

Tirage à part / Sonderdruck aus:

Faculté de droit de Genève

Bonaparte, la Suisse et l'Europe

Publiés par Alfred Dufour / Till Hanisch / Victor Monnier

---

ANDREAS KLEY und BRUNO NIDERÖST

Gegen «Zügellosigkeit,  
Partheywuth und gänzlich  
leere Kassen»:

Die Berner Kantonsverfassung  
1803–1813

---

# Gegen «Zügellosigkeit, Partheywuth und gänzlich leere Kassen»<sup>1</sup>: Die Berner Kantonsverfassung 1803–1813

ANDREAS KLEY und BRUNO NIDERÖST

## I. Neubeginn von 1803 im Kanton Bern

Bern bildete bis zur Helvetik den grössten, einflussreichsten und wohlhabendsten Kanton der Eidgenossenschaft.<sup>2</sup> In keinem anderen Stand war das aristokratische Selbstverständnis der Führungsschichten so ausgeprägt wie beim Berner Patriziat.<sup>3</sup> Aus dessen Sicht erschien es selbstverständlich, dass mit dem Ende der Helvetik nicht nur der kurzlebige Kanton Oberland, sondern auch die Waadt und der Aargau wieder zu Bern zurückkehren sollten. Doch hatte das einst so mächtige Bern wenig Freunde. Zunächst reagierten alle Anhänger der Helvetik auf Ansprüche aus dem herrschaftlichen Bern besonders empfindlich.<sup>4</sup> Spannungen bestanden sodann im Verhältnis zu Zürich sowie zu den neuen Kantonen Aargau und Waadt, welche nach der Helvetik misstrauisch auf Bern blickten.<sup>5</sup> Gegenüber Basel gab es die alte Rivalität um den Einfluss im Bistum Basel, die sich mit der grundsätzlichen Opposition zwischen kleinem Handels- und grossem Territorialstaat verband. Einzig die Innerschweiz fühlte sich Bern aufgrund des gemeinsamen Abwehrkampfes gegen die Franzosen verbunden. Schliesslich stand das früher wohlhabende Bern in Folge der französischen Besatzung und der Helvetik mit Schulden da, so dass sich der Neubeginn der Mediation gerade

---

<sup>1</sup> Proklamation der Verfassungskommission, die mit der Einführung der Mediation im Kanton Bern beauftragt worden war, zitiert nach ANTON VON TILLIER, *Geschichte der Eidgenossenschaft während der Herrschaft der Vermittlungsakte*, 2 Bände, Zürich, 1845, Band I, S. 10. Siehe zu den Materialien der Mediationsakte: Victor Monnier (éd.), *Bonaparte et la Suisse. Travaux préparatoires de l'Acte de Médiation (1803)*, Genève etc. 2002.

<sup>2</sup> TOBIAS KÄSTLI, *Die Schweiz. Eine Republik in Europa. Geschichte des Nationalstaates seit 1798*, Zürich, 1998, S. 24.

<sup>3</sup> KÄSTLI (FN 2), S. 25.

<sup>4</sup> HANS VON GREYERZ, *Nation und Geschichte im bernischen Denken*, Bern, 1953, S. 80.

<sup>5</sup> Dazu gehörte etwa das bernpatriotische Fraubrunnenlied mit seinem «Vivat das Bernerbiet bis an der Welt ihr End!», das als Propaganda von Revanchisten aufgefasst werden konnte, vgl. VON GREYERZ (FN 4), S.115.

finanziell schwierig erwies.<sup>6</sup> Zu diesen Problemen gesellte sich aussenpolitisch ein prekäres Verhältnis zu Frankreich. Der Argwohn Napoleons gegenüber dem Berner Patriziat manifestierte sich in der bis 1804 fortdauernden militärischen Besetzung des Kantons.<sup>7</sup>

Unter diesen Vorzeichen stand Bern zu Beginn des Jahres 1803, als die Mediationsakte dem Kanton eine Verfassung vom Typus der städtisch-*aristokratischen* Verfassung mit einem repräsentativen System verpasste.<sup>8</sup> Die Mediationsverfassung stellt die erste bernische Verfassung dar, welche tatsächlich in Kraft trat.<sup>9</sup> Als «Verfassungsgeber» traten Napoleon und seine Berater auf. Wichtig war für ihn die Selbständigkeit der Waadt und des Aargau. Daraus geht hervor, dass Napoleon die frühere Machtstellung Berns nicht wieder aufleben lassen wollte, hatte sich doch vor allem Bern ihm entgegengestellt.<sup>10</sup> Wegen der Verkleinerung ihres Kantons um die Waadt und den Aargau gehörte eine reaktionäre Minderheit im Berner Patriziat zu den Kreisen innerhalb der Eidgenossenschaft, welche in einer grundsätzlichen Oppositionsstellung gegen die Mediation verharren.<sup>11</sup>

Nach der Mediationsakte wurde Bern zum Direktorialkanton, womit es im Turnus mit Zürich, Luzern, Basel, Solothurn und Freiburg den Landammann der Schweiz stellen durfte. Dies geschah in den Jahren 1804 und 1810 durch den Schultheissen Niklaus Rudolf von Wattenwyl.<sup>12</sup> Als einer der sechs bevölkerungsreichsten Kantone hatte Bern zudem zwei Stimmen in der Tagsatzung, womit es – zusammen mit Zürich – die Sonderstellung eines Direktorialkantons mit doppeltem Stimmrecht einnahm. Dies verstärkte den formellen Einfluss des Kantons im Vergleich zur Zeit vor

<sup>6</sup> Regierungsrat des Kantons Bern (Hrsg.), Berner Staatsbuch. Behörden, Geschichte und Volkswirtschaft des Kantons Bern und der Amtsbezirke, Bern, 1945, S. 59; FRIEDRICH STETTLER, Staats- und Rechtsgeschichte des Kantons Bern. Von den ältesten geschichtlichen Zeiten bis zur Einführung der Verfassung vom Juli 1831, Bern/St. Gallen, 1845, S. 172.

<sup>7</sup> Von Greyerz (FN 4), S. 114.

<sup>8</sup> Vgl. VON GREYERZ (FN 4), S. 114. Siehe zu den Typen der Kantonsverfassungen: ALFRED KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bern, 1992, S. 145 f.; FRANÇOIS DE CAPITANI, Beharren und Umsturz (1648–1815), in: Geschichte der Schweiz – und der Schweizer, Bd. 2, Basel, 1983, S. 169.

<sup>9</sup> JAKOB TOMASCHPOLSKY, Geschichte der bernischen Staatsverfassung im 19. Jahrhundert, Diss. Bern, 1922, S. 1.

<sup>10</sup> RICHARD HAGNAUER, Der Landammann der Schweiz in der Vermittlungsakte, Diss. Bern, 1922, S. 24.

<sup>11</sup> DANIEL FREI, Mediation, in: Handbuch der Schweizer Geschichte, Band 2, Zürich, 1977, S. 866.

<sup>12</sup> BEAT JUNKER, Geschichte des Kantons Bern seit 1798, Band 1: 1798–1830, Bern, 1982, S. 117.

1798.<sup>13</sup> In das insgesamt 15'203 Mann umfassende Bundesheer hatte Bern 2'292 Mann zu entsenden, an die vorgesehenen Einnahmen der Bundeskasse von Fr. 490'500 hatte Bern Fr. 91'695 beizusteuern. Bei beiden Grössen lag es damit vor allen anderen Kantonen.<sup>14</sup>

## II. Regierungskommission von Bern

Die Konsulta hatte in Paris unter der Leitung von Napoleon die Vermittlungsakte ausgearbeitet, welche sowohl für den Bund wie die 19 Kantone neue Verfassungen und die entsprechenden Übergangsbestimmungen enthielt.<sup>15</sup> Bern war in der Konsulta sowohl durch Alt- wie Neugesinnte vertreten.<sup>16</sup> Karl Koch und Bernhard Friedrich Kuhn waren Mitglieder der noch herrschenden helvetischen Behörden, während der Patrizier Niklaus Rudolf von Wattenwyl die Stadt Bern vertrat. Niklaus Friedrich von Müllinen war ohne Einladung oder Vollmachten als Vertreter des Berner Patriziates nach Paris gereist, doch wusste sich der Diplomat geschickt und selbstbewusst in die Verhandlungen einzuschalten.<sup>17</sup> Die Alt-Berner in der Konsulta wandten sich gegen Bestrebungen, die patrizischen Stadtkantone den neuen Kantonen anzugleichen.<sup>18</sup>

Die Vermittlungsakte setzte in Art. 4 ihrer Übergangsbestimmungen für alle Kantone je eine Regierungskommission ein.<sup>19</sup> Diesen Kommissionen oblagen zwei Aufgaben: Als provisorische Regierungen hatten sie die laufenden Geschäfte ihres jeweiligen Kantons an Stelle der abtretenden helvetischen Zentralregierung zu besorgen, bis die neu gewählten Behörden ihr Amt antreten konnten. Zudem hatten sie die Wahlvorschriften auszuarbeiten und die Wahlen vorzubereiten.

Die Frage nach der personellen Zusammensetzung der Regierungskommissionen bot Anlass für die letzte Auseinandersetzung der Konsulta. Niklaus Rudolf von Wattenwyl wurde Präsident der Berner Kommission, in

<sup>13</sup> VON GREYERZ (FN 4), S. 114.

<sup>14</sup> JUNKER (FN 12), S. 118.

<sup>15</sup> THEODOR BRUNNER, Die Organisation der bernischen Exekutive in ihrer geschichtlichen Entwicklung seit 1803, Diss. Bern, 1914, S. 32.

<sup>16</sup> Wir danken dem Genealogen Paul-Anthon Nielson, Historisches Institut der Universität Bern, für die Angaben zu deren Mitgliedern.

<sup>17</sup> VON GREYERZ (FN 4), S. 112.

<sup>18</sup> VON GREYERZ (FN 4), S. 113.

<sup>19</sup> MONNIER (FN 1), S. 122 ff. (Annexe V).

der die drei Unitarier Koch, Pfander und Moser diskussionslos einen Sitz erhielten. Die Wahl der patrizischen Vertreter war umstritten. Da der bekannte Unitarier Philipp-Albert Stapfer<sup>20</sup> die durch von Wattenwyl vorgeschlagenen weiteren Kandidaturen Thormann und D. R. Bay bekämpfte, schlug jener Niklaus Friedrich von Mülinen vor, der akzeptiert wurde. Da sich die Schweizer nicht auf die Ernennung des siebten und letzten Mitglieds der Berner Regierungskommission einigen konnten, ernannte schliesslich der erste Konsul Gottfried Abraham von Jenner.<sup>21</sup>

Am 10. März 1803 übergab die helvetische Regierung die Regierungsgeschäfte an die neuen Behörden.<sup>22</sup> Die Regierungskommission Berns organisierte sich in drei Abteilungen mit je zwei Mitgliedern, wobei in jeder Abteilung je ein Unitarier und ein Anhänger der alten Ordnung sass. Der Präsident Niklaus Rudolf von Wattenwyl gehörte keiner der drei Abteilungen an. Koch und Frisching erhielten das Justiz- sowie das Polizei- und Militärwesen, Pfander und von Mülinen die inneren Angelegenheiten, Moser und Jenner die Finanzen.<sup>23</sup> Von der erfolgreichen Arbeit dieser Kommission hing nun ab, ob die kommenden Wahlen ordnungsgemäss abgewickelt werden konnten, was den Zeitgenossen angesichts der Hinterlassenschaft der Helvetik keinesfalls sicher erschien. Die Bedeutung der Regierungskommission zeigt sich auch in ihrer personellen Ausstattung: Sie erhielt einen gewählten Sekretär, der die nötigen Gehilfen zuzog, und der Präsident stellte zudem für die Abwärtsdienste drei Weibel an.<sup>24</sup> Die Regierungskommission beschäftigte sich freilich nicht mit Regieren als vielmehr mit Wahlvorbereitung.<sup>25</sup> Hier schien Sorgfalt angezeigt, denn die Einigung in Paris verhiess noch nicht, dass die neue Ordnung vor Ort widerspruchlos akzeptiert worden wäre. Im Kanton Bern war die Mediation – wie in vielen Teilen der Schweiz – eher kühl aufgenommen worden. Die Unitarier waren enttäuscht, dass viele ihrer Grundsätze aufgegeben worden waren, während sich die Patrizier in der Stadt Bern über die anstehenden Volkswahlen, den Verlust der Waadt und des Aargaus und der Heranziehung bernischer Guthaben für die Tilgung der helvetischen Nationalschuld empörten.<sup>26</sup>

Napoleon wusste, dass eine erfolgreiche Einführung der Mediationsverfassung Mässigung bedingte. Die Mitglieder der Regierungskommission

<sup>20</sup> MONNIER (FN 1), S. 27 Anm. 16.

<sup>21</sup> VON GREYERZ (FN 4), S. 113.

<sup>22</sup> FREI (FN 11), S. 816.

<sup>23</sup> VON TILLIER (FN 1), Band I, S. 14.

<sup>24</sup> BRUNNER (FN 15), S. 33.

<sup>25</sup> VON TILLIER (FN 1), Band I, S. 18.

<sup>26</sup> VON TILLIER (FN 1), Band I, S. 11 f.

gingen entsprechend vor, trotzdem kam es während der Übergangszeit zu Störmanövern. Von Wattenwyl erliess deshalb eine Proklamation:

«Die Regierungskommission dieses Kantons [...] durfte sich versprechen, dass eine solche Verfassung, wenn sie auch nicht den Wünschen aller Parteien entsprechen konnte, wenigstens bei den vorhandenen Mitteln, sie durchzusetzen, alle Parteien entwaffnen und die Schlechtgesinnten zum Schweigen bringen würde. [...] Ich habe sichere Anzeigen, dass die Feinde aller gesetzlichen Ordnung den Namen des mächtigen Vermittlers zu ihren selbstsüchtigen Absichten missbrauchen; dass sie den Leichtgläubigen vorzugeben wagen, Briefe vom ersten Konsul in Händen zu haben, die eine baldige Abänderung der Vermittlungsakte und vorzüglich die unentgeltliche Abschaffung der Zehnten und Bodenzinse versprechen; dass sie durch solche dreiste Vorspiegelungen Menschen an die Stellen zu befördern suchen, deren Gefühllosigkeit für Recht und Eigenthum dazu gemacht ist, auf diese gemeinschädlichen Zwecke hinarbeiten. [...] Der erste Konsul hat im Angesichte von Europa aufs feierlichste erklärt: dass gegenwärtiger Vermittlungsakt dazu geeignet ist, den Frieden und das Wohl des Volkes zu begründen. Er hat ebenso feierlich erklärt: dass in unserm Kantone Zehnten und Bodenzinse nur nach ihrem wahren Werthe loskäuflich seien. [...] Kein Vernünftiger wird sich also durch dergleichen treulose Ränke missleiten lassen, kein Wohldenkender sich so weit verirren, seine Wahl auf Menschen zu lenken, die durch ihre Denk- und Handlungsweise der öffentlichen Verachtung aufbehalten sind. Ihr aber, Ihr getreuen Beamten des Kantons! Bietet allen Euren moralischen Einfluss auf, die Eindrücke der Verführung zu hindern und zu mässigen, und verwendet Euer ganzes Ansehen und Euere Amtsbeflissenheit auf die Entdeckung solcher sträflicher Intriguen.»<sup>27</sup>

Diese Proklamation lässt erkennen, dass der Übergang von der Helvetik zur neuen Verfassung ein spannungsvoller Prozess war. Die Wahl einer Regierung von Dauer sollte für den Schutz und die Stabilität der bestehenden (Eigentums-)Ordnung sorgen.

Den Persönlichkeiten innerhalb der Regierungskommission kam unter diesen Umständen einige Bedeutung zu. Ihr Präsident Niklaus Rudolf von Wattenwyl (1760–1832) hatte 1795 als Grossrat seine politische Karriere begonnen.<sup>28</sup> Der Spross einer traditionsreichen Berner Patrizierdynastie war bei Napoleon zunächst unbeliebt,<sup>29</sup> hatte er doch als Berufsmilitär 1798 bei Neuenegg ein Bataillon gegen die eindringenden Franzosen angeführt und

<sup>27</sup> Der Präsident der Regierungskommission des Kantons Bern an die Einwohner des Kantons Bern, 24.3.1803. Zitiert gemäss VON TILLIER (FN 1), Band I, S. 18 - 20.

<sup>28</sup> Historischer Verein des Kantons Bern (Hrsg.), Sammlung Bernischer Biographien, 5 Bände, Bern, 1906, Band III, S. 37–43; MONNIER (FN 1), S. 57 Anm. 55.

<sup>29</sup> JUNKER (FN 12), S. 124.

sich beim «Stecklikrieg» von 1802 an der Vertreibung der helvetischen Regierung beteiligt. Nach dem Einzug der Franzosen wurde er Mitglied in der provisorischen Regierung Berns, wandte sich dann vorübergehend vom politischen Leben ab und zog sich auf sein Landgut am Murtensee zurück. Als an der Konsulta von französischer Seite die Wahl des Berner Grossen Rates durch Wahlzünfte vorgeschlagen wurde, in denen die Berner Landschaft vertreten sein sollte, empfand dies der Patrizier als Affront: «Unser Staat soll zugrunde gerichtet werden.»<sup>30</sup> Für von Wattenwyl verkörperte die bevorrechtete Stadt Bern das Gemeinwesen, sie hatte den Freistaat Bern geschaffen.

Der zweite herausragende Patrizier in der Berner Regierungskommission war Niklaus Friedrich von Mülinen (1760–1833). Die beiden Jugendfreunde von Mülinen und von Wattenwyl kamen mit ihren 43 Jahren jung in einflussreiche Ämter. Während der Militär von Wattenwyl als praktischer und entschlossener galt, zeichnete sich der Historiker von Mülinen durch Kenntnisreichtum und eine gehobene Bildung aus, die er in verschiedenen europäischen Städten erworben hatte. An den bekannten zeitgenössischen Geschichtsschreiber Johannes von Müller schrieb er in einem Brief, dass er mit den neuen politischen Ideen durchaus sympathisiere, sie jedoch vom Freistaat Bern «klüglich fernhalten» wolle.<sup>31</sup> Sein Umgang mit Geschichte vermittelte ihm jedoch die Einsicht in notwendige Veränderungen. Wie von Wattenwyl war von Mülinen 1795 Mitglied des Grossen Rates von Bern geworden.<sup>32</sup> 1798 hatte er bei Laupen als Grenadierhauptmann gegen die anrückenden Franzosen gekämpft.

Mit Johann Rudolf von Frisching (1761–1838) stellte das Berner Patriziat ein weiteres Mitglied der Regierungskommission, das 1795 in den Grossen Rat gelangt war. Wie schon seit Vater Franz Rudolf von Frisching, so war auch er Offizier in der Schweizergarde in Holland. Der Stammbaum von Frischings ist kaum weniger eindrücklich als jener von Mülinens oder von Wattenwyls. Seine Vorfahren waren Mitglieder des Grossen Rates, Schultheiss zu Thun, Landvögte und Schlossherren, wobei die Verbindungen zur bekannten Berner Familie von Erlach auffallen.

Als vierter und letzter Patrizier in der Berner Regierungskommission wirkte Gottlieb Abraham von Jenner (1765–1834). Er sass genauso wie zahlreiche seiner Ahnen im Grossen Rat. Mit von Mülinen verbanden ihn

<sup>30</sup> VON GREYERZ (FN 4), S. 113.

<sup>31</sup> THEODOR CURTI, Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert, Bern, 1902, S. 317 f.

<sup>32</sup> Sammlung Bernischer Biographien (FN 28), Band II, S. 631–640; MONNIER (FN 1), S. 107 Anm. 141.

gemeinsame Urgrosseltern, wobei anzunehmen ist, dass die auf ihre Herkunft bedachten Patrizier sich dieser Verwandtschaft durchaus bewusst waren. Am stärksten sticht der berühmte Wissenschaftler Albrecht von Haller aus Jenners Stammbaum hervor, der sein Grossvater mütterlicherseits war. 1798 amtierte Jenner als Kriegskommissär, 1799 als helvetischer Gesandter in Paris. Seine Ämter in der Helvetik (Geschäftsträger in Paris, Staatssekretär der Republik) dienten ihm mehrheitlich dazu, das Schicksal des Patriziats zu erleichtern.<sup>33</sup> Jenner ging in die Berner Geschichte ein, weil sein Verhandlungsgeschick einen Teil der von den Franzosen geraubten Staatskasse in den Kanton zurück brachte.<sup>34</sup>

Von den drei unitarischen Mitgliedern der Regierungskommission ragt der Jurist und Offizier Karl Koch (1771–1844) hervor. 1796 wurde er Mitglied des Grossen Stadtrates von Thun, 1798 Präsident des helvetischen Grossen Rates und schliesslich Senator. Seine Vorfahren waren Bäcker, Pfarrer und Militärs. Als Bürger einer Munizipalstadt gehörte Koch einer sozialen Schicht an, die dank der Helvetik erstmals an der politischen Macht teilhaben konnte.<sup>35</sup>

Das sechste Mitglied der Regierungskommission war der Unitarier Christian Pfander (1765–1839). Pfander wurde zu Beginn der Helvetik in die oberste administrative Instanz des Kantons Bern, die Verwaltungskammer, gewählt.<sup>36</sup> Später wurde er Senator.<sup>37</sup>

Das siebte Mitglied der Regierungskommission war der aus Herzogenbuchsee stammende Arzt Johann Jakob Moser (1769–1814). Als ehemaliges Mitglied – wie Pfander – der Berner Verwaltungskammer war er in der Regierungskommission für die Abteilung Finanzen qualifiziert.<sup>38</sup> Sein Vater arbeitete als Negotiant. Auch er stammte damit aus jenen ländlich-bürger-

<sup>33</sup> JUNKER (FN 12), S. 325.

<sup>34</sup> 1803 war Jenner in der französischen Hauptstadt, um über bernische Wertpapiere zu verhandeln, welche von den Franzosen geraubt worden waren. Doch wurde er aus formellen Gründen zunächst immer wieder abgewiesen. Josephine Bonaparte, die Frau Napoleons, hatte zur selben Zeit im Bernbiet eine Kuhherde kaufen lassen. Als Jenner davon Kenntnis erhielt, erklärte er die gesamte Herde kurz entschlossen zum Geschenk der Stadt Bern an die Frau des Mediators. Diese Bestechung brachte die Wendung: Jenner konnte endlich nicht nur bei den massgebenden französischen Stellen vorsprechen, sondern wurde sogar zum Frühstück bei den Eheleuten Bonaparte eingeladen und mit einer Brillantnadel beschenkt. Jenners finanziellen Anliegen war Frankreich nun so aufgeschlossen, dass dessen Aussenminister Talleyrand anerkennend bemerkte: «Vos vaches ont donné du bon lait.» JUNKER (FN 12), S. 126 f.

<sup>35</sup> JUNKER (FN 12), S. 324.

<sup>36</sup> JUNKER (FN 12), S. 26.

<sup>37</sup> JUNKER (FN 12), S. 98.

<sup>38</sup> JUNKER (FN 12), S. 26.

lichen Verhältnissen, aus denen die Unitarier ihr politisches Personal rekrutierten. Typischerweise lässt sich sein Stammbaum – anders als bei den Patriziern – kaum weiter zurückverfolgen.

Betrachtet man die Zusammensetzung der Berner Regierungskommission, so fällt das jugendliche Alter ihrer Mitglieder auf. Die vier Patrizier brachten es im Mittel auf 41 Jahre, die drei Unitarier waren mit durchschnittlich 35 Jahren sogar noch jünger. Wie der weitere Verlauf der Geschichte zeigen sollte, handelte es sich bei den Sieben um Männer, die nach der Mitgliedschaft in der Regierungskommission für viele Jahre und Jahrzehnte von Bedeutung blieben. Von den vier Patriziern gehörte keiner zur Partei der «Ultras», welche die Waadt und das Aargau wiederzugewinnen suchten und auch sonst eine vollständige Rückkehr zum Ancien Régime wünschten. Die drei Unitarier hatten in der Helvetik politische Erfahrungen gesammelt. Die Mitglieder der Regierungskommission waren Pragmatiker, die sich mit dem Zweck der Mediationsverfassung identifizieren konnten.

### III. Wahlsystem und Regierungsform

Die Berner Kantonsverfassung ist ähnlich kurz gehalten wie jene der anderen Kantone, wobei die Bestimmungen über die Behörden und deren Wahl über 90% des gesamten Verfassungstexts in Anspruch nehmen. Die Hauptsorge des Verfassungsgebers galt dem geordneten Übergang der Exekutivgewalt von der helvetischen Zentralregierung auf die neu zu wählenden Kantonsregierungen. Deshalb hatte es in der Verfassung keinen Platz für zukunftsweisende Utopien. Die Verfassungen der anderen Stadtkantone sind jener von Bern mehr oder weniger nachempfunden.<sup>39</sup> Revisionsbestimmungen waren keine vorgesehen, so dass der Wortlaut der Verfassung während der gesamten Mediationszeit unverändert blieb.<sup>40</sup> Es versteht sich, dass bei einer derart knappen, starren und auf eine einmalige historische Situation zugeschnittenen Verfassungsgestaltung Raum für Auslegungen bestehen musste. Im wesentlichen entsprach die Verfassung den französischen Vorstellungen; die wenigen Abweichungen, welche die bernischen Gesandten an der Konsulta in Paris erreicht hatten, betrafen die Gestaltung

<sup>39</sup> VON TILLIER (FN 1), Band II, S. 10.

<sup>40</sup> JUNKER (FN 12), S. 129.

der Wahlzünfte, die Anzahl der Grossräte und den Ansatz für den Zensus beim Wahlrecht.<sup>41</sup>

#### 1. Wahl des Grossen Rates

Die Verfassung bestimmte für die Grossratswahl einen komplizierten Modus. Gemäss Artikel 1 wurde der Kanton für die Wahlen in fünf Bezirke eingeteilt (Stadt Bern, Oberland, Landgericht, Emmental und Seeland).<sup>42</sup> Der Begriff Bezirk stand dabei für die Zusammenfassung mehrerer Wahlzünfte und hatte nichts mit den 22 Amtsbezirken des Kantons zu tun. Die fünf Wahlbezirke waren zwar von ähnlicher Grösse wie die heutigen Landesteile, doch verliefen ihre Grenzen ganz anders, so dass z.B. der zu Bern gehörende Oberaargau teils dem Emmental und teils dem Seeland zugeteilt war.<sup>43</sup> Gemäss Artikel 2 der Kantonsverfassung bestand jeder dieser fünf Wahlbezirke aus je dreizehn Wahlzünften. Mit Zünften im üblichen Sinn hatten sie nichts zu tun, obwohl ihnen in der Stadt Bern die Namen der traditionellen Zünfte übertragen wurden. Man wies ihnen die Bürger und anderen stimmberechtigten Einwohner nach einer Abzählordnung zu, so dass die Wahlzünfte unter sich zahlenmässig gleich stark wurden, die herkömmliche Zugehörigkeit der Familien zu ihrer Zunft jedoch durchbrochen wurde. Diese Regelung erboste zahlreiche Stadtbürger, welche erfolglos von der Berner Regierungskommission und schliesslich sogar vom Landammann der Schweiz eine Änderung verlangten, da sie nicht zusammen mit den gewöhnlichen Stimmberechtigten der Stadt ihre Rechte ausüben wollten.<sup>44</sup> Auf dem Land fügte Artikel 2 die Wahlzünfte aus mehreren Gemeinden zusammen, so dass diese «eine gleichmässige Bevölkerung haben, und sich so viel möglich am nächsten gelegen sind, ohne Rücksicht auf Begangenschaft, Stand und Beruf.»

In der Folge umfassten die ländlichen Wahlbezirke und –zünfte wesentlich mehr Stimmberechtigte als jene der Stadt, wo jede Wahlzunft nur ca. 40 wahlberechtigte Einwohner zählte und der ganze Wahlbezirk Bern-Stadt bloss 526 Wahlberechtigte zählte. Auf die vier ländlichen Wahlbezirke entfielen hingegen zwischen 3'600 (Landgericht) bis 6'000 wahlberechtigte

<sup>41</sup> JUNKER (FN 12), S. 129.

<sup>42</sup> WILHELM ÖCHSLI, Geschichte der Schweiz im neunzehnten Jahrhundert, Band 1, Leipzig, 1903, S. 692.

<sup>43</sup> JUNKER (FN 12), S. 130.

<sup>44</sup> VON TILLIER (FN 1), Band I, S. 12–13; so auch Napoleon am 29.1.1803, vgl. MONNIER (FN 1), S. 113.

Männer (Oberland).<sup>45</sup> Da jede Zunft und jeder Bezirk in Bezug auf die Wahl des Grossen Rates das selbe Gewicht hatte, wog die Stimme eines Hauptstädtlers gut neunmal soviel wie die eines durchschnittlichen Landbewohners.

Nach der Verfassung konnte ein Kandidat auf zweierlei Wegen in den Grossen Rat gelangen. Jede der insgesamt 65 Zünfte ernannte gemäss Artikel 14 in direkter Wahl zunächst einmal ein Grossratsmitglied aus ihrer Mitte. Dies geschah durch geheime Wahl, wobei Artikel 17 für eine erfolgreiche Wahl das absolute Mehr verlangte. Neben diesem direkt gewählten Grossrat hatte jede Zunft vier Kandidaten aus einem anderen Wahlbezirk zu bezeichnen. Aus den 65 Wahlzünften kamen auf diesem Wege insgesamt 260 Kandidaten, von denen die Hälfte per Los in den Grossen Rat gelangten. Diese 130 ausgelosten Grossräte machten – zusammen mit den 65 direkt Gewählten – das 195köpfige Kantonsparlament aus.

Der Sinn dieser Wahlordnung, die auch den andern Kantonen vorgeschrieben wurde, ist folgender: Durch das Übergewicht der Kandidaten von ausserhalb des eigenen Bezirks sollte verhindert werden, dass allzu lokal denkende Kirchturmpolitiker die Mehrheit des Grossen Rates stellten. Zusammen mit dem Zufallsprinzip der Loswahl verhinderte diese Regelung den direkten Einfluss der Wählenden auf ihre Vertreter, so dass der Volkswille sich mit der Zusammensetzung des Grossen Rates nur indirekt ausdrücken konnte. Und schliesslich stellte die Regelung, dass nur Kandidaten ausserhalb des eigenen Wahlbezirks ernannt werden konnten, eine versteckte Bevorzugung der alten städtischen Familien dar, denn deren Namen waren im ganzen Kanton aufgrund ihrer langen Herrschaftstradition am besten bekannt. Umgekehrt konnten Vertreter aus anderen Wahlbezirken als der Stadt Bern nicht auf einen vergleichbaren Popularitätsbonus zählen. Tatsächlich stammten dann von den 260 ausgelosten Kandidaten 124 aus der Stadt Bern, während aus dem Wahlbezirk Landgericht nur 82, dem Seeland 26, dem Oberland 15 und dem Emmental gar nur 13 kamen.<sup>46</sup> Das faktische Übergewicht der Stadtberner war noch grösser als diese Zahlen vermuten lassen, denn zahlreiche Patrizier hielten sich seit der Helvetik in ihren Landgütern auf<sup>47</sup> und wurden formell als Landbewohner in den Grossen Rat gewählt.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> JUNKER (FN 12), S. 130.

<sup>46</sup> JUNKER (FN 12), S. 132.

<sup>47</sup> BRUNNER (FN 15), S. 46.

<sup>48</sup> JUNKER (FN 12), S. 133.

Um an der Grossratswahl teilnehmen zu können, musste man einer der fünf Wahlzünfte angehören. Artikel 4 der Kantonsverfassung beschränkte deren Mitgliedschaft auf «alle die Bürger oder Burgerssöhne einer Gemeinde des Cantons, die seit Jahresfrist in dem Zunftbezirke angesessen sind, einen unabhängigen Stand haben, in der Miliz eingeschrieben sich befinden, wenn sie unverheyrathet sind, dreyszig, wenn sie aber wirklich verheyrathet oder es gewesen sind, zwanzig Jahre alt sind, und endlich Grundstücke oder Unterpfand tragende Schuldschriften von eintausend Franken für die Stadt Bern, und von fünfhundert Franken für die übrigen Gemeinden des Cantons, besitzen.» Diese Einschränkung des aktiven Wahlrechts schloss alle Frauen von der Teilnahme aus und kam den Begüterten entgegen, selbst wenn Artikel 4 erlaubte, dass jeder Bürger des Kantons das Bürgerrecht der Stadt Bern erwerben konnte. Es war in jener Zeit zudem üblich, den Armen unter bestimmten Umständen die Heirat zu verbieten, so dass sie von jeglicher politischer Teilhabe ausgeklammert blieben.<sup>49</sup>

Noch stärker war das passive Wahlrecht auf die Wohlhabenden und Bejahrten zugeschnitten. Über die indirekte Loswahl konnte gemäss Artikel 18 der Kantonsverfassung nur ins Parlament gelangen, wer «Bürger, dreyszig Jahre alt, und Eigenthümer von Grundstücken, oder von Unterpfandsrecht tragenden Schuldschriften von zwanzigtausend Schweizerfranken Werth, ist.» Für die Direktwahl reichte hingegen bereits ein Alter von 25 Jahren und ein entsprechender Grundbesitz von fünftausend Schweizer Franken aus.

Die Frage nach den vom Zensuswahlrecht aufgerichteten Partizipations-schwellen ist nicht leicht zu beantworten, weil keine genügend langen Teuerungsreihen existieren und der heute gültige Schweizer Franken erst 1851 eingeführt wurde.<sup>50</sup> Der zeitgenössische Chronist Karl Zay bezifferte anlässlich des Goldauer Bergsturzes von 1807 den Wert eines neuen Hauses ohne Ausbau mit mehr als 3'000 Gulden,<sup>51</sup> was nach historischem Preisvergleich gut 4'500 damaligen Schweizer Franken entspricht.<sup>52</sup> Überträgt man diese Grössenordnungen auf den Kanton Bern, so waren vermutlich nicht nur Arme, Fürsorgeabhängige, Dienstboten und Handwerker vom aktiven

<sup>49</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 701.

<sup>50</sup> Wir danken Christian Pfister und Alois Fässler, Bern, für ihre Hinweise zu den Geld- und Güterwerten der Mediationszeit.

<sup>51</sup> KARL ZAY, Goldau und seine Gegend wie sie war und was sie geworden, in Zeichnungen und Beschreibungen zur Unterstützung der übriggebliebenen Leidenden in den Druck gegeben, Zürich, 1807, S. 320.

<sup>52</sup> Diese Umrechnung ergibt sich gemäss HANS SCHMOCKER, Historische Masse und Münzen, in: Schulpraxis. Zeitschrift des bernischen Lehrervereins, 78. Jahrgang, Nr. 4, Bern, 1945, S. 35.

Wahlrecht ausgeschlossen. Die Zensusbestimmungen des passiven Wahlrechts schlossen sogar die grosse Bevölkerungsmehrheit von der Einsitznahme im Grossen Rat aus, denn der dafür erforderliche Grundbesitz von Fr. 5'000 (für die 65 direkt Gewählten) bzw. Fr. 20'000 (für die 130 indirekt Gewählten) war für die Bevölkerungsmehrheit in unerreichbarer Ferne. Stellt man das Männerwahlrecht und die bereits erwähnten Altersbeschränkungen auf 25 bzw. 30 Jahre in Rechnung, so wird klar, dass die Verfassung von 1803 lediglich einer kleinen Minderheit der Kantonsbevölkerung die politische Teilhabe ermöglichte.

Nebst den Wahlen und Ergänzungen des Grossen Rates regelte die Verfassung die allfällige Abberufung von Grossratsmitgliedern. Das Rückberufungssystem, auch Censur oder Grabeau genannt, ging auf französische Einflüsse an der Konsulta zurück<sup>53</sup> und war ebenfalls kompliziert. Gemäss Artikel 19 loste jede Wahlzunft alle zwei Jahre auf Ostern eine 15er-Kommission aus, in der ihre ältesten und wohlhabendsten Mitglieder ein Übergewicht besaßen, denn sie musste aus «fünf der zehn ältesten, aus fünf der zehn beträchtlichsten Eigentümern, und aus fünf aus allen Gliedern der Zunft ohne Unterschied» zusammengesetzt sein. Diese 15er-Kommissionen hatten zu entscheiden, ob überhaupt eine Rückberufung erwogen werden sollte und gegen wen sich das Verfahren allenfalls zu richten hatte. Die Rückberufung eines Direktgewählten hätte die absolute Mehrheit aller Zunftmitglieder erfordert. Zudem waren Grossratsmitglieder vor jeder Rückberufung sicher, wenn sie in die Kantonsregierung gewählt worden waren. Die praktische Bedeutung der Rückberufung blieb aus all diesen Gründen äusserst gering.

Diese Bestimmungen bewirkten die dauernde Herrschaft der wohlhabenden Kreise. Die 1808 erstmals stattfindende Erneuerung der Kandidatenliste änderte wenig an der Zusammensetzung des Grossen Rates, da die Berner Regierung die Anzahl Kandidaten, welche eine Wahlzunft neu auf die Liste setzen durfte, auf einen einzigen reduzierte, wobei dieser von ausserhalb des eigenen Wahlbezirks zu stammen hatte.<sup>54</sup> Wer also mit der erstmaligen Wahl vom April 1803 einmal in den Grossen Rat gelangt war, hatte faktisch ein Amt auf Lebenszeit inne.<sup>55</sup>

Diese personelle Stabilität hatte Napoleon gewollt; sie bildete eines seiner Mittel, um den Verfassungszweck zu erreichen. Ende Januar 1803 hatte der Mediator nämlich erklärt:

<sup>53</sup> MONNIER (FN 1), S. 54 Anm. 52.

<sup>54</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 709.

<sup>55</sup> VON TILLIER (FN 1), Band II, S. 14.

«Die Lebenslänglichkeit ist notwendig, um der Regierung Bestand und Ansehen zu verleihen; neue Aristokratien müssen sich bilden, und damit sie Wurzel fassen, damit sie eine Organisation begründen können, die Ordnung, Sicherheit und Dauer verspricht, müssen feste, unverrückbare Punkte da sein.»<sup>56</sup>

Was die personelle Stabilität anbelangt, hatte Napoleon sein Ziel gewiss erreicht. Allerdings nahm nicht eine neue Aristokratie, sondern zumeist die alte im Grossen Rat Einsitz: Von den 195 Sitzen gingen 121 an Bürger der Stadt Bern, wobei 80 Mitglieder der ehemaligen Regierung gewesen waren. Die weiteren Vertreter des Hauptortes stammten überwiegend aus den alten Geschlechtern, welche vor der Helvetik geherrscht hatten.<sup>57</sup> Der Erfolg der Aristokratie war damit im Kanton Bern noch grösser als in Zürich.<sup>58</sup> Die Mediationsverfassung hatte zwar das traditionelle Vorrecht der Hauptstadt nicht mehr explizit anerkannt. De facto hatten der Zensus und die Wahlbestimmungen zu einem «Übergewicht der Hauptstädte über die Landschaften» geführt und eine Rückkehr der «vor der Helvetik regierenden patri- zischen Familien (...) an die Macht» bewirkt.<sup>59</sup>

## 2. Wahl des Kleinen Rates

Der Grosse Rat besass die höchste Gewalt. Er hatte Gesetze und Verordnungen zu erlassen sowie die Tagsatzungsgesandten des Kantons zu ernennen und mit Instruktionen zu versehen. Insbesondere hatte er alle Stellen zu besetzen, deren Aufgaben den gesamten Kanton betrafen.<sup>60</sup> Dies umfasste – gemäss Artikel 11 der Kantonsverfassung – insbesondere die Regierung, wobei der bernische «Kleine Rat» mit nicht weniger als 27 Mitgliedern grösser war als in jedem anderen Kanton. Die Mitglieder des Kleinen Rates waren gemäss Artikel 6 der Kantonsverfassung gleichzeitig Mitglieder des Grossen Rates und behielten dort ihr Stimmrecht.

Der Kleine Rat hatte gemäss Artikel 6 Gesetze und Verordnungen vorzuschlagen und die entsprechenden Beschlüsse des Grossen Rates zu vollziehen. Daneben wählte und beaufsichtigte er die Behörden auf Bezirksstufe und urteilte in letzter Instanz über alle Verwaltungsstreitigkeiten. Die Exekutive musste gegenüber dem Grossen Rat Rechenschaft ablegen.

<sup>56</sup> Zitiert nach ÖCHSLI (FN 42), S. 451.

<sup>57</sup> VON TILLIER (FN 1), Band I, S. 20.

<sup>58</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 463.

<sup>59</sup> Beide Zitate: KÖLZ (FN 8), S. 146 f.

<sup>60</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 449 - 451.

Die Wahl des Kleinen Rates war noch komplizierter als vor 1798.<sup>61</sup> Man tat alles, um die neue Regierung als legitim darzustellen. Das langwierige Wahlverfahren begann bereits bevor die Grossräte ihr Versammlungslokal betraten, in dem zunächst jedem per Los ein Sessel zugeordnet wurde. Geleitet wurde das Wahlverfahren durch von Wattenwyl, dem Präsidenten der Regierungskommission.<sup>62</sup> Jedes Grossratsmitglied konnte bei den insgesamt 27 Wahlgängen einen Wahlvorschlag einreichen, wobei auf diesem Wege mindestens 4 verschiedene Kandidaturen für jeden Wahldurchgang zusammenkommen mussten. Nun kamen die schon im Ancien Régime verwendeten *Balloten* zum Einsatz. Mit diesen silbernen bzw. goldenen Kügelchen gaben die Grossräte ihre Stimme ab. Als Urne diente die «Ballotendrucke», ein mit zahlreichen Schubladen versehener Kasten. Die einzelnen Schubladen wurden mit den Namen der Kandidaten beschriftet, so dass das Einlegen der Balloten in die entsprechenden Schubladen als Stimmabgabe zählte. Vor jedem Wahlgang waren die abgezählten Balloten den Wählenden aufs Neue auszuteilen, und wenn nicht alle Balloten in die Drucke eingelegt wurden, war der entsprechende Wahlgang ungültig.

Die von der Regierungskommission ausgearbeitete Wahlordnung sah vor, dass jeweils in einem ersten Durchgang die vier aussichtsreichsten Kandidaten für einen Sitz im Kleinen Rat festgestellt wurden. Aus diesen Vier wurde in drei folgenden Wahlgängen der jeweils stimmenschwächste Kandidat ausgeschieden, bis ein Gewählter feststand. Hätte die Regierungskommission die gesamte Wahl des 27köpfigen Kleinen Rates nach diesem Schema vollziehen lassen, so wären insgesamt 108 Wahlgänge mit allen entsprechenden Schritten nötig gewesen – ein ungemein zeitraubendes Prozedere. Deshalb verfügte die Regierungskommission schon nach dem ersten Durchgang, dass ein Kandidat unmittelbar gewählt sein solle, sobald er in einem Wahlgang das absolute Mehr von 98 Stimmen erreiche. Keine der nachfolgenden 26 Ausmarchungen erforderte anschliessend noch alle vier Durchgänge, doch beanspruchte die Wahl des Kleinen Rates trotzdem vier Tage.<sup>63</sup>

Die im ersten Kapitel vorgestellte Regierungskommission leitete nicht nur die Wahl des Kleinen Rates, sondern nahm als ihre letzte Amtshandlung den Gewählten den Eid ab.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> BRUNNER (FN 15), S. 42.

<sup>62</sup> BRUNNER (FN 15), S. 42.

<sup>63</sup> BRUNNER (FN 15), S. 43.

<sup>64</sup> BRUNNER (FN 15), S. 33.

Die Patrizier nutzten ihr Stimmgewicht im Grossen Rat aus und wählten 21 Altgesinnte, von denen 20 bereits vor 1798 regiert hatten.<sup>65</sup> Nachdem die 27 Mitglieder der Exekutive feststanden, wählten die Grossräte aus diesen – gemäss Artikel 7 der Kantonsverfassung – zwei Schultheissen, die alternierend für jeweils ein Jahr den Kleinen Rat präsidieren durften. Die Doppelbesetzung des Schultheissenamtes und der jährliche Wechsel zwischen regierendem und stillstehendem Schultheiss war ein Zugeständnis Napoleons an das Berner Patriziat, welches schon im Ancien Régime so regiert hatte.<sup>66</sup> Als Schultheissen gewählt wurden die beiden Jugendfreunde von Wattenwyl und von Mülinen, die so den Sprung von der Regierungskommission in die Exekutive schafften. Dies gelang mit Jenner und Pfander noch zwei weiteren Mitgliedern der Regierungskommission.

Gemäss Artikel 11 der Kantonsverfassung war alle zwei Jahre ein Drittel des Kleinen Rates neu zu wählen, wobei die zulässige Wiederwahl regelmässig praktiziert wurde.<sup>67</sup>

Die Verfassung definierte die Organisation der 27köpfigen Regierung durch die Erwähnung von insgesamt fünf Exekutivräten. Artikel 8 bestimmte, dass ein Staatsrat sich um die innere und äussere Sicherheit zu kümmern hatte, wobei diesem Bereich aufgrund der damaligen Lage eine besonders grosse Bedeutung zukam. Im Staatsrat, dem Geheimrat des Ancien Régime nachempfunden<sup>68</sup>, konzentrierte sich die faktische Exekutivmacht.<sup>69</sup>

Der amtierende Schultheiss präsierte den Staatsrat. Zusammen mit den beiden ältesten und jüngsten Regierungsmitgliedern und dem Säckelmeister hielt er den Kontakt zu den anderen Kantonen sowie dem Landammann der Schweiz und entwarf die Instruktionen für die Tagsatzungsabgeordneten. Der Staatsrat leitete das Kriegswesen sowie die Staats- und die Geheimpolizei «in Betreff aller Aufwieglungen, Verschwörungen und Komplote gegen die Regierung» und ordnete die entsprechenden Überwachungen, Untersuchungen und Verhaftungen an.<sup>70</sup> Seine Rechnung legte der Staatsrat gegenüber der Regierung ab, wobei dies ohne genaue Angabe der geheimen Ausgaben geschah, über welche er bis zu einer Höhe von Fr. 20'000 frei verfügen konnte.<sup>71</sup> Gemäss den Berichten, welche die Agenten der Staats-

<sup>65</sup> VON TILLIER (FN 1), Band I, S. 21.

<sup>66</sup> KÄSTLI (FN 2), S. 25.

<sup>67</sup> VON TILLIER (FN 1), Band II, S. 15.

<sup>68</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 452.

<sup>69</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 693.

<sup>70</sup> VON TILLIER (FN 1), Band II, S. 17.

<sup>71</sup> VON TILLIER (FN 1), Band II, S. 17.

und Geheimpolizei dem Staatsrat lieferten, blieb das Berner Oberland während der ganzen Mediationszeit das politisch unruhigste Gebiet des Kantons, da die dortigen Anhänger der Helvetik die Herrschaft der Patrizier nicht anerkannten und deshalb eine verstärkte Selbständigkeit ihres Landes teils anstrebten.<sup>72</sup>

Neben dem besonders wichtigen Staatsrat existierten mit dem Finanzrat, dem Justiz- und Polizeirat, dem Kirchen- und Schulrat und dem Bauamt vier weitere Kammern der Exekutive, denen für die Erfüllung ihrer Aufgaben jeweils eine grössere Zahl von Kommissionen unterstellt waren.<sup>73</sup>

### 3. Appellationsgericht

Gemäss Artikel 9 der Kantonsverfassung bildeten dreizehn Mitglieder des Grossen Rats das Appellationsgericht, welches vom stillstehenden Schultheissen präsi diert wurde. Falls das Gericht über einen Fall zu beraten hatte, der die Todesstrafe nach sich ziehen konnte, so wurden per Los vier weitere Mitglieder des Kleinen Rats ins Appellationsgericht abgeordnet. Von einer personellen Gewaltentrennung konnte daher nicht die Rede sein<sup>74</sup>. Dennoch gewann es politische Achtung, weil es seine Aufgabe offenbar mit Unabhängigkeit wahrgenommen hatte<sup>75</sup>.

### 4. Verhältnis zwischen Grosse m und Kleinem Rat

Gemäss Artikel 10 der Kantonsverfassung versammelte sich der Grosse Rat nur alle sechs Monate für je drei Wochen. Der Kleine Rat hatte das Recht, die Sitzungszeit zu verlängern und den Grossen Rat für ausserordentliche Sessionen zusammenzurufen.<sup>76</sup> Die Kontrolle der Exekutive durch die Legislative war zwar in Artikel 5 formuliert, aber de facto durch den Einsitz der Regierung in den Grossen Rat durchbrochen.<sup>77</sup> Im Kantonsparlament führte nicht etwa ein Mitglied des Grossen Rates, sondern der jeweils

<sup>72</sup> UDO ROBÉ, Berner Oberland und Staat Bern. Untersuchungen zu den wechselseitigen Beziehungen in den Jahren 1798 bis 1846, Bern, 1972, S. 126.

<sup>73</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 693.

<sup>74</sup> EDUARD HIS, Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts, Band 1: Die Zeit der Helvetik und der Vermittlungsakte 1798 bis 1813, Basel, 1920, S. 209.

<sup>75</sup> Von TILLIER (FN 1), Band II, S. 71.

<sup>76</sup> His (FN 74), S. 209.

<sup>77</sup> His (FN 74), S. 209.

stillstehende Schultheiss den Vorsitz, wobei er eine Versammlung nur eröffnen konnte, wenn mindestens 98 Grossräte anwesend waren. Hingegen konnte er nach Belieben eine Sitzung für beendet erklären. Alle Sachgeschäfte sollten zuerst im Kleinen Rat behandelt werden, bevor sie vor den Grossen Rat gelangten. Diese Indizien deuten darauf hin, dass die Stellung der Legislative gegenüber der Exekutive schwach war. Ein Mitglied des Grossen Rates konnte die Regierung immerhin mahnen, falls es zusammen mit einer Mehrheit der Legislative einen Bericht verlangen oder Auskunft über eine Verordnung haben wollte. Intensive Debatten konnten sich im Kantonsparlament allerdings nicht entwickeln, denn jedes Ratsmitglied konnte pro Geschäft lediglich einmal Stellung nehmen; der günstige Zeitpunkt für das Ergreifen des Wortes war deshalb reiflich zu überlegen.<sup>78</sup> Eine Entschädigung für ihre Tätigkeit erhielten gemäss Artikel 13 der Verfassung nur jene Grossräte, welche direkt gewählt worden waren und für welche ihre Wahlzünfte ausdrücklich eine Besoldung festsetzten. In aller Regel blieb die Grossratsstätigkeit unentgeltlich.

Gemäss Artikel 20 waren alle weiteren Bestimmungen über die Einrichtung der Gewalten durch Gesetz zu regeln. Der Einfluss des Grossen Rates auf den Gang der Ereignisse war aufgrund all dieser Bestimmungen und Usancen eher gering. Stattdessen konzentrierte sich die Macht in der Exekutive, wie Napoleon es sich gewünscht hatte. Der Einfluss der Berner Exekutive erreichte während der Mediation ihren historischen Höhepunkt. Einerseits waren die alten Machtschranken des Ancien Régimes in Form der Sonderrechte der Korporationen und Tvingherrschaften weggefallen, andererseits griff die neuzeitliche Gewaltenteilung noch nicht.<sup>79</sup>

## IV. (Nicht) garantierte Grundrechte

Wie in fast allen Bereichen des öffentlichen Lebens, so kam in der Mediationszeit den Kantonen auch im Bereich der Grundrechte eine entscheidende Rolle zu. Denn die Bundesverfassung hob lediglich die Vorrechte der Personen auf und wies die Regelung der politischen Rechte, der Glaubensfreiheit und des Loskaufs vom Zehnten den Kantonen zu.

<sup>78</sup> VON TILLIER (FN 1), Band II, S. 11–12.

<sup>79</sup> RICHARD FELLER, Berns Verfassungskämpfe 1846, Bern, 1948, S. 16.

In Bern hatte das Ancien Régime bereits 1785 die Tortur abgeschafft,<sup>80</sup> und sie wurde während der Mediationszeit nicht wieder eingeführt.<sup>81</sup> Dennoch war Bern bezüglich der Grundrechte nicht besonders fortschrittlich eingestellt. Die Berner Verfassung von 1803 enthält lediglich zwei Grundrechte, die sich als mangelhaft erwiesen.

## 1. Garantie der Religion des Kantons

Da Artikel 21 der Kantonsverfassung lediglich «die Religion, zu welcher sich der Canton bekennt» garantierte, war ausschliesslich das reformierte Glaubensbekenntnis geschützt. In der Praxis lief dies nicht zuletzt auf eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit hinaus, die ohnehin restriktiv gehandhabt wurde, um den Zuzug von Armen zu verhindern bzw. in Bern verarmte Fremde wieder in ihre Herkunftsorte ausschaffen zu können.<sup>82</sup> Die Berner Ortsgemeinden, welche als Folge der Mediation an die Stelle der helvetischen Einwohnergemeinden getreten waren, schlossen sich gegen Neuzuzüger ab, indem sie von ihnen für die Aufnahme in ihr Bürgerrecht Fr. 8'000 verlangten.<sup>83</sup>

Die Beschränkung der Religion auf das reformierte Glaubensbekenntnis betraf innerhalb des Kantons v.a. die Wiedertäufer sowie verschiedene «religiöse Sekten und Schwärmereien», die sich lieber direkt an der Bibel als an den Auslegungen der offiziellen Landeskirche orientierten.<sup>84</sup> Falls ein Wiedertäufer sein Kind der Taufe entzog, so verlor es den Anspruch auf das Lands- und Gemeindebürgerrecht sowie auf den Besuch der neu eingerichteten Bildungsanstalten. Die Berner Behörden forschten mit einigem Aufwand nach ungetauften Kindern und den Gründen, welche die Familien zur Nicht-Taufe bewegten, wollten aber möglichst den Anschein einer Verfolgung aufgrund religiöser Motive vermeiden.<sup>85</sup> Trotzdem wurden beispielsweise 1811 in Langnau 27 Kinder aus 11 Wiedertäuferfamilien, die seit 1798

<sup>80</sup> ERNST GAGLIARDI, *Geschichte der Schweiz*, Band 2: Seit der Reformation 1519, Zürich/Leipzig/Berlin, 1920, S. 196.

<sup>81</sup> CURTI (FN 31), S. 319.

<sup>82</sup> VON TILLIER (FN 1), Band II, S. 19 sowie S. 83 - 85.

<sup>83</sup> JOHANNES DIERAUER, *Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Band 5: bis 1848, Gotha, 1917, S. 212. Gemeint sind nicht neue, sondern alte Franken (Verhältnis alt/neu 2/3).

<sup>84</sup> VON TILLIER (FN 1), Band II, S. 97.

<sup>85</sup> VON TILLIER (FN 1), Band II, S. 97.

ungetauft geblieben waren, zur Taufe gezwungen.<sup>86</sup> Dabei galten die Wiedertäufer noch als «stille und rechtliche Leute».<sup>87</sup> Das Vorgehen gegen andere religiöse Gruppierungen war härter; der Kleine Rat liess deren Versammlungen durch Landjäger auflösen, die führenden Personen gefangennehmen und ihre Anhänger auspeitschen. In manchen Fällen wurden die Betroffenen aus dem Kanton gewiesen, zu Zuchthaus verurteilt oder in den französischen Kriegsdienst geschickt.

Vergleichsweise besser erging es den bernischen Katholiken, denn ein Tagsatzungsbeschluss vom 16. Juli 1804 hatte zwar die Behandlung der Wiedertäufer und «Sektierer» ganz ins Belieben der Kantone gestellt, sich indes den Katholiken gegenüber für Duldsamkeit ausgesprochen.<sup>88</sup> Das Verbot gemischter Ehen hob Bern auf, verlangte aber die reformierte Erziehung von Kindern aus solchen Ehen.<sup>89</sup> Noch bis 1810 hielt der Kleine Rat am Prinzip fest, dass kein Katholik Bürger des Kantons sein konnte, so dass Konvertiten ihr Bürgerrecht verloren. Den rund 350 Katholiken Berns wurde wenigstens gestattet, in der Predigerkirche täglich eine Messe abzuhalten unter der Bedingung, dass sie auf Bekehrungsversuche, Glockengeläut oder ausserkirchliche Prozessionen verzichteten. Als Bern im Jahr 1804 den Landammann der Schweiz stellte und deshalb die Tagsatzung auf eigenem Boden stattfand, erlaubte der Kleine Rat, dass die Abgesandten der katholischen Kantone diesen Messen beiwohnten.<sup>90</sup>

Die Garantie der kantonseigenen Religion kann nicht als Freiheitsrecht im heutigen Sinn aufgefasst werden. Es handelte sich stattdessen um eine erzwungene Glaubenseinheit, welche für Angehörige anderer Bekenntnisse rasch in Glaubenszwang und Verfolgung umschlagen konnte.<sup>91</sup>

## 2. Loskauf von Zehnten und Bodenzinsen zum wahren Wert

Die Bundesverfassung erhielt keine Bestimmungen über die Feudallasten, so dass sich die Tagsatzung mit dem Loskauf des Zehnten nur befasste, falls kantonale Verfassungen verletzt wurden oder auswärtige Angelegen-

<sup>86</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 687.

<sup>87</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 687.

<sup>88</sup> *Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen vom Jahr 1803 bis Ende des Jahres 1813*, Bern, 1842, S. 131; ungenau HIS (FN 74), S. 402.

<sup>89</sup> ÖCHSLI (FN 42) S. 686.

<sup>90</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 688.

<sup>91</sup> HIS (FN 74), S. 402.

heiten mitbetroffen waren.<sup>92</sup> Die Berner Kantonsverfassung garantierte in Artikel 22 die Befugnis, sich von Zehnten und Bodenzinsen gemäss dem «wahren Werthe» loszukaufen. Dieser Wert war auf Gesetzebene zu regeln. Rund um den Zehnten und die Bodenzinsen gab es einen Interessengegensatz zwischen dem städtischen Patriziat und der Landbevölkerung. Als entscheidend erwies sich die in Prozenten des Bodenwertes festgelegte Loskaufsumme. An der Höhe dieses Ansatzes lässt sich erkennen, ob die betreffende Kantonsregierung den Loskauf vom Zehnten eher fördern oder behindern wollte.<sup>93</sup> Bern setzte 1803 alle Zehnten, Grundzinsen und Lehensgefälle wieder in Kraft.<sup>94</sup> Mit dem Loskaufgesetz vom Juni 1803 zeigte es sich wenig grosszügig gegenüber den Bauern, denn es verlangte für den kleinen Zehnten den 20fachen und für den grossen Zehnten den 25fachen Ertrag eines durchschnittlichen Jahres. Für den Loskauf von den Grundzinsen wurde sogar der 33fache Jahresertrag festgesetzt.<sup>95</sup> Damit bildete Bern nebst Zürich den restriktivsten Kanton<sup>96</sup>. Dieses zweite Grundrecht war nicht viel wert.

### 3. Pressefreiheit als Beispiel eines fehlenden Grundrechts

Die Pressefreiheit war während der Mediationszeit weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene garantiert, obwohl bzw. gerade weil der Landammann der Schweiz und die Kantone im Bereich der Pressekontrolle aktiv waren. Schon in den ersten Wochen seiner Amtszeit forderte der Landammann die Kantonsregierungen per Kreisschreiben auf, alle Presseerzeugnisse sorgfältig zu überwachen.

Diese Anordnung erschien als eine aussenpolitische Notwendigkeit. Napoleon duldete in seinem eigenen Land nur die offizielle Presse, und aus den Staaten in seinem Einflussbereich wollte er ebenfalls keine kritischen Stimmen hören.<sup>97</sup> Deshalb entging die schweizerische Presse den stets wachsamen Augen der napoleonisch-kaiserlichen Polizei nicht.<sup>98</sup> Als der Krieg zwischen Frankreich und England wieder ausbrach, empfahl der Landammann der Schweiz den Kantonsregierungen eine strenge Zensur, um nicht mit

<sup>92</sup> Repertorium (FN 88), S. 116 f.; His (FN 76), S. 561.

<sup>93</sup> His (FN 74), S. 562.

<sup>94</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 697.

<sup>95</sup> VALENTIN GITERMANN, Geschichte der Schweiz, Schaffhausen, 1941, S. 33.

<sup>96</sup> His (FN 74), S. 563.

<sup>97</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 632.

<sup>98</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 632.

Frankreich in Konflikt zu geraten.<sup>99</sup> Schon in der blossen Auswahl der Nachrichten witterte Frankreich einen feindseligen Akt.<sup>100</sup> Je stärker sich die französische Dominanz über den Kontinent legte, desto seltener wurden deshalb politische Flugschriften. Die Zeitungen wurden durch die Zensur und den diplomatischen Druck Napoleons, der vom schweizerischen Landammann an die Kantone weitergereicht wurde, in ihrer Berichterstattung mehr und mehr eingeschränkt.<sup>101</sup> Die Journalisten wagten kaum noch, über Ereignisse in den verschiedenen Kantonen zu schreiben, weil ein Gesuch der betroffenen Kantonsregierung um die Unterdrückung einer Zeitung zu befürchten war und die Kantone in solchen Fällen den gegenseitigen Gesuchen in der Regel stattgaben.<sup>102</sup> Als sich die militärische und politische Lage Frankreichs gegen Ende der Mediation verschlechterte, nahm der aussenpolitisch motivierte Druck auf die Presse weiter zu.<sup>103</sup> Tagsatzungsbeschlüsse forderten am 13. Juli 1805 und erneut am 14. Juli 1812 von den Kantonsregierungen geeignete Massnahmen, um unerwünschte Publizität von diplomatischen Verhandlungen und anderen politischen Geschäften zu verhindern.<sup>104</sup> Der Landammann der Schweiz sollte die Kantone in ihren Anstrengungen unterstützen und auf diplomatischem Wege erreichen, dass die Urheber entsprechender Schriften namentlich bekannt wurden.<sup>105</sup> Falls die kantonale Presseaufsicht sich als unzureichend erweisen sollte, wurde sogar die Übertragung zusätzlicher Kompetenzen an den Landammann der Schweiz mit einem entsprechenden Konkordat erwogen. Die Kantone taten jedoch alles, um dem Tagsatzungsbeschluss nachzukommen.<sup>106</sup> Von einer öffentlichen Debatte zu politischen Fragen konnte unter diesen Umständen natürlich nicht mehr die Rede sein. Wäre es nach dem Willen Frankreichs und der verschiedenen Kantonsbehörden gegangen, so hätte die Bevölkerung beispielsweise von der schweizerischen Militärkapitulation vom 28. März 1812<sup>107</sup> nichts erfahren, doch wurde darüber in der ausländischen Presse berichtet.<sup>108</sup>

<sup>99</sup> VON TILLIER (FN 1), Band II, S. 20.

<sup>100</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 633.

<sup>101</sup> VON TILLIER (FN 1), Band II, S. 243.

<sup>102</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 628.

<sup>103</sup> His (FN 74), S. 460.

<sup>104</sup> Vgl. Urkunden zum Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen vom Jahr 1803 bis Ende des Jahres 1813, Bern, 1843, S. 225 ff.; His (FN 76), S. 459.

<sup>105</sup> His (FN 74), S. 459.

<sup>106</sup> His (FN 74), S. 459.

<sup>107</sup> Vgl. Urkunden zum Repertorium (FN 104), S. 510 ff.

<sup>108</sup> His (FN 74), S. 458; vgl. auch DIERAUER (FN 83), S. 286.

Die Grenzlinie zwischen aussenpolitischem Zwang zur Pressekontrolle, dem vorauseilenden Gehorsam des Landammanns gegenüber Frankreich und der von den Kantonalbehörden aus innenpolitischen Gründen gewollten Zensur ist schwer zu ziehen. Denn die Regierenden dies- und jenseits der Landesgrenze hatten das gemeinsame Interesse, ihr Tun nicht öffentlich kritisiert zu sehen.<sup>109</sup> Es lassen sich grundsätzlich zwei Wege unterscheiden, mit denen die Kantone den Pressebereich regelten. Die einfachste ‚Lösung‘ bestand darin, sämtliche Zeitungen und Flugblätter zu verbieten, womit sich die heikle Aufgabe der Zensur gar nicht erst stellte. Dieses Vorgehen wählten beispielsweise Basel<sup>110</sup> und Luzern<sup>111</sup>. Der andere Weg bestand darin, Zeitungen und Flugblätter grundsätzlich zuzulassen, sie jedoch der Zensur zu unterwerfen. Der Kanton Bern wählte diesen zweiten Weg.

Bern zeichnete sich in der Mediation durch zahlreiche Experimente im Bereich der Pressekontrolle aus.<sup>112</sup> Die bernische Zensur galt als besonders streng; sie fasste die Publikation von Dekreten im Originalwortlaut bereits als Vorstufe zu deren Kritik auf, so dass der Staatsrat dies nicht zu dulden bereit war.<sup>113</sup> Bern erliess am 26. Juli 1803 ein Zensuredikt, welches den Journalisten unter Androhung der Zeitungsschliessung befahl, «sich aller Bemerkungen und Räsonnements über politische Gegenstände zu enthalten und sich auf Erzählung von Thatsachen zu beschränken».<sup>114</sup> Wie in den meisten anderen Kantonen, so übte Bern nicht nur eine polizeiliche Zensur im Sinne einer nachträglichen Pressekontrolle aus, sondern auch eine Vorzensur.<sup>115</sup> Eine entsprechende Verordnung sah diese Vorzensur für Abhandlungen, Flugschriften und Aufsätze politischen Inhalts vor, so dass jedes entsprechende Manuskript vor dem Erstdruck dem kantonalen Zensor zu unterbreiten war. Den Journalisten war unter Strafe verboten, kommentierend und abwägend über politische Fragen und Geschäfte zu berichten, ohne vorher das Einverständnis des Zensors eingeholt zu haben.<sup>116</sup>

Zunächst hatte der Kleine Rat die Zensur an den Justiz- und Polizeirat delegiert. Als die Aussenpolitik ins Zentrum des öffentlichen Interesses geriet, übertrug die Exekutive die Pressekontrolle an den einflussreicheren

<sup>109</sup> HIS (FN 74), S. 460.

<sup>110</sup> VON TILLIER (FN 1), Band II, S. 244.

<sup>111</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 633.

<sup>112</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 627.

<sup>113</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 628.

<sup>114</sup> Vgl. Polizeyordnung über die Herausgabe von Zeitungen und Flugschriften, in: Gesetze und Dekrete des Kantons Bern, Bd. 1, S. 140 ff., Artikel 1: ÖCHSLI (FN 42), S. 626.

<sup>115</sup> HIS (FN 74), S. 456.

<sup>116</sup> HIS (FN 74), S. 456.

Staatsrat.<sup>117</sup> Neben der Vor- und Nachzensur schränkte Bern die Pressefreiheit am 6. Juni 1810 noch weiter durch eine Verordnung ein, in dem eine Pressekommission an die Stelle des bisherigen kantonalen Zensors gesetzt wurde. Damit machte der Staatsrat gemäss dem Vorbild der napoleonischen Pressegesetze<sup>118</sup> den Buchhandel, die Bücherausleihe, den Kunsthandel, das Zeitungsschreiben, den Bücher- und Musikalienverlag sowie das Halten von sog. Lesekabinetten zu patentpflichtigen Gewerben. Ohne entsprechendes Patent durfte niemand eines dieser Gewerbe ausüben, und wer ein Patent erhielt, war der Vorzensur unterstellt und musste der Zensurkommission Verzeichnisse aller verkauften Werke abliefern.<sup>119</sup> Verboten war jede Veröffentlichung, welche gegen Religion, Sitten, fremde Regierungen oder die Verfassung versties. Die Zensurkommission war vom Staatsrat nicht nur befugt, das Patent allenfalls wieder zu entziehen, sondern konnte mit Bussen, Konfiskationen sowie Strafen an Leib und Gut drohen.<sup>120</sup> Als die Berner Regierung nach dem Tod des Redaktors der ‚Gemeinnützigen schweizerischen Nachrichten‘ über das verwaiste Patent befand, beriet der Staatsrat die Frage, ob Bern überhaupt eine Zeitung brauche.<sup>121</sup> Sie entschied schliesslich, das fragliche Patent dem ihr genehmsten Bewerber zu übertragen.

Diese Beschränkungen verhinderten politische Nachrichten in der Presse weitgehend.<sup>122</sup> Infolgedessen sank die aussenpolitische Berichterstattung praktisch auf das Niveau der vorhelvetischen Zeit hinab. Die innenpolitische Berichterstattung wurde ebenso wenig geduldet.

Als beispielsweise in den unter bernischer Zensur stehenden ‚Gemeinnützigen Schweizerischen Nachrichten‘ ein Artikel über Württemberg erschien und sich dieses beim Kleinen Rat deswegen beschwerte, wurde der Verfasser des Artikels aus dem Kanton gewiesen, obwohl es sich dabei um den Hauslehrer von Schultheiss von Mülinen handelte.<sup>123</sup> Anschliessend hob Bern die Zensur auf, um damit die ganze Verantwortlichkeit auf die Zeitung abzuwälzen, führte sie indessen 1806 wieder ein, in dem sie das Amt des Zensors in die Hände von Professor Karl Ludwig von Haller legte.

Als 1804 die in Bern erscheinenden ‚Gemeinnützigen Schweizerischen Nachrichten‘ mit einer gewissen Bitterkeit über die Kontinentalsperre be-

<sup>117</sup> VON TILLIER (FN 1), Band II, S. 21.

<sup>118</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 627.

<sup>119</sup> HIS (FN 74), S. 458.

<sup>120</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 628.

<sup>121</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 633.

<sup>122</sup> HIS (FN 74), S. 458.

<sup>123</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 627.

richteten, beschwichtigte die Berner Regierung den französischen Zorn, indem sie den verantwortlichen Redaktor inhaftierte.<sup>124</sup> Als derselbe Redaktor die französischen Wünsche zur Berichterstattung über die Besetzung des Wallis und des Tessins nicht peinlich genau respektierte, landete er erneut in einem Berner Gefängnis.<sup>125</sup> Aufgrund einer diplomatischen Demarche sah sich der Berner Kleine Rat genötigt, seinen amtierenden Schultheissen eine «umständliche Zuschrift» zuhanden des französischen Gesandten anfertigen zu lassen, in welcher er die «bernischen Ansichten über die Redaktion einer neutralen Schweizerischen Zeitung» darlegte.<sup>126</sup>

Die Pressekontrolle wirkte sich freilich nicht nur gegen die Unitarier aus, sondern sie nahm auch die Publikationen betont reaktionärer Kreise ins Visier.<sup>127</sup> Dies zeigte sich, als ein Altgesinnter ein Flugblatt über den konservativen Staatsstreich von 1802 publizierte, in dem er die führenden Köpfe der Helvetik verunglimpfte.<sup>128</sup> Die so Angegriffenen antworteten mit scharfen Presseerklärungen, so dass die Berner Regierung die eben erst hergestellte öffentliche Ordnung in Gefahr sah. Sie liess alle noch vorrätigen Flugblätter einziehen, bestrafte den Verfasser und verbot den bernischen Druckern, politische Flugschriften oder Zeitungsartikel zu drucken oder zu verteilen. Dabei durften insbesondere die Ereignisse während der Helvetik nicht zum Gegenstand von Debatten gemacht werden. Ohne die Genehmigung des Staatsrates und des Zensors sollte gar nichts gedruckt werden.<sup>129</sup>

Die bernische Zensur der Mediationszeit hat verfassungsgeschichtlich eine pikante Note, denn ab September 1806 war der berühmt-berüchtigte Karl Ludwig von Haller kantonaler Zensor. Dessen Hauptwerk «Die Restauration der Staatswissenschaften» sollte der auf die Mediation folgenden Epoche den Namen geben.<sup>130</sup> Der Professor verbot jedes öffentliche «Räsonnement» über politische Fragen.<sup>131</sup> Er unterdrückte nicht einfach missliebige Publikationen, wie man das von ihm erwartete, sondern änderte manche davon so ab, dass er mit ihnen seine eigenen Ansichten in der Öffentlichkeit verbreiten konnte. Einem militanten Intellektuellen vom Schlage Hallers bot das Amt des Zensors unerschöpfliches Betätigungsfeld. Er benützte seine Stellung als Zensor zur Erledigung von akademischen

<sup>124</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 20.

<sup>125</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 632.

<sup>126</sup> HIS (FN 74), S. 460.

<sup>127</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 710.

<sup>128</sup> VON TILLIER (FN 1), Band I, S. 63.

<sup>129</sup> VON TILLIER (FN 1), Band I, S. 64.

<sup>130</sup> VON TILLIER (FN 1), Band II, S. 21.

<sup>131</sup> FREI (FN 11), S. 863.

Disputen, in dem er die Publikationen des ihm unliebsamen Kollegen und Professors für Staatsrecht an der bernischen Akademie, dem liberalen Samuel Ludwig Schnell, unterdrücken wollte. 1809 verbot er seinem wissenschaftlich und politisch so ganz anders gelagerten Berufskollegen den Druck eines Handbuches über das bernische Zivilrecht, weil Schnell es gewagt hatte, in der Allgemeinen Zeitung die Haltbarkeit der konservativen Staatslehre Hallers zu bestreiten. Auf Schnells Beschwerde hin nahm sich die akademische Kuratel dem Fall an und erklärte schliesslich einstimmig, dass im Manuskript Schnells nichts Anstössiges gegen Staat, Religion oder Sitte geäussert wurde, worauf der Kleine Rat das Druckverbot aufhob.<sup>132</sup> Diese Zensurpraxis hat der Forderung nach Pressefreiheit unfreiwillig Schützenhilfe geleistet.

Haller benutzte das Amt als Zensor zur Verbreitung seiner politischen Anschauungen: Ein von ihm veröffentlichter Ausfall gegen den St. Galler Regierungspräsidenten gab den Anlass zum Rücktritt. Als ihm der Kleine Rat deswegen verbot, ohne seine Erlaubnis politische Artikel zu veröffentlichen, legte Haller sein Amt 1810 nieder<sup>133</sup> und seine Funktion übernahm eine Zensurkommission.<sup>134</sup> Hallers grosse Zeit sollte mit der Restauration erst noch kommen.

Die fehlende Pressefreiheit bildete ein offenes Einfallstor für die pressopolitischen Absichten der Machthaber dies- und jenseits der Kantonsgrenze, wobei sich aussenpolitische Zwänge, innenpolitische Kalküle und die jeweiligen ideologischen Präferenzen der Zensoren kaum auseinander halten lassen. Im Ergebnis bildete die behördliche Willkür die Rahmenbedingung für die Presse. Wer als Publizist, Drucker, Redaktor oder Journalist arbeitete, der lebte mit einem Bein im Gefängnis. Die verweigerte Meinungs- und Pressefreiheit hatte negative Rückwirkungen auf den Staat, da die unstetige Zensurpraxis dem Ansehen der Behörden schadete.

## V. Ende der Kantonsverfassung von 1803 und Ausblick

Mit dem Sieg der Alliierten über Napoleon in der Schlacht bei Leipzig und dem anschliessenden Zusammenbruch des napoleonischen Machtgebäudes änderte sich die öffentliche Meinung, die sich – wie es nun hiess –

<sup>132</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 627.

<sup>133</sup> ÖCHSLI (FN 42), S. 627.

<sup>134</sup> HIS (FN 74), S. 456.

nur unter französischem Druck ins Unvermeidliche geschickt hatte.<sup>135</sup> In Bern hofften Altgesinnte, der Umschwung auf den europäischen Kriegsschauplätzen würde die Zustände der Zeit vor 1798 zurückbringen.<sup>136</sup> Einige dieser Berner «Ultras» reisten ins Grenzgebiet am Rhein, um gemeinsam mit Aristokraten aus anderen Kantonen den Kontakt zu den vorrückenden Alliierten aufzunehmen. Die Mehrzahl der Patrizier hielt jedoch zum gemässigten Schultheiss Niklaus Rudolf von Wattenwyl, der vorläufig an der Mediationsverfassung festhalten wollte. Für deren dauerhafte Aufrechterhaltung trat jedoch niemand ein.<sup>137</sup>

Am 21. Dezember überschritten alliierte Truppen den Rhein und betraten bei Basel schweizerisches Gebiet.<sup>138</sup> Am 22. Dezember 1813 gaben die Berner Behörden bekannt, dass die Kantonsverfassung aufgehoben sei und sich der Grosse Rat als oberste Landesbehörde aufgelöst habe, um seine Regierungsgewalt an jene Organe abzutreten, welche Bern vor 1798 regiert hatten.<sup>139</sup> Die alte Verfassung Berns, das «Rote Buch»<sup>140</sup> des Ancien Régimes, wurde wieder in Kraft gesetzt. Schultheiss, Räte und Burger der Stadt und Republik Bern bezeichneten sich wieder als die rechtmässigen Herren des Landes und setzten eine Standeskommission ein, welche bis zur definitiven Herstellung der früheren Ordnung als provisorische Regierung amtierte. Sie erliess als eine ihrer ersten Handlungen eine Proklamation, in der die Waadt und der Aargau durch Versprechungen und Drohungen dazu bewegt werden sollten, sich zu unterwerfen und die Militärvorräte und Waffenbestände in Bern abzuliefern.<sup>141</sup> Die altgesinnten Berner Aristokraten wähten ihre Stunde gekommen. Doch diese Proklamation wurde ausserhalb Berns als Beweis für den unbelehrbaren Kastengeist der Berner Patrizier aufgefasst und hiess deshalb bei Alt- wie Neugesinnten bald einmal die «unglückliche Proklamation».<sup>142</sup> Sie erreichte gerade das Gegenteil des Beabsichtigten: Aargau traf militärische Vorbereitungen zur Verteidigung. Den Ausschlag gab die eidgenössische Versammlung vom 29. Dezember 1813 mit ihrem Beschluss, dass die mit der Mediation entstandenen Kantone ihre Unabhäng-

<sup>135</sup> Berner Staatsbuch (FN 6), S. 60.

<sup>136</sup> JUNKER (FN 12), S. 179.

<sup>137</sup> JUNKER (FN 12), S. 180.

<sup>138</sup> JUNKER (FN 12), S. 182.

<sup>139</sup> Proklamation von Klein' und Grossen Räten des Kantons Bern, in: Abschied über die Verhandlungen der eidgenössischen Versammlung zu Zürich vom 27. Christmonat 1813 bis den 11. Hornung 1814, S. 4 f.; STETTLER (FN 6), S. 155.

<sup>140</sup> KÄSTLI (FN 2), S. 25.

<sup>141</sup> DIERAUER (FN 83), S. 307.

<sup>142</sup> JUNKER (FN 12), S. 184.

gigkeit behalten durften.<sup>143</sup> Das Verhältnis Berns zu den anderen Kantonen war auf einen neuerlichen Tiefpunkt gesunken. Bern nahm weder an der eidgenössischen Versammlung noch an der langen Tagsatzung vom Frühling 1814 teil.<sup>144</sup> Erst 1815 rang man sich wieder zur Teilnahme an der Tagsatzung durch.<sup>145</sup>

Die Ausserkraftsetzung der Mediationsverfassung bedeutete nicht, dass all jene, die an ihrer Einführung und Umsetzung mitgewirkt hatten, aus dem politischen Leben zu verschwinden hatten. Schultheiss Niklaus Rudolf von Wattenwyl, der 1803 die Regierungskommission präsidiert hatte, war Mitglied im Ausschuss, welcher ab August 1815 eine neue Verfassung für den Kanton Bern hätte erarbeiten sollen.<sup>146</sup> Er blieb bis zum liberalen Umschwung von 1831 Berner Schultheiss. Ähnliches gilt für Niklaus Friedrich von Mülinen, der nach dem Ende der Mediationsverfassung vom Grossen Rat erneut als Schultheiss gewählt wurde und dieses Amt bis 1827 behielt.

Doch nicht nur die patrizischen Mitglieder der ehemaligen Regierungskommission, welche die Mediationsverfassung in Bern eingeführt hatte, hatten noch eine lange politische Karriere vor sich. Der Unitarier Karl Koch war während der Mediations- und Restaurationszeit Grossrat,<sup>147</sup> präsidierte nach dem liberalen Umschwung von 1831 die Verfassungskommission und amtierte anschliessend bis 1840 als Regierungsrat und bis 1844 als Präsident des Obergerichts. Sein Gesinnungsgenosse Christian Pfander gehörte nicht nur während der Mediationszeit, sondern auch während der Restauration dem Kleinen Rat an; eine für einen ehemaligen Unitarier eher ungewöhnliche Karriere. Wenn auch mit dem Ende des napoleonischen Reiches die Mediationsverfassung ausser Kraft gesetzt wurde, so blieben doch zahlreiche ihrer Protagonisten dauerhaft wirksam und hinterliessen Spuren. Was für das politische Personal gilt, trifft jedoch für die politischen Ideen nicht zu: Die Kantonsverfassung von 1803 hat spätere Verfassungsentwürfe wenig beeinflusst. Dazu war sie zu sehr auf die spezifische Situation von 1802 / 1803 ausgerichtet. Immerhin hat sie in der politischen Entwicklung Berns Spuren hinterlassen. So blieb die Einteilung des Kantons in Amtsbezirke nach dem Ende der Mediationsverfassung bestehen, denn dies stellte offensichtlich einen geeigneten Mittelweg zwischen den Landvogteien des Ancien

<sup>143</sup> DIERAUER (FN 83), S. 310.

<sup>144</sup> JUNKER (FN 12), S. 190.

<sup>145</sup> Sammlung Bernischer Biographien (FN 28), Band III, S. 40.

<sup>146</sup> JUNKER (FN 12), S. 198.

<sup>147</sup> JUNKER (FN 12), S. 195.

Régime und den Distrikten der Helvetik dar.<sup>148</sup> Ferner drängte sie die örtlichen Sonderrechte der Landschaften und Korporationen stark zurück. So zeichnete sich die Mediationszeit im Kanton Bern durch eine Vermengung von vorrevolutionären (z.B. Herrschaft der Patrizier) und neuer durch die französische Besetzung importierter Elemente (z.B. beschränkte Volkswahlen) aus. Die Beurteilung ist ambivalent: Je nach Standpunkt kann man die Mediation als Rückschritt oder aber positiv als realisierbare Anpassung der französisch-revolutionären Grundsätze an die patrizischen Strukturen verstehen. Als sich in den kritischen Wendejahren von 1813–1815 diese Entwicklung als unumkehrbar erwies, nahm die Eidgenossenschaft und damit der Stadtstaat Bern einen bedeutenden Schritt in Richtung eines modernen, demokratischen Staates.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> JUNKER (FN 12), S. 338.

<sup>149</sup> FELLER (FN 79), S. 16, VON GREYERZ (FN 4), S. 115.