

Zeitschrift: Archiv des Historischen Vereins des Kantons Bern
Herausgeber: Historischer Verein des Kantons Bern
Band: 88 (2011)

Artikel: Strassen für alle : Infrastrukturpolitik im Kanton Bern 1790-1850
Autor: Flückiger, Daniel
Kapitel: 3: Verwaltung
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1071013>

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 05.03.2026

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

3 Verwaltung

3.1 Einkünfte der Amtsträger

Ständisch-korporative Rechte

Nach dem Überblick über die Ausdehnung und Finanzierung der Strassennetze stehen die Verwaltung und die daran beteiligten Eliten im Mittelpunkt des dritten Kapitels. Die politischen Führungsschichten in Bern sahen Zölle, Bodenzinsen, Zehnten und andere Abgaben als kollektiven Besitz, auf dessen Erträge sie Anspruch erhoben. Nach einer These von Daniel Schläppi war es der gemeinsame Besitz, der politische Gemeinwesen in der alten Eidgenossenschaft zusammenhielt.¹⁹² Begriffe wie «Gemeiner Nutzen» oder «Service public» bezogen sich teils bis ins frühe 19. Jahrhundert nicht auf die Anliegen aller Menschen, sondern auf die Mitglieder einzelner Körperschaften.¹⁹³ Diese hatten am gemeinen Nutzen teil, indem sie ihren Anteil an (materiellen) Erträgen erhielten. Massgeblich dafür war das Bürgerrecht.

Der kollektive Besitz umfasste weit mehr als Bauernhöfe, Wälder, Allmenden oder zinsbringend angelegtes Geld. Die Stadt Bern, aber auch andere Ortschaften und einzelne Familien besaßen bis 1798 herrschaftliche Rechte wie beispielsweise das Recht, an bestimmten Orten Gericht zu halten und dafür Gebühren einzuziehen. Solche Rechte konnten prinzipiell gekauft, verkauft und vererbt werden. Unter solchen Umständen gab es keine allgemeine politische Gleichheit.

Angehörige verschiedener Familien und Körperschaften hatten einen unterschiedlichen Status, der von den spezifischen «Rechten und Freiheiten» ihres Gemeinwesens abhing.¹⁹⁴

Es war eine kleine Gruppe vornehmer Familien in der Hauptstadt, die den grössten Teil der staatlichen Einkünfte unter sich aufteilte. Zu Beginn des Jahres 1798 besaßen von den insgesamt 400 000 Bewohnern des bernischen Territoriums nur 3600 das Bürgerrecht der Stadt Bern,¹⁹⁵ von denen die Vertreter bestimmter Familien einen ausschliesslichen Anspruch auf die wichtigsten und einträglichsten Stellen erhoben. Teilweise gelang es ihnen sogar, mit Vorschriften für Anredeformen eine rechtliche Distanz zu den anderen regimentsfähigen, aber nicht regierenden Bürgern zu schaffen. Die privilegierte Gruppe innerhalb der Burgerschaft erhielt die Bezeichnung Patriziat.¹⁹⁶

In den Grossen Rat gelangten im 18. Jahrhundert nur noch Patrizier. Hier erfolgte die Verteilung der einträglichsten Staatsstellen – 1798 handelte es sich um etwa 60 Ämter –, wobei eine ausgewogene Verteilung unter den vertretenen Familien im Vordergrund stand.¹⁹⁷ Am wichtigsten waren die Landvogteien, die nach Schätzungen von Felix Müller ein Viertel des Einkommens aller patrizischen Familien generierten.¹⁹⁸

Die Einkünfte der Landvögte waren nicht ein Lohn für geleistete Arbeit, sondern der ihnen zustehende Anteil an den Staatseinnahmen. Sie sollten nicht nur eine standesgemässe Lebensführung während der Amtszeit erlauben, sondern zu den Ausgaben während der ganzen Lebensdauer beitragen. Landvögte strebten einen Überschuss an, den sie nach Ablauf der Amtsdauer als Deckungsbeitrag¹⁹⁹ zu ihrem gesamten Lebenseinkommen rechneten. Darum war für sie die Summe des gesamten Einkommens wichtiger als der Verdienst pro Zeiteinheit. Bis in die 1820er-Jahre zählten Patrizier die jährlichen Einkünfte zusammen und gaben den Gesamtverdienst über die ganze Amtsdauer an.²⁰⁰ Nur aus diesem Denken ist verständlich, warum der Grosse Rat 1820 eine Gehaltskürzung mit einer Verlängerung der Amtsdauer kompensierte. Zwar verdienten Amtsmänner nun weniger pro Jahr, aber sie hatten neun statt sechs Jahre Zeit, um die erwünschten Überschüsse

auf die Seite zu legen.²⁰¹ Wenig überraschend ist die Höhe der oberamtlichen Einkommen. Amtsmänner verdienten bis 1831 zwei bis drei Mal so viel wie gewöhnliche Regierungsmitglieder, die formal höchsten Magistraten.²⁰²

Die Patrizier sahen die Teilhabe an kollektiven Rechten, die solche Erträge abwarfen, als familiären Besitz, den es zu bewahren und an künftige Generationen weiterzugeben galt. Daneben galt Sparsamkeit auch als Vorsorge für schlechte Zeiten. Die Patrizier vertraten damit ein genealogisches Generationenkonzept, in dem die Kontinuität und die Traditionsweitergabe zwischen alten und jungen Altersgruppen hohe Wertschätzung genoss. Weil die Abstammung den Anspruch auf vererbte Rechte begründete, hatte sie für das Selbstverständnis und den sozialen und politischen Rang der Patrizier, aber auch der anderen bernischen Bürger zentrale Bedeutung.²⁰³ Die langfristige Perspektive der Patrizier erklärt, warum sie nach den Verlusten von 1798 bis 1803 sofort wieder die Äufnung des Staatsschatzes vorantrieben. Die Wiederherstellung des angegriffenen kollektiven Besitzes bestimmte bis 1831 die kantonale Finanzpolitik.²⁰⁴ Dabei war es keineswegs so, dass Bern sein ganzes Staatsvermögen verloren hatte. Einen Teil davon konnte der Kanton behalten, und über viele Jahre verbargen die beiden Finanzfachmänner Gottlieb Abraham von Jenner und Ludwig Zeerleder zu Löhnen von 2006 die stattliche Summe von 68 Millionen Franken in ihren privaten Wohnungen.²⁰⁵

In welchem Ausmass der Kanton Bern ab 1803 zum alten Finanzsystem zurückkehrte, zeigt der Anteil der Bernburger an den Inhabern verschiedener Ämter (Abbildungen 7–9). Quellenkritisch ist zu bemerken, dass für diese Auswertung teilweise eine Zuweisung über den Familiennamen erfolgte: Wenn ein Familienname nicht in der Stadt Bern, aber im übrigen Kanton vorkam, wurde sein Träger in der Datenbank als «Landberner» erfasst. Für eine quantitative Auswertung lässt sich dieses Vorgehen rechtfertigen, zumal die meisten Amtsträger aus anderen Kantonen oder Ländern bekannt sein dürften.²⁰⁶

Am markantesten sind die Einschnitte bei den Oberamtsmännern/Regierungstatthaltern. Wie vor 1798 wählte die zuständige Behörde zwischen 1803 und 1831 zu 90 Prozent Patrizier als Oberamtsmänner. Nur in weniger bedeutenden Amtsbezirken mit tieferen Einkommen kamen Aufsteiger oder Einheimische zum Zug. Damit stellte der Kanton ohne Umschweife das alte Verhältnis zwischen Staatsfinanzen und politisch-administrativen Eliten wieder her.²⁰⁷ Weniger eindeutig zu interpretieren ist die Entwicklung bei den Amtsschreibern und Amtsstatthaltern/Amtsverwesern. Unter den Amtsschreibern fanden sich schon früh nicht nur regimentsfähige Bernburger, sondern auch Personen aus Munizipalstädten oder

oberländischen Landschaften. Die (schlecht bezahlten) Amtsstatthalter schliesslich waren als Stellvertreter der Amtmänner die höchsten einheimischen Beamten und entsprachen den bis 1798 üblichen Amtsstatthaltern, Amtuntervögten, Freiweibeln, Landammännern oder *lieutnants baillivaux*.²⁰⁸

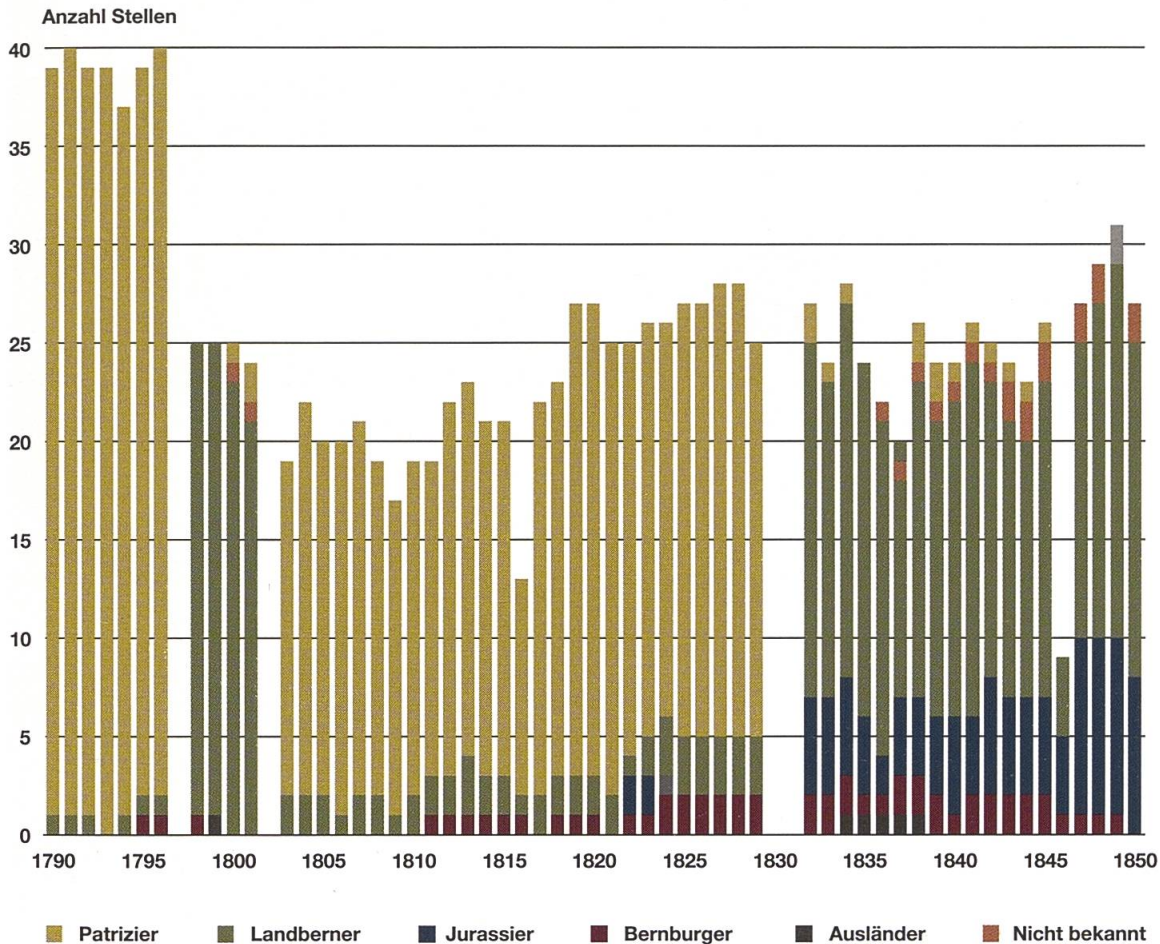


Abbildung 7: Landvögte, Distriktstatthalter, Oberamt männer und Regierungsstatthalter nach Bürgerrecht 1790–1850. Erstellt nach Stuber/Salzm ann/Keller et al. (Hg.), Forschungsdatenbank.

Im Alimentierungssystem des alten Bern standen die drei dargestellten Funktionen verschiedenen rechtlich-sozialen Gruppen mit unterschiedlichen Ansprüchen offen. Wie es der vertikalen Gewaltenteilung zwischen Gemeinden und Obrigkeit²⁰⁹ entsprach, besetzten die Patrizier bis 1831 selbst die Amtmannstellen (Abb. 7) und anerkannten Vertreter der lokalen Eliten als Amtsstatthalter (Abb. 9). Auf den Amtsschreibereien versorgten sie überzählige Patrizier und ehrgeizige Angehörige subalternen Eliten (Abb. 8). Bei den Schreiberstellen gelang es den Bürgern der Stadt Bern nach 1803 jedoch nicht, ihre alte Stellung erneut zu erlangen.

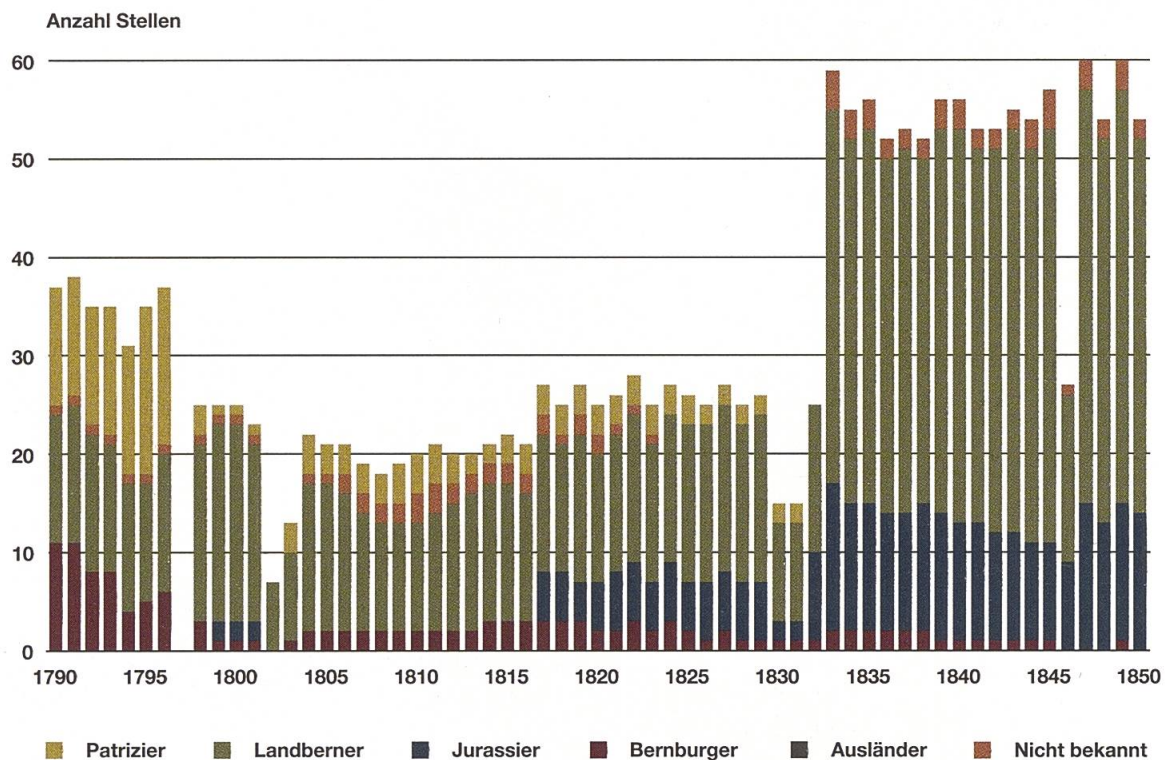


Abbildung 8: Landschreiber, Distriktgerichtsschreiber, Amtsschreiber und Amtsgerichtsschreiber nach Bürgerrecht 1790–1850. Erstellt nach Stuber/Salzmänn/Keller et al. (Hg.), Forschungsdatenbank.

1831 fiel die Segmentierung nach Bürgerrecht endgültig weg. Schlagartig verloren die Patrizier ihr Monopol auf die Amtmannstellen.²¹⁰ Soziale Herkunft und Laufbahnmuster der Beamten in den verschiedenen Funktionen glichen sich einander an. Die horizontale Gewaltenteilung²¹¹ zwischen Legislative, Exekutive und Judikative wirkte sich weniger scharf aus als zuvor die rechtlich-sozialen Gegensätze, weil nun ohnehin überall Juristen zu dominieren begannen (→ S. 56). Anders als die Oberamtmänner sahen sich die Regierungsstatthalter nicht mehr als Vertreter von Familien, die zu einer Teilhabe an den Staatseinkünften berechtigt waren. Sie wurden für die geleistete Arbeit bezahlt und verdienten etwa halb so viel wie ihre Vorgänger in den 1820er-Jahren. Mithilfe von Lohnindizes lassen sich die durchschnittlichen Einkommen von Oberamtmännern/Regierungsstatthaltern über einen längerfristigen Zeitraum in vergleichbare Zahlen umrechnen. In Abbildung 10 ist zu sehen, dass die Amtmänner – selbst wenn man Gebühren und Naturaleinkünfte nicht dazurechnet²¹² – aus heutiger Sicht schon fast Managersaläre bezogen. Ihre Nachfolger ab 1831 verdienten immer noch gut, fanden sich aber etliche Stufen tiefer wieder.²¹³

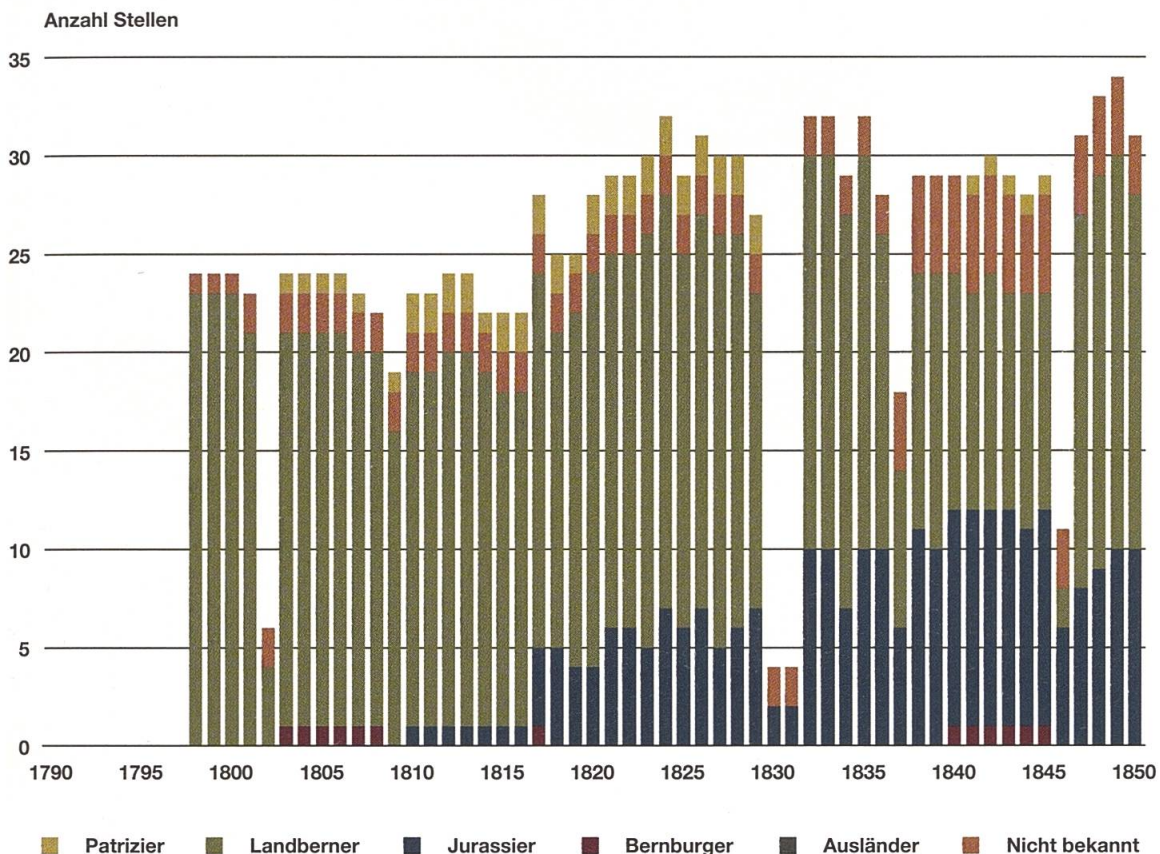


Abbildung 9: Distriktgerichtspräsidenten, Amtstatthalter und Amtsgerichtspräsidenten nach Bürgerrecht 1790–1850. Erstellt nach Stuber/Salzmänn/Keller et al. (Hg.), Forschungsdatenbank.

Der fundamentale Wandel im Verhältnis der politisch-administrativen Eliten zu den Staatsfinanzen war begleitet von heftigen öffentlichen Kampagnen. In der revolutionären Bittschriftensammlung vom Dezember 1830 gehörten die Oberamtswänner und ihre Einkünfte zu den häufigsten Zielscheiben der Kritik.²¹⁴ Das alte Verständnis des Staatsvermögens als kollektiver Besitz geriet ebenso in Veruruf wie bestimmte Formen von Geschenken, die nun «Korruption» genannt wurden.²¹⁵ Was die Patrizier bis 1831 als wohlerworbene Rechte verteidigt hatten, galt nun als Selbstbereicherung aus öffentlichen Geldern.

Die liberalen Verfassungs- und Grossräte setzten nicht nur die fixen Saläre der Regierungsstatthalter vergleichsweise tief fest, sondern schafften die variablen Lohnbestandteile grösstenteils ab. In Gebühren für öffentliche Dienstleistungen sahen sie «gehässige Sporteln», die zum Missbrauch einluden. Ausserdem waren die Statthalter anders als die Amtswänner nicht mehr selbst für die Finanzverwaltung zuständig; es erfolgte also in den Amtsbezirken eine Trennung zwi-

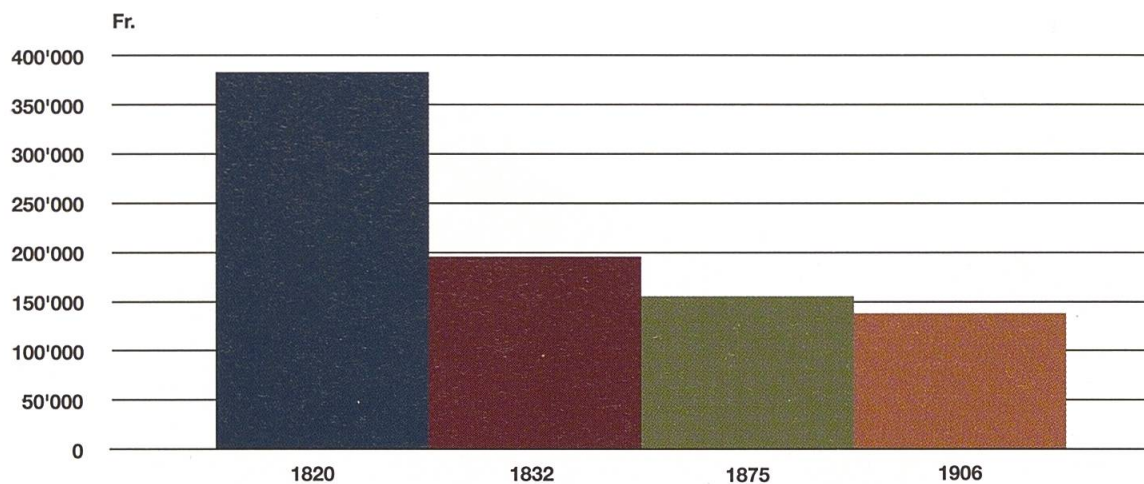


Abbildung 10: Jährliche Durchschnittseinkommen von Oberamtmännern/Regierungsstatthaltern im Kanton Bern 1820, 1832, 1875 und 1906. Die Beträge sind in Schweizer Franken zu Löhnen von 2006 angegeben, die Umrechnung erfolgte nach Schuppli 2006. Quelle: Flückiger/Steffen/Pfister, C. 2006, 14.

schen politischer Repräsentation und Finanzverwaltung.²¹⁶ In aufwendigen Gerichtsverfahren warfen die Liberalen Angehörigen des zurückgetretenen Regimes wie Jenner und Zeerleder Betrug und Unterschlagung öffentlicher Gelder vor. Einige Liberale geisselten in Pamphleten das «Schatzsammeln» der alten Regierung, die sich vom Volk habe unabhängig machen wollen.²¹⁷ Anstatt die Staatsgelder im Ausland anzulegen, forderten sie, solle man die öffentlichen Mittel im Inland zum Wohl der eigenen Bevölkerung verwenden. «Der gefüllte Geldsäckel des Volkes», hielt Jean Amédée Watt fest, «[ist] der sicherste und rühmlichste Schatz einer guten Regierung.»²¹⁸ Der neue Grosse Rat setzte solche Forderungen unter anderem um, indem er eine Kantonalkasse gründete und die seit dem 17. Jahrhundert als Familienunternehmen geführte Post verstaatlichte.²¹⁹

Teilweise masslos übertriebene Angaben zu den Einkommen und den betrügerischen Praktiken der Oberamtmänner waren in den 1830er- und 1840er-Jahren regelmässig ein Thema in Zeitungen und Ortsgeschichten. Die Radikalen, die 1846 erstmals die Mehrheit im Grossen Rat erreichten, führten die Polemik weiter und versuchten damit Stimmung gegen die Konservativ-Liberalen zu machen, die in der Opposition mit den ehemaligen Aristokraten zusammenzuarbeiten begannen.²²⁰ Aus einer solchen Kampagne stammt die Karikatur in Abbildung 10. Die Zeichnung illustrierte im «Guckkasten», einer radikalen Zeitschrift, einen Artikel über die Allianz zwischen Aristokraten und (Liberal-)Konservativen, die aus der Sicht des Verfassers eine Rückkehr zu den politischen Verhältnissen vor 1831 anstrebte. Wie der Titel angibt, stellt die Karikatur diese alten Zustände dar. Auf dem



Abbildung 11: «Wie der Landvogt den Bauern aussaugt. Ein Bild der berühmten alten Treu und Glaubens.» Den Landvogt kennzeichnet die Perücke, den Bauern der Stock. Die Karikatur gehörte zu Versuchen der Radikalen, die Angst vor einer Rückkehr der ehemaligen Aristokraten in die Regierung zu schüren. Quelle: Guckkasten, 9/42 (20. 10. 1849).

Bild hält ein Landjäger (rechts) den Bauern (Mitte) fest, während ihm der Landvogt (links) in den Geldsäckel greift und ihn bestiehlt. Der mit dem Bild vermittelte, völlig übertriebene²²¹ Vorwurf einer masslosen und unverschämten Selbstbereicherung sollte den Ruf der alten Regierung schädigen.

Mit ihren Kampagnen werteten Liberale und Radikale das korporativ-ständische Selbstverständnis der Patrizier moralisch ab, um seine erneute Wiederherstellung endgültig zu verhindern. Der Schritt von einer rentablen zu einer defizitären Infrastrukturpolitik (→ S. 38) war in Bern verknüpft mit einem neuen Selbstverständnis der politisch-administrativen Eliten.

Lohn für geleistete Arbeit

Die hauptberufliche Tätigkeit, die Trennung von Amts- und Privatvermögen und das Entgelt «mit festen Gehältern in Geld» gehören zu den wichtigsten Merkmalen bürokratischer Verwaltungen nach Max Weber.²²² Ungeachtet der generellen Kritik an Webers Theorie, verwendet die Forschung diese Kriterien bis heute. Eine moderne Verwaltung ist ohne fest angestellte, fix besoldete Berufsbeamte kaum denkbar.²²³ In den historischen Darstellungen des Strassenbaus in Bern spielt die These eine wichtige Rolle, dass «professionelle» Wegknechte und Ingenieure für den Bau und Unterhalt guter Kunststrassen unentbehrlich gewesen seien.²²⁴

Tatsächlich gab es im alten Bern fest angestellte Berufsbeamte, wozu sich Ansätze sogar unmittelbar aus dem korporativ-ständischen Selbstverständnis der bernischen Bürger ergaben. Die regimentsfähigen, aber nicht regierenden Bürger verlangten von den Patriziern wiederholt, ebenfalls an den Staatseinkünften beteiligt zu werden.²²⁵ Ausserdem gab es Patrizier, die nie ein lukratives Amt erhielten und zu wenig wohlhabend waren, um ihren Lebensunterhalt aus Vermögenserträgen ihrer Familie zu bestreiten.²²⁶ Solche Personen erhielten niedrige, aber ständige Stellen. Faktisch für regimentsfähige, aber nicht regierende Bürger reserviert waren Stellen wie die der Amtsschreiber, der Werkmeister – der leitenden Techniker im Hochbau – oder der Anwälte.²²⁷

Auch der berühmte Vorstoss von Friedrich Gabriel Zehender im Jahr 1740, der teils als zukunftsträchtiges Manifest einer professionellen Verwaltung gesehen wird,²²⁸ gehört in diesen Kontext. Zehender ging es darum, für sich eine den Werkmeistern entsprechende Stellung zu erhalten. Ein Viertel des ganzen Textes machen die Ausführungen zur neu zu schaffenden Stelle eines Strasseninspektors

aus. Die Hälfte dieses Platzes verwendete Zehender, um ein anständiges Gehalt für den Inspektor zu fordern. Auf diese Weise könne man Jugendliche aus der regimentsfähigen Burgerschaft anspornen, sich nützliche Kenntnisse und Fähigkeiten anzueignen. Wer nicht über die nötigen Beziehungen verfüge, um an lukrative Ämter zu gelangen, könne sich so seinen Lebensunterhalt verdienen.²²⁹ Am Ende des Textes gab er zu erkennen, dass er sich selbst als ersten Anwärter auf eine solche Stelle sah:

«Darff ich mir flattieren, sage ich, dass Meine Gnädige Herren und Obere, Deren Eyffer zur Wolfahrt des ganzen Landes, wie auch Dero Preis-würdige Liebe und Vorsorg zum Aufnehmen Derer Burgeren und Unterthanen unermüdet ist, und die allezeit Vätterlich geneigt sind, die durch Ihre getreue Burger geleistete Diensten zu recompensieren, mir eine genädigst-beliebend-fixierende Pension, zu einicher Entschädnus meiner Kösten und Mühewalt, wie auch zu ferner Auffmunterung meiner Kräfte, allergnädigst accordieren werden.»²³⁰

In dieser Stelle hatte Zehender vor allem die Burger im Auge. Er begründete seinen Anspruch auf ein regelmässiges Gehalt aber nicht explizit mit seinem Bürgerrecht, sondern verwies auf die geleisteten Dienste. Die geforderte Pension rechtfertigte er im Hinblick auf seine Leistungen, für die Kenntnisse und Fähigkeiten nötig gewesen waren.²³¹ Damit verknüpfte er den burgerlichen Rechtsanspruch auf Teilhabe am kollektiven Besitz mit einem (im Sinn des 19. Jahrhunderts) bürgerlichen Leistungsargument.

Ausgerechnet die aus Zehenders persönlicher Perspektive wichtigste Forderung setzte die Obrigkeit nicht um. Während sie einen fixen Kredit für Strassenbauten sprach und umfangreiche Projekte ausführte, schuf sie keine feste, gut bezahlte Stelle für einen burgerlichen Inspektor.²³² Stattdessen versuchte sie, mit attraktiven Angeboten talentierte Ingenieure aus der Fremde anzulocken. Der Italiener Anton Maria Mirani bewährte sich in vielen Projekten und erhielt schliesslich ein fixes Salär zugesprochen.²³³ Er starb aber sieben Jahre später, und die Stelle erlosch mit seinem Tod.²³⁴ Eine personenunabhängige, feste und besoldete Ingenieurstelle gab es im Bern des 18. Jahrhunderts nicht.²³⁵

Die erste feste Beamtenstelle im Strassenwesen schuf der Kanton Bern nicht für einen Techniker, sondern für einen Finanzfachmann. Bis 1798 amtierte in der Zollkammer gewöhnlich ein ehemaliger Landvogt als «Zollherr». 1803 übernahm die neue Regierung von der Helvetischen Republik den Notar Sigmund Rudolf Ulrich, einen Patrizier, als Oberzollverwalter.²³⁶ Zu Löhnen von 2006 belief sich sein fixes Gehalt ohne Spesen auf stattliche 250 000 Franken.²³⁷

1818 entstand die Strassenkommission als eigenständige Behörde zuerst ohne fest angestellten Ingenieur. Noch im gleichen Jahr forderten ihre Mitglieder, einen solchen anzustellen. Sie schlugen als Kandidaten den Neuenburger Joël Matile vor, dem sie ein gleich hohes Salär wie Ulrich offerierten.²³⁸ Obwohl Matile Interesse zeigte und an mehreren Projekten im Kanton Bern mitarbeitete, scheiterten die Verhandlungen schliesslich. Als ersten ordentlichen Strasseninspektor stellte die Strassenkommission 1820 den Bernburger Franz Emanuel Müller an. Er bezog ein gleich hohes Gehalt, wie man zuvor Matile angeboten hatte.²³⁹

Jahre	Person	Bezeichnung	Tätigkeit/Amt	Quelle
1818–1819	Matile, Joël (1774–1829)	Strasseninspektor ad interim	Archivar, Strassen- und Brückeninspek- tor in Neuenburg	Rechnungen 1818–1819. In: StAB, B X 324–325.
1819–1820	Haag, Samuel Rudolf	Strasseninspektor ad interim	Geometer, Sappeur- Hauptmann	Rechnungen 1819–1820. In: StAB, B X 325–326.
1820–1831	Müller, Franz Emanuel (1788–1861)	Strasseninspektor	Geometer, Sappeur- Hauptmann	Rechnungen 1820–1831. In: StAB, B X 326–337.
1831–1832	Vakant	Ingenieur für den Strassen- und Schwellenbau	–	Staatskalender 1832.
1833–1837	Müller, Franz Emanuel (1788–1861)	Ingenieur für den Strassen- und Schwellenbau	Geometer, Sappeur- Hauptmann	Staatskalender 1833–1836.
1836–1837	Buchwalder, Antoine Joseph (1792–1883)	Ingenieur für den Strassen- und Schwellenbau	Vermessungs- ingenieur, Genie- Oberst, General- stabschef	Staatskalender 1836–1837.
1837–1845	Vakant	Ingenieur für den Strassen- und Schwellenbau	–	Staatskalender 1838–1844.
1845	Müller, Karl Emanuel (1804–1869)	Oberingenieur für Hoch-, Strassen- und Wasserbau	Studium in Heidel- berg (Staatswissen- schaften) und Wien (Technik)	Staatskalender 1845.
1846–1847	Vakant	Oberingenieur für Hoch-, Strassen- und Wasserbau	–	Staatskalender 1846–1847.
1848–1849	Gatschet, Jo- hann Rudolf (1805–1856)	Oberingenieur für den Strassen- und Wasserbau	Bezirksingenieur 1838–1847, Genie- Oberstleutnant	Staatskalender 1848–1849.

Jahre	Person	Bezeichnung	Tätigkeit/Amt	Quelle
1849–1859	Kocher, Alexander	Oberingenieur für den Strassen- und Wasserbau	Bezirksingenieur 1846–1849	Staatskalender 1850–1858.
1859–1894	Ganguillet, Emile (1818–1894)	Oberingenieur für den Strassen- und Wasserbau	Studium in Bern (Na- turwissenschaften und Mathematik), Bezirksingenieur 1847–1858	Vischer 2001, S. 59.

Tabelle 6: Fest angestellte Oberingenieure im Strassenwesen des Kantons Bern 1818–1894.

Anders als im 18. Jahrhundert blieb die neu geschaffene Stelle auch nach dem Rücktritt einzelner Personen bestehen, war aber bis Mitte des 19. Jahrhunderts insgesamt zwölf Jahre vakant. Müller war mit zwei Amtszeiten von elf und vier Jahren der Einzige, der längere Zeit im Amt blieb. Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gelang es dem Kanton, mit Alexander Kocher und vor allem mit Emile Ganguillet leitende Ingenieure dauerhaft an sich zu binden. Ganguillet, der internationale Anerkennung erlangte, verband ein naturwissenschaftliches Studium an der Universität Bern mit praktischen Erfahrungen im Strassen-, Brücken- und Wasserbau in der Schweiz und Frankreich.²⁴⁰

Daneben beschäftigte der Kanton in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zunehmend Beamte in mittleren und untergeordneten Stellungen. 1836 schuf das Baudepartement vier Bezirksingenieur- und acht Bezirksinspektorenstellen.²⁴¹ Ab ungefähr 1840 spielten die Inhaber dieser Stellen und die Mitarbeiter des zentralen «Technischen Büreaus» (→ S. 62) eine zunehmend wichtige Rolle, weshalb die verwaiste Oberingenieurstelle nicht überbewertet werden sollte. Gatschet, Kocher und Ganguillet begannen ihre administrative Karriere als Bezirksingenieure.²⁴²

Ausserdem gab es schon länger andere untergeordnete Funktionen, deren Besoldung ebenfalls diskutiert wurde. Der 1818 angestellte Sekretär und Rechnungsführer der Strassenkommission erhielt zu Löhnen von 2006 ein jährliches Gehalt von 80 000 Franken, was seine Vorgesetzten als zu wenig für jemanden mit seiner Verantwortung betrachteten.²⁴³ Als zu niedrig galten lange auch die Besoldungen der Gerichtsstatthalter, die als unmittelbare Unterstellte der Amtsmänner die Verbindung zu den Gemeinden sicherstellten.²⁴⁴ Eine Stufe tiefer standen Schreibkräfte und Wegknechte, die in den Quellen schwieriger zu fassen sind. Für das Nachführen von Manualen, Ausfüllen von Tabellen, Vervielfältigen von Zirkularen und anderen Abschriften stellten obrigkeitliche Amtsträger auf Staatskosten spezialisierte Schreibkräfte, sogenannte Kopisten, an.²⁴⁵ Zumindest während

der Helvetik führten auch Frauen solche Arbeiten aus, die gewöhnlich pro Zeile bezahlt wurden.²⁴⁶ Wegknechte verdienten in den 1820er-Jahren zu Löhnen von 2006 kaum mehr als 25 000 Franken pro Jahr, was einer Teilzeitstelle (mindestens zwei von sechs Wochenarbeitsdagen) entsprach.²⁴⁷

Obwohl sich seit dem 18. Jahrhundert einzelne und vor allem gegen die Mitte des 19. Jahrhunderts zahlreiche besoldete Stellen in der Berner Verwaltung nachweisen lassen, gab es bei weitem nicht genügend Staatsangestellte für alle Aufgaben. Es gilt darum, auf die umfangreiche Tätigkeit von Amtsträgern ohne offizielle Besoldung hinzuweisen. Das ist keine Berner Besonderheit, sondern lässt sich auf die sparsamen Verwaltungen Europas in der frühen Neuzeit, aber teils auch im 19. Jahrhundert verallgemeinern.²⁴⁸

Im Anschluss an Max Weber sind solche Amtsträger als «Honoratioren» zu bezeichnen, die es sich aufgrund ihres Wohlstands leisten konnten, ihren täglichen Geschäften fernzubleiben und öffentliche Aufgaben zu übernehmen.²⁴⁹ Ein Beispiel dafür wäre die «Strassendirektion» (*direction des chemins*) in den 1780er-Jahren, bei der es sich um einen Ausschuss der Zollkammer handelte.²⁵⁰ Honoratioren gehören nach Weber zu einer demokratischen Verwaltung, die von der modernen Bürokratie zu unterscheiden ist. Allerdings trifft der Honoratiorenbegriff auf die Berner Teilzeitverwaltung nur bedingt zu. Ein Blick in die Rechnungen zeigt, dass die Mitglieder der Strassenkommission für ihre Tätigkeit grosszügige Taggelder bezogen. Für Ratsherren (Kleinräte) und Grossräte waren Ansätze üblich, die zu Löhnen von 2006 auf 2500 Franken pro Tag zu beziffern sind.²⁵¹ Von 1819 bis 1830 gab die Kommission pro Jahr durchschnittlich mehr für Taggelder und Spesen von «ehrenamtlichen» Mitgliedern und externen Experten aus als für das ordentliche Gehalt des Strasseninspektors. Neben ihren Mitgliedern griff die Kommission für Inspektionen und Gutachten auch auf selbständige Ingenieure und Handwerker zurück.²⁵²

Die verrechneten Taggelder vermitteln einen Eindruck vom Umfang der erbrachten Leistungen. In den 1820er-Jahren deckten die Inspektionsreisen der Kommissionsmitglieder das ganze Territorium des Kantons Bern bis in entlegene Gebiete wie das Kandertal und die Freiberge (*Franches-Montagnes*) ab.²⁵³ Wie gross der Zeitaufwand für einzelne Mitglieder war, zeigt das Beispiel des Ratsherrn Samuel Bürki. 1829 verrechnete der damalige Präsident der Strassenkommission 36 Taggelder. Er dürfte in diesem Jahr etwa anderthalb Monate mit Aufträgen der Kommission unterwegs gewesen sein.²⁵⁴ Nach 1831 übernahmen die Grossräte, die dem Baudepartement angehörten, ebenfalls gegen Taggelder um-

fangreiche Aufgaben. Wie in den 1820er-Jahren handelte es sich bei mehreren davon um ausgewiesene Fachmänner. Bürki, der in den Regierungsrat gelangte und zunächst auch das Baudepartement präsidierte, verrechnete weiterhin Inspektionsreisen.²⁵⁵ Auf diese Weise gelang es dem bernischen Staat, seine Aufgaben mit einem Minimum von fest angestellten Beamten zu erfüllen. Obwohl die Ausgaben für Strassenbau und -unterhalt zunahmen, kam es nur zu einem zögerlichen Ausbau der Strassenverwaltung.

Etwas anders war die Lage in der allgemeinen Verwaltung. An der Universität Bern, die der Staat 1834 als Hochschule für den liberalen Nachwuchs gründete, studierten zahlreiche Berner Rechtswissenschaften.²⁵⁶ Gleichzeitig versuchte der Grosse Rat, die beruflichen Möglichkeiten für Anwälte zu erweitern.²⁵⁷ Damit bot er den zukünftigen Juristen nicht nur eine neue Ausbildung an, sondern verbesserte auch ihre beruflichen Chancen. Während bis dahin in Bern wie anderswo in der Schweiz ländliche Anwälte meistens Praktiker ohne akademische Schulung gewesen waren, bildete die Universität erstmals eine grössere Anzahl Juristen aus.²⁵⁸ Die neuen Juristen wurden bald in Politik und Verwaltung aktiv. Sie grenzten sich von ihren Vorgängern ab und warfen ihnen vor, die liberalen Ideen nicht genügend konsequent umgesetzt zu haben. Jakob Stämpfli, der Schwiegersohn des Rechtsprofessors Wilhelm Snell, präsentierte seine radikale «Junge Schule» als eine Gründung von Studenten, die Snells theoretische Ideen umsetzen wollten. Die neue Bewegung wandte sich gegen die Liberalen, die 1834 die Universität gegründet hatten, und löste sie 1846 als politische Mehrheit ab.²⁵⁹

Die Akademisierung der Juristen erfolgte in Bern wie in den meisten Schweizer Kantonen vergleichsweise spät, war aber mit einem durchgreifenden Erfolg des Berufsstandes verbunden. Im allgemeinen Staatsdienst setzten sich die Juristen gegen andere Gruppen weitgehend durch.²⁶⁰ Ihr Erfolg ist in Abbildung 12 aus ihrem steigenden Anteil an den Regierungstatthalterstellen ersichtlich.

Berufe liessen sich nur zuordnen, wenn die einzelnen Personen identifiziert werden konnten. Als «Juristen» gezählt wurden Absolventen eines Rechtsstudiums sowie praktizierende Anwälte und Notare. Trotz den vielen fehlenden Angaben zeigt die Abbildung deutlich den Übergang von Rentnern zu Juristen im Jahr 1831. Grenzen setzte den Juristen der Ausbau der Volksrechte. Dabei ist nicht nur an das berühmte Referendum, sondern auch an die Volkswahl von Beamten zu denken.²⁶¹ Die seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in der ganzen Deutschschweiz übliche Volkswahl der Regierungstatthalter verhinderte, dass die Juristen ein Monopol auf diese Stellen erlangten. In Bern lässt sich die Forde-

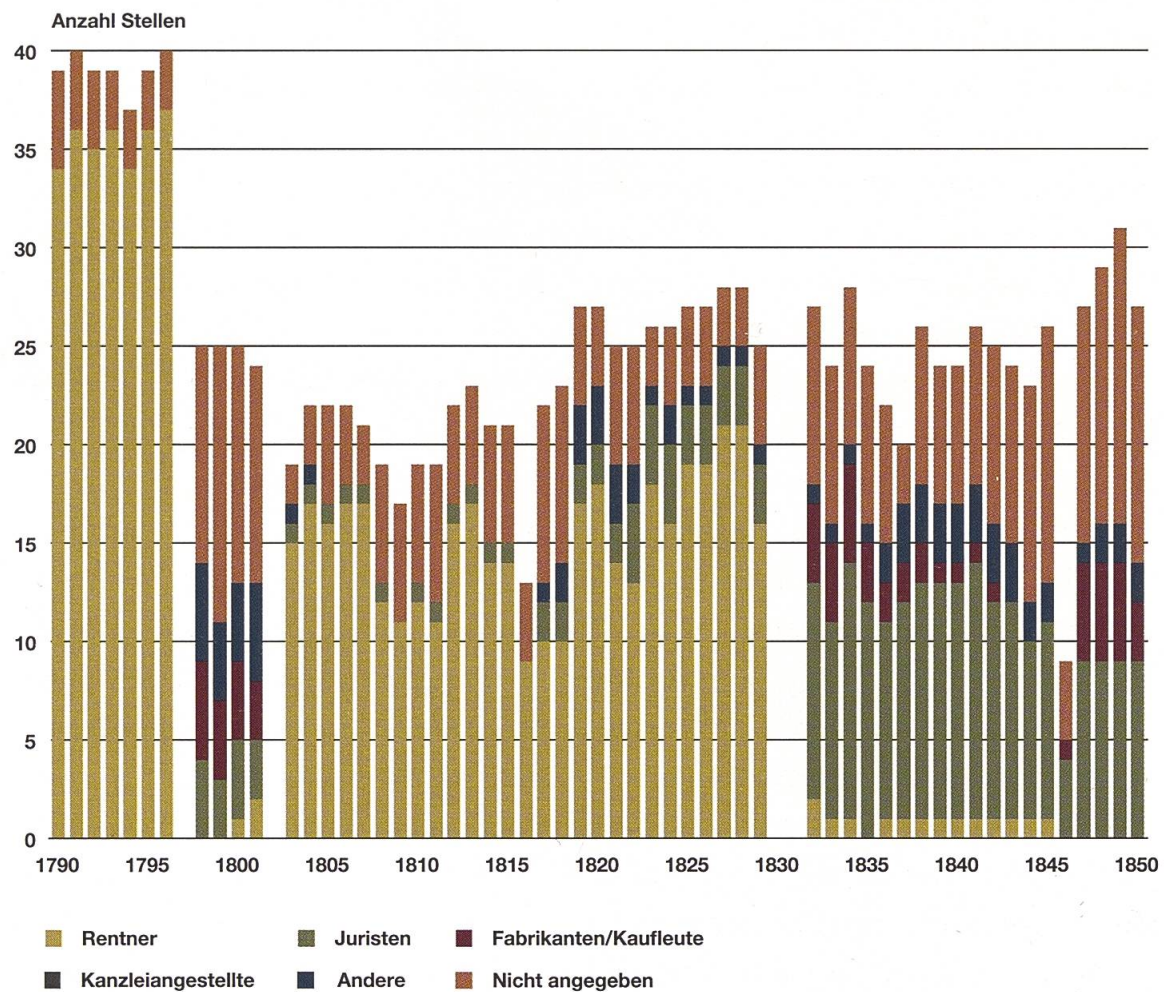


Abbildung 12: Berufe von Landvögten, Distriktstatthaltern, Oberamtmännern und Regierungsstatthaltern 1790–1850. Quelle: Stuber/Salzman/Keller et al. (Hg.), Forschungsdatenbank.

runge nach einer Volkswahl der Statthalter seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts nachweisen, wurde aber erst mit der Verfassungsrevision von 1893 umgesetzt. Die Volkswahl ist der Grund dafür, dass eine juristische Ausbildung bis heute nicht Voraussetzung für die Tätigkeit als Regierungsstatthalter ist.²⁶²

3.2 Technische Ausbildung

Das Eidgenössische Polytechnikum in Zürich, die heutige Eidgenössische Technische Hochschule (ETH), entstand 1855. Auch technische Studiengänge an ausländischen Hochschulen gab es lange nur wenige. Ingenieure eigneten sich ihre

Kenntnisse meist in der Familie oder in einer Lehre an. Erste Ingenieurschulen gab es um 1600 in den Niederlanden und Spanien. Ab dem späten 17. Jahrhundert breiteten sich technische Schulen aus, wobei es anfänglich vor allem um die Ausbildung von Artillerie- und Genieoffizieren ging. Als international führend galt Frankreich, das 1747 mit der *école des ponts et chaussées* die erste zivile Schule für Tiefbauingenieure eröffnete.²⁶³ In der Schweiz traten nur vereinzelt Absolventen der französischen Hochschulen auf. Häufiger waren Ingenieure, die in Paris einzelne Vorlesungen besucht, aber nie einen Studiengang formell abgeschlossen hatten. Auch ihre Zahl war gering.²⁶⁴

Andere theoretische und praktische Ausbildungsmöglichkeiten blieben für Ingenieure in Bern lange wichtiger. Im Fall von Friedrich Gabriel Zehender war es sein Vater, der ihm erste Kenntnisse beibrachte. Anschliessend erhielt Zehender ein Stipendium für Artillerieoffiziere, sammelte praktische Erfahrungen als Strasseninspektor in Preussen und bereiste Frankreich, Holland und verschiedene deutsche Staaten. Neben der Besichtigung von Strassen und Strassenarbeiten vor Ort las er in dieser Zeit die einschlägigen Werke seines Fachs. 1725 kehrte er zurück, unterstützte seinen Vater als Wegmeister und wurde 1730 dessen Nachfolger.²⁶⁵ Auch wenn die Stipendien im Vergleich zu anderen Einrichtungen an Bedeutung verloren, blieben sie bis ins 19. Jahrhundert bestehen.²⁶⁶

Auch wohlhabende Patrizier studierten im Ausland nicht nur Rechts- und Staatswissenschaften, sondern belegten Fächer wie Mathematik oder Architektur.²⁶⁷ Ausserdem gab es selbständige Geometer, die Lehrlinge ausbildeten und oft obrigkeitliche Aufträge übernahmen. Solche zivilen Spezialisten wirkten bei den staatlichen Strassenbauten im 18. Jahrhundert mit.²⁶⁸ Ebenfalls vorhanden war in Bern seit dem späten 17. Jahrhundert eine institutionalisierte Ausbildung für Artillerieoffiziere.²⁶⁹

Das Militär spielte nicht nur in der Schweiz, sondern in den meisten europäischen Ländern eine wichtige Rolle für die technische Ausbildung.²⁷⁰ In Bern erhielt die Milizarmee schon im 18. Jahrhundert grosse Beachtung. Um die Offiziere der damals modernsten Waffengattung, der Artillerie, besser auszubilden, gründete die Obrigkeit 1783 eine Artillerieschule unter der Leitung des Geometers und Artillerieleutnants Andreas Lanz. Der Obergeraargauer Lanz hielt sich seit den 1770er-Jahren in Bern auf und leistete der Obrigkeit als militärischer Ausbilder, Schiesspulverexperte und Wasserbauingenieur Dienste, die auf allgemeine Anerkennung stiessen. Die Schule erhielt einen Teil der Mittel, die zuvor für Stipendien verwendet worden waren, und bestand bis ins 19. Jahrhundert.²⁷¹

Mithilfe von Strassenbaulehrbüchern und Unterrichtsunterlagen der Artillerieschule lassen sich konkrete Verbindungen zwischen militärischem und zivilem Wissen nachweisen. In der frühen Neuzeit hatte sich die Auffassung durchgesetzt, dass ein Ingenieur Theorie und Praxis verbinden, zugleich Wissenschaftler und Handwerker sein sollte.²⁷² Für einen Strassenbau musste er das Terrain vermessen und zeichnerisch darstellen, die Kosten schätzen, die Bauarbeiten organisieren und die fachgerechte Ausführung seiner Pläne überwachen.

Zum ersten Punkt: Ein Strassenbauingenieur musste imstande sein, das Gelände zu vermessen, die günstigste Linienführung auszurechnen und kartografisch darzustellen.²⁷³ Lanz war im ausgehenden 18. Jahrhundert einer der fähigsten Kartografen der Schweiz.²⁷⁴ Er und seine Nachfolger erteilten nicht nur theoretischen und praktischen Unterricht in Ballistik, sondern auch in der Handhabung von Messgeräten und dem Aufnehmen und Zeichnen von Plänen. 1837 waren für Offiziere der Genie- und Artillerietruppen grundlegende Kenntnisse in Algebra, Geometrie, Trigonometrie, praktischen Vermessungen und der Handhabung von Messinstrumenten reglementarisch vorgeschrieben; bei den Sappeuren hatten 1837 selbst Rekruten einfache Feldmessungen vorzunehmen.²⁷⁵ Vermessungskenntnisse gehörten darum zu den Stärken der Berner Ingenieure im frühen 19. Jahrhundert.²⁷⁶

Zum zweiten Punkt: Kostenvoranschläge erhielten in Lehrbüchern über den Strassenbau viel Aufmerksamkeit.²⁷⁷ Auf diesem Gebiet lernten Offiziere an der Artillerieschule nichts. Sie dürften aber Möglichkeiten gehabt haben, sich dieses Wissen anderweitig anzueignen.

Zum dritten Punkt: Bei der Organisation und Leitung der Strassenarbeiten sind die Zusammenhänge zwischen Militär und Ingenieurwesen wieder offensichtlich. Die Nachahmung militärischer Organisationsmodelle ging so weit, dass die Arbeiter mit militärischen Graden wie Gefreiter, Korporal oder Wachtmeister bezeichnet wurden und die «Arbeiterkompagnie» (*compagnie des ouvriers*) drei Mal täglich zu einem Appell mit Anwesenheitskontrolle versammelt wurde. In den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts scheinen die Bauarbeiten weniger strikt nach militärischen Vorbildern organisiert worden zu sein.²⁷⁸

Zum vierten Punkt: Am wenigsten klar ist, woher die Offiziere ihre handwerklichen Kenntnisse hatten. Eigene praktische Erfahrung galt lange als unerlässlich.²⁷⁹ Es dürfte kaum möglich gewesen sein, das zu einem grossen Teil implizite Wissen über konkrete Techniken in Texten zu vermitteln.²⁸⁰ Die meisten Schüler von Lanz stammten aus den Oberschichten und verfügten über keine handwerk-

lichen Erfahrungen. Sie wirkten später auch hauptsächlich in höheren politischen und administrativen Ämtern.²⁸¹ Diese Beobachtung ist aus einer internationalen Perspektive alles andere als überraschend. Auch die Polytechniken und Technischen Hochschulen in Deutschland und Frankreich bildeten kaum «Techniker» für die Wirtschaft und den niedrigen Verwaltungsdienst aus. Ihre Schüler waren hauptsächlich zukünftige Spitzenbeamte. Die neuere Forschung unterstreicht deshalb vor allem, dass die Studenten an solchen Hochschulen elitäre Umgangsformen und Verhaltensregeln erlernten, die sie für ihre Karriere brauchten. Mathematische Kenntnisse waren in diesem Umfeld vor allem als Merkmal einer gemeinsamen Elitenkultur von Bedeutung.²⁸²

Mit Blick auf Bern ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Magistraten bis Mitte des 19. Jahrhunderts oft gegen Taggelder Aufträge ausführten, die später von hauptamtlichen Ingenieuren übernommen wurden (→ S. 48). Dazu waren sie auf praktische Kenntnisse angewiesen. Unter diesen Magistraten fanden sich in Bern akademisch geschulte Ingenieure wie Karl Ludwig Tschärner und Rudolf Ludwig Friedrich Wurstemberger.²⁸³ Ausserdem trieben viele ehemalige Schüler von Lanz in einflussreichen Positionen technische Grossprojekte wie die Aarekorrektur, kantonale Vermessungen oder ein öffentliches Strassenverzeichnis voran.²⁸⁴

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden in Bern weitere Ausbildungsmöglichkeiten. Eine wichtige Rolle spielte dabei Friedrich Trechsel. Trechsel wuchs als Sohn eines Metzgermeisters in Burgdorf auf und studierte an der Hohen Schule in Bern Theologie. Als Theologiestudent besuchte er Vorlesungen über Mathematik bei Johann Georg Tralles und soll neben Ferdinand Rudolf Hassler der einzige Student gewesen sein, der dem anspruchsvollen Unterricht von Tralles folgen konnte.²⁸⁵ 1800 gründete Trechsel eine «Wissenschaftliche Lehranstalt» in Bern. 1804 ersetzte er an der bernischen Akademie Tralles und lehrte bis 1846 in Bern Mathematik. Als Mathematikprofessor nahm er an kantonalen und eidgenössischen Vermessungen teil und bildete mehrere Ingenieure aus. Einer war der Zürcher Johann Jakob Frey von Knonau, der zunächst als freischaffender Ingenieur und danach als Strasseninspektor des Kantons Zürich tätig war. Ausserdem veröffentlichte er zwei Lehrbücher über den Strassenbau.²⁸⁶

In den 1830er-Jahren richtete das kantonale Baudepartement ein «Technisches Bureau» ein. In dieser Abteilung leiteten ähnlich wie Mitte des 18. Jahrhunderts an der *école des ponts et chaussées*²⁸⁷ erfahrene Ingenieure unbezahlte Volontäre in praktischen Arbeiten an. In den 1840er-Jahren beschäftigte sie regelmässig vier bis sechs Angestellte und fünf bis neun Schüler.²⁸⁸ Hier ging es um die

Ausbildung von hauptamtlichen Ingenieuren für den Staatsdienst. Die selbständigen Geometer und Ingenieure blieben aber weiterhin wichtig.

Zu ihnen gehörte auch Wilhelm Rudolf Kutter, der kurze Zeit im «Technischen Bureau» arbeitete. Er hatte vorher eine Forstlehre absolviert und wirkte nachher jahrelang als selbständiger Geometer, bevor er ein zweites Mal eine Stelle im Baudepartement annahm. Zu einer solchen Lehre gehörten neben praktischen Tätigkeiten auch umfangreiche Lektüren in der Privatbibliothek des Meisters. Ein anderer selbständiger Techniker, der nur hie und da staatliche Aufträge erledigte, war Joseph Antoine Buchwalder aus Delsberg. Trechsel begrüßte ihn 1817 nicht als *apprenti*, sondern als *maître* im Geniekorps.²⁸⁹

Erst nach 1846 sind in den Akten des Baudepartements junge Ingenieure nachzuweisen, die an den polytechnischen Schulen in Wien oder Karlsruhe studiert hatten. Zumindest in diesen Fällen zogen deutschsprachige Berner die beiden lange führenden technischen Hochschulen im deutschsprachigen Raum²⁹⁰ dem Polytechnikum in Paris vor. Auch diese Polytechniker sahen neben ihrer dreijährigen theoretischen Ausbildung eigene praktische Erfahrungen als unerlässlich an. Ausserdem geht aus den Notizen zu Bewerbungsschreiben hervor, dass das Baudepartement akademisch geschulte Ingenieure den anderen nicht grundsätzlich vorzog.²⁹¹ Bis Mitte des 19. Jahrhunderts war eine akademische Ausbildung für Ingenieure im Kanton Bern von geringer Bedeutung.

3.3 Kommunikation und Kontrolle

Gemeinden

Die neuere Verwaltungsgeschichte interessiert sich stark für Kommunikationsprozesse wie die Publikation von Normen oder die informationelle Erfassung der Bevölkerung. Ansätze zu dieser Perspektive finden sich bereits bei Weber, der der Verschriftlichung der Amtsführung, der Umschreibung von Aufgaben und regelmässigen Kontrollen hohe Bedeutung zuwies.²⁹² Die administrative Kommunikation in Bern kann hier nicht umfassend dargestellt werden, aber vor den konkreten Fallbeispielen ist doch eine systematische Auslegeordnung anzustreben. Das geschieht für drei der vier Gruppen, mit denen sich zentrale Behörden im Stras-

senwesen hauptsächlich auseinandersetzen: erstens den Gemeinden, zweitens den höheren und mittleren Amtsträgern, drittens den Wegknechten und Strassenbauarbeitern und viertens – sie werden hier nicht behandelt – den privaten Unternehmern.

Das Handeln der Gemeinden versuchte der Kanton im Untersuchungszeitraum mit Gesetzen, Dekreten und Verordnungen zu beeinflussen. 1744 erliessen der Grosse und der Kleine Rat erstmals ein Strassenreglement, das für die nächsten 90 Jahre die rechtliche Grundlage des Strassenwesens bildete.²⁹³ Erst 1834 trat an seine Stelle ein Strassengesetz, das für die nächsten Jahrzehnte massgebend blieb (→ S. 148). Publiziert wurden obrigkeitliche Verordnungen in Bern im frühen 19. Jahrhundert über das Wochenblatt, das Verlesen von der Kanzel und das öffentliche Anschlag, aber auch über die direkte Korrespondenz mit den Amtsträgern vor Ort. Seit 1798 druckte der Staat Gesetzessammlungen.²⁹⁴ Im 18. wie im frühen 19. Jahrhundert liessen obrigkeitliche Behörden Gemeindevertreter Gelübde auf neu zugewiesene Strassenunterhaltungspflichten ablegen, die diese teilweise mit einer Unterschrift bestätigten.²⁹⁵

Wie es in der Frühen Neuzeit üblich war, erfolgte die Publikation von Anordnungen repetitiv. Die Obrigkeit sah es als ihre Aufgabe, die Untertanen mit den geltenden Normen bekannt zu machen. Erst im 19. Jahrhundert setzte sich die Vorstellung durch, dass es den Bürgern obliege, sich in den gedruckten Gesetzessammlungen selbst über die Rechtslage zu informieren. Die Wiederholung von Normen ist also nicht als Vollzugsdefizit zu interpretieren.²⁹⁶ In Bern versandte die zuständige Zentralbehörde lange jeden Frühling Zirkulare an die Oberamt männer, in denen sie auf die anstehenden saisonalen Unterhaltsarbeiten unter der Leitung von Wegknechten und Dorfwegmeistern hinwies.²⁹⁷

Die Obrigkeit überprüfte mit einem breiten Repertoire von Mitteln, ob und wie die Gemeinden ihren Unterhaltungspflichten nachkamen. Für das Strassenwesen in Bern waren vor allem Anzeigen, Bittschriften, Amtsberichte der Amtmänner und Inspektionsreisen der zentralen Behörden von Bedeutung.

Anzeigen dürften im Strassenwesen häufig von Wegknechten und Postkutschern erfolgt sein, die im Strassenreglement und in ihren Amtseiden dazu verpflichtet waren. Der Informationsfluss hing stark von einzelnen Oberamt männern ab. Einzelne von ihnen unterhielten kontinuierlich geheime Spitzel, die sie regelmässig finanziell belohnten.²⁹⁸ Bittschriften mussten spätestens ab den 1770er-Jahren immer über den Landvogt eingereicht werden, ausser wenn es um eine Beschwerde gegen den Amtmann selbst ging.²⁹⁹

Um die «Vollziehung und Befolgung der Oberkeitlichen Verordnungen» und den Strassenzustand ging es auch in den Amtsberichten der Oberamtmänner und Regierungsstatthalter. Die Berichtstätigkeit verstetigte und intensivierte sich ab 1798. Getreu dem französischen Vorbild ging es vor allem darum, die Regierung über die politische Lage vor Ort auf dem Laufenden zu halten. Dieser Zusammenhang wird am vorgeschriebenen Rhythmus deutlich: Am häufigsten hatten Amtsmänner ihre Lageberichte nach den politischen Umstürzen von 1798, 1803 und 1831 einzuschicken. Beruhigte sich die Lage, verlängerte die Regierung die Intervalle von einzelnen Wochen auf Monate, Quartale und schliesslich ganze Jahre.³⁰⁰

Der Zustand der Strassen liess sich vergleichsweise leicht vor Ort überprüfen. Sowohl die «Strassendirectoren» der Zollkammer wie auch später die Mitglieder der Strassenkommission und des Baudepartements bereisten regelmässig die Landstrassen und rapportierten ihre Beobachtungen. Ab 1818 stand für solche Inspektionsreisen ein hauptamtlicher Strasseninspektor zur Verfügung, der nach eigenen Angaben 120 bis 130 Tage pro Jahr unterwegs verbrachte.³⁰¹ Nach Inspektionsreisen teilte die Strassenkommission den betroffenen Gemeinden über den Oberamtmann entweder ihre Zufriedenheit oder die beanstandeten Punkte mit. Wenn sie aufgrund von Inspektionen oder anderen Anzeigen Mängel beanstandete, setzte sie eine letzte Frist und drohte, die Arbeit auf Kosten der säumigen Gemeinde an einen Unternehmer zu vergeben. Dieses Vorgehen lässt sich vom ausgehenden 17. bis Mitte des 19. Jahrhunderts beobachten.³⁰² Seine detaillierte Umsetzung wird in den Fallbeispielen betrachtet (→ S. 109).

Mittlere und höhere «Beamte»

In dieser Untersuchung ist so viel als möglich von «Amtsträgern» die Rede, um begrifflich die ganze Vielfalt der üblichen Anstellungs- und Besoldungsverhältnisse zu fassen. Immerhin waren die wenigsten der handelnden Personen Berufsbeamte im modernen Sinn (→ S. 56). In den Quellen aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts erscheinen jedoch so verschiedene Stelleninhaber wie Oberamtmänner, Amtsschreiber oder Amts-Strasseninspektoren als «Beamte». Weil es in diesem Abschnitt um ihre zeitgenössische Wahrnehmung geht, wird hier der Quellenbegriff verwendet.

Während sich Staaten im 18. und 19. Jahrhundert mit Gesetzen und Verordnungen an die ganze Bevölkerung wandten, normierten sie die Tätigkeit der

Staatsangestellten in Pflichtenheften. Lutz Raphael sieht in diesen Dokumenten «die sichersten Gradmesser für den konkreten Fortschritt der Verwaltungsreformen im 19. Jahrhundert» und erwähnt, dass ihre Einführung teils Jahrzehnte dauerte.³⁰³ In Bern jedoch vergingen nach der Annahme der «Verordnung zur Einführung der untergeordneten Behörden des Cantons Bern» am 20. Juni 1803 nur 28 Tage, bis eine Instruktion an die Oberamtmänner vorlag. Das hohe Tempo lässt sich mit der Arbeitsweise der «Organisations-Commission» erklären, die ab 1803 für administrative Reformen zuständig war. Sie griff ohne ideologische Vorbehalte auf Vorlagen aus dem Ancien Régime und der Helvetischen Republik zurück und präsentierte deshalb vergleichsweise rasch neue Entwürfe.³⁰⁴

Im Fall der Oberamtmänner entwarf die Organisationskommission die Verordnung vom 20. Juni 1803 weitgehend nach dem Vorbild des Abschnitts über die Distriktstatthalter in der Helvetischen Verfassung vom 12. April 1798. Die allgemein gehaltenen Bestimmungen der Verordnung ergänzte sie mit Instruktionen, bei denen es sich um eine überarbeitete Version des letztmals 1779 geänderten Eides für die Landvögte handelte. Die ausführlichen Eidesformeln hatten vor 1798 die Aufgaben der Landvögte detailliert festgelegt. Während die Artikel 1 bis 5 ab 1803 weitgehend die gleichen wie vor 1798 waren, fielen die Artikel 6 bis 27 zu Getreidelagern und -handel, Zehnten und Zehntsteigerungen, Weinhandel, obrigkeitlichen Wäldern und Schlossgütern weg.³⁰⁵ 1831 regelte der Grosse Rat die Aufgaben der Regierungsstatthalter in einem Gesetz, das ausführlicher war als die Verordnung vom 20. Juni 1803. Die neuen Instruktionen an die Regierungsstatthalter vom 15. Dezember 1831 wurden anders als ältere Versionen publiziert, knüpften aber inhaltlich an diese an. Damit lässt sich eine Kontinuitätslinie von den landvögtlichen Eiden bis zu den Pflichtenheften der Regierungsstatthalter nach 1831 ziehen. Eide waren darum mehr als ein vormodernes Ritual. Es gab sie nicht nur weiterhin, sondern sie konnten in der in Bern üblichen, detaillierten Form auch als Vorlage für moderne Pflichtenhefte dienen.³⁰⁶ Ein Pflichtenheft und eine Eidesformel gab es auch für die Stelle eines kantonalen Strasseninspektors, bevor jemand angestellt wurde.³⁰⁷

Von zentraler Bedeutung war in Bern zudem die Rechnungskontrolle. Die jährliche Revision der oberamtlichen Rechnungen durch den Grossen Rat war die schärfste Kontrolle der Oberamtleute, die ihrerseits zunehmend Einsicht in kommunale Armen- und Vormundschaftsrechnungen erhielten. Auf mehreren Stufen geprüft wurden auch die Rechnungen der Strassenkommission.³⁰⁸

Während sich der Stand der Pflichtenhefte und der Rechnungskontrolle in

Bern mit anderen europäischen Ländern vergleichen lässt, gibt es keine Hinweise auf separate Personalakten. In der Verwaltungsgeschichte des 20. Jahrhunderts gilt das Führen individueller Personaldossiers als wichtiges Instrument, um das moralische, soziale und politische Verhalten der Staatsangestellten zu überwachen. In Bern erfüllten diese Funktion personenbezogene Abschnitte in den Amtsberichten. Vor allem von 1813 bis 1831 ging es in den oberamtlichen Rapporten hauptsächlich um das Staatspersonal.³⁰⁹

Die vielen Berichte, Kontrollen und Abklärungen sind nicht zwingend als Ausdruck einer immer weiter gehenden Kontrolle zu sehen. Der wachsende Schriftverkehr fesselte die Beamten an ihre Schreibtische und raubte ihnen Zeit, die sie gerne für andere Tätigkeiten eingesetzt hätten. Wie anderswo dürften die Amtsmänner auch in Bern kaum imstande gewesen sein, alle ihre Aufgaben zu erfüllen. In Seftigen hielt der Oberamtmann Franz von Graffenried 1812 fast täglich Gericht. Um ihren Vorgesetzten den weit über die Kapazitätsgrenzen hinausgewachsenen Aufgabenkreis vor Augen zu halten, führten der Strasseninspektor und mehrere Oberamtmänner teils detaillierte Statistiken über ihre Amtstätigkeit. Die Zahlen geben die Selbstwahrnehmung überlasteter Staatsdiener wieder, dürften aber die Situation der stärker belasteten Amtsträger treffend widerspiegeln.³¹⁰

Der kantonale Strasseninspektor war 1831 nach eigenen Angaben 92 Tage unterwegs, nahm an 54 Tagen an Sitzungen teil und will daneben in 165 Büroarbeitstagen die phänomenale Zahl von 1215 Kostenvoranschlägen von 30 bis 40 Seiten verfasst haben. Das würde 200 bis 300 handgeschriebenen Seiten pro Tag entsprechen und dürfte kaum mehr realistisch sein.³¹¹ Den detailliertesten Einblick in die Arbeitsbelastung der Oberamtmänner geben Aufzeichnungen von Ludwig Stephan Emanuel Bondeli aus Trachselwald. Bondeli liess für einen Zeitraum von neun Monaten die in seinen Kopierheften verzeichnete Korrespondenz auszählen. Wenn man seine Zahlen auf zwölf Monate umrechnet, kommt man auf 1848 eingehende und 2857 ausgehende Schreiben. Im Durchschnitt bewältigte er mit seinem Privatsekretär fünf ein- und acht ausgehende Briefe pro Tag. 40 Prozent der ausgehenden Post ging an die Gerichtsstatthalter, seine Vertreter in den Gemeinden. Vergleicht man Bondelis Zahlen mit den Angaben von Simon Hari zur Landvogtei Yverdon in den 1750er-Jahren, kommt man auf einen 18-fachen Umfang der eingehenden Korrespondenz. Auch wenn in beiden Fällen kaum von einer vollständigen Erfassung der ganzen Korrespondenz auszugehen ist, deutet der Vergleich doch auf einen gewaltigen Zuwachs des Schriftverkehrs hin.³¹²

Nach 1798 führte zudem die Verlegung von Grenzen und Amtssitzen im Verwaltungsalltag zu Unsicherheiten. Wie anderswo in Europa stellten die einschneidenden Veränderungen eine erhebliche Belastung für die Verwaltung dar. Zum Beispiel fehlten 1803 an den neuen Amtssitzen die Mandatenbücher, in denen seit dem 16. Jahrhundert für jedes einzelne Oberamt die dort geltenden obrigkeitlichen Normen gesammelt worden waren. Oder im Berner Oberaargau weigerte sich die Gemeinde Brittnau ab 1798, weiterhin Strassen im neuen Kanton Aargau zu unterhalten. Ähnliche Beispiele gibt es viele.³¹³ Dem vergleichsweise grossen Handlungsspielraum von höheren und mittleren Beamten standen hohe Erwartungen und Ansprüche gegenüber, die viele an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit brachten.

Strassenbauarbeiter und Wegknechte

In dieser Untersuchung sind es vor allem die politisch-administrativen Eliten, die höheren und mittleren «Beamten», die im Mittelpunkt stehen. Daneben gab es aber auch andere Gruppen im Staatsdienst, die weit weniger Freiheiten genossen. Auf sie ist in diesem Unterkapitel ebenfalls einzugehen. Dabei sind vor allem die Wegknechte, aber auch Strassenbauarbeiter im Allgemeinen von Interesse. Ähnliche Gruppen in anderen Sektoren wären zum Beispiel die Patrouilleure der «Maréchausséekommission» im 18. oder die Landjäger im 19. Jahrhundert.³¹⁴

Strassenbauarbeiter gehörten zu den unteren sozialen Schichten und vermochten dem Ideal eines gebildeten Bürgers nicht zu genügen. Quittungsbögen für Lohnzahlungen von der Sustenpassstrasse zeigen, dass bei immerhin 7 von 177 Transaktionen der Empfänger nicht einmal seinen eigenen Namen schreiben konnte.³¹⁵ Die soziale Distanz wirkte sich auf die Haltung der Ingenieure gegenüber den Arbeitern aus. Ingenieure und Inspektoren gaben den Arbeitern detailliert vor, was sie zu tun hatten. Henri Exchaquet listete 1787 einen ganzen Katalog von Massnahmen auf. Dazu gehörte, dass man auf der Baustelle mit Bändern verschiedene Sektoren abgrenzte, in denen sich die Arbeiter aufzuhalten hatten. Für alle galten die gleichen Arbeits- und Ruhezeiten, und Aufseher hatten darauf zu achten, dass niemand unerlaubte Pausen einlegte.³¹⁶ Die Vorarbeiter kontrollierten die Präsenz und zeichneten die Arbeitszeit jedes einzelnen Arbeiters – nach Exchaquet zehn Stunden pro Tag – minutiös auf. Zu überwachen galt es aus Sicht der Behörden auch das Freizeitverhalten von fremden Arbeitern.³¹⁷

Die Wegknechte erhielten nicht viel mehr Vertrauen als die Strassenbauarbeiter. Bereits 1787, anlässlich der generellen Anstellung von Wegknechten, tauchte die Frage nach ihrer Überwachung auf. Drei Jahre später beschäftigte sich damit auch die Zollkammer. «Dass die mehrsten der Wegknechte ihre Strassen Pflichten vernachlässigen, dass sie sehr selten daselbst sich einfinden, und dass sie – überhaupt ihrer Instruction kein Genügen leisten, das beweisen, die fast von allen Ohrten her eingekommenen Nachrichten und Klägden, das zeigen, hie und da, die Strassen selbst, welche nicht hinlänglich besorget sind», hielt sie fest und schlug Lösungen vor.³¹⁸ Eine Idee war, dass die Wegknechte bei ihrer Arbeit eine allgemeine Erkennungsmarke und eine individuelle Nummer tragen sollten. Das würde es den geheimen Informanten der Amtsleute erleichtern, ihre Präsenz auf der Strasse zu überprüfen. Aus den nächsten Jahren ist nichts mehr über diesen Vorschlag zu finden, aber später hatten die Wegknechte jedenfalls ein nicht näher bezeichnetes Dienstzeichen zu tragen. 1847 zeigte eine Karikatur im «Gukkasten» einen Wegmeister mit Schürze und Schaufel, der auf dem Hut eine Nummer trug. Spätestens zu diesem Zeitpunkt waren demnach die Wegknechte bei der Arbeit nummeriert.³¹⁹

Die Strassenkommission reglementierte die Tätigkeit der Wegknechte bis ins kleinste Detail. 1827 fasste sie ihre Anweisungen in einer einheitlichen Instruktion für alle Wegknechte zusammen. Erneut ging es vor allem darum, Kontrollen zu erleichtern. Zu diesem Zweck hatten sich die Wegknechte immer am Mittwoch und am Samstag auf der Strasse aufzuhalten. Von den Instruktionen abweichende Befehle sollten sie nur schriftlich akzeptieren, selbst alle Anzeigen schriftlich einreichen und dafür eine Quittung verlangen.³²⁰ Gleichzeitig versuchte die Zentralverwaltung, andere Behörden in die Aufsicht über die Wegknechte einzubinden. Die Zollkammer verlangte seit den 1790er-Jahren energische Kontrollen durch die Amtmänner. In den 1820er-Jahren forderte die Strassenkommission sogar die Gemeindebehörden dazu auf.³²¹ Dieser Schritt ist doch erstaunlich, weil eine der wichtigsten Aufgaben der Wegknechte die Anzeige von Gemeinden war, die ihre Unterhaltungspflichten versäumten.

1829 realisierte die Strassenkommission eine Idee, die Exchaquet bereits 1787 aufgeworfen hatte: Sie stellte Inspektoren in den Amtsbezirken eigens an, um die Wegknechte zu überwachen. Die Oberamtmänner begrüßten die Schaffung der neuen Stellen einhellig und forderten bereits 1829, sie auch nach Ablauf der sechsjährigen Probezeit beizubehalten.³²² Der kantonale Strasseninspektor Müller bewertete seine neuen Untergebenen weit kritischer. Wenn er auch die Amts-



Abbildung 13: Wegmeister und Soldat auf einer neuen Strasse. «Soldat: Was ist das? Wegmeister: E korrigiert Strass! Soldat: Da sy mer bim Donner de die unkorrigierte lieber.» Die Karikatur bringt Vorbehalte der Radikalen gegen den Strassenbau der 1830er-Jahre zum Ausdruck. Die Radikalen warfen den Liberalen vor, sie hätten viel Geld ausgegeben, ohne namhafte Verbesserungen erreicht zu haben. Der Zeichner hält aber auch alltägliche Details fest wie die Nummer, die der Wegmeister trägt. Quelle: Guckkasten, 7/48 (27. 11. 1847).

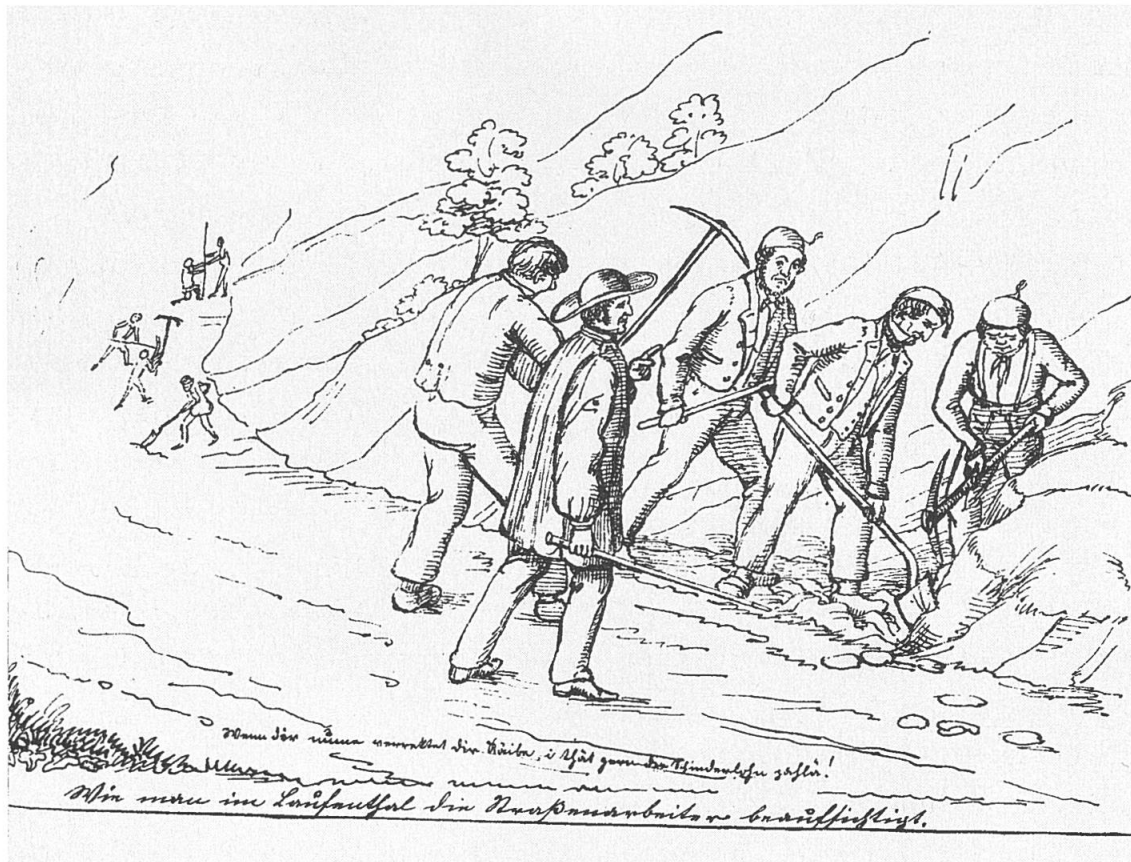


Abbildung 14: «Wie man im Laufenthal die Strassenarbeiter beaufsichtigt.» Der Aufseher hebt sich mit Jacke, Hut und Stecken deutlich von den Arbeitern ab. Geiselstecken symbolisierten den Besitz von Zugtieren und kennzeichneten die ländliche Oberschicht. Der Aufseher beschimpft die Arbeiter: «Wenn dir nume verrecket dir Käibe, i thät gern der Schinderlohn zahlä!» – auf Schriftdeutsch: «Wenn ihr nur umkämet, ihr Kerle, ich würde gerne den Abdeckerlohn zahlen.» Der Abdeckerlohn wurde für die Verwertung von Kadavern bezahlt. Quelle: Gukkasten, 6/21 (25. 5. 1846).

Strasseninspektoren insgesamt befürwortete, führte er doch eine strenge Aufsicht über die einzelnen Amtsinhaber. Von 1834 ist eine Liste erhalten, auf der er knapp jeden Bezirksinspektor charakterisierte. Mit ein bis drei Kreuzen kennzeichnete er fragliche Personen und schlug als Massnahme bei einem Kreuz eine Verwarnung, bei mehreren eine Entlassung vor.³²³ Die Amts-Strasseninspektoren waren keine technischen Spezialisten und arbeiteten ebenfalls Teilzeit, gehörten aber zu einer höheren sozialen Schicht als die Wegknechte. Sie waren des Lesens und Schreibens kundig, schrieben Briefe, verfassten Berichte und machten sich Notizen. Das Gleiche gilt für die Wegmeister, die ab den 1840er-Jahren den Wegknechten vorstanden.³²⁴

Seit den 1820er-Jahren lässt sich ausserdem nachweisen, dass die Strassenkommission (respektive ihre Nachfolgebehörden) die Wegknechte mit finanziellen Anreizen zu disziplinieren suchten. Zu Löhnen von 2006 verteilte die Kommission 1825 je nach Leistung Zuschüsse von 0 bis 600 Franken. Hingegen mussten 1849 zwei Wegmeister wegen Vernachlässigung ihrer Pflichten einen Abzug von 2800 Franken auf ihrer vierteljährlichen Besoldung hinnehmen. Teilweise kam es auch zu Entlassungen.³²⁵

Die auf den ersten Blick beeindruckende Zahl von 28 Amts-Strasseninspektoren und 131 Wegknechten, die der Kanton Bern 1831 aufwies, ist darum nicht überzubewerten. Es ist etwas übertrieben, sie als «staatliches Tiefbauamt»³²⁶ zu bezeichnen. Auch wenn den Wegknechten und Amts-Strasseninspektoren Fachkenntnisse nicht voreilig abgesprochen werden sollten, handelte es sich doch um Teilzeitangestellte mit sehr unterschiedlichen fachlichen Kenntnissen. Der Umgang mit Strassenbauarbeitern und Wegknechten erinnert an das Schicksal der Eisenbahnbauarbeiter und Fabrikarbeiter, die ebenfalls mit diskriminierenden Ausdrücken belegt wurden und sich in eine rigide Zeitdisziplin einzufügen hatten.³²⁷

3.4 Zwischenfazit

Die These einer vergleichsweise professionellen Verwaltung, die für die Berner Strassen zuständig war, hält einem Blick in die Quellen nicht stand. Während die Verschriftlichung der Amtsführung, die Normierung der Amtstätigkeit und das Anwachsen der Korrespondenz europäischen Trends entsprochen haben dürf-

ten, genügten die Anstellungsverhältnisse und die Ausbildung der Amtsträger bis Mitte des 19. Jahrhunderts höchstens in Ansätzen dem Bürokratiemodell von Max Weber. Eine schlanke Verwaltung wies der Kanton auch nach der politischen Wende von 1831 aus. Erst seit den späten 1840er-Jahren verfügte die Baudirektion über langfristig in ihrem Dienst stehende, zunehmend auch akademisch geschulte Sachverständige.

Bis 1831 prägte das ständisch-korporative Selbstverständnis der Patrizier die finanzielle Struktur des Staatswesens. Vor allem einträgliche Stellen wie die Oberämter standen ausschliesslich den Angehörigen bestimmter Familien zu. Sie warfen hohe Erträge ab, die einen beträchtlichen Teil des Einkommens des gesamten Patriziats – allein die Landvogteien ein Viertel – ausmachten. Die Bürger der Stadt Bern betrachteten das Staatsvermögen als ihren kollektiven Besitz, zu dem sie Sorge trugen und den sie von einer Generation an die nächste zu vererben suchten. Diese Haltung erklärt, warum sie ab 1803 das angegriffene Staatsvermögen wieder zu vermehren suchten.

Ab 1831 änderte sich die Lage grundlegend. Die 1831er-Liberalen wollten das Staatsvermögen im eigenen Territorium nutzbringend einsetzen, und sie geisselten die Amtsführung der Patrizier als moralisch verwerfliche Selbstbereicherung. Mit dem Wechsel der Finanzpolitik ergaben sich neue Perspektiven für Verwaltungsreformen.

In den 1830er-Jahren stellten der Grosse Rat und die Regierung die Weichen für eine Professionalisierung der Verwaltung. Für Juristen schufen sie nicht nur Ausbildungsmöglichkeiten an der neu gegründeten Universität, sondern verbesserten auch ihre beruflichen Aussichten. Und das Baudepartement versuchte, im «Technischen Bureau» junge Ingenieure für den hauptamtlichen Staatsdienst heranzuziehen. Die Ausbildung neuer Staatsdiener benötigte jedoch Zeit – und sie stiess auch auf andere Grenzen.

Der professionelle Machtanspruch der Juristen, die ab 1831 auf Anhieb beträchtliche Erfolge verzeichneten, widersprach den Forderungen nach mehr Partizipation der Bürger. Seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts lässt sich in Bern die Forderung nach der Volkswahl von Beamten nachweisen. Auch wenn sich das wiederholt geäusserte Anliegen erst 1893 vollständig durchsetzte, zeigt die anhaltende Diskussion um die Volkswahl, dass gesellschaftliche Gruppen die Professionalisierung der Verwaltung von Beginn weg als eine Machtfrage erkannten.

Mit Blick auf die Fallbeispiele (→ S. 90ff.) ist darum die Frage aufzuwerfen, welche Machtverhältnisse die Berner Teilzeit-Verwaltung abbildete und stützte.

Immerhin lastete im ganzen Untersuchungszeitraum der grösste Teil der Arbeitslast auf Magistraten, Amts-Strasseninspektoren und Wegknechten, die nur einen Teil ihrer Zeit für den Staat einsetzten. Ausserdem oblagen wichtige Aufsichtsfunktionen den Oberamtmännern (ab 1831 Regierungsstatthaltern), für die das Strassenwesen nur einer neben vielen anderen, weit aufwendigeren Tätigkeitsbereichen war. Generell ist davon auszugehen, dass die Aufgaben der vollständig für den Staat tätigen Amtsträger die individuellen Kapazitätsgrenzen ausloteten, wenn nicht sprengten.