Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 15 (1993)

Artikel: Zentralismus und lokale Freiräume : Die Ebene der Kantone und der Gemeinden

Autor: Manz, Matthias

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1078120

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: 02.10.2025

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

Zentralismus und lokale Freiräume: Die Ebene der Kantone und der Gemeinden

Matthias Manz

Bekanntlich ist die Organisationsform des Zentralismus der Einheitsstaat, diejenige des Föderalismus der Staatenbund. Es liegt nahe, dass der Titel meines Referats nicht «Zentralismus und Föderalismus in der Helvetik» heissen kann, denn die Helvetische Republik war ein Einheitsstaat. Mein Interesse gilt einer informelleren Ebene, den lokalen Freiräumen im Einheitsstaat.

Es gibt eine umfangreiche politologische und rechtswissenschaftliche Diskussion über das Spannungsfeld Zentralismus–Föderalismus, in den vergangenen zwei bis drei Jahrzehnten wohl angefacht durch den westeuropäischen Einigungsprozess und durch den langsamen Ausbau der bundesstaatlichen Kompetenzen in der Schweiz. Zum Beispiel (vgl. *Tamm*) werden der Einfluss informeller Fachgremien auf die bundesstaatliche Kompetenzabgrenzung oder, mit der sogenannten Implementationsforschung, die Beziehung zwischen zentraler Rechtssetzung und dezentralem Gesetzesvollzug vertieft analysiert.

Nun ist es eigentlich erstaunlich, dass bei den Historikerinnen und Historikern, die sich mit der Helvetik beschäftigten, ein vergleichbares Interesse nicht feststellbar ist. Das Aufeinanderprallen des helvetischen Einheitsstaates und des altschweizerischen Staatenbundes sollte eigentlich nicht nur die Frage nach dem Weiterbestehen des Alten im Neuen provozieren, sondern ebenso die Frage nach den dem Zentralismus inhärenten, ihm entgegenwirkenden Kräften.

Vielleicht ist es einfach so, dass auch für die Historikerinnen und Historiker dieser helvetische Zentralismus eine derart markante Erscheinung darstellt, dass er fast zum Mythos geworden ist. Bei der Behandlung des Staatsgefüges in den bisher erschienenen Gesamtdarstellungen sowie in den meisten Kantonsgeschichten steht die Errichtung eines Zentralstaats und der Verlust der kantonalen Souveränität denn auch dominierend im Vordergrund. Nach der Rekapitulation der neuen Staatsstrukturen gehen die meisten Monographien zur Behandlung einzelner Ereignisse oder Themen über – ohne sich mit den konkreten Bedingungen im zentralistischen Apparat näher zu befassen. Eine Ausnahme bildet hier die Berner Geschichte von *Beat Junker* (S. 48ff.), welcher das institutionelle Soll und Sein der kantonalen Behörden reflektiert.

Das Ziel dieses Beitrags besteht nun darin, diesen dominanten Eindruck,

den der helvetische Zentralismus bis heute in der Geschichtsschreibung hinterlassen hat, zu hinterfragen.

Zu beachten ist, dass sich meine originale Forschungserfahrung auf den Kanton Basel konzentriert – und innerhalb dieses Kantons speziell auf die ehemals untertänige Landschaft. Der Schwerpunkt der nachfolgenden Ausführungen besteht nicht in der Auslegung von Gesetzestexten, sondern in Schlussfolgerungen aus der Arbeit mit Verwaltungsschriftgut.

Ich versuche hier nicht, eine elaborierte Studie über Zentralismus und lokale Freiräume vorzulegen, sondern anhand von vier Aspekten Interesse für das Thema zu wecken:

1. Wie stand es um den straff von oben nach unten durchgebildeten Weisungsstaat?
2. Welches war die Stellung der lokalen Körperschaften im zentralistischen Staatsaufbau?
3. Welche Funktion hatte der Zentralismus für ehemalige Untertanen?
4. Welches war die Auswirkung der Helvetik auf die lokale politische Kultur?

1. Wie stand es um den straff von oben nach unten durchgebildeten Weisungsstaat?

Es ist bekannt, dass die helvetische Verfassung die Exekutive mit einer aussergewöhnlichen Machtfülle ausgestattet hatte. In den Kantonen waren für die Umsetzung der neuen Politik die Verwaltungskammern, für die Durchsetzung die mit polizeilichen Befugnissen ausgestatteten Regierungsstatthalter, Distriktsstatthalter und Agenten vorgesehen. Die Regierungsstatthalter sollten ihrerseits auch die Verwaltungskammern beaufsichtigen. In den Gemeinden wirkten für den Selbstverwaltungsbereich und – zusammen mit den Agenten – für den übertragenen Wirkungsbereich die Munizipalitäten.

Dieses ganze System war auf möglichst viel Durchschlagskraft von oben und auf die Vermeidung von Widerstand von unten ausgerichtet. *Wilhelm Oechsli* (S. 40) hielt die Statthalter für den «Angelpunkt des ganzen Regierungssystems», *Adolf Gasser* (S. 334) sah in der Helvetik «eine von oben her geleitete Welt der zentralistischen Befehlshierarchie und Befehlsverwaltung» verwirklicht. Die Stärke des vom Direktorium eingesetzten Regierungsstatthalters habe in seiner Kompetenz über die «administrative Ermessensfrage» bestanden. Nach *Andreas Staehelin* (S. 791) war das politische Leben «völlig einförmig und bürokratisch von oben nach unten durchorganisiert; es bot dem einzelnen Bürger kaum ein Mitspracherecht oder eine Mitwirkungsmöglichkeit.»

Aus dem Studium des (Basler) Gesetzesalltags ergibt sich nun, wie zu erwarten war, ein differenzierteres Bild: Die wichtige Ermessensentscheidung z.B. übte de facto die Verwaltungskammer aus, ein Fachgremium, welchem der Gesetzesvollzug oblag. Seiner Aufsicht über die Verwaltungskammer entledigte sich der Regierungsstatthalter gleich bei seinem Amtsantritt im Mai 1798, indem er ihr sein Vertrauen aussprach. Konflikte, in denen sich der Regierungsstatthalter gegen den Willen der Kammer durchsetzte, waren äusserst selten. Selten auch nahm er an deren Sitzungen teil. Die Tatsache, dass die Verwaltungskammer nicht von oben eingesetzt, sondern vom Volk (den Wahlmännern) gewählt wurde, verlieh ihr eine grössere Bürgernähe.

A propos Bürgernähe: Man muss sich hüten, im helvetischen Präfektoralsystem einfach eine Kopie des französischen zu sehen. Ein wichtiger Punkt unterschied die beiden: Die helvetischen Regierungsstatthalter, zumindest die Basler, kamen nicht von aussen, sondern entstammten der lokalen Oberschicht. Diese Tatsache milderte die vorgesehene einseitige Loyalität gegen oben. Die Regierungsstatthalter betätigten sich ebenso als Vertreter der kantonalen wie auch der zentralen Interessen. (Der einzige auswärtige Regierungsstatthalter, Heinrich Zschokke, verhielt sich nicht anders als die einheimischen – ausser dass er die lokalen Konflikte besser durchschaute als die Eingeborenen.) Es waren auch nicht homines novi, welche ihren politischen Aufstieg einzig dem neuen Regime verdankt und deshalb ihr Schicksal mit diesem verbunden hätten. Alle Regierungsstatthalter und Mitglieder der Verwaltungskammer – natürlich mit Ausnahme derjenigen aus der Landschaft, aber dies waren nur wenige – hatten schon vor der Revolution ein politisches Amt und eine höhere Beamtenstelle bekleidet. Damit brachten die helvetischen Spitzenfunktionäre im Kanton sowohl Erfahrung als auch eine gehörige Portion Selbstbewusstsein in ihre neuen Ämter mit. Dieses Selbstbewusstsein war in Basel noch durch den Umstand gestärkt worden, dass sich die Basler Patrioten wegen ihrer, der schweizerischen vorausgegangenen Revolution nicht als ‹Produkte› der französischen Intervention oder der Helvetischen Republik fühlten.

Wie gestaltete sich nun die Arbeit dieser Kantonsbehörden? – Sie wäre als blosse Befehlsausführung zu plakativ charakterisiert, dies würde der Lebendigkeit und Vielfalt des politischen und bürokratischen Meinungsbildungsprozesses nicht gerecht.

Die Basler Kantonsbehörden, ähnliches scheint auch in anderen Kantonen der Fall gewesen zu sein, hatten sich zu Beginn der neuen Ära eines exakten, bisweilen sogar unterwürfigen Gehorsams gegenüber ihren Vorgesetzten befleissigt. Schon nach wenigen Monaten und mit der zunehmenden Verschärfung von Interessenkonflikten zwischen der verfügenden Zentralgewalt und der gegängelten oder gebeutelten Region verschob sich aber der

Blickwinkel des Regierungsstatthalters und der Mitglieder der Verwaltungskammer. Diese Konstellation führte sehr bald dazu, dass die führenden Köpfe des Kantons Basel gegenüber der Zentralgewalt überall dort einen Freiraum zu erkämpfen suchten, wo sie die Interessen ihrer Region als ernsthaft gefährdet ansahen. Sie scheuten sich nicht, Gesetze und Vollziehungsbeschlüsse zu kritisieren, Verbesserungsvorschläge zu machen oder gegen Verfügungen zu protestieren – bis zur angedrohten oder vollzogenen Demission von einem Amt. Dieses Verhalten konnte zwar in den meisten Fällen die getroffenen Entscheidungen nicht umstürzen. Es zeigt aber die eigenständige Stellung dieser regionalen Beamten innerhalb des zentralistischen Systems auf. Zudem konnte hier die Modifikation einer Vollziehungsverfügung oder die Gewährung einer Ausnahme und dort die Erleichterung einer Requisitionsquote durch staatliche Zuschüsse erreicht werden. In Ausnahmefällen kam es sogar vor, dass die im Prinzip loyalen Kantonsbehörden eine strikte Weisung aus der Hauptstadt nicht befolgten oder trotz eines Verbots Massnahmen ergriffen.

Es darf auch nicht vergessen werden, dass die Berichte und Statistiken der kantonalen Behörden oftmals die zentralen Beschlüsse vorbereiteten und dadurch beeinflussten. Dass die den kantonalen Beamten zur Verfügung stehende Sachkompetenz und Praxisnähe den Gang des Gesetzesvollzugs durchaus mitbestimmen konnte, lässt sich im Kanton Basel etwa am Beispiel der Bodenzins- und Zehntenablösung nachzeichnen. Dieser Transfer von Know-how, ohne den in der Helvetik gar nichts lief, kann als eine dem Zentralismus gegenläufige Kraft bezeichnet werden.

Aus solchen Beobachtungen schliesse ich, dass man neben der Befehlshierarchie das Element der lokalen Interessenvertretung stärker betonen sollte, als es der formale Staatsaufbau vermuten liesse. Dieses Ergebnis, das man aus Regionalstudien gewinnen kann, sollte in das nationale Bild der Helvetik einfliessen – weniger unter dem bekannten Aspekt von Gewalt und Widerstand, sondern als eine auch dem zentralistischen System innewohnende Komponente.

2. Welches war die Stellung der lokalen Körperschaften im zentralistischen Staatsaufbau?

Zusammen mit dem helvetischen Zentralismus hebt die Historiographie auch den Verlust der kantonalen Souveränität hervor. Die ehemals souverän regierenden Städte und Landstände hatten in der Tat den grössten Verlust an Unabhängigkeit zu beklagen. Die starke Betonung einer Einschränkung der kantonalen Selbstbestimmung in der Helvetik dürfte aber das Produkt einer herrschaftszentrierten Historiographie sein. Weshalb? – Ganz

einfach, weil sich der helvetische Zentralismus aus der Sicht einer ehemals untertänigen Landschaft aus einem anderen Blickwinkel darstellt.

Sie hatte keine legislativen Kompetenzen, keine Herrschaft über einen Verwaltungsapparat zu verlieren. Ob die Gesetze und Weisungen aus Luzern oder Basel kamen, spielte grundsätzlich keine Rolle. Die Nähe der Regierung hatte vor 1798 keinen grösseren Einfluss auf die Gestaltung der Staatsgeschäfte ermöglicht.

Umgekehrt brachte der neue Staatsaufbau verschiedene Vorteile:

• Die Zahl der Ansprechpartner hatte sich vervielfacht. Hatte die ehemalige Obrigkeit keine direkten Begehren entgegengenommen, sondern auf den Dienstweg über den Landvogt verwiesen, so konnten Klagen und Proteste nunmehr den Distriktsbeamten, der Verwaltungskammer, dem Regierungsstatthalter, Parlamentariern oder direkt den Zentralbehörden vorgebracht werden. Mit dem unabhängigeren Gerichtswesen stand ein weiterer Instanzenzug zur Verfügung – dessen sich allerdings auch die neue Obrigkeit zur Durchsetzung ihrer Ansprüche zu bedienen wusste. Geschickte Interessenvertreter konnten die verschiedenen Behörden gegeneinander ausspielen.
• Durch die Einführung verschiedener Distriktsbeamtungen (neben dem Unterstatthalter gab es Distriktsbeamte für den Steuereinzug, die Güterschätzungen, die Strassen, die Truppenverpflegung oder den Wald), die stets mit Einheimischen besetzt wurden, verstärkte sich die lokale Verwurzelung der Bürokratie. Diese Distriktsbeamten waren teilweise heftigen Anfeindungen ausgesetzt, doch waren sie nicht nur Vollzugsbeamte, sondern auch lokale Interessenvertreter und damit ein wichtiges, bürgernahes Verbindungsglied im Dialog der Bevölkerung mit dem neuen Staat.
• Auf Gemeindeebene tastete der Zentralstaat, ausser bei der Einbürgerung und der Niederlassung, keine wesentlichen Selbstverwaltungsbereiche an. *Weber* (S. 263) kommt in seiner Studie über die Zürcher Gemeinden zum Schluss, dass sich an der lokalen Selbstverwaltung viel weniger änderte, als aufgrund von Verfassung und Gesetz anzunehmen wäre. Auch hier zeigt sich die für die Helvetik typische grosse Diskrepanz zwischen Gesetz und Wirklichkeit. Ein Grund dafür war, dass die Oberbehörden wegen Überlastung von formalen Befugnissen oftmals keinen Gebrauch machten und froh waren, wenn Unterbehörden von Freiräumen Gebrauch machten.

Andere Gründe, welche zu lokalen Freiräumen führten, waren die in einzelnen Bereichen monatelange Übergangsphase zwischen alten und neuen Regelungen, oder das Durcheinander, das teilweise durch kriegerische oder konterrevolutionäre Ereignisse entstand. Zu beachten ist ferner, dass die kantonalen Behörden in den stets unter Zeitdruck stehenden Verhandlun-

gen mit den französischen Truppenkommandanten betreffend Einquartierung und Belieferung der Truppen einen ziemlich grossen Spielraum hatten.

3. Welche Funktion hatte der Zentralismus für ehemalige Untertanen?

In den Verfassungskämpfen des Jahres 1801 zwischen Unitariern und Föderalisten kam im Kanton Basel klar zum Ausdruck, dass die ehemals untertänige Landschaft den mächtigen Zentralstaat als Schutz vor der Stadt Basel empfand und von einem föderalistischen Staat eine erneute Auslieferung an diese lokale Vorherrschaft befürchtete. Vielleicht ist dies eine Basler Spezialität – ich weiss es nicht, und es würde mich interessieren, ob sich ein solches Phänomen auch in gleichgelagerten Kantonen zeigte.

Ich will die Basler Situation kurz skizzieren:

Der Umsturz im Januar 1798 war dadurch geprägt gewesen, dass die patriotische Fraktion der städtischen Elite sich sehr um die Untertanen bemüht und sie als Mitbürger gleichen Rechts willkommen geheissen hatte. Die Verleihung der Gleichheit, die Emporhebung der Landbürger aus der unwürdigen Situation unfreier Menschen und die «brüderliche Vereinigung» wurden als Bedürfnis der patriotisch Gesinnten und als Notwendigkeiten der Zeit artikuliert. Zumindest die führenden Baselbieter Revolutionäre hatten diese neuen Töne als Stärkung des Selbstbewusstseins erlebt, wie ihre Publikationen belegen (*Manz,* S. 527).

Dass der helvetische Alltag nicht mehr von diesen pathetischen Erklärungen bestimmt sein würde, hatte schon die Tatsache angezeigt, dass für die Städter nie zur Diskussion gestanden hatte, die Führung der Revolution gleichberechtigt mit den Verbündeten der Landschaft zu teilen. Die neuen Kantonsbehörden im Zentralstaat waren denn durchwegs von Stadtbürgern dominiert, worin der von der Stadt wie vom Lande zunächst als selbstverständlich empfundene Vorrang zum Ausdruck kam.

Der Führungsanspruch der Stadt gegenüber der Landschaft verstärkte sich nach den ‹Flitterwochen› der Revolutionszeit nachhaltig. Er ist durchgehend von der Wahlmännerversammlung vom Herbst 1799 bis zu den Kantonstagsatzungen der Jahre 1801 und 1802 feststellbar. In diesen Konstituanten manövrierte die Stadt die Landschaft aus, indem sie den 10 Landgemeinden des Distrikts Basel, der die Hälfte der kantonalen Wahlmänner stellen konnte, keine Chance gab, Vertreter entsenden zu können. Dadurch erreichte die Stadt die Parität mit den Landrepräsentanten (das Bevölkerungsverhältnis Stadt: Land war 7:10). Die Landschäftler protestierten zwar gegen diese Übervertretung der Stadt, doch die Stadt führte einen beharrlichen Kampf gegen die Nachteile der von ihr gewährten Gleichberechtigung.

Die Analyse der Kriegslastenverteilung fördert zutage, dass die Stadt im materiellen Bereich allen Grund hatte, über die Landgemeinden verstimmt zu sein, weil diese die von der Stadt geleisteten Vorschüsse nur schleppend und unter demütigenden Bedingungen entschädigen wollten. Ein weiterer Bereich, die Güterschätzungen, zeigt, dass sich die Landschäftler an den ehemaligen Herren durch die Überbewertung ihrer Landsitze rächten. Es ist ganz offensichtlich, dass die Vereinigung von Stadt und Land weniger «brüderlich» war als vorausbeschworen.

Hinweise auf das gespannte Verhältnis zwischen Stadt und Land geben die vorher erwähnten Petitionen der Landdistrikte zur Verfassungsfrage im Frühjahr 1801. Aus dem kompromisslosen Einstehen für den Einheitsstaat und der radikalen Verurteilung des Föderalismus und dessen Gleichsetzung mit dem alten Regime sprach die Angst vor einem Abgleiten in die frühere Abhängigkeit und Zurücksetzung. Ins Visier geriet hier der Föderalismus als eine Staatsform der kantonalen Souveränität – und über diese hatten die Landschäftler Helvetiker noch frische, unangenehme Erinnerungen. Das Misstrauen gegen den Föderalismus war ein Misstrauen gegen die Stadt.

Der Zentralismus konnte demnach für ehemalige Untertanen (im Kanton Oberland war dies allerdings anders) auch über die vielen Enttäuschungen hinweg die Funktion behalten, die ehemalige Herrschaft in Schranken zu halten.

4. Welches war die Auswirkung der Helvetik auf die lokale politische Kultur?

Ich komme hier auf einen Punkt zu sprechen, der nicht nur, aber doch auch mit dem Thema meines Referats zu tun hat.

Die Frage nach der Entwicklung der lokalen politischen Kultur mag wiederum aus der besonderen Situation in der Nordwestecke der Schweiz hervorgehen (auch hier würde mich die Frage nach einer Verallgemeinerungsmöglichkeit interessieren). Wir stehen vor der Tatsache, dass die Basler Landschaft bis 1798 untertänig war und 35 Jahre später einen eigenen Kanton ‹auf die Beine stellte›. Was ist in der Zwischenzeit geschehen, und welchen Beitrag lieferte die Helvetik zu dieser emanzipatorischen Entwicklung?

Wenn ich das politische Leben in den Gemeinden während der Helvetik betrachte, komme ich zum Schluss, dass diese kurze Epoche eine eigentliche Entfaltung der kommunalen Institutionen und Aktivitäten brachte.

Die Helvetik scheint für das Baselbieter Gemeindewesen vor allem im institutionellen Bereich und in demjenigen der politischen Kultur bedeutsam gewesen zu sein. Mit der Munizipalität wurde ein Organ geschaffen, das – im Gegensatz zu den früheren Untervögten und Geschworenen, oder zu den

Agenten – von den Einwohnern selbst gewählt werden konnte. Die Gemeindebehörden erhielten zudem erstmals einen formulierten Aufgabenkatalog.

Der Posten eines Mitglieds oder Präsidenten der Munizipalität war wegen der grossen Arbeitslast alsbald unbeliebt. Die neuartigen Regelungen, die erhöhte Regelungsdichte, die ungezählten Umfragen und ob allem die enorm gestiegene Schriftlichkeit stellten an die Gemeindebehörden höhere Anforderungen als bisher. Doch gerade dadurch ergab sich die Notwendigkeit einer verstärkten Einübung in Bereiche, mit denen sich die früheren Amtsträger nicht oder kaum hatten befassen müssen: Die gesamthafte, minutiöse Schätzung der Güter eines ganzen Gemeindebannes durch die Munizipalität z. B. war eine höchst anspruchsvolle Aufgabe im fachlichen wie im politischen Sinne, war doch innerhalb der Gemeinde die Technik für die Vermeidung oder Schlichtung von Konflikten stark gefordert. Der Kriegslasten wegen waren Verteilungskämpfe innerhalb des Dorfes und zwischen den Gemeinden zu lösen.

Die lokalen Funktionäre mussten ihren Aktionsradius und -spielraum (ob sie es wollten oder nicht) beträchtlich erweitern. Die Umstände erforderten dies. Ein Ausdruck dieses neuen Freiraumes waren die Zentralmunizipalitäten. Sie waren eine institutionelle Innovation, die in der Literatur bisher kaum beachtet wurde, im Kanton Basel jedoch eine bedeutende Rolle ausserhalb des normierten Rahmens spielten.

Bei den Zentralmunizipalitäten handelte es sich um die Versammlung von Munizipalitätsvertretern (meistens deren Präsidenten) eines Distrikts. (Die Distrikte hatten, entgegen der allgemeinen Auffassung, doch ein gewisses Eigenleben.) Im Kanton Basel wurden die Gemeindevorsteher erstmals am 22. Juli 1799, wenige Wochen nach ihrem Amtsantritt, zusammenberufen. Es ging dabei um die Aufteilung von Kriegslasten für die französischen Truppen in der Schweiz. Die Verwaltungskammer wollte die Zuteilung der Lieferungen an die einzelnen Gemeinden nicht selbst vornehmen, sondern die direkt Betroffenen sich einigen lassen. Dadurch entlastete sich die Kantonsbehörde von Arbeit und Konflikten – sie versuchte, sich aus der Schusslinie möglicher Beschwerden zu nehmen. Sie trat Kompetenzen ab, die für ihre Autorität ohne Bedeutung waren, und dürfte erreicht haben, dass sich die Gemeinden zur Erfüllung der selbst verteilten Quoten eher verpflichtet fühlten, als wenn auch die Aufteilung von oben dekretiert worden wäre.

Was zunächst ein in einem Einzelfall angewandtes Instrument gewesen war, entwickelte sich nach und nach zu einer eigentlichen Institution, die weder in der Verfassung vorgesehen, noch durch ein Dekret der Gesetzgebung sanktioniert worden war. Die Zentralmunizipalitäten traten in der Regel auf Aufforderung der Unterstatthalter zusammen. Die Häufigkeit und

Themen der Zentralmunizipalitäten lassen sich nicht abschliessend fassen, eben weil es sich nicht um eine ordentliche Institution handelte.

Die neu eingeführten Zentralmunizipalitäten förderten einerseits die überkommunale Zusammenarbeit und Konfliktregelung. Andererseits gaben sie die Gelegenheit für eine gemeinsame Interessenvertretung der Gemeinden gegenüber dem Staat. Sie weiteten den Horizont der lokalen Amtsträger und stärkten die Selbstverantwortung. Wurden früher die Interessen einer Landvogtei alleine vom Obervogt artikuliert und unautorisierte Zusammenkünfte von Dorfausschüssen als gefährliche Zusammenrottungen taxiert, so begegnen wir in der Helvetik verschiedenen koordinierten Aktivitäten von Gemeindevertretern (z. B. Petitionen oder Delegationen an die Oberbehörden).

Wie ihre Vorgänger, so suchten auch die helvetischen Behörden eine selbständige gemeinsame Meinungsbildung mehrerer Gemeinden zu verhindern. Doch liess sich die Inanspruchnahme der neuerkannten Mittel nicht vollständig unterdrücken, solange die Zentralmunizipalitäten für Koordinationsaufgaben gebraucht wurden.

Als Schlussfolgerung aus der Beschäftigung mit dem Gemeindewesen in der Helvetik soll an einen Begriff des Revolutionsforschers *Volker Rittberger* (S. 68) erinnert werden. Er definiert das Einüben von «nichtroutinierten Verhaltensentscheidungen» als wichtiges emanzipatorisches Element.

Gemeinhin liegt es im Wesen eines Zentralstaates, dass er den untergeordneten Behörden eine eigene Entscheidung abnimmt und eine fremde oktroyiert. In den grossen Leitlinien der Gesetzgebung und des Gesetzesvollzugs trifft dies auch auf die Helvetik zu. Der Verwaltungsalltag spielte sich jedoch nicht auf die Weise ab, dass bei möglichst detaillierten Anweisungen die untergeordneten Behörden und Beamten nur noch als Roboter fungiert hätten. Ihnen blieb stets ein Ermessensspielraum bei der Gestaltung des Vollzugs, bei Unklarheiten und Streitigkeiten übrig.

Nur schon die Masse und erst recht die Neuartigkeit und Komplexität der von den helvetischen Gemeindebehörden zu bearbeitenden Bereiche (Güterschätzung; Patentierungswesen; Organisation, Abrechnung und Kostenverteilung des Truppenunterhalts) zwang die Beteiligten zu selbständiger Meinungsbildung und Entscheidfindung. Dazu gehörte auch der verstärkte Kontakt zu den vorgesetzten Behörden wie zu den Amtsinhabern der benachbarten Dörfer. Die Neigung der Verwaltungskammer, an die Zentralmunizipalitäten Kompetenzen zu delegieren, die sie als eine reine Distriktsangelegenheit ohne Interesse für den Staat ansah, trug das Ihre dazu bei, dass auf der Basler Landschaft gegenüber dem Ancien Régime in der Helvetik die Gelegenheiten zum Einüben eigenständigen Handelns um ein Vielfaches vermehrt wurden.

Im Sinne einer Hypothese kann gefolgert werden, dass in der Helvetik nicht nur der Schritt zur Gleichberechtigung der Untertanen, auch nicht nur die nach der Revolution erhöhte Legitimität eines Dissenses mit der Obrigkeit, sondern auch die «nichtroutinierten Verhaltensentscheidungen» in der politischen Kultur ein Fundament für ein eigenständigeres Handeln legten, das sich in den folgenden Jahrzehnten entwickeln konnte. Zu diesem eigenständigeren Handeln trug natürlich auch die verbesserte Volksbildung bei, die in der Helvetik lanciert wurde.

Schlussfolgerung und Anregungen für die künftige Forschung

Wenn ich die Behandlung des gestellten Themas in der mir bekannten Literatur überblicke, komme ich zu folgenden Feststellungen:

Die Staatsform der Helvetischen Republik vom Parlament bis zu den Gemeindeinstitutionen wird in der allgemeinen Literatur über die Republik und die Kantone zu einseitig nach ihren formalen Kompetenzen dargestellt.

In der Spezialliteratur werden die einzelnen Behörden teilweise eingehend erörtert, etwa das Zusammenspiel von Parlament, Direktorium und Regierung bei *Hermann Büchi* oder die Gemeinden bei *Hans Weber*. Was bisher fehlt, ist eine systematische Analyse über das Zusammenwirken der verschiedenen Behördenebenen (Gemeinde – Distrikte – Kantone – Republik – französische Funktionäre) und über die sich daraus ergebenden lokalen Freiräume. Hier die mutmassliche Wirklichkeit hinter der formalen Fassade greifbar zu machen, würde sich lohnen.

Über das unmittelbare Erkenntnisinteresse hinaus hätten solche Studien eine besondere Aktualität, da ja heute und morgen den Beziehungen der Schweiz zu europäischen supranationalen Institutionen eine besondere Wichtigkeit zukommt. Und ich habe den Eindruck, dass sich hier ein neuer Zentralismus-Mythos zu etablieren beginnt.

Literaturverzeichnis

Büchi, Hermann: *Die politischen Parteien im ersten schweizerischen Parlament (17. 4. 1798 bis 7. 8. 1800).* In: *Politisches Jahrbuch 31,* 1917, S. 155–428.

Gasser, Adolf: *Der Irrweg der Helvetik.* In: *Ausgewählte historische Schriften (1933–1983).* Basel 1983, S. 330–352 (ursprünglich erschienen in: *Zeitschrift für schweizerische Geschichte 27,* 1947, S. 425–455).

Junker, Beat: *Geschichte des Kantons Bern seit 1798,* Bd. 1: *Helvetik, Mediation, Restauration 1798–1830.* Bern 1982.

Manz, Matthias: *Die Basler Landschaft in der Helvetik (1798–1803).* Über die materiellen Ursachen von Revolution und Konterrevolution. Liestal 1991 (Quellen und Forschungen zur Geschichte und Landeskunde des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 37).

Oechsli, Wilhelm: *Die Schweiz in den Jahren 1798 und 1799.* 2 Hefte, Zürich 1899 (*Vor hundert Jahren,* Teil 1).

Rittberger, Volker: *Über sozialwissenschaftliche Theorien der Revolution – Kritik und Versuch eines Neuansatzes.* In: Beyme, Klaus von (Hg.): *Empirische Revolutionsforschung.* Opladen 1973, S. 39–80.

Staehelin, Andreas: *Helvetik.* In: *Handbuch der Schweizer Geschichte,* Bd. 2. Zürich 1977, S. 787–839.

Tamm, Nikolaus: *Kooperation im Schweizer Bundesstaat: Die Konferenzen der Fachstellen des Bundes und der Kantone.* Riehen 1982 (Forschungsinstitut für Föderalismus und Regionalstrukturen, *Kleine Institutsreihe 6*).

Weber, Hans: *Die Zürcherischen Landgemeinden in der Helvetik (1798–1803).* Zürich 1971.