helvetien wurde im Frühjahr 1799 in den zweiten Koalitionskrieg verwickelt. Als Österreicher und Russen durch die Herbstsiege der französischen Verbündeten genötigt worden, Helvetien mit Ausnahme von Schaffhausen und Graubünden wieder zu räumen, befand sich die Republik in einer furchtbaren Lage. Verheerte Gebiete, Stillstand von Industrie und Handel, Arbeitslosigkeit, Not und Elend, Verschärfung der sozialen Gegensätze, Fortdauer der französischen Besetzung, Erschöpfung der öffentlichen Finanzen, Desorganisation der Verwaltung etc. kennzeichnen die damalige Situation.

Die Rettung der Republik, die Herstellung der staatlichen Autorität, die finanzielle Sanierung, die Überwindung der Wirtschaftskrise erforderten eine Konzentration der Kräfte. Statt sich aber zu dem Zweck einträchtig zusammenzuschließen, bekämpften sich die Parteien und Klassen mit wachsender Heftigkeit. Es kam zu leidenschaftlichen, erbitterten Diskussionen in den Räten und zwischen diesen und der Exekutive, zu ständigen Übergriffen der beiden Gewalten. Die Zeitungen widerhallten von den täglichen Angriffen in den Räten gegen das Direktorium. Dieses konnte sich dagegen kaum wehren, da seine Beratungen geheim waren und es keinen Zutritt zu den Räten hatte.

Laharpe, der Führer der Mehrheit im Direktorium, neigte zu revolutionären Mitteln. Von Secrétan und Oberlin unterstützt, wollte er, um die Hände frei zu haben, die Räte vertagen. Die Verfassung schrieb vor, daß das gesetzgebende Corps gehalten sei, seine Sitzungen jedes Jahr mindestens drei Monate lang einzustellen. Nun aber hatten die Räte seit 20 Monaten ununterbrochen getagt. Laharpes Begehr war somit verfassungsmäßig. Während

der Vertagung wollte Laharpe in Zusammenarbeit mit einem von den Räten gewählten Ausschuß regieren, eine bewaffnete Macht aufstellen, eine durchgreifende Reorganisation der Verwaltung vornehmen, sie von allen gegenrevolutionären Elementen säubern und die Finanznot beseitigen durch Zwangsanleihen bei den Städten und städtischen Korporationen und durch Verkauf von National- und Klostergütern. Nach Laharpe sollte die finanzielle Sanierung zur Hauptsache auf Kosten der Städte und des Reichtums erfolgen, das Volk der Bauern und Arbeiter dabei aber geschont werden. Laharpe zielte auf eine zeitlich befristete legale Linksdiktatur hin, die sich stützen würde auf die Feudal- und Industriegegenden der ehemaligen aristokratischen Kantone und Untertanenlande.

Laharpes Pläne stießen auf entschiedenen Widerstand bei der Minderheit des Direktoriums, in den gesetzgebenden Räten und bei den Besitzenden überhaupt. Die vermögliche Klasse, die bereits durch den lauten Ruf der Armen nach Brot und Arbeit geängstigt war und für ihr Eigentum zitterte, war nicht geneigt, die Hauptlast der finanziellen Sanierung zu tragen. Sie machte für die Zerrüttung der Finanzen die Aufhebung der Zehnten verantwortlich und verlangte, im Verein mit den Geistlichen, mit Ungestüm die Wiedereinführung dieser Gefälle, d. h. die Steuerlasten sollten wieder wie ehedem in erster Linie von den Bauern getragen werden.

Die helvetischen Girondisten, die Republikaner, die das aufgeklärte liberale Bürgertum in den Räten vertraten, näherten sich den gemäßigten Elementen der Föderalisten und Altgesinnten, um Laharpe zu stürzen, eine soziale Umwälzung zu verhüten, aber auch die erstarkte Reaktion zu spalten. Sie machten aus dem Vertagungsbegehr Laharpes eine Verschwörung gegen die Volksvertretung und gewannen dadurch die Mehrheit der Räte, namentlich des Senates. Laharpe hatte es unterlassen, die revolutionäre Volkspartei, die in den Räten die Feudal- und Industriegegenden vertrat, für seine Pläne zu gewinnen. Er rechnete auf die Hilfe Bonapartes, der eben Erster Konsul geworden war. Bonaparte jedoch ließ den stolzen Republikaner, der sich den Ansprüchen der Franzosen wie kein zweiter widersetzt hatte, fallen. Die französische Diplomatie und Armee unterstützten vielmehr seine Gegner.

Am 7. Januar 1800 wurde der Antrag auf Absetzung von La-

harpe, Secrétan und Oberlin und auf Auflösung des Direktoriums im großen Rate mit 68 gegen 37, im Senat mit 42 gegen 8 Stimmen angenommen. Tags darauf bestellten die Räte einen provisorischen Vollziehungsausschuß, bestehend aus 4 Republikanern und 3 Altgesinnten. So war die Verfassung doppelt verletzt, und zwar auf Antrieb derjenigen, die bisher am lauesten nach einem Verfassungswächter gerufen hatten. Würde ein solcher, wenn er bestanden hätte, den Staatsstreich verhindert haben? Jedenfalls waren seine Urheber froh, daß kein Kontrollorgan über ihnen stand. Die revolutionäre Volkspartei war aus der Regierung verdrängt. Mit der Eroberung der Exekutive gaben sich die Republikaner nicht zufrieden. Der nächste Schritt sollte darin bestehen, die Partei der Linken aus den Räten zu entfernen. Vorerst versuchten die Republikaner dieses Ziel durch eine Verfassungsrevision zu erreichen.

## VIII.

Der 18. Brumaire in Frankreich, der das Direktorium gestürzt und die Verfassung des Jahres III aufgehoben hatte, verlieh der Revisionsbewegung in Helvetien neue Impulse. Am 12. Dezember 1799 hatte der Senat eine neue Kommission zur Ausarbeitung einer Verfassung ernannt. Am 14. Januar 1800 erklärten die Räte, um den schlimmen Eindruck, den der 7. Januar bei einem Teil des Volkes erzeugt hatte, auszulöschen, daß die Erhaltung und Sicherstellung der Menschenrechte, die Einheit der Republik und das Repräsentativsystem die Grundlagen der künftigen Verfassung bilden werden.

Tags darauf erstattete die Verfassungskommission Bericht. Sie hatte sich in eine Mehrheit und eine Minderheit geteilt. Jene bestand aus Usteri, Lüthi von Solothurn und dem Lemaner Muret, diese aus dem Luzerner Krauer und dem Glarner Kubli.

Paul Usteri verfaßte den Mehrheitsbericht. Im Mittelpunkt seines Planes steht das Landgeschwornengericht, französisch Jury nationale genannt. Das Landgeschwornengericht besteht aus 45 Mitgliedern. Sie bleiben 15 Jahre im Amt, müssen 40jährig, verheiratet oder Witwer sein. Alljährlich treten 3 aus und werden

durch das Landgeschwornengericht selbst ersetzt aus einem dreifachen Vorschlag des Volksausschusses, des Landrates und des Staatsrates. Wer das Gericht das erste Mal bestellen soll, darüber schweigt sich das Projekt aus. Das Gericht hat eine dreifache Funktion: 1. ist es Wahlbehörde; 2. Wächter über die Verfassung; 3. Vermittler, resp. Schiedsrichter zwischen den öffentlichen Gewalten und aufrührerischen Gegenden der Republik.

Das Landgeschwornengericht ist in erster Linie Wahlbehörde. Nach Usteris Plan wählt jede Urversammlung auf 25 Aktivbürger einen wählbaren Bürger; diese Eligiblen heißen wählbare Bürger der Gemeinden. Aus ihnen bestellt die Urversammlung die Friedensrichter und Gemeinderäte. Die wählbaren Bürger der Gemeinden, distriktsweise versammelt, wählen das Bezirksgericht, ein Mitglied des Volksausschusses und die wählbaren Bürger der Republik; auf je 4 wählbare Bürger der Gemeinden kommt ein wählbarer Bürger der Nation. Alle Eligiblen werden alljährlich erneuert. (Nebenbei gesagt, zählte Helvetien damals bei 300 000 Aktivbürger. Das ergibt also 12 000 wählbare Bürger der Gemeinden und 3000 wählbare Bürger der Nation.)

Die Verzeichnisse der Wählbaren werden dem Landgeschwornengericht, dem Landrate und dem Staatsrate eingesandt. Der Landrat vermehrt das Verzeichnis der Wählbaren der Republik durch 2, dem Verzeichnis der wählbaren Bürger der Gemeinden jeder Landschaft entnommene Bürger. (Helvetien sollte in 10 Landschaften eingeteilt werden.)

Das Landgeschwornengericht wählt aus der nationalen Kandidatenliste die Mitglieder des Landrates, des Kassationsgerichtes, der Landschaftsgerichte und die Kommissäre des nationalen Schatzamtes. Dem Volksausschuß macht es einen dreifachen Vorschlag für die jährliche Wahl eines Mitgliedes des Staatsrates. Dieser bildet die Exekutive, bestehend aus 9 Mitgliedern, von denen alljährlich eines austritt. Der Landrat zählt 24 Mitglieder, von denen alljährlich 2 austreten. Er entwirft unter Mitwirkung des Staatsrates die Gesetze, die der Volksausschuß annimmt oder verwirft.

Das Landgeschwornengericht ist zweitens Wächter der Verfassung, spricht also ab über Akte und Verfügungen des Volksaus-

schußes, des Landrates, des Staatsrates und des Kassationsgerichtes, die ihm von einer der genannten Autoritäten als verfassungswidrig angezeigt werden. Es bestätigt dieselben oder hebt sie auf. Es ist auch Anklagegeschworer für die Glieder der obersten Behörden in Fällen persönlicher, entehrende Strafen nach sich ziehender Vergehen; hat es erklärt, daß Anklage stattfindet, so weist es den Angeklagten den ordentlichen Gerichten zu.

Schließlich greift es in Fällen von Aufruhr ein, erkundigt sich über dessen Ursachen und fordert die Aufrührer auf, sich seinem Spruche zu fügen. Tun sie das nicht, so erklärt es die aufrührerische Gegend außer der Verfassung und unterwirft sie der militärischen Gewalt solange, bis es seinen Ausspruch zurücknimmt.

Usteri übernahm das System der Wählbaren und die Institution des mit Wahlkompetenzen ausgestatteten Landgeschwornengerichtes von Sieyès und der französischen Konsularverfassung. Er begründete seinen Vorschlag damit, daß französische und helvetische Erfahrung lehre, daß freie unbeschränkte Volkswahlen kein befriedigendes Resultat geben. Bei der Bildungslosigkeit der Wählermassen, sagte er, sei das Volk höchstens im Stande, den rechtschaffenen Mann vom unrechtschaffenen zu unterscheiden; hingegen sei es unfähig zu beurteilen, ob ein Bürger die für einen Repräsentanten notwendige Bildung, Kenntnis und Erfahrung besitze oder nicht. Usteri will deshalb das Volk von jeder Art Selbst- oder Mitregierung ausschließen. Dessen Rolle soll sich darauf beschränken, seine Vertrauensmänner zu bezeichnen, aus deren Reihen alle öffentlichen Stellen ausnahmslos besetzt werden müssen. Aus der nationalen Kandidatenliste wählt das Landgeschwornengericht die Mitglieder der obersten Behörden der Republik. Mit dieser Wahlmethode vermeinte Usteri, die Ignoranten und Demagogen von den Räten und Gerichten fern zu halten und die Wahl der Einsichtsvollsten und Würdigsten zu sichern. Das Landgeschworenengericht überwacht also nicht nur die obersten Gewalten, es ernennt sie sogar. Es steht an der Spitze des Staatsgebäudes und ist die höchste Autorität in der Republik, die sich selbst ergänzt und niemand verantwortlich ist.

Lüthi hat übrigens ein Vorbild dieser Institution in der Körperschaft der Sechzehner im alten Bern entdeckt, die nicht nur über

die Verfassung und Gesetze wachte und die Zensur ausühte über die Regierung, sondern in ältesten Zeiten die Mitglieder des großen Rates allein wählte, später im Verein mit dem kleinen Rate.

Der Waadtländer Muret, das dritte Mitglied der Kommissionsmehrheit, stellte zum Entwurfe von Usteri und Lüthi verschiedene wichtige Abänderungsanträge. Er wollte nicht zugeben, daß der nicht vom Volke gewählte Landrat wählbare Bürger der Republik schaffen und derart die Wahlen des Volkes vernichten könne. So dann forderte er, daß das Gericht vom Volksausschuß bestellt und von ihm erneuert werde. Er lehnt also die Selbstergänzung als dem Repräsentativsystem zuwider ab, da sie eine neue Oligarchie begründen würde. Das Landgeschwornengericht soll nur aus 40 Mitgliedern bestehen und ihre Amtsdauer auf 10 Jahre beschränkt bleiben; alljährlich sollen 4 austreten. Das Landgeschwornengericht ist nach Muret eine indirekt vom Volk geschaffene und durch das Volk erneuerte, permanente Behörde, die den Auftrag hat, das Gleichgewicht zwischen den Gewalten zu erhalten und dafür zu sorgen, daß die obersten Ämter auf eine ihrer Wichtigkeit entsprechende Weise besetzt werden<sup>6</sup>.

## IX.

Der Bericht der Minderheit, verfaßt von Krauer und Kubli, geht von ganz andern Grundsätzen aus als der der Mehrheit. Er respektiert die Obergewalt des Volkes und will keine Folgerung daraus ziehen, die die bürgerliche und politische Freiheit zerstöre und die Regierung wieder einigen wenigen anvertraue. Krauer und Kubli wollen auch verhüten, daß die Vollziehung aus ihren Schranken trete und sich diktatorische Gewalt aneigne. Sie finden, daß keine der bekannten Verfassungen, am wenigsten die neue französische, zum Vorbild genommen werden könne. Sie befürworten eine Verfassung, die sich soviel als möglich einer reinen Volksregierung nähere. «Der natürliche Richter über die Verfassung ist das Volk in seinen Stellvertretern. Die Gewähr der Konstitution muß

<sup>6</sup> *Helvet. Aktensammlung*, Bd. V, p. 1316—1328. — Neues Helvet. Tagblatt, 1799, Bd. II, p. 487f. 528, 532.

in der Mehrheit der Nation liegen; jede andere Garantie ist entweder unnütz oder gefährlich. Der Gesetzgebung, in welcher die Oberherrschaft des Volkes konzentriert ist, muß ein Mittel zu Gebote stehen, den Regierungsrat ohne Erschütterung unschädlich zu machen, sobald er die Grenzen seiner Gewalt überschreitet. Ein permanentes, beständig dauerndes, über die Konstitution wachendes Geschwornengericht, wie es die Majorität einrichtet, entspricht diesen Forderungen nicht... Das Landgeschwornengericht der Majorität ist die gefährlichste Gewalt, die jemals in einer Republik existiert hat; im Vergleich mit ihm waren die gefürchteten Ephoren zu Sparta und die Tribunen Roms ohnmächtige Dorfgeschworne... Die Minorität glaubt, ein sichereres Mittel gefunden zu haben, um den Eingriffen einer Gewalt in die andere vorzubeugen. Dieses Mittel ist auf die öffentliche Meinung gegründet, die zu jeder Zeit die unparteiischste und unbestechlichste Schiedsrichterin zwischen zwei streitenden Gewalten ist, so wie es ausgemacht ist, daß sich die öffentliche Meinung bei den Gewählten stets vermindert, je weniger unmittelbar die Wahlen derjenigen sind, die das über die Konstitution wachende Geschwornengericht ausmachen. Diese Bemerkung, Bürger Repräsentanten, verdient Ihre Aufmerksamkeit, sowie der Umstand, daß in dem Vorschlag der Minorität die Mitglieder der Konstitutionsschiedsrichter (!) abänderlicher sind als in dem Entwurf der Majorität, und die nötigen Fähigkeiten wird man den Präsidenten der Bezirksgerichte nicht absprechen, wenn man nicht behaupten will, in Helvetien seien, ein paar Dutzend starke Geister ausgenommen, lauter Dummköpfe. — Die Minorität gibt der Erfahrung den Vorzug vor der Stubengelehrsamkeit, der Bescheidenheit vor der Selbstgenügsamkeit; sie hält dafür, die Wahlmänner werden den gesunden Menschenverstand so gut und unparteiischer von der Unvernunft zu unterscheiden wissen als das Landgeschwornengericht der Majorität... Daß das Volk nicht nur die Tugendhaftesten, sondern auch die Einsichtsvollsten zu der höchsten Stufe der Republik zu wählen im Stande sei, dafür muß der öffentliche Unterricht sorgen, der, will's Gott, in der neuen Ordnung der Dinge durch keine Staatslist mehr hintertrieben wird. Der *öffentliche Unterricht* wird für die Güte der Wahlen eine bessere und sicherere Garantie abgeben

als das von der Majorität vorgeschlagene Mittel, welches einer erschlichenen Celebrität und gelehrten Windbeutelei den Zutritt zu den höchsten Ehrenstellen gibt, indes das stille Verdienst entweder nicht oder selten dazu gelangen würde.»

Das im Verfassungsentwurf der Minderheit vorgesehene Landgeschwornengericht besteht aus den jeweiligen Präsidenten aller Bezirksgerichte. Der öffentliche Ankläger eines Bezirkes kann aus eigener Bewegung eine verfassungswidrige Handlung der obersten Gewalten dem ältesten Ankläger in der Republik mitteilen; auf eine Anzeige von 50 Bürgern ist er dazu verpflichtet. Der älteste Ankläger macht davon der betreffenden Behörde Anzeige. Nimmt diese in Monatsfrist den angefochtenen Beschuß nicht zurück, so ist der älteste Ankläger verbunden, die Anzeige an den ältesten Präsidenten eines Bezirksgerichtes weiterzuleiten. Die Präsidenten der Bezirksgerichte treten hierauf in einer vom Regierungssitz wenigstens 8 Stunden entfernten Gemeinde zusammen. Das Gericht fällt seinen Ausspruch und löst sich hernach sofort wieder auf.

Fügen wir bei, daß nach dem Projekt von Krauer und Kubli die 18 Wahlversammlungen der Republik aus ihren Reihen nicht nur die Gesetzgeber, sondern auch je ein Mitglied in die Exekutive wählen<sup>7</sup>.

## X.

Die Diskussion im Senat begann am 3. Februar<sup>8</sup>. Vorerst wurde das System der Wählbaren und das Landgeschwornengericht behandelt. Der Waadtländer Cart eröffnete die Debatte mit einem Angriff auf das Mehrheitsprojekt. Wer soll das Landgeschwornengericht wählen? Das gesetzgebende Corps? Aber sein Dasein wird mit der neuen Verfassung aufhören. Der Volksausschuß? Durch «ein unwissendes, blindes Volk gewählt», wird er selbst nicht sehr hell sehen, also unfähig sein, unter den wählbaren Bürgern 45 Staatsmänner zu finden. Sollten diese aber durch die Exekutive bestellt werden, «so würde ich mich in meinen Mantel hüllen und die Republik, die Sache der Freiheit für verloren ansehen». Das

<sup>7</sup> *Helvet. Aktensammlung*, Bd. V, p. 1329—1340.

<sup>8</sup> Ebenda, p. 1352—1373.

System der wählbaren Bürger ist nach Cart mit den Sitten und der Wohlfahrt des helvetischen Volkes unvereinbar. Das Volk wird fühlen, daß seine Souveränität auf eine Scheinrolle reduziert ist und man ihm neue Ketten schmiedet. Was die von der Mehrheit geforderten Einsichten betreffe, so sage sie nicht, was sie darunter verstehe. Sollen es die Einsichten sein, so die Schulen vermitteln, «diejenigen, die ein Doktor- oder Professorentitel, ein akademischer oder literarischer, ein erträumter Ruf oder Name voraussetzt? Wenn man Newton oder einen 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». Aber selbst wenn die 45 die Wissenschaft in vollkommenstem Grade besäßen und ihre Absichten so rein wie die der Engel wären, so behauptete er, daß sie auch in diesem Falle weniger geschickt wären als die Wahlmänner, gute Wahlen zu treffen. Denn dazu müsse man die Personen entweder persönlich oder doch durch ihren Ruf kennen. Das Landgeschworenengericht könne nicht alle Eligiblen kennen, sondern viele bloß nach ihrem Ruf, der ein zweifelhaftes Kriterium sei. Die Weiber, Vettern, Basen, Gevatter und Gevatterinnen der 45 werden also mitwählen, wie im alten Bern, und das Gericht wird ein Kampfplatz der Intrigen sein. «Und diesem könntet ihr die Schicksale einer schwachen, neugebornen Republik preisgeben?» — Denke er jedoch an die Rechte des Gerichtes, so schaudere ihm vor den Gefahren. Erstens erneuere es sich durch sich selbst. Das Vorschlagsrecht der 3 andern Gewalten sei eine wahre Taschenspielerei, eine Mummerei. «Wenn ihr bedenkt, daß der Volksausschuß, durch Dummköpfe gewählt, bald auch als solcher behandelt werden und nichts sein wird; wenn ihr bedenkt, daß das allmächtige Geschwornengericht unmittelbar den Landrat und mittelbar den Staatsrat wählt, so werdet ihr leicht einsehen, daß diese *von ihm*

*geschaffenen* und von ihm abhangenden Magistrate nie einen andern Willen als den des Geschwornengerichtes haben können, so daß dasselbe in der Tat sich durch sich selbst erneuern und ersetzen wird.» Dadurch schaffe man die Grundlage, der alle Oligarchien der Schweiz ihre Existenz verdankten und die das Volk in zwei Klassen teilte: Patrizier und Heloten, Herren und Sklaven. Cart schloß, müßte er wählen zwischen der Regierung des Großtürken und derjenigen Usteris, so würde er nicht anstehen, sich für erstere zu entscheiden.

Muret verteidigte seinen Vorschlag. Wenn der Landrat, der nicht vom Volke gewählt wird, wählbare Bürger der Republik schaffen und die Wahlen des Volkes für die wichtigsten Staatsämter vernichten könnte, so würde er die Besorgnisse der Gegenpartei teilen. Und wenn das Landgeschwornengericht seine Vollmacht anderswoher als vom Volke erhalten und sich selbst erneuern sollte, so gäbe er diese Anstalt auf, weil die Nachteile die Vorteile davon überwiegen würden. Wenn aber die Masse des Volkes alljährlich die Kandidaten für alle Staatsämter bezeichnet und das vom Volke geschaffene und durch das Volk erneuerte Landgeschwornengericht dazu ausersehen ist, das Gleichgewicht zwischen den Gewalten zu erhalten und auf eine ihrer Wichtigkeit angemessene Weise die obren Ämter zu besetzen, so frage er sich, ob das volkswidrige, freiheitswidrige Grundsätze seien. — «Ich sehe also in den wählbaren Bürgern aus dem Volk und durch das Volk bezeichnete Bürger für die Staatsämter. Ich sehe in der Jury nationale eine vom Volk gewählte Behörde, die durch Volkswillen erneuert wird; in der ersten Ernennung der neuen Beamten endlich (sehe ich) keinerlei Verkürzung der dem Volke zustehenden Wahlrechte. — Den höchsten Grad der Vollkommenheit würde diejenige Verfassung erhalten, die dem Wahlrecht des Volkes die größte Ausdehnung und für die Güte der Wahlen die größte Sicherheit gäbe.» — Nach dem Redner ist es ein großer Gedanke, daß alle Behörden aus der Klasse der vom Volke bestellten Kandidaten genommen werden sollen. Das Volk wählt unmittelbar seine Gemeinderäte und Friedensrichter. Die Versammlungen der Wählbaren der Distrikte bestellen die Bezirksrichter und den Volksausschuß. Und dieser endlich ernennt eine nationale Wahlversammlung, die die obersten Beamten der

Republik bezeichnet. Muret findet, daß sein System für eine sorgfältigere Auswahl der Volksvertreter bürge als Krauers System der 18 Wahlversammlungen. Er schließt hier eine Kritik der bisherigen Wahlen an. Nicht alle Teile Helvetiens seien aufgeklärt genug, um ihren wahren Vorteil zu erkennen und ihr Vertrauen nicht Schmeichlern zu geben. Überall seien Lokalvorurteile, Sonderinteressen und Leidenschaften im Spiele, die ein geschmeidiger Mann zu nähren wisse. Der Fanatiker, der dem Volke einbläst, die Religion sei in Gefahr, der sich als tapferer Streiter gegen diese vermeintliche Gefahr anpreist, erhalte als Lohn seiner Heuchelei leicht die erste Stelle.

Ein Landgeschwornengericht nach seinem Vorschlage könne nicht volkswidrig und gefährlich werden. Jedermann fühle die Notwendigkeit einer höchsten Behörde zur Erhaltung des Gleichgewichtes zwischen den verschiedenen Gewalten. Eine solche Institution sei unerlässlich, wie das Beispiel aller neuen Republiken erweise, die infolge Eingriffen einer Gewalt in die Rechte der andern heftige Erschütterungen erlitten hätten. Ob in der helvetischen Republik, fragt der Redner, ein wahres Gleichgewicht zwischen den Gewalten auch nur einen einzigen Tag bestanden, oder ob nicht vielmehr ein steter Kampf zwischen ihnen stattgefunden habe, der nur mit dem Sturze der einen durch die andere enden konnte. Die Minderheit anerkenne die Notwendigkeit eines Wächters so gut wie die Mehrheit; doch finde sie diesen Regulator in einer Versammlung der Präsidenten der Bezirksgerichte und erteile auch dem gesetzgebenden Corps das Recht verfassungswidrige Akte der Vollziehung zu vernichten. Muret fragt, ob das nicht zur Anarchie führen werde, wenn zwei Gewalten dieses Vernichtungsrecht erhalten, sowie zur Vermischung der Gewalten und zur Zerstörung des Gleichgewichtes, das man bewahren wolle. Würden übrigens die Gerichtspräsidenten so leicht zusammentreten können und im Stande sein, eine Gewalt, die über die staatlichen Machtmittel verfügt, zur Ordnung zurückzuführen? Muret findet nichts als Schwäche, Unordnung und Anarchie im Vorschlag der Minderheit. Die Mehrheit dagegen will eine permanente Behörde, die stark und fähig sei, den Mißbräuchen zu steuern, die auch selbständig sei, keiner bestehenden Gewalt angehöre, vielmehr über allen stehe, die kein eigenes Interesse habe, da ihre Mitglieder

nach ihrem Ausscheiden in keine andere Körperschaft eintreten dürfen.

Der Freiburger Pettolaz fand das System der Wählbaren unvereinbar mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit. Entweder seien alle Aktivbürger wählbar oder nicht. Sind sie wählbar, so wird keine Gewalt die Wahl einschränken, sind sie es nicht, so kann man nicht von Demokratie reden. Wo eine Bürgerklasse ausschließlich zu den Ämtern gelangen kann, da ist Aristokratie. Man sage, das Volk wähle schlecht und es müsse wirklich schlecht gewählt haben, wenn Stellvertreter es selbst sagen; doch habe er, fügt Pettolaz maliziös bei, bisher nur einen einzigen gefunden, der dieses Urteil auf sich selbst bezogen habe. Und haben diejenigen, die sich für die besten Stellvertreter halten, sich stets nur durch das, was die Wohlfahrt des Volkes erfordert, haben sie sich nicht auch durch persönliche Leidenschaften leiten lassen? Sind die Wahlen, die die Behörden getroffen haben, mit mehr Weisheit und Überlegung getroffen worden als die des Volkes? Wer berechtigt die Stellvertreter, den Souverän nach dem ersten Versuch, seine Gewalt auszuüben, zu beurteilen, nach einem mitten unter den Revolutionsstürmen unternommenen Versuche? «Wollen wir ihm die Verantwortlichkeit aufbürden, die mit unsren Stellen verbunden ist? Wer sind wir, um das Volk der Unwissenheit über seinen wahren Vorteil zu beschuldigen? Es kennt ihn besser als wir, und hätte man die öffentliche Meinung häufiger zu Rate gezogen, so wäre manches Übel vermieden worden, das wir uns allein zurechnen dürfen. — Die Geistesoligarchie ist gefährlicher als die, von der wir befreit worden.»

Lüthardt, ein Stadtberner, Doktor der Rechte, gehörte der republikanischen Partei an, besaß aber nicht den geistigen Hochmut ihrer Wortführer. Er gestand, daß er in manchen Fragen die nötigen Sachkenntnisse nicht besitze und oft nicht wußte, wie er stimmen sollte. Er sprach sich für Murets Vorschlag aus. Er erwartete vom Landgeschworenengericht eine bessere Zusammensetzung der Gesetzgebung und Vollziehung, als die bisherige Wahlart durch Wahlmänner gegeben hatte. Er suchte die gegen den Majoritätsvorschlag erhobene Einwendungen, er streite gegen die Volkssouveränität und das Repräsentativsystem, zu widerlegen. Er betonte, daß die Souveränität, die bei der Gesamtheit der Nation und nicht bei

einzelnen Klassen liege, im Grunde eine Fiktion sei, und es Sache der Klugheit bleibe, zu untersuchen, auf welche Art der Staatszweck am besten erreicht werde. Übrigens, fügte er bei, werde das Volk über die Verfassung abstimmen und entscheiden, ob sie ihm Sicherheit der Person und des Eigentums, also bürgerliche Freiheit gewähre. Nach letzterer strebe es mehr als nach einem Übermaß politischer Rechte, die den Gesellschaftszweck: bürgerliche Freiheit, untergraben.

Lüthi von Solothurn verteidigte ebenfalls, wenn auch schwächerlich, den Grundsatz einer nationalen Wahlversammlung, während Kubli, Genhard, Meyer von Aarau und Mittelholzer zugunsten des Minderheitsprojektes sprachen.

Am 4. Februar schritt der Senat zur Abstimmung. Mit 40 gegen 15 Stimmen lehnte er ein Landgeschworenengericht ab, das aus wählbaren Bürgern die ersten Stellen besetze. Am 7. wurde der ganze Verfassungsplan der Kommissionsmehrheit verworfen; dafür stimmte einzig Lüthardt; für Murets Plan erhob sich auch nur ein einziger Senator. Der Senat beschloß auch, den Minderheitsplan seiner fernen Diskussion zu Grunde zu legen.

## XI.

Einzig die Verhandlungen über das Landgeschwornengericht können uns hier interessieren. Die am 12. März dafür bestellte Kommission beantragte anfänglich, die Präsidenten der 18 Wahlversammlungen mit der Funktion eines Landgeschwornengerichtes zu betrauen. Aber sollten die 18 oder sollte bloß die Mehrheit von ihnen das Recht erhalten, das, was die Gesetzgebung und die Exekutive als nützlich und verfassungsmäßig erkannt haben, zu annullieren? Würden sie genügend Prestige besitzen, die obersten Gewalten in ihre Schranken zu weisen, wenn sie diese übertraten? Bestünde nicht die Gefahr, daß die Politik ihren Einfluß bei ihnen geltend mache? Muret äußerte derartige Bedenken und Besorgnisse. Er regte an, den Präsidenten der Wahlversammlungen nur die Denunziation verfassungswidriger Handlungen zu übertragen; hierauf sollten die Wahlversammlungen je 2—3 Mitglieder bezeichnen, die sich zu einem Gericht in einem von dem Sitz der obersten Autoritäten entfernten

Orte versammeln würden, um hier, fern von allen Intrigen, ihr Urteil zu fällen.

Der Freiburger Rechtsgelehrte Barras befürwortete die Einsetzung eines von den Wahlversammlungen zu bestellenden nationalen Gerichtes, das auch die Handhabung der Gesetze durch Legislative und Exekutive überwache. Sein Landsmann Pettolaz lehnte ein derartiges Tribunal als freiheitsfeindliche Autorität ab. Es wurde auch weiter nicht berücksichtigt. Der Senat folgte vielmehr Muret und dekretierte am 3. April, daß das Landgeschwornengericht aus 36 Mitgliedern bestehen und aus jedem Wahlkreis 2 dazu genommen werden sollen. Die Kommission, der die Frage der Ernennung zur Prüfung überwiesen worden, spaltete sich in eine Mehrheit und eine Minderheit. Erstere wollte, daß das Gericht aus Bezirksgerichtspräsidenten bestellt werde. Letztere beantragte, daß es von den Wahlversammlungen aus der Kandidatenliste gewählt werde. Muret und Cart bekämpften die Gerichtspräsidenten. Sie können keiner Jury angehören, die auch die richterliche Gewalt in ihren Schranken halten solle; sie würden, wenn die Legislative in die Gerichtsbarkeit eingriffe, sonst in eigener Sache urteilen. Der Senat pflichtete der Minderheit bei, indem er dekretierte, daß das Gericht aus den Wahlvorschlägen der Urversammlungen ernannt werden soll<sup>9</sup>.

Der Verfassungsplan des Senates, der am 5. Juli 1800 abgeschlossen wurde, regelt in den Artikeln 114—121 die Wahl und Funktion des Gerichtes. Er bestimmt die Wählbarkeitsbedingnisse der Mitglieder (40 Jahre alt, verheiratet oder Witwer). Das Gericht vereinigt sich nur auf eine förmliche Klage seitens einer Minderheit von wenigstens einem Viertel einer der zwei Sektionen des gesetzgebenden Körpers, oder der Mehrheit des Staatsrates oder der Wahlkreisgerichte. Es muß binnen 4 Wochen seinen Spruch fällen und sich dann wieder auflösen. Es ist nicht permanent<sup>10</sup>.

So hatte sich der Senat für einen selbständigen, vom Volke mittelbar gewählten Wächter über die Verfassung und die ordentlichen konstituierten Gewalten entschieden.

---

<sup>9</sup> *Bulletin Helvétique*, Bd. XII, 1800, p. 253—255, 261f., 277f., Bd. XIII, p. 25f., 69f., 85—88, 91, 93—96.

<sup>10</sup> *Helvet. Aktensammlung*, Bd. V, p. 1305—1315.

## XII.

Usteri und Lüthi haben ein Landgeschworenengericht verlangt, das in erster Linie als nationales Wahlcorps fungioniere, sich selbst ergänze, dem Volkseinfluß entzogen und niemand verantwortlich sei, das aus der nationalen Kandidatenliste die obersten Stellen der Republik besetze, sodann alle Autoritäten kontrolliere und sie in ihren verfassungsmäßigen Schranken halte, also Staat und Volk eigentlich beherrsche. Es soll in den Land- und Staatsrat die aufgeklärtesten und entschiedensten Unitarier berufen, die sich ausschließlich als Vertreter der Nation betrachten und einzig deren Wohlfahrt und Glück im Auge haben. Die Volkskammer vertritt dagegen die einzelnen Volksteile, erhält aber bloß das Recht, Ja oder Nein zu sagen zu den Gesetzesentwürfen des Landrates.

Usteri und seine Freunde repräsentierten das liberale Bürgertum, das sich hauptsächlich in den Städten, in den Kreisen der Besitzenden, Intellektuellen, Manufakturisten und Handelsleuten rekrutierte. Als Exponenten dieser Mittelklasse forderten sie die politische Macht, um das Staatsschiff zwischen den Klippen der Revolutionäre auf der Linken und der Reaktionäre auf der Rechten hindurchzusteuern und Staat und Gesellschaft nach ihren ideellen und materiellen Interessen zu organisieren. Ihnen lag vor allem an der Erhaltung der Einheit, an den bürgerlichen Freiheiten, der Handels- und Gewerbefreiheit, der Niederlassungs- und Denkfreiheit, am Schutz des Eigentums gegenüber sansculottischen Anschlägen und an einer Finanzpolitik, die durch Wiedereinführung der Zehnten die Hauptlast der Staatsauflagen, wie ehedem, dem Bauernvolk aufbürde.

Die Republikaner waren Liberale, aber keine Demokraten. Das große Hindernis zur Aufrichtung ihrer Herrschaft erblickten sie in der Verfassung von 1798 mit dem allgemeinen Wahlrecht, das nicht ihnen, sondern den Patrioten die Mehrheit in den Räten verschaffte. Deshalb wollten sie das demokratische Regiment mit den freien Volkswahlen beseitigen und durch eine Verfassung ersetzen, die ihnen zur Diktatur verhelfe und das sogenannte Bauernregiment verhüte.

Aber der Senat vereitelte ihr Vorhaben. Seine Mehrheit bestand

aus Abgeordneten des Feudal- und Industrievolkes, die dessen spezifische Interessen verfochten. Die Senatsmehrheit war nicht gewillt, den Städten wieder die Herrschaft zu verschaffen. Das Verfassungsprojekt des Senates verhindert das und sichert dem Landvolk weiterhin die Mehrheit in den obersten Behörden. Es behält das demokratische Regiment von 1798 bei, ja es verstärkt es noch, indem es die Exekutive der Volkswahl unterwirft und ihre Kompetenzen beschränkt, sie schließlich der Legislative unterordnet und dieser das Recht verleiht, sie auf legale Weise zu stürzen, was die Verfassung von 1798 nicht gestattete. Durch Einführung des parlamentarischen Systems und eines besonderen Kontrollorgans vermeinte der Senat Verfassungswidrigkeiten und Staatsstreichs der Exekutive gegen die Volksvertretung zu verhindern.

Murets Plan zeigte eine mittlere Lösung. Er respektiert die Freiheit des Volkes und schafft kein unverantwortliches, sich selbst erneuerndes Landgeschwornengericht. Es ist mit den Grundsätzen der Demokratie vereinbar und sorgt doch gleichzeitig für eine bessere Auswahl der Verwaltungsbehörden. Das Projekt war geeignet, Helvetien vor einer einseitigen Klassenherrschaft zu bewahren. Usteri wäre gut beraten gewesen, sich Murets Vorschlägen anzuschließen. Aber durch den Erfolg von Sieyès geblendet und ihn als unfehlbares Orakel in der Staatskunst bewundernd, beharrte er auf seiner Absicht, Helvetien ein der französischen Konsularverfassung — immerhin die schlechteste Kodifikation der Revolution — ähnliches Grundgesetz zu geben. Wie er dafür die Zustimmung des helvetischen Volkes erlangen wollte, das die freie Wahl seiner Vorgesetzten als das erste Attribut seiner Souveränität betrachtete, darum scheint er sich nicht weiter bekümmert zu haben. Der Plan des Senates entsprach wenigstens den Erwartungen des Volkes in dem Punkte, auch wenn er verschiedene Mängel aufwies und namentlich die exekutive Gewalt allzu sehr einschränkte.

### XIII.

Als die Republikaner sahen, daß die Verfassungsrevision ihnen nicht zur legalen Diktatur verhelfen werde, änderten sie ihre Taktik. Sie hatten bisher die Verfassung von 1798 am heftigsten bekämpft und eine neue verlangt. Nach Ablehnung ihres Planes bestritten sie

dem Senat das Recht zur Revision. Sein Projekt wurde von ihnen als jakobinisches Werk verschrien, das die Macht Demagogen und Anarchisten ausliefern und die staatliche und gesellschaftliche Auflösung herbeiführen werde. Der Vollziehungsausschuß sekundierte und leistete sich gegenüber den Räten den unglaublichen Satz, daß er und die Minderheit sich der Mehrheit nicht fügen werden<sup>11</sup>. Die Republikaner arbeiteten nun ihrerseits auf eine Vertagung der Räte hin. Was bei Laharpe Verrat war, wurde nun als Rettungsmittel gepriesen. Bonaparte, der seine Unterstützung Laharpe versagt hatte, sicherte sie nun dem Volksausschuß zu, riet aber von der Legalität nicht abzuweichen. Letzterer jedoch erköhnte sich, am 7. August 1800 in einer drohenden Botschaft die Räte aufzufordern, auseinander zu gehen. Der große Rat hatte die Schwäche, sich zu unterwerfen. Der Senat jedoch widerstand lebhaft.

23 Senatoren verließen die Sitzung und traten mit ihren Unterschriften der großrätslichen Resolution bei; die zurückgebliebenen 22 dagegen verwarfene sie. Trotzdem sie also nicht die verfassungsmäßig notwendige Sanktion des Senates erhalten hatte, so erklärte der Vollziehungsausschuß nichtsdestoweniger, daß sie gesetzliche Kraft habe. Darnach sollte ein gesetzgebender Rat von 43 Gliedern und ein Vollziehungsrat von 7 eingesetzt werden. Der Vollziehungsausschuß wählte unter den Räten 35 Mitgliedern aus; er maßte sich somit die Funktion an, die Usteri seinem Landgeschwornengericht zudachte. Die 35 ergänzten sich durch weitere 8. Der neue gesetzgebende Rat ernannte hierauf 7 Vollziehungsräte: 4 Republikaner und 3 Aristokraten.

Die Verfassung war abermals gebrochen worden. Nachdem am 7. Januar das Direktorium aufgehoben worden, traf nun dasselbe Schicksal die Räte. Das demokratische Regiment von 1798 war beseitigt, die Partei der Linken gestürzt und das Landvolk seiner rechtmäßigen Vertreter beraubt. Helvetien wurde wieder von den Städtern regiert.

Die großen Worte von Volkssouveränität, Freiheit und Gleichheit verschwanden aus der Terminologie der Regenten und ihrer Presse. Dafür wurde bei jedem Anlaß das Autoritätsprinzip hervorgehoben. Die Demokraten wurden als Anarchisten, Jakobiner

<sup>11</sup> Ebenda, Bd. V, p. 713, 881.

und Verfechter der wirtschaftlichen Gleichheit gebrandmarkt. Die Öffentlichkeit der Sitzungen des gesetzgebenden Rates wurde aufgehoben. Der Vollziehungsrat säuberte die kantonalen Behörden von unzuverlässigen Elementen. Bis zum Frühjahr 1801 wurden 181 Kantonsrichter und Mitglieder der Verwaltungskammern entlassen und durch Städter ersetzt, das Kantonsgericht und die Verwaltungskammer von Leman wegen anarchischer Denkart abgesetzt. Die Polizei wurde verschärft, die Presse strenger überwacht; politische Versammlungen und Volksvereine wurden verboten.

Die Diktatur sollte nur provisorischen Charakter haben. Die neuen Regenten gingen daran, sie durch eine neue Verfassung zu legalisieren. Nach langen, schwierigen, geheim gehaltenen Beratungen, über die nicht einmal Protokoll geführt wurde, stellte der Vollziehungsrat mit der Verfassungskommission des gesetzgebenden Rates am 8. Januar 1801 einen Entwurf auf<sup>12</sup>. Er ist eng verwandt mit Usteris Plan vom 15. Januar 1800. Er hat ganz oligarchischen Charakter. Die Urversammlungen wählen einen gesetzgebenden Rat, aber nicht frei, sondern aus den Kandidatenlisten der Kantonsräte, die die Verwaltungskammern ersetzen und deren Mitglieder von zwei Oberbehörden ernannt werden. Die Befugnisse dieses Rates beschränken sich auf die Annahme oder Verwerfung der Gesetze, die vom Regierungsrat und vom Staatsrat entworfen werden. Der gesetzgebende Rat wählt ferner aus dem dreifachen Vorschlag der andern 3 Zentralgewalten die Glieder des Regierungsrates.

Selbstverständlich erscheint nun das Landgeschwornengericht an der Spitze der staatlichen Organisation. Es wird jetzt Erhaltungssenat genannt. Er besteht aus 31 Gliedern, die auf Lebenszeit gewählt werden und sich selbst ergänzen aus den Vorschlägen der 3 andern obersten Gewalten. Das erste Mal soll er vom Vollziehungsrat und der Verfassungskommission des gesetzgebenden Rates bestellt werden. Seine Befugnisse werden noch erweitert. Der Senat wählt, teils frei, teils aus Vorschlägen der andern Gewalten, die Hälfte der Glieder der Kantonsräte, sodann sämtliche Gerichte, die Kommissäre des Schatzamtes und verfügt über das Vorschlagsrecht für die Wahlen in die Regierung, die den Staatsrat ernennt. Er wacht über die Erhaltung der Verfassung; er besitzt das Abberufungsrecht

---

<sup>12</sup> Ebenda, Bd. VI, p. 533—540.

gegenüber den Staatsräten und den von ihm ernannten Kantonsräten. Er hat ferner das Recht, ein nach der buchstäblichen Vorschrift des Gesetzes ergangenes, aber dessen Geist widersprechendes Strafurteil zu mildern oder gänzlich aufzuheben, wie das Sieyès 1795 postuliert hatte. Er kann auch aufrührerische Gegenden außer der Konstitution erklären und solange der Militärgewalt unterwerfen, bis er seinen Ausspruch zurücknimmt. Schließlich ist er Anklagegeschworer für Mitglieder des gesetzgebenden Rates, des Regierungsrates, des Staatsrates sowie für Kassationsrichter und Minister.

Der Vollziehungsrat unterbreitete das Verfassungsprojekt dem Ersten Konsul. Er wünschte, daß er es genehmige, in der Hoffnung, daß das helvetische Volk ihm dann ebenfalls zustimme. Bonaparte jedoch schalt den Plan eine erbärmliche Nachhäffung der französischen Konsularverfassung, als Werk von Metaphysikern, um das Volk rechtlos zu machen<sup>13</sup>. Er setzte ihm die sogenannte Verfassung von Malmaison entgegen Sie behielt die guten Elemente der Verfassung von 1798 bei, paßte in jeder Hinsicht jedenfalls viel besser für Helvetien als der Plan der helvetischen Verfassungsfabrikanten. Aber die Institution eines Landgeschwornengerichtes ist darin verschwunden und damit endgültig begraben worden.

#### XIV.

Nach der ursprünglichen Konzeption sollte der Verfassungswächter eine Schutzwehr für die Freiheit des souveränen Volkes gegen Gewaltmißbräuche und Allmachtsansprüche der Behörden sein. Dieser Zweckbestimmung sucht der Senatsplan vom 5. Juli 1800 sowie die verschiedenen Projekte von privater Seite, die hier nicht alle aufgezählt werden konnten, zu entsprechen. Aber mit ihrem Erhaltungssenat vom 8. Januar 1801 wollten die Sieger vom 8. August 1800, nach französischem Vorbild, sich ein Instrument zur politischen Bevormundung des Volkes und zur Beherrschung der Republik schaffen; es blieb jedoch auch da bei dem Versuche. Als einzige positive Lösung des Problems erscheint also, gemäß seiner wahren Aufgabe, nur der ephemer bündnerische Landtag, der mit der Funktion der Verwaltungskontrolle die der Überprüfung und Revision der Verfassung vereinigte.

<sup>13</sup> Ebenda, Bd. VI, p. 884.