

---

*Christian Rathgeb* \*

## **HEINRICH ZSCHOKKE**

**(1771–1848)**

### **SEIN EINFLUSS AUF DAS BÜNDNERISCHE VERFASSUNGSRECHT<sup>1</sup>**

#### **I. Einleitung<sup>2</sup>**

##### **1. Problematik der aufgeworfenen Frage nach dem Einfluss Heinrich Zschokkes auf das bündnerische Verfassungsrecht**

Der Titel des Referates soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in der Regel nahezu unmöglich ist, den Einfluss einer einzelnen Person auf eine Rechtsentwicklung nachzuweisen. Vielmehr ist es stets ein Zusammenspiel verschiedener Umstände und Gegebenheiten, das zu einer Rechts-, oder was vorliegend interessiert, zu einer Verfassungsentwicklung, beiträgt. Dabei spielen jedoch immer wieder einzelne Personen eine zentrale Rolle, wie etwa in Graubünden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts der Jurist Peter Conradin von Planta. Gerade im ausgehenden 18. und im 19. Jahrhundert war es – noch deutlicher als es heute der Fall ist – ein kleiner Kreis von Personen, welcher aktiv am staatspolitischen Geschehen gestalterisch mitwirkte.

Der 1771 in Magdeburg geborene Heinrich Zschokke hatte in Graubünden kein staatliches Amt inne, das ihm die Kompetenz verliehen hätte, Graubünden aktiv umzugestalten. Ein diesbezügliches Wirken fällt somit von vorneherein ausser Betracht. Dies heisst aber nicht, dass der zum Patriotenbund gehörende Zschokke nicht aktiv in die politischen Auseinandersetzungen

---

\* Dr. iur. Rechtsanwalt, Grossrat und Standespräsident von Graubünden, Mitglied der Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte (Ressort Staatsrecht), Präsident der Stiftung und des Instituts für Bündner Kulturforschung, wohnhaft in Chur.

<sup>1</sup> Es handelt sich vorliegend um eine überarbeitete und erweiterte Fassung eines am 28. April 2009 vom Autor zum gleichen Thema vor der Historischen Gesellschaft von Graubünden in Chur gehaltenen Referates.

<sup>2</sup> Dem Aargauer Historiker und Zschokke-Biografen Dr. Werner Ort danke ich für seine wertvollen Hinweise und Anregungen. Meinen Eltern Verena und Karl Rathgeb-Brunner danke ich für die Durchsicht des Manuskriptes.

zwischen den Frankreich orientierten Reformern und der Österreich freundlichen Salis-Partei involviert gewesen wäre.

Der Fokus dieses Aufsatzes liegt auf dem zeitlich kurzen, aber intensiven Wirken Heinrich Zschokkes von August 1796 bis August 1798 als Publizist und als Lehrer am Seminar in Reichenau sowie auf der Nachhaltigkeit seines Schaffens im Lichte der bündnerischen Verfassungsentwicklung.

Einfluss auf die Verfassungsentwicklung setzt Ideen für die Verfassungsgestaltung voraus. Diese staatsgestaltenden Ideen müssen publiziert werden oder zumindest zugänglich sein, Schlüsselpersonen oder breite Massen überzeugen und zum tatsächlichen politischen Handeln bewegen. Von einflussreichem Wirken kann nur dann gesprochen werden, wenn es tatsächlich zur Umsetzung dieser Ideen und Vorschläge kommt.

Es gilt deshalb drei Fragen zu klären:

1. *Hatte Heinrich Zschokke neue verfassungsgestaltende Ideen? (vgl. II)*
2. *Hat Heinrich Zschokke seine verfassungsgestaltenden Ideen publiziert oder anderweitig kompetenten Schlüsselpersonen im bündnerischen Staatsgebilde zugänglich gemacht und diese davon überzeugt? (vgl. III)*
3. *Wurden die von Heinrich Zschokke vertretenen Ideen im Laufe der Zeit auch tatsächlich umgesetzt? (vgl. IV)*

Schwierig gestaltet sich die konkrete Frage nach dem Einfluss des Wirkens von Heinrich Zschokke deshalb, weil er sich ganz wesentlich an den Ideen der Aufklärung und den Verfassungen des revolutionierten Paris orientiert hat. Wie in vielen europäischen Ländern, wo Sympathien für das Aufklärungsrecht bestanden, hüteten sich die Publizisten und Staatsmänner sorgsam, (französische) Quellen ihrer Postulate und Ideen offen zu deklarieren.<sup>3</sup> Die Nennung einer solchen Quelle hätte das Risiko beinhaltet, bereits auf Grund der Angabe der Herkunft einer Idee Antipathie zu wecken. Es finden sich deshalb kaum Hinweise auf Rezeptionen von Ideen des der neuen Lehre verpflichteten Heinrich Zschokke anlässlich der im 19. Jahrhundert durchgeführten kantonalen Verfassungsrevisionen.

Um die Spuren Heinrich Zschokkes, welche er während seinem Aufenthalt zwischen August 1796 und August 1798 in Graubünden hinterlassen hat, nachzeichnen zu können, sind die staatlichen Strukturen Graubündens am Ende des 18. Jahrhunderts, sozusagen die verfassungsrechtliche Ausgangslage für sein Schaffen hierzulande, in wenigen Zügen aufzuzeigen.

---

<sup>3</sup> Vgl. Kölz Alfred, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, 616 ff.

## **2. Ein für das Wirken von Heinrich Zschokke nahrhafter Boden im untergehenden Freistaat der Drei Bünde**

Der Freistaat der Drei Bünde beruhte auf dem mehrfach durch Gesetze ergänzten Bundesbrief vom 12. September 1524. Staatsqualität kam in diesem Gemeinwesen einzig den Gerichtsgemeinden zu, welche nahezu alle aus mehreren Nachbarschaften oder Dorfschaften (den heutigen Gemeinden) bestanden. Nur die 49 Gerichtsgemeinden verfügten über Staatsgebiet, Staatsvolk und die oberste Staatsgewalt, weshalb der föderalistische Freistaat als Ganzes einen Staatenbund bildete. Der Freistaat der Drei Bünde war sozusagen eine Eidgenossenschaft im Kleinformat.<sup>4</sup>

Die dezentrale Struktur des bündnerischen Staatenbundes mit fehlender Zentralgewalt zerfiel im 18. Jahrhundert langsam unter äusseren Einflüssen und unterschiedlichen inneren Interessenlagen. Der Stern des bündnerischen Freistaates sank gegen Ende des 18. Jahrhunderts immer schneller, was sich äusserlich im Verlust der Herrschaften Veltlin, Bormio und Chiavenna zeigte. Mit dem äusserlich erkennbaren Zerfall begann eine Zeit des Umbruchs und der Neuorientierung. Zschokkes klare Vorstellungen von der Zukunft des Landes fielen somit für die Frage der neuen Ausrichtung des Staatsgebildes in eine günstige Zeit, die aber bekanntlich nicht von harten politischen und auch kriegerischen Auseinandersetzungen verschont geblieben ist.

## **3. Die Bedeutung der Verfassung um 1800 und deren Steuerungsfähigkeit**

Die durchwegs neue Idee einer umfassenden Kodifikation, d.h. eines einheitlichen Grundgesetzes, entwickelte sich erst im ausgehenden 18. Jahrhundert und kam auf dem atlantischen Kreislauf moderner Staatsideen aus nordamerikanischen Einzelstaaten über Frankreich auch in die Schweizerische Eidgenossenschaft und von dort nach Graubünden.<sup>5</sup> Zukünftig sollten mit einem einzigen Verfassungswerk die Strukturen des Staates und seiner Organe sowie die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger weitgehendst be-

---

<sup>4</sup> Vgl. Rathgeb Christian, Die Verfassungsentwicklung Graubündens im 19. Jahrhundert, Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 1, Diss. Zürich 2003, 15 ff., m.w.H.

<sup>5</sup> Vgl. Kölz Alfred, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004, 919 f., 935 (Der „Atlantische Kreislauf moderner Staatsideen“) und Werner Näf, der Durchbruch des Verfassungsgedankens im 18. Jahrhundert, in: Schweizer Beiträge zur Allgemeinen Geschichte, Bd. 11, Bern 1953.

stimmt werden. Der Verfassung als einheitlichem Grundgesetz des Staates kam in erster Linie Orientierungs-, Ordnungs- und Organisationsfunktion zu.<sup>6</sup>

#### **4. Grundsätzliches zum Aufenthalt von Heinrich Zschokke in Graubünden**

Heinrich Zschokke kam am 22. März 1771 als jüngstes von elf Kindern eines Tuchmachermeisters in Magdeburg zur Welt. Im Jahre 1792 erwarb er an der Universität Frankfurt den Doktor der Philosophie und den Magister der freien Künste. Danach war er als Privatdozent tätig. In dieser Zeit entfaltete er eine rege Tätigkeit als Dichter und verfasste Bücher mit schöngeistigem Inhalt, Reisebeschreibungen, Lehrbücher und Theaterstücke.<sup>7</sup>

Heinrich Zschokke gelangte nicht auf Einladung einer Bündner Behörde oder eines politisch einflussreichen Mitglieds, etwa der Familie von Tscharner, von Planta oder Raschein in den Freistaat der Drei Bünde. Es war auch nicht die Mitarbeit bei der Umsetzung der Landesreform von 1794, die sich der in Naturrecht, Geschichte und Theologie gewandte Heinrich Zschokke zum Ziel gesetzt hatte. Obwohl er sicher Interesse an den Menschen im Alpenraum hatte, ist es einem Zufall zu verdanken, dass er sich für zwei Jahre im Bündnerland niederliess. Von Paris über das Urnerland und den Oberalppass her kommend, auf der Durchreise nach Mailand und Florenz (Werner Ort spricht von einer „grossangelegten Europatour“<sup>8</sup>), vermisste Zschokke in Chur seinen Reisekoffer, den er von Bern aus über Zürich vorausgeschickt hatte. Um dessen Eintreffen abzuwarten bezog Zschokke in Chur bis auf weiteres Quartier und machte in Kürze Bekanntschaft mit Johann Baptista von Tscharner, dem Gelehrten Johann Peter Nesemann und weiteren Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens. Wie er später schrieb, gab „dieser scheinbar unbedeutende Zufall“ seinem „ganzen Lebensschicksal sehr unerwartet Wendung“.<sup>9</sup>

Dem Missgeschick mit einem Reisekoffer verdankt Graubünden nicht nur zahlreiche äusserst wertvolle (rechts-) geschichtliche Darstellungen und politische Pamphlete zu verschiedensten Zeitfragen und die Ausbildung spä-

---

<sup>6</sup> Vgl. Eichenberger Kurt, Sinn und Bedeutung einer Verfassung, ZSR 110/1991 II, 172 ff.

<sup>7</sup> Vgl. biographische Angaben von Werner Ort, Heinrich-Zschokke-Gesellschaft, [www.hzg.ch](http://www.hzg.ch); Carl Günther, Heinrich Zschokkes Jugend- und Bildungsjahre (bis 1798). Ein Beitrag zu seiner Lebensgeschichte, Diss. Zürich 1918, 150 ff.

<sup>8</sup> Ort Werner, Heinrich Zschokke als Leiter des Seminars Reichenau – ein verunglücktes Experiment, Bündner Jahrbuch 2008, 63.

<sup>9</sup> Johann Heinrich Zschokke, Eine Selbstschau, Schweizer Texte, bearbeitet von Rémy Charbon, Bern 1977, 78, 81.

ter bedeutender Staatsmänner im Geiste der Aufklärung, sondern auch einen Entwurf für eine neue bündnerische Staatsverfassung, die allerdings nicht publiziert wurde. Erst im Jahre 2006 fand der Aargauer Historiker und Zschokke Biograph Werner Ort den verborgenen Verfassungsschatz, der im Bündner Jahrbuch 2008 erstmals abgedruckt wurde.<sup>10</sup> Der Verfassungsentwurf aus dem Jahre 1797 bildet die beste Quelle, um die Ideen Heinrich Zschokkes für die Neugestaltung des bündnerischen Staatswesens zu beurteilen – natürlich im Kontext der übrigen von ihm verfassten Schriften.<sup>11</sup>

## **II. Hatte Heinrich Zschokke neue verfassungsgestaltende Ideen?**

### **1. Publikationen von Heinrich Zschokke**

Wer heute im Staatsarchiv und in der Kantonsbibliothek Graubünden nach Schriften von Heinrich Zschokke zu Graubünden sucht, der findet zahlreiche davon. Das Standardwerk bildet die zweibändige bei Orell Füssli in Zürich verlegte Bündnergeschichte „Die drey Bünde im hohen Rätien“ (1798). Es ist eine ausführliche, vorerst nur für die Studierenden am Reichenauer Seminar gedachte Darstellung der hiesigen historischen Ereignisse und der bündnerischen Staatsentwicklung. Das Werk entstand im ersten Jahr nach seiner Ankunft in Graubünden und trug ihm das Bündner Landesbürgerrecht ein.

Heinrich Zschokke nahm sich auch vor, „für das unglaublich verwarhloste, verwilderte Volksschulwesen des Landes Besseres anzubahnen“. „Das neue und nützliche Schulbüchlein zum Gebrauch und Unterricht für die wissbegierige Jugend im Bündnerlande“ (1798) zeigt, dass Zschokke die Bildung ganz besonders am Herzen lag und er möglichst breiten Kreisen den Zugang dazu ermöglichen wollte. Es war ihm bewusst, dass nur gebildete Bürger für eine grundlegende Staatsreform bereit sind und sich von den herrschenden Kreisen nicht irre führen lassen. Es galt für Heinrich Zschokke deshalb das Ziel, möglichst weite Kreise des Volkes auszubilden und aufzuklären, wozu er die nötigen Publikationen schaffte. Eine weitere erwähnenswerte Schrift im Lichte unserer Fragestellung ist die Novelle „Die Rose von Disentis“, in der sich Heinrich Zschokke auch mit der Staatsform Graubündens kritisch auseinandersetzt und dabei ausführt, diese bilde „nicht weniger als eine Masse

---

<sup>10</sup> Vgl. Zschokke Heinrich, „Entwurf zu einer Verbesserung der rhätischen Konstitution“, Originalfassung von Heinrich Zschokke (1797), transkribiert von Werner Ort, Bündner Jahrbuch 2008, 85 ff.

<sup>11</sup> Vgl. Rathgeb Christian, Heinrich Zschokkes Entwurf für eine Bündner Konstitution (1797), Ein verborgener „Verfassungsschatz“, Bündner Jahrbuch 2008, 75 ff.

von fast dreissig kleinen, ziemlich selbstherrlichen Republiken, dort Hochgerichte genannt, mit besonderen Verfassungen, Gesetzen und Rechten. Eine Schar von Freistaaten [...].<sup>12</sup>

Die mit grosser Sorgfalt redigierten Schriften Heinrich Zschokkes zeugen von fundierten Kenntnissen des bündnerischen Staatsgebildes und seiner Bürger. Es verwundert deshalb nicht, dass Zschokke im November 1797 im Stande war, eine auf die bündnerischen Verhältnisse zugeschnittene und an die Traditionen anknüpfende Verfassung zu entwerfen. Diese gilt es im Folgenden näher zu betrachten.<sup>13</sup>

## **2. Der Entwurf für eine Bündner Konstitution von Heinrich Zschokke (1797) – eine Sammlung von verfassungsgestaltenden Ideen**

Die von Heinrich Zschokke skizzierte Bündner Konstitution ist eine umfangreiche, das Gemeinwesen umfassend regelnde, streng gewaltenteilige und demokratische Verfassung mit einer für die damaligen Verhältnisse sehr starken Zentralgewalt. Zschokkes Entwurf sieht einen Einheitsstaat vor, was deutlich daraus hervor geht, dass die bisherigen autonomen Gerichtsgemeinden nicht mehr „kleine Freistaaten“, sondern „ewig dem Ganzen einverleibt“ sein sollten. Im Vordergrund stand nicht die Volkssouveränität, sondern ein gut funktionierender institutioneller Rahmen des Gesamtstaates. Den bisher einzelnen Familien vorbehaltene Privilegien, der offensichtlichen Willkür und der Käuflichkeit sollte mit starken sich gegenseitig hemmenden Zentralgewalten entgegen getreten werden. Der Verfassungsentwurf umfasst, nach einleitenden Vorbemerkungen, sechs Kapitel mit insgesamt 152 Artikeln, ist übersichtlich, leicht lesbar und verständlich. Das Konzept entsprach dem neuen Gedanken einer umfassenden, aus einem Erlass bestehenden Grundgesetz.

Der Verfassungsentwurf von Heinrich Zschokke aus dem Jahre 1797 ist durch und durch von den Ideen des französischen Aufklärungsrechts geprägt. Zschokke hatte sich vor seiner Ankunft im Bündnerland beste Kenntnisse über die neue Lehre verschafft. In Reichenau, „nur zwei Wegstunden von Chur“ entfernt, wo er sich niederliess und im Seminar seine Lehrtätigkeit entfaltet hatte, befand sich auch der Sitz des französischen Residenten für Graubünden, Florent Guiot (1755-1834), der Zschokke, „fleissig die neuesten

---

<sup>12</sup> Heinrich Zschokkes Novellen in vier Bänden, 3. Bd., Kleinere Erzählungen, Berlin o.J., 5.

<sup>13</sup> Vgl. Rathgeb Christian, FN 4, 78 ff.

Neuigkeiten“ aus Paris zutrug. Diese haben im Verfassungsentwurf offensichtlich ihre Spuren hinterlassen.

Am Reichenauer Seminar wurde Naturrecht gelehrt, nach französischem Vorbild wurden unter den Schülern regelmässig Gerichtsverfahren durchgespielt, Szenen aus der Französischen Revolution aufgeführt und Revolutionslieder gesungen. Schliesslich fand sich auch das Zentrum der schweizfreundlichen Patrioten in Reichenau, weshalb man Reichenau als „Jakobinernest“ bezeichnete.<sup>14</sup> Kein Wunder, dass Zschokkes Bündner Konstitution nach französischem Vorbild ausgerechnet in Reichenau entstand.

Im Folgenden ist auf einzelne konkrete Vorschläge Heinrich Zschokkes einzugehen.

### **3. Zu den einzelnen verfassungsgestaltenden Ideen aus dem Verfassungsentwurf von Heinrich Zschokke von 1797**

#### *a. Eine einzige umfassende Kodifikation für den Gesamtstaat*

Zschokkes Verfassungsentwurf ist in den Staaten Mitteleuropas einer der ersten, der nach der neuen Konzeption eines umfassenden Grundgesetzes gestaltet war. Dies war in den bündnerischen Verhältnissen neu, wo man auf dem durch Gesetze ergänzten Bundesbrief aus dem Jahre 1524 basierte. Mit seinem Entwurf lag Heinrich Zschokke im Trend der amerikanischen Gliedstaatenverfassungen und der französischen Verfassungen der Aufklärung. Die Idee des einheitlichen Grundgesetzes fand nicht nur, aber auch mit Heinrich Zschokke Eingang in die bündnerische „Verfassungsdebatte“.

#### *b. Staatsform des Einheitsstaates*

Heinrich Zschokke brauchte nicht lange, um festzustellen, dass der Freistaat der Drei Bünde kein Bundesstaat, sondern ein sehr lockerer Staatenbund, bestehend aus den Gerichtsgemeinden als Gliedstaaten, war. Nicht nur in der Novelle „Die Rose von Disentis“, sondern auch in seiner Bündnergeschichte hat er diesbezüglich auf die Problematik des fehlenden Zusammenhalts und der ungünstigen Staatsform hingewiesen.<sup>15</sup>

Die neue Staatsform sollte sich am Vorbild Frankreichs orientieren. Vorgeschlagen wurde ein Einheitsstaat mit einer starken Zentralgewalt. Für die in

---

<sup>14</sup> Vgl. Rufer Alfred, Vier bündnerische Schulrepubliken aus der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, Bern 1921, 19; vgl. Rufer Alfred, Johann Peter Nesemann und seine Zeit, Neue Bündner Zeitung, Chur, 1963, 14 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Heinrich Zschokkes Novellen, FN 12, 5.

kleinen überschaubaren Gerichtsgemeinden lebenden und sich an dieser orientierenden Bündner hätte diese Staatsorganisation ohne Zweifel ein sehr grosser Schritt bedeutet! Begeisterung für diese Idee konnte deshalb hierzulande kaum aufkommen.

c. *Starke Zentralgewalt mit Gewaltentrennung nach der Lehre von Montesquieu*

Der Freistaat der Drei Bünde folgte nicht dem Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung nach Montesquieu. Der Freistaat kannte aber verschiedene Formen der vertikalen Machtaufteilung. Die Gerichtsgemeinden waren für alles zuständig, was als wichtig betrachtet wurde, sei es rechtsetzender, ausführender oder schlichtender Natur. Der Bundestag sowie der Kleine und Grosse Kongress besorgten die Geschäfte des Staatenbundes. So bestand eine Art vertikale Gewaltenteilung.<sup>16</sup> Der Vorschlag Heinrich Zschokkes, einer strengen Trennung der Gewalten nach Montesquieu zu folgen, passte nicht auf die bestehenden Verhältnisse, sondern war aus der aufgeklärten französischen Doktrin übernommen.

d. *Vierte überwachende Staatsgewalt (Verfassungsgerichtsbarkeit)*

Heinrich Zschokke schlug nebst den traditionellen, eine vierte „beobachtende“ Staatsgewalt vor, die er „Staatssyndikus“ nannte. Dieser Staatssyndikus sollte „Wächter der Constitution, sowie Hüter der Volksrechte“ sein. „Daher soll jedes Gesetz, jedes Urtheil des Landtags und des hohen Rathes von ihm untersucht, mit dem Geist der Constitution und der Gesezze verglichen, und unterschrieben werden. Findet er aber irgend in einer Handlung der Regierung etwas der Constitution Widerlaufendes, so soll er sein Veto dagegen stellen, und die Unterschrift verweigern“.

Der Staatssyndikus hat nach dem Verfassungsvorschlag von Zschokke in alle Geschäfte Einblick. Die Regierung muss ihm auf Verlangen besondere Rechenschaft ablegen. Im Falle von verfassungswidrigen Handlungen derselben kann er „in Eil den Landtag der Gesetzgeber und Richter, oder einen Ausschuss derselben“ zusammenrufen, „sein Veto“ einlegen und damit „alle verdächtigen Unternehmungen lähmen“. Aber auch der Staatssyndikus schwebt nicht ohne jegliche Kontrolle über den anderen drei Staatsgewalten. Er hat dem Landtag alljährlich „gewissenhafte Rechenschaft von seiner

---

<sup>16</sup> Vgl. Rathgeb Christian, FN 4, 15 ff.



Amtsführung abzulegen, und von demselben jährlich seine Amtsbestätigung oder Entlassung zu erwarten“.

Heinrich Zschokke dürfte sich bei der Ausarbeitung dieser interessanten Idee an Constants Vorschlägen eines institutionalisierten Verfassungshüters orientiert haben. Mangels eines Monarchen kam für Zschokke auf Grund seiner demokratischen Gesinnung und der Kenntnisse der bündnerischen Verhältnisse nur ein vom Volk gewählter Bürger für diese Aufgabe in Frage, den er „Staatssyndikus“ („Anwalt des Staates“) nannte. In ihren Vorschlägen bestätigt sahen sich sowohl Constant als auch Zschokke in der französischen Verfassung von 1791, die ein königliches Veto gegen Parlamentsbeschlüsse enthielt und damit bei verfassungswidrigen Beschlüssen dem Parlament Einhalt bieten sollte.<sup>17</sup>

Ziel des „beobachtenden“ Staatssyndikus war die Gewaltenhemmung: Keine der drei herkömmlichen Staatsgewalten darf nach Zschokke „in das Gebiet der andern eingreifen, und um dies zu verhüten wird zum Schutz der Constitution und der Volksrechte gegen jene drei Gewalten errichtet eine vierte.“ Der Staatssyndikus war eine institutionalisierte Verfassungsgerichtsbarkeit, die – nicht wie heute durch eine der drei bestehenden, sondern – durch eine vierte Staatsgewalt wahrgenommen werden sollte.

*e. Berücksichtigung der Sprachregionen (Territorialitätsprinzip)*

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

---

<sup>17</sup> Vgl. Kölz Alfred, FN 3, 74 ff.

Auch die Idee eines verfassungsrechtlich definierten sprachlichen Territoriums verbunden mit Anforderungen an die Sprachkenntnis der Amtsinhaber war neu und für Graubünden wegweisend. Das von Heinrich Zschokke vorgeschlagene Territorialitätsprinzip gelangte erst mit der Kantonsverfassung von 2003 ins formelle bündnerische Verfassungsrecht.<sup>18</sup>

*f.            Bildungsverfassung*

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

Heinrich Zschokke hat seine im Entwurf skizzierten Ideen einer Bildungsverfassung so weit es ihm möglich war, im Reichenauer Seminar umgesetzt.

**Fazit:** Heinrich Zschokke hatte klare Vorstellungen, wie Graubünden neu zu gestalten war. Er hatte mit den aufgezählten Vorschlägen unzweifelhaft verfassungsgestaltende Ideen und war im Stande, diese dank seinen fundierten Kenntnissen des Landes auf die bündnerischen Verhältnisse auszurichten. Mit der Übernahme historischer Bezeichnungen versuchte er zudem, den Schein der alten Ordnung mit äusserlichen „Kontinuitätsbrücken“ geschickt zu wahren.

---

<sup>18</sup> Vgl. Kommentar Kantonsverfassung Graubünden, Art. 3 Rz., 1 ff.

### **III. Hat Heinrich Zschokke seine verfassungsgestaltenden Ideen publiziert oder anderweitig kompetenten Schlüsselpersonen im bündnerischen Staatsgebilde zugänglich gemacht und diese davon überzeugt?**

Der im Herbst 1797 entstandene Entwurf für eine neue Bündner Verfassung war von Heinrich Zschokke für die Publikation in dem von ihm herausgegebenen „Helvetischen Volksfreund“ vorgesehen. Doch dieser ging im Oktober 1797 ein, und eine Alternative für die Veröffentlichung anerbote sich nicht. Heinrich Zschokke stellte den Verfassungsentwurf deshalb am 27. November 1797 dem Landespräsidenten und Teilhaber am Reichenauer Seminar, Johann Baptista von Tscharner, zur Begutachtung zu. In einem Begleitbrief<sup>19</sup> machte er auf die „ziemlich dicke Beilage“ aufmerksam. Zschokke erachtete den Zeitpunkt als günstig, witterte sogar eine nicht wiederkehrende Chance, um die Bündner Konstitution zu erneuern. Von Tscharner legte den Entwurf Zschokkes einfach zu den Akten. Auf Grund eines Briefes<sup>20</sup> vom 19. Januar 1798 von Zschokke an von Tscharner muss davon ausgegangen werden, dass von Tscharner auf den Brief und den Entwurf nicht reagiert hat.

Die übrigen Publikationen Heinrich Zschokkes enthalten zwar auch kritische Auseinandersetzungen mit dem Verfassungsrecht, doch sind sie nicht eine derart kompakte und ausgereifte Sammlung seiner Ideen wie der vorliegende Verfassungsentwurf.

An dieser Stelle rückt nun Heinrich Zschokke als Lehrer am Seminar in Reichenau in den Vordergrund und es ist ein Blick auf dieses Bildungsinstitut zu werfen. Die von Johann Baptista von Tscharner geförderte Nationalschule von Jenins war 1793 im Reichenauer Seminar aufgegangen. Am Reichenauer Seminar ging es nicht nur um Können, Weitsicht und Offenheit, sondern um die Erziehung junger Bündner Patrioten. Der Unterricht stand bewusst im Dienste der neuen freiheitlichen Ideen. Dies verwundert nicht, prägten die leitenden Köpfe der Reichenauer Schule gleichzeitig auch den Patriotenbund. Die Bezeichnung des Reichenauer Seminars als „Pflanzschule des Jakobinismus“ hatte wohl seine Berechtigung. Alfred Rufer nennt Reichenau „eine Schule der Demokratie und Aufklärung“.<sup>21</sup> Es ging darum, junge Bündner zu bewussten Republikanern, zu Magistraten und Staatsmännern heranzuziehen. In den oberen Klassen war Philosophie, Naturrecht, allgemeines Staatsrecht

---

<sup>19</sup> Staatsarchiv Graubünden, D V/3 151.425.

<sup>20</sup> Staatsarchiv Graubünden, D V/3 151.492.

<sup>21</sup> Rufer Alfred, Johann Peter Nesemann und seine Zeit, Neue Bündner Zeitung, Chur 1963, 19.

und Polizeirecht ein zentrales Fach. Anfang Dezember 1797 waren 36 Schüler registriert, davon – und dies ist für die vorliegende Betrachtung von Bedeutung – 26 aus Graubünden.

Es war gerade das Ziel des Seminars, die jungen Bündner Studierenden mit der neuen französischen Lehre vertraut zu machen und sie auf ihre politischen Laufbahnen im eigenen Lande vorzubereiten. Die Zukunftsgestaltung des eigenen Landes nahm daher im Lehrplan eine wichtige Stellung ein. Heinrich Zschokke war mit seinen fundierten Kenntnissen über Land und Leute sowie mit seinen konkreten Vorstellungen über die Zukunftsgestaltung dazu bestens befähigt. Hier fand Zschokke eine ausgezeichnete Plattform, um seine Vorstellungen eines modernen Staatswesens jenen aufzuzeigen, welche in absehbarer Zeit die Geschicke des Landes zu übernehmen hatten.

Die Ideen aus dem Verfassungsentwurf Zschokkes bildeten zentralen Gegenstand des Unterrichts am Reichenauer Seminar. Mit der beabsichtigten Publikation des Verfassungsentwurfs sollte die Grundlage für eine breite Diskussion geschaffen werden. Das zweibändige Werk „Die drey Bünde im hohen Rätien“ wurde eigens für den Unterricht in Reichenau verfasst. Das Fach der Staatskunde eignete sich vorzüglich, um diese Fragen der neuen Ausrichtung des Landes mit den zukünftigen Bündner Magistraten eingehend zu erörtern.

**Fazit:** Heinrich Zschokke hat seine verfassungsgestaltenden Vorschläge in Novellen, Aufsätzen, Büchern und zusammenfassend in einem auf das bündnerische Staatswesen zugeschnittenen Verfassungsentwurf dargelegt. Die Publikation des Verfassungsentwurfs gelang aus mysteriösen Umständen zwar nicht. Die Tatsache aber, dass der Entwurf einer breiten Leserschaft zugänglich gemacht werden sollte, zeigt, dass dieser nicht als internes Schulungsdokument oder bloss als Studie dienen sollte. Im Reichenauer Seminar wurden zukünftige Schlüsselpersonen des bündnerischen Staates ausgebildet und auf die neuen Ideen eingeschworen. Die der Schrift kundigen Bürger wurden mittels Schulbücher, der zweibändigen Bündnergeschichte und weiterer Novellen aufgeklärt und mit der neuen Lehre vertraut gemacht. Dazu bestand allerdings – und dies ist auch zu bedenken – nur relativ wenig Zeit. Zschokkes Aufenthalt in Graubünden endete auf Grund der kriegerischen Auseinandersetzungen abrupt bereits zwei Jahre nach seiner Niederlassung. Wenn damit auch Heinrich Zschokkes Stimme im Schulzimmer in Reichenau verstummte, hinterliess seine politische Aufklärung des Bildungsbürgertums sowie der angehenden Führungsschicht in den Köpfen vieler bedeutender Bündner deutliche Spuren.

#### **IV. Wurden die von Heinrich Zschokke vertretenen Ideen im Laufe der Zeit auch effektiv umgesetzt?**

Diese Betrachtung beschränkt sich auf die fünf bereits dargelegten Ideen von Heinrich Zschokke, die es einzeln bezüglich ihrer Umsetzung zu beurteilen gilt:

##### *a. Eine einzige umfassende Kodifikation für den Gesamtstaat*

Wie bereits ausgeführt, basierte der Freistaat der Drei Bünde auf dem Bundesbrief von 1524 und wurde im Laufe der Zeit durch eine Vielzahl von Gesetzen, die materiell Verfassungsrecht darstellten, ergänzt.

Erst mit der helvetischen Kantonsverfassung von 1801, die den Bündnern mehr oder weniger aufgezwungen wurde, erlangte Graubünden erstmals eine Verfassung nach dem neuen Verfassungsgedanken, damit also eine umfassende einheitliche Kodifikation. Die erste Kantonsverfassung war die Mediationsverfassung von 1803, die auch dem neuen Prinzip folgte, jedoch Teil einer eidgenössischen Kodifikation bildete.

Zschokke hat mit seinem Verfassungsentwurf diesen Weg einer einheitlichen Kodifikation vorgezeichnet. Das war insofern nichts Aussergewöhnliches, als in allen Gliedstaaten der Eidgenossenschaft dasselbe geschah. Dennoch ging Heinrich Zschokke damit voran und hat auch in seinem Unterricht in Reichenau diese moderne Vorstellung eines einheitlichen Grundgesetzes gelehrt und den Weg dafür in Graubünden geebnet.

##### *b. Staatsform des Einheitsstaates*

In seiner Bündnergeschichte hat Heinrich Zschokke, wie auch in weiteren Publikationen, den überspitzten Bündner Föderalismus dargestellt und kritisch hinterfragt. Mit der Staatsform des Einheitsstaates, verbunden mit einer starken Zentralgewalt, sollte dem tief verwurzelten und gelebten Föderalismus Abhilfe geschaffen werden.

Mit dem Untergang des Freistaates der Drei Bünde gab Graubünden zwar die Staatsform des Staatenbundes auf, behielt aber eine äusserst föderalistische Struktur. Denn die Gerichtsgemeinden verfügten nach wie vor über umfangreiche Kompetenzen und waren nach wie vor die massgebenden willensbildenden Organe, welche die Beschlüsse des Gesamtstaates zu fassen hatten.

Graubünden ab 1803 wird deshalb in der Lehre nicht als reiner Einheitsstaat, sondern als atypischer Bundesstaat bezeichnet.<sup>22</sup>

Bezüglich der Staatsform hat Zschokke die Entwicklung vorweggenommen und dies nicht nur mit seinem Verfassungsvorschlag. Er hat mit der dazugehörigen Lehre im Unterricht den Boden für diese Entwicklung massgebend mitbeeinflusst.

*c. Starke Zentralgewalt mit Gewaltentrennung nach Montesquieu*

Auch mit dem Vorschlag einer klassischen Gewaltentrennung zeichnete Heinrich Zschokke ein Stück weit die spätere Entwicklung vor und lag damit im Trend der neueren Verfassungen in Europa, aber auch in den einzelnen Gliedstaaten der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Graubünden erlangte erst mit der Abschaffung der Standeskommission im Jahre 1880 eine weitgehende Gewaltentrennung im Sinne der Lehre von Montesquieu.

*d. Vierte überwachende Staatsgewalt (Verfassungsgerichtsbarkeit)*

Der Vorschlag, eine vierte überwachende Staatsgewalt einzuführen fand in Graubünden keine Verwirklichung. Aber auch mit der Idee des überwachenden und kontrollierenden Staatssyndikus – heute würde man von Verfassungsgerichtsbarkeit sprechen – widmete sich Heinrich Zschokke einem Problem des bündnerischen Verfassungsrechts. Bereits bei der Landesreform von 1794 bestanden nämlich Bestrebungen, den Schutz der Verfassung zu gewährleisten. Auch Johann Baptista von Tschärner widmete sich in seinen Publikationen diesem Problem und zeigte Lösungsansätze für eine Machtkontrolle und Balance zwischen den Staatsgewalten auf.<sup>23</sup>

Der im Jahre 2003 eingeführte Art. 55 der Kantonsverfassung, der eine Verfassungsgerichtsbarkeit durch das Verwaltungsgericht statuiert, ist zwar eine Spätfolge von Zschokkes Idee eines Kontrollmechanismus, ist aber nicht direkt auf Zschokke zurückzuführen. Dennoch zeigt der Vorschlag Zschokkes einerseits die Vertrautheit mit der aufgeklärten Lehre, andererseits aber auch mit den hierzulande bestehenden Bedürfnissen, auf welche der Staatssyndikus bestens zugeschnitten war.

---

<sup>22</sup> Vgl. Rathgeb Christian, Zur Staatsform Graubündens, vom Staatenbund über den Einheitsstaat zum Bundesstaat, Bündner Monatsblatt, 4/2003, 321 ff.

<sup>23</sup> Vgl. Rathgeb Christian, FN 4, 31 ff.

e. *Berücksichtigung der Sprachregionen (Territorialitätsprinzip)*

Auch dieser Vorschlag von Heinrich Zschokke fand im 19. Jahrhundert keinen Eingang ins Verfassungsrecht im formellen Sinn. Er ist aber ganz besonders aus heutiger Sicht interessant. Art. 70 Abs. 2 der Bundesverfassung, wie auch Art. 3 Abs. 3 der Kantonsverfassung, sehen im Sprachenrecht das Territorialitätsprinzip vor.<sup>24</sup> Das massgebende Anknüpfungskriterium ist also das Gebiet, in dem eine Sprache gesprochen wird. Damit knüpft die heutige Kantonsverfassung am gleichen Kriterium an, wie es bereits der Entwurf von Heinrich Zschokke vorsah. Mit der Schaffung von Sprachregionen, wie sie Zschokke zu realisieren versuchte, hätten auf Gesetzesebene die Rechte der einzelnen Sprachgemeinschaften näher präzisiert werden können.

Zschokkes Vorschlag kann durchaus als erste Idee für ein Territorialitätsprinzip im bündnerischen Sprachenrecht betrachtet werden. Es bleibt zwar Spekulation, doch der Vorschlag Zschokkes hätte beste Chancen gehabt, die Sprachentwicklung in Graubünden sehr positiv zu beeinflussen – zu Gunsten der beiden Minderheitensprachen Romanisch und Italienisch.

f. *Bildungsverfassung*

Im Bereich der Bündner Bildungsverfassung hat Heinrich Zschokke besonders nachhaltig gewirkt. Wenn auch das Reichenauer Seminar auf Grund der bündnerischen Wirren bald nach der Flucht Zschokkes einging, so blieb es ein Vorbild für spätere Bündner Bildungsinstitute. Der Grosse Rat entschloss sich im Jahre 1810, in Anlehnung an das Reichenauer Seminar, mit einem Lehrstuhl für Rechtswissenschaften an der Kantonsschule eine Schmiede für zukünftige Richter, Staatsmänner und Advokaten zu gründen.<sup>25</sup> Dieser Lehrstuhl, der mit dem späteren St. Galler Bischof, dem Obersaxer Peter Mirer, besetzt wurde, entsprach weitgehend den Vorstellungen von Heinrich Zschokke.<sup>26</sup> Mindestens damit hat Zschokke mit seinen Grundlagen wesentlich dazu beigetragen, dass sich die verantwortlichen Mitglieder des Grossen Rates der Bedeutung der politischen Bildung bewusst waren.

---

<sup>24</sup> Vgl. Kommentar Kantonsverfassung Graubünden, Art. 3 Rz., 9 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Rathgeb Christian, FN 4, 81 f.

<sup>26</sup> Vgl. Maissen Felici, Bischof Johann Peter Mirer, in: Bedeutende Bündner aus fünf Jahrhunderten, Bd. I, Chur 1970, 453 ff.

## V. Schlussfolgerung

Werner Ort hat darauf hingewiesen, dass bei Heinrich Zschokke in Graubünden, je nach Optik, vom Gelehrten, vom Historiker, vom Politiker oder vom Pädagogen gesprochen werden kann.<sup>27</sup>

Gerade dieses vielschichtige Engagement führt dazu, dass Zschokke in Graubünden nachhaltig Spuren hinterlassen hat. Die eingangs aufgeworfene Frage nach seinem Einfluss auf das bündnerische Verfassungsrecht kann aus meiner Sicht nur dahingehend beantwortet werden, als ein solcher in nachhaltiger Weise bestand.

Die Tatsache, dass die Homepage des Kantons Graubünden auf der ersten Seite Heinrich Zschokke mit den Worten, Graubünden sei „*Eine eigene Schweiz in der Schweiz*“ zitiert, zeigt, wie lebhaft Zschokke in Erinnerung geblieben ist.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Vgl. Ort Werner, Heinrich Zschokke in Graubünden - ein Meilenstein in seiner Biografie? Referat an der Jahresversammlung der Heinrich-Zschokke-Gesellschaft vom 23. Juni 2006, 5.

<sup>28</sup> [www.gr.ch/DE/Kanton/Ueberblick/Seiten/GraubundenimUeberblick.aspx](http://www.gr.ch/DE/Kanton/Ueberblick/Seiten/GraubundenimUeberblick.aspx); vgl. etwa auch Rhiiblatt, Wochenzeitung der Suedostschweiz vom 5. März 2010, 1 ff.