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: 21 (1999)

Rubrik: Der Aufbau der kantonalen Staatlichkeit im 19. Jahrhundert

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: 09.12.2025

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

Der Aufbau der kantonalen Staatlichkeit im 19. Jahrhundert

Die Bedeutung der Helvetik für die Ausbildung moderner kantonaler Verwaltungsstrukturen

Andreas Fankhauser

Zur negativen Beurteilung der Helvetik durch die ältere Schweizer Historiographie hat die Tatsache, dass 1798 auf Druck Frankreichs eine zentralistische Verwaltungsorganisation eingeführt worden war, massgeblich beigetragen.[1] «Unter Missachtung alles natürlich Gewachsenen und Historischen richtete man eine schablonenhafte Bureaukratie auf,» schrieb etwa Ernst Gagliardi, «vom lockersten Föderalismus war man zum Extrem doktrinärer Uniformität übergesprungen». Der Zürcher Historiker ging so weit, die Helvetische Republik als «schlecht verhehlte Despotie» zu bezeichnen.[2] Ähnlich äusserte sich Edgar Bonjour: «Die alten Orte mit ihrer breiten Mitwirkung der Bürger am Staatsleben hatten einem absolutistischen Beamtenstaat, einer modernen Bureaukratie, Platz gemacht [...] An die Stelle politischer Unterschiede und landschaftlicher Autonomie trat plötzlich ein öder Verwaltungsmechanismus.»[3]

Selbst Andreas Staehelin vermochte vor fünfundzwanzig Jahren dem helvetischen Verwaltungssystem nichts Positives abzugewinnen: «Die differenzierte örtliche Selbstverwaltung [...] war so gut wie völlig preisgegeben; an ihre Stelle trat ein nivellierendes autoritäres Administrationsprinzip mit einem kostspieligen und aufgeblähten Apparat, in dem die tatsächliche Macht konzentriert war; [...] bald befand sich eine in der Schweiz bislang unbekannte, ein Unmass von Aufwand, Zeit und Papier verschlingende Bürokratie in hektischer Tätigkeit.»[4]

Regierungsstatthalter und Verwaltungskammer

Der kurze Zeitabschnitt zwischen 1798 und 1803 kommt in der schweizerischen Verwaltungsgeschichte in der Tat einer Zäsur gleich, und vieles von dem, was die Helvetik brachte und wollte, thematisierte später der deutsche Soziologe Max Weber in seiner Staats- und Verwaltungslehre. Die helvetische Verfassung vom 12. April 1798 definierte die bislang souveränen eidgenössischen Orte und die nun gleichberechtigten ehemaligen Untertanengebiete

1 An dieser Stelle sei Dr. Nicola Behrens, Zürich, lic. phil. Hubert Foerster, Staatsarchiv Freiburg, und Dr. Roland E. Hofer, Staatsarchiv Schaffhausen, für Hinweise herzlich gedankt.

2 Ernst Gagliardi, *Geschichte der Schweiz – von den Anfängen bis auf die Gegenwart: II. Seit der Reformation (1519)*, Zürich 1920, S. 225, 227.

3 Hans Nabholz et al., *Geschichte der Schweiz: II. Vom siebenzehnten bis ins zwanzigste Jahrhundert*, Zürich 1938, S. 321–322.

4 Andreas Staehelin, «Helvetik», in: *Handbuch der Schweizer Geschichte*, Bd. 2, Zürich 1977, 1980², S. 785–839, hier S. 792, 794.

als blosse Wahl-, Gerichts- und Verwaltungskreise mit einer einheitlichen Administration. Als Kantonsbehörden waren ein Regierungsstatthalter, eine fünfköpfige Verwaltungskammer und ein dreizehn Mitglieder umfassendes Kantonsgericht vorgesehen (Artikel 95). Die gesetzgebende Gewalt fehlte auf der Kantonsebene.

Der Regierungsstatthalter überwachte als Vertreter der Zentralregierung den Gesetzesvollzug, beaufsichtigte den Verwaltungsapparat und sorgte für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit.[5] Er leitete die Ur- und die Wahlmännerversammlungen und ernannte die Präsidenten der Verwaltungskammer, des Kantonsgerichts und der Distriktsgerichte, den öffentlichen Ankläger und die Unter- oder Distriktsstatthalter (Art. 96). An den Sitzungen der Verwaltungskammer und der Gerichte durfte er mit beratender Stimme teilnehmen. In Ausübung seiner Aufsichtspflicht hatte er die Distrikte periodisch zu inspizieren. Zu seinen Aufgaben gehörte auch die Weiterleitung von Petitionen aus der Bevölkerung an die übergeordneten Instanzen. Der Regierungsstatthalter war an keine Amtsdauer gebunden, konnte jedoch jederzeit abgelöst oder in einen anderen Kanton versetzt werden.

Die Kompetenzen des leitenden kantonalen Amtsträgers, der in der französischen Behördenorganisation erst im Jahr 1800 auftaucht, boten immer wieder Anlass zu Kritik. Wilhelm Oechsli nannte den Regierungsstatthalter den «Regenten» des Kantons,[6] Adolf Gasser nahm Anstoss an der «Ermessensfreiheit des helvetischen Präfekten» und verurteilte die «unschweizerischen Machtmethoden der Befehlsverwaltung».[7]

Bei einer Untersuchung des Verwaltungsalltags zeigt sich jedoch, dass es die mannigfaltigen Aufgaben dem Kantonsvorsteher unmöglich machten, als «Regent» aufzutreten und beispielsweise sämtliche Beschlüsse der Verwaltungskammer gegenzuzeichnen. Seine amtlichen Pflichten zwangen ihn zu einer ausgedehnten Reisetätigkeit und führten damit zu häufiger Abwesenheit vom Hauptort. Die Zusammenstellung der Reisekosten des Badener Regierungsstatthalters Heinrich Weber (1767–1847) für den Monat Juni 1798 illustriert dies:

«2ten. Nach Arau gereist, dem Finanzminister über meine Verrichtungen Bericht abzustatten. Zehrung 5 Pf[und] 2 b[at]z[en]. Für Chaise und Pferdte 1 Tag 6 Pf. 4 bz.

6. Nach Jonen zum Untersuch über das gesezwiedrige Betragen der Gemeinde. Zehrung 4 Pf. Für Chaise und Pferdte 1 Tag 6 Pf. 4 bz.

5 Vergleiche Andreas Fankhauser, «Die Regierungsstatthalter der Helvetischen Republik 1798–1803», in: *Studien und Quellen* 20, 1994, S. 219–282.

6 Wilhelm Oechsli, *Geschichte der Schweiz im Neunzehnten Jahrhundert: I. Die Schweiz unter französischem Protektorat 1798 bis 1813*, Leipzig 1903, S. 156.

7 Adolf Gasser, «Der Irrweg der Helvetik», in: *Zeitschrift für Schweizerische Geschichte* 26, 1947, S. 425–455, hier S. 433, 455.

23. Nach Hizkirch, die dortigen Archive zu untersuchen. Zehrung für Kutscher und Pferdte in Bremgarten 5 Pf. 6 bz. Für Chaise und Pferdte 2 Tage 11 Pf. 2 bz.»[8]

Für die der französischen Departementsadministration von 1795 nachgebildete Verwaltungskammer interessierte sich die ältere Geschichtsschreibung wenig. Erwähnenswert schienen ihr nur die Verfassungsbestimmung, wonach die Mitglieder von der kantonalen Elektorenversammlung gewählt wurden (Art. 101), so dass der Bevölkerung ein Rest an Selbstverwaltung erhalten blieb, und das Recht der helvetischen Exekutive, das «Kantonsdirektorium» in corpore abzusetzen (Art. 105), wie dies im Gefolge des föderalistischen Staatsstreichs am 21. Dezember 1801 im Kanton Luzern geschah. In den Zuständigkeitsbereich der Verwaltungskammer fielen die Finanzen, Handel und Gewerbe, Landwirtschaft und Lebensmittelversorgung, das Bauwesen und die Kultur. «Es waren somit diejenigen Verwaltungsgebiete, an denen der Zentralstaat weniger politisches Interesse hatte», charakterisierte Eduard His ihre Aufgaben.[9] Im Abwesenheitsfall wurden die Kantonsverwalter durch gewählte Suppleanten vertreten.

Über die innere Organisation dieses Kollegiums, das jährlich zu einem Fünftel erneuert werden sollte, sagte das helvetische Grundgesetz nichts aus, wohl aber der von den Machthabern in Paris unterdrückte Basler Entwurf: «Sie [die Verwaltungskammer] besteht aus einem Präsidenten und acht Beisitzern [...]; diese vertheilen die Geschäfte unter sich».[10] In den Kantonen herrschte deswegen nicht geringe Unsicherheit. So fragte am 16. April 1798 der in die Schaffhauser Verwaltungskammer gewählte Johann Georg Müller (1759–1819) seinen Winterthurer Freund Ulrich Hegner (1759–1840) an: «Habt Ihr 5 Administratoren? und theilt Ihr die Geschäfte unter die Glieder ein? – wenn [...] eine Beschreibung herauskömmt, wie Ihr eure Geschäfte organisirt, [...] so bitte ich sie mir doch ja sogleich zu schiken [...].Wir sind eben alle Schüler in diesen Sachen.»[11]

Es war naheliegend, dass das Departementalsystem zur Anwendung gelangte und sich jedes Mitglied mehrerer Ressorts annahm. Weil sich die Zentralregierung noch nicht konstituiert hatte und diesbezügliche Weisungen fehlten, variierte die Geschäftsverteilung von Kanton zu Kanton. In Basel sah sie folgendermassen aus: 1. Künste, Wissenschaften, öffentliche Erziehung,

8 Bundesarchiv Bern, Bestand B «Helvetik 1798–1803», Bd. 972, S. 139 (im folgenden: BABE, B 972, S. 139).

9 Eduard His, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts: I. Die Zeit der Helvetik und der Vermittlungsakte 1798–1813*, Basel 1920, S. 267.

10 *Aktensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798–1803)*, bearbeitet von Johannes Strickler und Alfred Rufer, 16 Bde., Bern/Freiburg i. Ü. 1886–1966, Bd. 1, S. 590 (im folgenden: ASHR Bd. 1, S. 590).

11 Charles Biedermann, Hg., *Aus dem Briefwechsel zwischen Ulrich Hegner und Joh. Georg Müller – I. Theil: 1791–1801*, Winterthur 1891 (= *Neujahrs-Blatt der Stadtbibliothek Winterthur auf das Jahr 1892*), S. 37–38.

2. Lebensmittelversorgung, Salz, Forstwesen, 3. Landwirtschaft, Handwerk, Zünfte, 4. Unterhalt der Gebäude und Strassen, Wasserbau, Allmenden, 5. Finanzen, Handel. Sie unterschied sich damit wesentlich von derjenigen in Freiburg: 1. Militär, Einquartierungen, Truppenunterhalt, 2. Handel, Salz, Brükken und Strassen, Wasserbau, Künste, Handwerk, Post, 3. Nationaldomänen, öffentliche Gebäude, Forstwesen, Zehnten, 4. Polizei, Gefängnisse, Gesundheitsfürsorge, Zivilspitäler, Religion, öffentliche Erziehung, Jagd, Fischerei, 5. Finanzen, Getreideversorgung. Innerhalb der Verwaltungskammer des Kantons Linth bestanden gemäss dem Geschäftsreglement vom Juni 1801 nur vier Departemente. Der Präsident musste keinen Fachbereich leiten, war jedoch gehalten, «der am meisten beschäftigten Commission beyzustehen».[12] Das Walliser Kollegium kannte überhaupt keine Ressortaufteilung. Wie die Beispiele zeigen, ist der Vorwurf «doktrinärer Uniformität» nur schon, was die Institution der Verwaltungskammer betrifft, nicht berechtigt.

Der Verfassungsentwurf von Malmaison vom 29. Mai 1801 gestand jedem Kanton «seine besondere Verwaltungs-Organisation» zu (Art. 44). Die «Verwaltungsbehörde» sollte berechtigt sein, an der Gesetzgebung des Bundesstaates mitzuwirken (Art. 45).[13] Die zweite helvetische Verfassung vom 2. Juli 1802, die wegen des «Stecklikrieges» nur bedingte Wirksamkeit erlangte, erweiterte die Befugnisse der Verwaltungskammer, indem sie ihr die Verantwortung für den Steuerbezug, die Ablieferung der Steuern an den Zentralstaat, den Unterhalt des kantonalen Wegnetzes, die Nationalgüterverwaltung, die Gerichtsorganisation und die Aufsicht über die Polizei, das Unterstützungswesen und den öffentlichen Unterricht übertrug (Art. 14).[14]

Die Aufgaben- und Problemlast, mit der sich die Helvetische Republik konfrontiert sah (Ablösung der Grundlasten, Gewinnung neuer staatlicher Einnahmequellen, Landesverteidigung), bewirkten auf der Kantonsebene bereits nach kurzer Zeit die Einsetzung von Fachorganen, wobei der Anstoss teils von den Zentral-, teils von den Kantonsbehörden ausging.

Der Obereinnehmer, dem der Steuereinzug oblag, oder der Milizinspektor, der die Rekrutierung und Ausbildung der Wehrpflichtigen zu organisieren hatte, wurden im Oktober/November 1798 vom Vollziehungsdirektorium ernannt und zusammen mit den ihnen direkt unterstellten Distriktseinnehmern bzw. Militärquartier-Kommandanten von der Verwaltungskammer bzw. vom Kriegsminister kontrolliert.[15]

12 Jakob Gabathuler, *Das Lebensbild des Markus Vetsch von Grabs, 1757–1813: Schneider, Arzt und Agronom, Volkstribun, Politiker und Menschenfreund*, St. Gallen 1981, S. 444.
13 ASHR, Bd. 6 (wie Anm. 10), S. 937.
14 ASHR, Bd. 7 (wie Anm. 10), S. 1377–1378.
15 ASHR, Bd. 3 (wie Anm. 10), S. 248 und S. 1017–1018; Bd. 4, S. 117; Bd. 6, S. 645–646 (Ober- und Distriktseinnehmer); Bd. 3, S. 241–242, S. 756 und S. 765 (Milizinspektoren und Militärquartier-Kommandanten).

In Bereichen wie dem Forst- oder dem Gesundheitswesen, in denen gesetzliche Grundlagen und eine zentrale Administration lange auf sich warten liessen oder nie realisiert wurden, griffen die dafür verantwortlichen Verwaltungskammern zu ihrer Entlastung auf die Forstkammern und Sanitätsräte des Ancien Régime zurück, die unter ihrer Oberaufsicht als Forstbüro bzw. Sanitätskommission teilweise in derselben personellen Besetzung weiterbestanden, was beweist, dass die Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Verwaltungsorganisation durchaus über Freiräume verfügten.[16] Viele Exponenten der ehemaligen Machtelite überdauerten auf diese Weise die fünf Jahre der Helvetischen Republik. So stand in Solothurn zwischen 1799 und 1803 Peter Glutz-Ruchti (1754–1835), der spätere Schultheiss und Landammann der Schweiz, ein erklärter Gegner der Helvetik, dem National-Forstbüro vor.

Im Fall des achtköpfigen Erziehungsrates, der die Aufsicht über das Schulwesen ausübte, nahmen sowohl die Zentral- als auch die Kantonsbehörden Einfluss auf die Zusammensetzung des Gremiums. Zwei Professoren oder Lehrer wurden vom Kulturminister ernannt und vom Vollziehungsdirektorium bestätigt, ebenso fünf Laien, deren Namen der Minister aus einer von der Verwaltungskammer erstellten und vom Regierungsstatthalter begutachteten Zehner-Vorschlagsliste auswählte. Ein Mitglied, das Theologe sein musste, bestimmte das Fünferkollegium, dem auch der Vorsitz zustand.[17]

Zwei Jahre nach der Konstituierung der Helvetischen Republik koordinierte und beaufsichtigte die Verwaltungskammer die Tätigkeit einer ganzen Reihe von Spezialfunktionären (Oberaufseher der Brücken und Strassen, Zehntschätzer) und -gremien (Handlungs-Comité, Liquidationsbüro). Durch die Delegation von Mitgliedern oder Suppleanten in diese Kommissionen und eine zentrale Rechnungsablage versuchte sie zu verhindern, dass die Fachorgane ein Eigenleben entfalteten wie vor 1798 die Kammern der patrizischen Ratsverwaltung.

Die oft überstürzte und unkoordinierte Einführung der fachtechnischen Administrationszweige hatte zur Folge, dass wegen unklarer Kompetenzabgrenzung und fehlender Richtlinien Reibungsflächen zwischen den Behörden entstanden und die politischen Organe, die Distriktsstatthalter und Agenten, welche den Vollzug vor Ort zu bewerkstelligen hatten, mit Arbeit überhäuft waren.[18] So beschwerte sich der Statthalter des solothurnischen Distrikts Biberist am 12. August 1799 beim helvetischen Finanzminister, der

16 Vergleiche Leo Weisz, «Forstpolitik und Forstverwaltung in der Helvetik», in: *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen* 99, 1948, S. 187–211 und S. 242–269; Staehelin, Helvetik (wie Anm. 4), S. 834–835 (Gesundheitswesen).

17 ASHR, Bd. 2 (wie Anm. 10), S. 506 und S. 607–611; Bd. 3, S. 950 und S. 1072.

18 Vergleiche Andreas Fankhauser, «Die Zentralbehörden des helvetischen Einheitsstaates: Organisation und Funktionieren», in: André Schluchter und Christian Simon, Hg., *Helvetik: Neue Ansätze* (= *Itinera*, Fasc. 15), Basel 1993, S. 35–49, hier S. 36 und S. 46; Orlando Farrèr, «Die neue politische Ordnung: Ein idealer Staat – eine gerechte Gesellschaft?», in: Bruno Meier et al., Hg., *Revolution im Aargau: Umsturz – Aufbruch – Widerstand 1798–1803*, Aarau 1997, S. 55–91, hier S. 83–86.

kraft des Parlamentsbeschlusses vom 8. Juni 1799 in den Kanton entsandte ausserordentliche «PerceptionsCommissaire» verlange von ihm die Weiterleitung von Aufträgen an die Agenten, dies sei die Aufgabe der Distriktseinnehmer. Im Kanton Basel verweigerte die Verwaltungskammer die Zusammenarbeit mit dem für die Veranlagung und den Bezug der Häuser- und Gütersteuer verantwortlichen Sonderbeamten.

«Mit bürgerlicher Achtung und Vernunft ...»

Die Unterbringung der rasch wachsenden Kantonsverwaltungen verursachte hohe Kosten. Mancherorts war nur eine geringe Zahl staatlicher Gebäude vorhanden, weshalb zusätzliche Lokalitäten gemietet werden mussten. Während die Verwaltungskammern oft die alten Machtzentren, die Rathäuser, bezogen (Zürich, Solothurn, Schaffhausen, Aarau), wichen die Präfekten entweder bewusst oder der Not gehorchend anderswohin aus. Sie hatten Anrecht auf eine kostenlose Amtswohnung, in der fast immer auch die Kanzlei untergebracht war. Johann Kaspar Pfenninger (1760–1838) beispielsweise leitete den Kanton Zürich zuerst vom Einsiedlerhof am Limmatquai aus, bevor er in die ehemalige Rechenkanzlei an der Kirchgasse wechselte. Jakob Emanuel Feer (1754–1833) stand nach dem Wegzug der Landesregierung aus Aarau das repräsentative Haus «Zum Schlossgarten» zur Verfügung. Charles-Emmanuel de Rivaz (1753–1830) in Sitten dagegen litt in der Wohnung seiner Schwester, die ihm als vorläufiger Amtssitz diente, unter der räumlichen Enge: «puisque la même chambre sert a mes visites et a mon bureau etque j'ai été obligé de laisser ma femme et mes enfans dans mon ancien logement a St. Maurice.»[19] Auch Johann Jakob Gonzenbach (1754–1815), der in Frauenfeld bei Unterstatthalter Placidus Rogg (1769–1830) einquartiert war, hatte seine Familie in Ermangelung eines «schiklichen Nationalgebäudes» in Hauptwil zurückgelassen und reiste periodisch dorthin, um seine «oeconomischen Angelegenheiten zu besorgen, die ohnedem durch meine Abwesenheit leiden, da ich eine weitläuffige Landwirthschafft habe».[20]

Nur bedingt durchsetzen liess sich die am 12. September 1798 dekretierte Wohnsitzpflicht für die Distriktsstatthalter. Viele nicht aus dem Bezirkshauptort stammende Beamte reagierten auf die Forderung nach Mobilität mit Rücktrittsdrohungen. Sie waren trotz der neuen Niederlassungsfreiheit nicht willens oder wirtschaftlich nicht in der Lage, ihr familiäres und berufliches Umfeld aufzugeben und umzuziehen. Der Luzerner Regierungsstatthalter Vinzenz Rüttimann (1769–1844) gab die negativen Auswirkungen des Erlasses zu bedenken: «Mir wenigstens würde es schwer gefallen sein, taug-

19 BABE, B 969 (wie Anm 8), S. 233.
20 BABE, B 968 (wie Anm 8), S. 405, 407.

liche Subjecte an diesen Hauptorten allein aufzufinden, und wie konnte ich einem Manne von einer andern Gemeinde zumuthen, Haus und Heim zu verlassen in der Ungewissheit, ob die angenommene Stelle ihm und seinen Kindern das tägliche Brot verschaffen werde?»[21] Für Samuel Joneli (1748–1825), den Vorsteher des Kantons Oberland, sprachen vor allem finanzielle Gründe für einen frei wählbaren Dienst- und Wohnort: «So können sie [die Distriktsstatthalter] zugleich mit ihren Amtsgeschäften ihre Haus Oeconomie besorgen. Sie haben dabey keine andere Wohnung nöthig, und können in diesem Fall sich mit einer sehr mässigen Besoldung begnügen.»[22] Das Vollziehungsdirektorium bewilligte in der Folge zahlreiche Ausnahmen, um nicht fähige Funktionäre zu verlieren und potentielle Amtsträger abzuschrecken.

Sämtliche kantonalen Beamten trugen nach französischem Vorbild ein Amtsabzeichen oder zumindest eine Amtstracht: der Regierungsstatthalter einen blauen Rock mit gelben Knöpfen, ein Gilet, blaue Hosen, einen schmal mit Gold brodierten Hut und eine grün-rot-gelbe Schärpe um den Leib, die Mitglieder der Verwaltungskammer eine beliebige Kleidung, eine rote Schärpe um die Hüften und einen runden Hut, die Distriktsstatthalter ebenfalls eine Kleidung nach Gutdünken, eine grüne Schärpe um den Leib und einen einfachen runden Hut.[23]

Bei den Bemühungen von Exekutive und Legislative, die Bevölkerung durch die Verbreitung politischer Informationen für die Helvetik zu gewinnen, spielte der kantonale Beamtenapparat eine entscheidende Rolle. In jeder Verwaltungseinheit wurde ein offizielles Publikationsorgan geschaffen. Das Kantonsblatt, das der Regierungsstatthalter wöchentlich herausgab und das die Agenten in den Gemeinden am Sonntag nach dem Gottesdienst in der Kirche zu verlesen hatten, enthielt sowohl die Gesetze und Verordnungen der Zentralbehörden als auch die Verfügungen und Bekanntmachungen der Kantonsadministration.[24] Die Unterstatthalter wurden am 29. Januar 1799 gesetzlich verpflichtet, ihre Distrikte «so oft als möglich» zu bereisen und die Bürger «über die wahren Vorteile der neuen Ordnung der Dinge zu belehren und aufzuklären», was eine gewisse Sachkenntnis und kommunikative Fähigkeiten voraussetzte. Den «Staatsdienern» wurde eingeschärft, die Bevölkerung mit «bürgerlicher Achtung und Vernunft zu behandeln».[25] Vom patrizischen Obrigkeitsstaat grenzte man sich ab. Als die Zürcher Verwaltungskammer in einer Verordnung den Ausdruck «h[ohe] Verwaltungskammer» gebrauchte, erhielt sie am 23. Mai 1798 vom helvetischen Parlament

21 ASHR, Bd. 3 (wie Anm. 10), S. 268.
22 BABE, B 510 (wie Anm 8), S. 278.
23 Vergleiche ASHR, Bd. 1 (wie Anm. 10), S. 1070.
24 Vergleiche ASHR, Bd. 1 (wie Anm. 10), S. 775–778.
25 ASHR, Bd. 3 (wie Anm. 10), S. 998.

eine Rüge. Im Grossen Rat verlangte der Waadtländer Louis Secrétan (1758–1839), «dass man erkläre, es existieren keine ‹hohe› Verwaltungskammern mehr». Sein Basler Kollege Wernhard Huber (1753–1818) wandte spöttisch ein, «dass das h. auch hirnlos bedeuten könnte».[26]

Der Verbreitung des politischen Programms der Helvetik dienten auch die auf den amtlichen Schriftstücken abgebildeten Motive und Symbole. Die Verwaltungskammer des Kantons Bern verwendete in ihrem Briefkopf Tell, dem sein Sohn den Pfeil mit dem durchschossenen Apfel überreicht, der Regierungsstatthalter des Kantons Léman das von den Begriffen «Liberté» und «Egalité» eingerahmte, mit dem Freiheitshut geschmückte Rutenbündel (Symbol der Eintracht), und die Zentralsanitätskommission des Kantons Basel einen Eichenkranz (Symbol der Bürgertugend) und den Dreiklang «Freiheit-Gleichheit-öffentliche Sicherheit».

Der Motor der Staatsmaschine

Ohne Kanzleipersonal hätte die «Staats=Machine», wie der bernische Regierungsstatthalter Anton Ludwig Tillier (1750–1813) sie bezeichnete, nicht funktioniert.[27] Die Sekretäre, Untersekretäre, Kopisten und Amtsboten standen im Unterschied zum Ancien Régime in einem jederzeit kündbaren Dienstverhältnis und bezogen ein festes, vom Pflichtenheft abhängiges Jahresgehalt (Art. 12). Zu Beginn entlöhnte jeder Kanton seine Bürolisten anders. Im Vorfeld der Beratungen über die Besoldung der öffentlichen Beamten verlangte die gesetzgebende Gewalt statistische Angaben über die Kanzleien der Regierungsstatthalter und der Verwaltungskammern.[28] Dabei zeigte sich, dass Ende August 1798 in den Statthalter- und Unterstatthalterbüros der 18 helvetischen Kantone mit ihren insgesamt 156 Distrikten 263 (69 und 194) Angestellte tätig waren.[29] Viele von ihnen hatten ihre Schreiberlaufbahn unter dem alten Herrschaftssystem begonnen. Im Durchschnitt beschäftigte ein Präfekt vier Personen, einen Oberschreiber als Chef de Bureau, eventuell einen «Schreiber vom zweiten Rang», ein bis zwei Kopisten und unter Umständen einen Weibel. Offene Stellen wurden gemäss der direktorialen Verordnung vom 16. November 1798 öffentlich ausgeschrieben, Bewerber hatten sich in ein Kandidatenregister einzutragen.[30] Die desolate finanzielle Lage der Helvetischen Republik zwang den Vollziehungsausschuss am 30. Juni 1800, die Löhne der Kanzlisten nach oben hin zu begrenzen, und im Oktober desselben Jahres beschränkte der Vollziehungsrat die Zahl des Verwaltungspersonals in

26 ASHR, Bd.1 (wie Anm. 10), S. 1160.
27 BABE, B 529 (wie Anm. 8), S. 117.
28 Vergleiche ASHR, Bd. 2 (wie Anm. 10), S. 620 und S. 760.
29 BABE, B 508 (wie Anm. 8), S. 84–85. Über die Unterstatthalterbüros des Kantons Oberland liegen keine Angaben vor. Im Kanton Wallis stellten die Distriktsstatthalter nur bei Bedarf Kopisten ein.
30 Vergleiche ASHR, Bd. 3 (wie Anm. 10), S. 577–578.

den Kantonen. Den Regierungsstatthaltern und Verwaltungskammern wurden im ganzen 249 (89 und 160) Angestellte zugebilligt.[31]

Eine wichtige Funktion war diejenige des Sekretärs der Verwaltungskammer, davon vermochte bei der Gehaltsdebatte im helvetischen Grossen Rat der Walliser Leopold de Nucé (1743–nach 1806) das Plenum zu überzeugen: «Dieser Schreiber hat mehr zu thun als zwei oder drei Administratoren zusammen.» Man gewährte ihm nicht nur das höchste aller Schreibersaläre, sondern auch – wie später dem Kantonsgerichtsschreiber – «eine freie Wohnung in dem Gebäude der Kanzlei oder des Archivs».[32] Vereinzelt bildete das Amt des Verwaltungskammersekretärs den Ausgangspunkt für eine politische Karriere. Der Glarner Niklaus Heer (1775–1822) wurde im Juni 1798 Oberschreiber der Administrationskammer des Kantons Linth, im August 1799 als Flüchtling Unterstatthalter des Distrikts Bern, im Oktober 1799 Regierungsstatthalter des Kantons Linth und im März 1803 schliesslich Landammann des Standes Glarus. Der Luzerner Josef Karl Amrhyn (1777–1848) versah das Sekretariat des Fünferkollegiums vom Mai 1798 bis zum März 1803, wurde 1805 Staatsschreiber und 1816 Schultheiss des Kantons Luzern. Der Zuger Georg Joseph Sidler (1782–1861), 1799 Sekretär der Verwaltungskammer des Kantons Waldstätten, folgte 1809 seinem Vater als Ratsherr nach und wurde 1818 Landammann des Kantons Zug.

Für den Kanzleidienst liessen sich auch einige Ausländer gewinnen. Im Büro von Regierungsstatthalter Pfenninger in Zürich arbeiteten 1798/99 nacheinander der Dichter und ehemalige Theologe Franz Xaver Bronner (1758–1850) von Höchstädt und der Schriftsteller und Professor Johann Michael Afsprung (1748–1808) von Ulm. Sein Solothurner Amtskollege Xaver Zeltner (1764–1835) konnte vom Mai 1798 an auf die Dienste des Musikers und Pädagogen Michael Traugott Pfeiffer (1771–1849) von Wülfershausen im Würzburgischen zählen, der im März 1800 in die Kanzlei der Verwaltungskammer hinüberwechselte.

Bei der grossen Zahl von Behörden und Amtsstellen ist es nicht weiter erstaunlich, dass die Helvetik Ansätze eines Beamtenrechts entwickelte.[33] Ein Gesetz regelte die zulässigen Verwandtschaftsgrade unter den Amtsträgern und untersagte die Einsitznahme naher Blutsverwandter im selben Ausschuss oder Tribunal.[34] Von dieser Bestimmung ausgenommen waren lediglich die Kanzleistellen bei den nichtrichterlichen Behörden. Aussagen staatlicher Funktionäre vor Gericht galten als rechtsgültige Beweise. Die Beleidigung und Bedrohung von Beamten wurde als Offizialdelikt verfolgt. Hel-

31 Vergleiche ASHR, Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 1254–1255; Bd. 6, S. 248–249 und S. 286–287.
32 ASHR, Bd. 2 (wie Anm. 10), S. 1128.
33 Vergleiche His, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts (wie Anm. 9), S. 269–270.
34 Vergleiche ASHR, Bd. 1 (wie Anm. 10), S. 1168–1170; Bd. 3, S. 965–969.

vetische Amtsinhaber waren vom Militärdienst befreit, genossen aber keine gerichtliche Immunität. Ausländer durften, wie bereits erwähnt, als Kanzlisten angestellt werden, hatten jedoch einen besonderen Amtseid zu leisten.[35]

«De 30 à 70 lettres par jour ...»

Die Erstellung immer zahlreicherer Rapporte und Statistiken für die Zentralbehörden und die Behandlung der unzähligen Anliegen aus der Bevölkerung liessen den Schriftverkehr enorm ansteigen, was den Verwaltungsorganen lange Arbeitstage bescherte und sie zur Einrichtung von Registraturen und Archiven zwang. Die Verwaltungskammer des Kantons Luzern trat täglich, manchmal auch sonntags, zu einer Sitzung zusammen, die vom Morgen bis in den Nachmittag hinein dauerte. Heinrich Weber in Baden meldete Innenminister Albrecht Rengger (1764–1835) am 4. August 1798, dass in seiner Kanzlei «gewohnlich von morgen 6 Uhr bis abends um 7 Uhr, sozusagen ununterbrochen musste gearbeitet werden».[36] Der Präfekt des Kantons Léman Henri Polier (1754–1821) wies die helvetische Exekutive am 15. April 1799 darauf hin, «qu[e] [...] ma Correspondance avec le Gouvernement [et] celle pour les différens districts, s'éleve de 30 à 70 lettres par jour».[37] Trugen in Solothurn Regierungsstatthalter Zeltner und seine Sekretäre 1798 noch die gesamte ausgehende Korrespondenz chronologisch in dasselbe Missivenbuch ein, so wurden ab Januar 1799 zwei Bücher geführt, von denen das eine den Schriftverkehr mit den Zentral-, das andere denjenigen mit sämtlichen Kantonsbehörden dokumentierte. Im Januar 1800 eröffnete man für die Schreiben an andere Kantonsadministrationen eine dritte Missivenbuchserie. Johann Baptista Tscharner (1751–1835) im vom «Orts- und Cantonsgeist» beherrschten Bern gestattete das Vollziehungsdirektorium am 22. Januar 1799, ein Geheimprotokoll für politische Angelegenheiten zu führen, wofür er einen seiner Söhne beschäftigen durfte. Je mehr Angestellte eine Kanzlei umfasste, desto ausgeprägter war die Spezialisierung. Das Büro von Statthalter Johann Kaspar Bolt (1760–1809) im Kanton Säntis bestand im Oktober 1798 aus zwei Sekretären und zwei Kopisten, «von denen die beiden ersten die Correspondenz mit der Regierung u. den im Canton constituirten Autoritaeten, die Registratur u. andere vorkommende wichtigere Geschäfte besorgen. Den leztern ist zum Theil die Ausfertigung der Briefen, das Eintragen derselben in die dazu vorhandenen Bücher u. überhaupt das Copieren jeder Art aufgetragen».[38] Die Kantonsbehörden kamen im Unterschied zu den Verwaltungsorganen der Distrikte in den Genuss der Portofreiheit.

35 Vergleiche ASHR, Bd. 4 (wie Anm. 10), S. 578.
36 BABE, B 964 (wie Anm. 8), S. 464.
37 BABE, B 508 (wie Anm. 8), S. 88.
38 BABE, B 968 (wie Anm. 8), S. 151.

Bereits am 29. April 1798 wies die helvetische Exekutive, um sich rascher ins Bild zu setzen, die Statthalter und Verwaltungskammern an, den Inhalt ihrer Korrespondenzen «in margine summarisch» anzugeben. Am 2. August wiederholte das Vollziehungsdirektorium sein Verlangen und drohte, Zuschriften ohne Marginalie nicht mehr zur Kenntnis zu nehmen. «La multiplicité des affaires necessite cette formalité.»[39] Die Tessiner Präfekten störte vor allem, dass für die Marginalien die deutsche oder die französische Sprache verwendet werden musste. Giacomo Buonvicini (1720–?) in Lugano verlangte, «que vous me dispenserez de mettre le résumé en Allemand, puisque cela m'obligeroit d'appeller toûjours un interprete étranger à mon bureau, et de mettre ainsi en public toute ma correspondance».[40]

Auf Kritik stiess auch die direktoriale Vorschrift vom 3. Januar 1799, pro Schreiben nur noch ein Thema zu behandeln. Der Regierungsstatthalter des Kantons Linth Johann Jakob Heussi (1762–1831) nahm dazu wie folgt Stellung: «Da ich nun einmahl die zwekmässige Einrichtung meines Archivs, ohne mehrere Hilf in meinem Bureau, nicht nach den manigfaltigen Gegenständen, Orten und Persohnen ganz umänderen kann, und eine Trennung oder besondere Behandlung gleichartiger Gegenständen, ohne Noth, meinen Unterbeamten und mir die Geschäfte nur vervielfältigen [...] würde, so wünschte ich, [...] nicht über jede unbedeutende Sache, als z: B: über mitzutheilende Geseze, Publicationen und dergl[eich]en alle Mahl besondere Schreiben machen zu müssen.»[41]

Beurteilung der helvetischen Kantonsverwaltung durch die neueste Forschung

Die bis 1803 produzierte Unmenge von Schriftgut – allein das Zentralarchiv der Helvetischen Republik umfasst gegen 4000 Aktenbände – erlaubt es uns heute, den Gesetzesvollzug und den Verwaltungsalltag zu untersuchen.[42] Die jüngst erschienenen Monographien von Matthias Manz über die Basler Landschaft, von Paul Bernet über den Kanton Luzern und von Jakob Stark über die Grundlastenablösung im Kanton Thurgau zeigen, dass die helvetische Kantonsverwaltung nicht so schlecht funktionierte, wie gemeinhin angenommen.[43]

39 BABE, B 508 (wie Anm. 8), S. 5 und S. 61. Vergleiche Andreas Fankhauser, «Die Exekutive der Helvetischen Republik 1798–1803: Personelle Zusammensetzung, innere Organisation, Repräsentation», in: *Studien und Quellen* 12, 1986, S. 113–193, hier S. 146–153.

40 BABE, B 509 (wie Anm. 8), S. 475.

41 BABE, B 510 (wie Anm. 8), S. 131.

42 Vergleiche Guido Hunziker et al., Bearb., *Das Zentralarchiv der Helvetischen Republik 1798–1803*, 2 Bde. (= *Schweizerisches Bundesarchiv*, Reihe «Inventare»), Bern 1990/92.

43 Matthias Manz, *Die Basler Landschaft in der Helvetik (1798–1803): Über die materiellen Ursachen von Revolution und Konterrevolution* (= *Quellen und Forschungen zur Geschichte und Landeskunde des Kantons Basel-Landschaft* 37), Liestal 1991; Paul Bernet, *Der Kanton Luzern zur Zeit der Helvetik: Aspekte der Beamtenschaft und der Kirchenpolitik*, Luzern 1993; Jakob Stark, *Zehnten statt Steuern – Das Scheitern der Ablösung von Zehnten und Grundzinsen in der Helvetik: Eine Analyse des Vollzugs der Grundlasten- und Steuergesetze am Beispiel des Kantons Thurgau*, Zürich 1993.

Alle drei Autoren rücken die Leistungen der Verwaltungskammer in ein besseres Licht. Dem Regierungsstatthalter gelang es nämlich nicht, die kantonale Administration in solchem Masse zu dominieren, wie in Frankreich der Präfekt die Departementsverwaltung.[44] Das Fünfergremium gewann rasch an Einfluss, entwickelte Strategien im Umgang mit den französischen Okkupanten und vermochte auf diese Weise, die Leiden der Bevölkerung etwas zu lindern. Der Präfekt handelte manchmal eher als Interessenvertreter seines Kantons denn als verlängerter Arm der Zentralregierung. Die Distrikte wurden nicht mehr von patrizischen Landvögten verwaltet, sondern von Einheimischen, welche mit den örtlichen Verhältnissen vertraut waren, den Bürgerinnen und Bürgern als Ansprechpartner dienten und Entscheide von lokaler Bedeutung nach eigenem Ermessen fällen konnten.

Dass der Zentralstaat das «ausgedehnte [...] Beamtenheer», wie es Eduard His nannte, nicht unterhalten konnte, lag an der Ungunst der Zeit.[45] Die katastrophale Finanzlage der Republik hatte zur Folge, dass die helvetischen Räte am 21. August 1799 die Gehälter der Kantonsbeamten reduzierten und dem Präfekten – nicht aber dem Verwaltungskammersekretär – die Gratiswohnung strichen.[46] Finanzministerium und Nationalschatzamt blieben mit den Lohnzahlungen monatelang im Rückstand, was sich negativ auf die Tätigkeit vieler Funktionäre auswirkte und die Überlastung der Arbeitswilligen nach sich zog. Wie Samuel Joneli sahen sich viele Amtsträger gezwungen, sowohl die Auslagen für Büromaterial als auch die Besoldung der Kanzlisten aus eigenen Mitteln zu bestreiten, weswegen sich der Oberländer Regierungsstatthalter am 3. Januar 1800 beim Vollziehungsdirektorium beklagte: «Da ich nun weder diesen [seit dem 1. Juli 1799 geleisteten] Vorschuss zurük, noch für die den 1ten dies verfallene Löhnung die erforderlichen Fonds erhalten kann, so gerathen dadurch meine Verrichtungen in Stoken, meine Copisten und Amtsbott erwarteten mit dem neuen Jahr ihre, gewiss nicht im Müssiggang verdiente Löhnung und können sie, da sie Theils arm sind, nicht länger ausstehen lassen, der Amtsbott hoffete auf diesen Zeitpunkt seinen Rükstand, um sein kleines Hausgeräth vor seinen Gläubigern zu sichern und ich bin als ein unbezahlter Beamteter zu ferneren Vorschüssen ausser Stand.»[47] Als es im Kriegsjahr 1799 immer schwieriger wurde, Beamte zu rekrutieren, führte das Parlament am 5. Juli für drei Monate den Amtszwang

44 Vergleiche Fankhauser, Regierungsstatthalter (wie Anm. 5), S. 272–275.
45 His, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts (wie Anm. 9), S. 268.
46 Vergleiche ASHR, Bd. 4 (wie Anm. 10), S. 1222–1226.
47 BABE, B 530 (wie Anm. 8), S. 35. Vergleiche Jakob Stark, «‹Schlechter Hausvater oder nachlässiger Beamter›: Die zersetzenden Folgen des Finanzmangels für die helvetische Staatsverwaltung, am Beispiel des Kantons Thurgau», in: Sebastian Brändli et al., Hg., *Schweiz im Wandel: Studien zur neueren Gesellschaftsgeschichte* (= *Festschrift Rudolf Braun*), Basel 1990, S. 331–344; Andreas Fankhauser, «Biberist zur Zeit der Helvetik (1798–1803)», in: Peter Kaiser et al., *Biberist: Dorf an der Emme*, Biberist 1993, S. 183–241, hier S. 196–199.

ein. Dieses Gesetz wurde am 8. April 1800 bestätigt. Am 17. Dezember desselben Jahres ermächtigte allerdings der Gesetzgebende Rat den Vollziehungsrat, in dringenden Fällen Rücktritte von Verwaltungskammermitgliedern, Kantons- und Distriktsrichtern zu bewilligen, weil man erkannt hatte, dass die Massnahme «für den öffentlichen Dienst [...] gefährlich» war.[48]

Nach dem Inkrafttreten der Mediationsakte 1803 übernahmen in den 19 Kantonen Kleine Räte die Leitung der Staatsgeschäfte. In den ehemaligen Stadtrepubliken besorgten, wie vor 1798, mehr oder weniger selbständige Kammern und Kommissionen die Verwaltung. Hingegen erfolgte keine Rückkehr zur Geheimhaltungspraxis des Ancien Régime. Das von der Helvetik eingeführte Prinzip der öffentlichen Drucklegung sämtlicher Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse wurde beibehalten. Die Beamten vom Staatsschreiber bis hinunter zu den Ratssubstituten und Sekretären mussten periodisch von den Grossen Räten bestätigt werden. In den Administrationen der neuen Kantone wie Aargau oder Waadt fanden viele helvetische Beamte, darunter auch solche der aufgelösten Zentralverwaltung, ein Auskommen. An der Spitze der Bezirke standen als Nachfolger der früheren Landvögte die Oberamtmänner, Préfets oder Bezirksstatthalter, die im Unterschied zu den helvetischen Regierungsstatthaltern auch richterliche Funktionen wahrnahmen.[49]

Mit Beginn der Regenerationszeit 1830/31 wurde die Lebenslänglichkeit der Ämter langsam durch Amtsdauern ersetzt. Das moderne Berufsbeamtentum mit kündbarem Dienstverhältnis und festem Jahresgehalt, wie es die Helvetik gekannt hatte, brach sich endgültig seine Bahn. Die Kleinen Räte machten fünf- bis neunköpfigen Regierungs- oder Staatsräten Platz, deren Mitglieder als festbesoldete oberste Beamte des Kantons hierarchisch aufgebauten Departementen vorstanden, wie seinerzeit die Mitglieder der Verwaltungskammer.[50] Aus dem ursprünglich von oben eingesetzten Bezirksvorsteher entwickelte sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts eine vom Volk gewählte Mittelinstanz zwischen Kanton und Gemeinden. Gewisse helvetische Institutionen wie diejenigen des Erziehungsrates oder des Kreiskommandanten überlebten bis in die Gegenwart.

48 ASHR, Bd. 6 (wie Anm. 10), S. 469. Vergleiche ASHR, Bd. 4 (wie Anm. 10), S. 927–934 und S. 1496–1504; Bd. 5, S. 914; Bd. 6, S. 468–477.

49 Vergleiche Philipp Stämpfli, unter Mitarbeit von Christian Blaser, «Die bernischen Bezirksarchive und ihre Erschliessung», in: *Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde* 58, 1996, S. 315–336, hier S. 324–325.

50 Vergleiche His, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts (wie Anm. 9), S. 261–262; *II. Die Zeit der Restauration und der Regeneration 1814 bis 1848*, Basel 1929, S. 310–319.

La lente accession de l'assistance communale au statut de tâche de l'Etat cantonal ou les raisons d'un confinement (Neuchâtel, 1773–1889)

Thierry Christ

Au gouvernement argovien qui s'enquiert des lois sur les dépenses à la charge des communes (police, écoles, assistance), le Conseil d'Etat neuchâtelois répond, en février 1835, qu'«il n'existe pas de lois et ordonnances, que les choses se passent diversement dans les différentes communes, leur administration étant indépendante et le gouvernement n'intervenant dans leurs affaires que lorsqu'il y a plainte ou abus».[1]

Exacte en 1835, cette réponse vaut aussi, pour l'assistance communale, jusqu'à la fin du siècle: la première loi neuchâteloise sur l'assistance ne date en effet que de 1889. Il pourrait donc paraître paradoxal, à l'occasion d'un colloque sur l'histoire de l'Etat et de l'administration, de consacrer une communication à la manière dont l'Etat neuchâtelois a administré l'assistance de 1773 à 1889.

Certes, l'activité de l'Etat, réglée par des lois, suppose des moyens humains, des fonctionnaires, et financiers, un budget, qui sont l'objet premier d'une histoire de l'administration; mais, comme en amont de ces questions, nous aimerions montrer qu'une telle histoire peut aussi consister à identifier ce qu'ont été les tâches de l'Etat: de quels domaines l'Etat pouvait-il et devait-il régler l'existence? Quelles ont été les raisons de l'inclusion, ou de la forclusion, d'une matière dans la sphère de compétence de l'Etat? L'attribution d'une tâche à l'Etat est un fait historique; ce n'est pas une donnée naturelle, et l'assistance est l'un des domaines dont on peut examiner l'accession au statut de préoccupation étatique, soit que l'Etat tende à régler de façon uniforme l'exercice de l'assistance communale en fixant des règles et en se dotant d'organes de contrôle, soit qu'il exerce lui-même des tâches d'assistance. Il s'agit d'un processus soit d'étatisation, l'assistance devenant une affaire d'Etat, soit de décommunalisation, dans la mesure où l'assistance au début du XIXe siècle est prise en charge par les communes d'origine.

En Suisse, c'est au XIXe siècle que l'assistance fait peu à peu l'objet d'une réglementation uniforme à l'échelle cantonale: à la fin du siècle, presque tous les cantons disposent d'une loi en la matière.[2] L'assistance reste pourtant

1 Archives de l'Etat de Neuchâtel (ci-après: AEN), *Manuels du Conseil d'Etat 188* (ci-après: MCE), 11 févr. 1835, pp. 236–237.

2 Thierry Christ, «Assistance», in: *Dictionnaire historique de la Suisse* (http://www.dhs.ch/). Bibliographie récente sur le sujet pour le XIXe siècle, abstraction faite de nombreux mémoires de licence:

exercée par les communes: même si des cantons prennent directement en charge certaines tâches, aident financièrement les communes ou contribuent aux frais de fondation et de fonctionnement d'établissements, leur action consiste surtout à contrôler l'exercice de l'assistance par les communes. A Neuchâtel, contrairement à d'autres cantons,[3] cette étatisation de l'assistance est un fait tardif, que nous proposons ici de documenter et d'interpréter, dans la perspective d'une histoire du sens de l'action de l'Etat.[4] La période prise en compte, 1773–1889, est divisée en deux phases, coupées par la Révolution de 1848; pour chaque phase, après avoir brièvement qualifié l'attitude de l'Etat par rapport à l'assistance, nous proposons deux pistes permettant de donner sens aux évolutions mises en évidence. L'article se termine par un aperçu des résultats d'une longue étude de sources administratives des années 1848–1889.

Philipp Arnold, *Almosen und Allmenden: Verarmung und Rückständigkeit in der Urner Markgenossenschaft (1798–1848)*, Zurich 1994; Hansruedi Brunner, *Luzerns Gesellschaft im Wandel (1850–1914)*, Lucerne 1981; Rudolf Gadient, *Bettler, Frevler, Armenhäusler: Die Armen von Flums im 19. Jahrhundert*, Zurich 1991; Gerhard Gey, *Die Armenfrage im Werk Jeremias Gotthelfs*, Münster 1994; Karl Eduard Hausmann, *Die Armenpflege in der Helvetik*, Bâle 1969; Anne-Lise Head et Brigitte Schnegg, éd., *La pauvreté en Suisse (17e–20e siècles)*, Zurich 1989; Bernard Lescaze, éd., *Sauver l'âme, nourrir le corps: De l'Hôpital général à l'Hospice général de Genève (1535–1985)*, Genève 1985; Niklaus Ludi, *Die Armengesetzgebung des Kantons Bern im 19. Jahrhundert*, Berne 1975; Frauke Sassnick, *Armenpolitik zwischen Helfen und Strafen: Das Problem der Armut in Winterthur vom Ancien Régime zum 19. Jahrhundert*, Winterthour 1989; Verena Schmid, *«...Von allem entblösst...»: Armut, Armenwesen und staatliche Reformpolitik in Schaffhausen (1800–1850)*, Zurich 1993. Publications à caractère de sources (choix): G. Niederer, *Statistique du paupérisme en Suisse pendant l'année 1870*, Zurich [sd]; *Deuxième statistique suisse de l'assistance officielle*, 2 tomes, Berne 1901; «Armenwesen,» in: *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, tome I, Berne 1903, pp. 299–353; *Assistance et bienfaisance*, 5 tomes, Berne 1910–1912 (= *Bibliographie nationale suisse* 5/10f); Wilhelm Feld-Abegg, *Das schweizerische Fürsorgewesen*, Zurich 1929; Eduard Gubler, *Interkantonales Armenrecht*, Zurich 1917; Albert Wild et Carl Alfred Schmid, *L'assistance légale et volontaire organisée en Suisse*, 2 tomes, Zurich 1916.

3 Le Vaud, Genève, Berne ou Zurich par exemple; une comparaison intercantonale argumentée pourrait être réalisée à partir des nombreuses thèses de droit ou d'économie publique des années 1920–1940. En voici une liste non-exhaustive: Helene Baltensberger, *Das Armenwesen des Kantons Zürich vom Armengesetz von 1836 bis zu den Revisionsbestrebungen der 60er Jahre*, Zurich 1940; Berta Keller, *Das Armenwesen des Kantons Zürich vom Beginn des 18. Jahrhunderts bis zum Armengesetz des Jahres 1836*, Winterthour 1935; Paul Flückiger, *Die bürgerliche Armenpflege im Kanton Bern*, Vienne [1920]; Ernst Lobsiger, *Die auswärtige Armenpflege des Kantons Bern*, Thoune 1939; Karl Rohrer, *Das gesetzliche Armenwesen im Kanton Aargau seit 1804 und die Reformbestrebungen für ein neues Armengesetz*, Zurich 1918; Hans Düssli, *Das Armenwesen des Kantons Thurgau seit 1802*, Frauenfeld 1948; Guido Ebneter, *Das Armenwesen des Kantons Appenzell I.-Rh.*, Appenzell 1946; Erwin Häfeli, *Das öffentliche Armenwesen des Kantons Luzern*, Lucerne 1928; Conrad Rist, *Die Armenpflege im Kanton St. Gallen*, Altstätten 1928; Hans Leuchtmann, *Das Armenrecht der Urkantone*, Sarnen 1953; Eduard Mirer, *Das Armenwesen des Kantons Graubünden*, Erlangen 1922; Rudolf Wydler, *Untersuchungen über das Armenwesen im Kanton Glarus unter besonderer Berücksichtigung des Zeitraumes von 1840 bis 1930*, Glaris 1939; Hugo Bäriswyl, *Das öffentliche Armenwesen des Kantons Freiburg*, Fribourg 1958; Arnold Mayer, *Le problème de l'assistance publique dans le canton de Vaud*, Lausanne 1931.

4 Cette contribution présente les conclusions provisoires d'une recherche en cours sur le sujet; pour des raisons de place, nous devons renoncer à étayer comme elles devraient l'être certaines affirmations. Thierry Christ, *Pauvreté, mendicité et assistance publique dans le canton de Neuchâtel: De l'interdiction de la mendicité à la réglementation de l'assistance publique (1773–1889)*, mémoire de D.E.A., Université de Lyon II, sept. 1994.

Emergence de l'Etat légiférant: des mandements d'Ancien Régime aux «mesures générales» (1773–1848)

A Neuchâtel, l'assistance ne fait que très tardivement l'objet d'une législation cantonale qui en règle le fonctionnement de façon détaillée et uniforme. Trois textes jalonnent certes le long siècle que nous prenons en considération: une ordonnance sur les pauvres en 1773, un arrêt relatif à l'assistance des pauvres en 1819 et, enfin, une loi sur l'assistance publique en 1889; mais seule la loi de 1889 constitue une réglementation de l'assistance communale.

L'objectif de l'ordonnance de 1773 n'est pas de régler l'assistance, mais uniquement d'interdire la mendicité.[5] En émettant ce mandement, le Conseil d'Etat use de son droit direct de prendre des mesures de sécurité publique (droit de «haute police»).[6] L'assistance relève de l'ensemble des compétences laissées aux communes («basse police»); l'Etat n'a ici qu'un droit de surveillance et d'ingérence, sa compétence est de nature seconde. Jusqu'en 1810–1815, il n'envisage jamais de soumettre ces domaines à une réglementation uniforme; il use de son droit de haute police pour interdire la mendicité, mais sans jamais envisager d'organiser l'assistance communale. Assister les pauvres est une tâche qui incombe aux communes d'origine: celles-ci y satisfont selon des règles qu'elles fixent elles-mêmes.

Après 1815, par contre, les conditions sont réunies pour que voie le jour une loi réglant le fonctionnement de l'assistance communale. Dès le début des années 1810, en effet, l'Etat réglemente par des mesures générales nombre de domaines de basse police laissés jusqu'alors à la discrétion des communes: police des habitants, des constructions ou du feu, forêts, entretien des routes, etc. Pourtant, l'ordonnance sur l'assistance qu'édicte le Conseil d'Etat en 1819 n'est pas un texte organisant l'assistance communale: il ne fixe pas d'organes de gestion ou de contrôle, n'établit pas de procédures, ne dit rien de contraignant sur les principes selon lesquels on devrait assister les pauvres.[7] Le but est d'affirmer le caractère facultatif, volontaire, de l'assistance communale et de renforcer le contrôle social des communes sur leurs ressortissants pauvres. Mais les moyens de réaliser ces objectifs font défaut: des projets de loi visant à réprimer les «désordres» des «mauvais» pauvres, entre 1817 et 1828, puis au début des années 1840, échouent. La portée de l'arrêt de 1819, pour notre propos, est l'affirmation du caractère facultatif de l'assistance communale (nous y reviendrons), mais les communes restent libres d'organiser l'assistance comme elles l'entendent, et la situation ne change pas jusqu'en 1848.

5 Bibl. publ. et univ. de Neuchâtel, *Pl. NE 1773, 8 février/1*: Ordonnance de 1773 sur les pauvres.

6 Pour la distinction haute-basse police et les compétences du Conseil d'Etat, cf. AEN, Fonds Berthier: Essai sur l'état actuel de la Principauté de Neuchâtel.

7 «Arrêt relatif à l'assistance des pauvres du 20 février 1819», in: *Recueil des pièces officielles concernant la Principauté de Neuchâtel et Valangin*, tome I, Neuchâtel 1827, pp. 339–343.

Communalisation et système politique (1815–1848)

Les raisons de cette exclusion de l'assistance des tâches de l'Etat sont de deux ordres: d'une part, des mutations du système communal et, d'autre part, la répartition des compétences entre le Conseil d'Etat et le pouvoir législatif après 1831.

Les années 1815–1825 voient se mettre en place un nouveau système: l'assistance devient vraiment communale. L'exemple des contributions forcées prélevées pour l'assistance permet d'illustrer ce phénomène de communalisation. Lorsqu'une commune n'a pas de moyens suffisants pour faire face à ses tâches d'assistance, elle procède à une collecte auprès de ses ressortissants («communiers») et, si cela ne suffit pas, lève des taxes basées sur la propriété foncière; le système peut aller jusqu'à placer les pauvres à tour de rôle dans les familles. L'assistance est ainsi en dernier lieu une corvée personnelle; elle repose moins sur la commune que sur les chefs de familles dont la réunion forme la «communauté» et qui sont solidairement garants de la bonne gestion de la commune.[8] Ainsi, en 1814, le Conseil d'Etat motive un arrêt donnant raison à des pauvres se plaignant de refus d'assistance de leurs communes en rappelant «le principe que si les fonds des établissements charitables et des communes ne suffisent pas à l'entretien des pauvres, les membres des communes doivent y suppléer».[9]

La commune n'est donc que le prolongement des familles qui la composent, et ce sont les communiers qui sont tenus d'entretenir les pauvres. Ils peuvent déléguer cette tâche à la commune en créant un fonds d'assistance («chambre de charité»), mais celui-ci n'est qu'une caisse de familles: en cas d'insuffisance des ressources, les communiers seront à nouveau mis à contribution.

Après 1820, la commune est devenue une «société anonyme»: ses membres ne sont plus responsables de sa bonne gestion sur leurs biens personnels, sur leur fortune. Ainsi, l'arrêt de 1819 consacre ce principe, en interdisant les contributions forcées existant jusqu'alors. Ce ne sont désormais plus les communiers qui sont tenus à l'entretien des pauvres, mais la commune.

Ainsi, il fallait que l'assistance devînt véritablement communale avant que l'on puisse songer à la question de son insertion dans la sphère des domaines réglementés par l'Etat. Le même phénomène a lieu pour l'école, à une époque comparable. Mais, dès la fin des années 1820, l'Etat commence à s'intéresser à l'école, à mettre en place les instruments d'une régulation

8 Terme utilisé pour désigner les communes jusqu'au milieu du XIXe siècle.

9 AEN, MCE 162, 15 août 1814, p. 742. Autre exemple: en 1814, le maire des Verrières, dans un rapport sur un particulier qui refuse de payer une taxe pour les pauvres basée sur la propriété foncière, invoque «le principe généralement admis dans cet Etat que les membres d'une commune sont solidairement tenus de l'entretien de leurs pauvres» (AEN, Série assistance 3/II, 11 avril 1814).

cantonale[10], alors que ce n'est pas le cas pour l'assistance; communalisée, elle reste de la compétence exclusive des communes.

Les raisons de l'exclusion de l'assistance des préoccupations de l'Etat sont également liées à la répartition des pouvoirs entre exécutif et législatif de 1831 à 1848. Neuchâtel connaît alors un système politique presque parlementaire: à côté du Conseil d'Etat existe un «Corps-Législatif». Mais l'exécutif conserve un pouvoir considérable; il gère comme il l'entend ce qui relève du domaine «administratif». On donne alors une large extension à ce terme; entre autres, tout ce qui concerne les affaires communales est considéré comme question administrative. En 1834, par exemple, la commune de La Sagne demande une loi excluant les assistés des assemblées communales; le Corps-Législatif refuse d'entrer en matière parce qu'une telle question est du ressort du Conseil d'Etat: «Si l'on consulte [...] l'état constitutif du pays, on devra dire qu'en effet, ce n'est pas au pouvoir législatif à limiter les communes par des mesures générales dans l'exercice de leur administration et leur constitution intérieure.»[11]

«L'état constitutif du pays» confère au seul gouvernement le droit de réglementer les affaires communales et, par conséquent, l'assistance. Or, le Conseil d'Etat ne prend, après 1819, aucune mesure administrative générale à cet égard. Les raisons de cette carence tiennent à la volonté politique de maintenir un statu quo institutionnel. La légitimité du système ne tient pas à son caractère démocratique, à l'égalité que permettrait une organisation cohérente imposée par l'Etat à toutes les communes; ce qui légitime l'organisation existante, c'est, au contraire, une filiation: «les choses se passent diversement dans les différentes communes», chaque commune est organisée de façon différente parce qu'elle a été créée à une époque différente, qu'elle s'est vu conférer des droits particuliers. Pour justifier un état de droit, il suffit ainsi de retrouver l'origine de la particularité dont il s'agit.

Or, le système communal est un élément important de «l'état constitutif» de la Principauté: il s'agit, après la révolution manquée de 1831, de ne pas s'aliéner l'appui des communes par des mesures contraignantes et uniformisantes. Après la révolution radicale de 1848, les défenseurs des communes bourgeoises contre les municipalités se recruteront de façon significative parmi les défenseurs ou les héritiers de l'Ancien Régime.

10 Par la création d'une Commission d'Etat pour l'éducation publique en 1829, chargée de surveiller les écoles communales et disposant de moyens pour aider les communes les moins aisées. *Rapport de la commission d'Etat pour l'éducation publique sur ses travaux*, Neuchâtel 1833, p. 7: «l'année 1829 doit être signalée [...] comme celle où l'Etat, agrandissant la sphère de son activité, a commencé à surveiller et diriger le développement de la culture intellectuelle du peuple et de sa moralité».

11 *Bulletins du Corps-Législatif 5*, 17 déc. 1834, pp. 199–200.

La non-citoyennisation des pauvres: la République et l'assistance communale (1848–1889)

Avec la Révolution de 1848, les conditions sont réunies pour une réglementation uniforme de l'assistance dans le canton. Désormais, le législatif a la compétence, et la volonté politique, d'uniformiser le système communal: le nouveau Grand Conseil neuchâtelois adopte, en mars 1849, une loi sur les communes dont l'objectif est de «régler d'une manière uniforme les droits, les attributions et les devoirs des communes et bourgeoisies; déterminer l'organisation précise, la compétence de leurs diverses autorités [...]».[12]

De 1849 à 1888, cinq lois se succèdent.[13] Dès la fin des années 1850, dans la grande majorité des localités du canton, coexistent commune bourgeoise («commune») et commune d'habitants («municipalité»). Ce dualisme est rendu obligatoire en 1874; l'assistance de ses pauvres est alors la seule tâche qui reste à la commune. Pourtant, la question de l'assistance est longtemps absente de la législation: en 1874 encore, la loi se borne à dire que «la commune pourvoit à l'assistance de ses pauvres».[14]

Inclure, en légiférant, l'assistance communale dans les préoccupations de l'Etat eût supposé un engagement financier et administratif de l'Etat. En 1874 déjà, l'idée d'une loi sur l'assistance est évoquée en Grand Conseil lors de l'adoption de la loi sur les communes: le président du Conseil d'Etat affirme la nécessité de «sortir l'assistance des pauvres de l'administration des chambres de charité», parce que les pratiques diffèrent trop d'une commune à l'autre et que certaines sont, en raison des charges d'assistance, dans une situation embarrassée.[15] L'idée, pourtant, n'eut pas de suite: devant adapter rapidement la loi à la nouvelle Constitution fédérale (commune d'habitants obligatoire), exécutif et législatif préférèrent maintenir le dualisme administratif commune-municipalité, en rendant la seconde obligatoire là où elle n'avait pas encore été adoptée: on renonce ainsi à une réorganisation de fond du système communal, en-dehors de laquelle on n'imaginait pas pouvoir légiférer en matière d'assistance. Mais si le canton renonce à organiser l'assistance communale par une loi, c'est surtout parce que font défaut les institutions nécessaires pour aider les communes[16]:

12 «Loi sur les communes et bourgeoisies du 30 mars 1849,» in: *Recueil des lois 2* (ci-après: RL), pp. 47–60.

13 Sur le système communal neuchâtelois dans la seconde moitié du XIXe siècle, cf. Sabine Riard, *De la commune à la municipalité, ou comment Neuchâtel devint véritablement suisse*, Institut d'histoire de l'Université de Neuchâtel 1992 (non publié); Christ, Pauvreté, mendicité et assistance publique (note 4), pp. 166–188.

14 Art. 44 de la «Loi sur les communes et municipalités du 23 déc. 1874», in: *RL* 13, pp. 6–40.

15 *Bulletin du Grand Conseil 34* (ci-après: BGC), 15 juill. 1874, p. 188.

16 Le Conseil d'Etat motive ainsi l'absence de loi sur l'assistance en 1874: «il faut auparavant que notre canton soit doté de toutes les institutions destinées à venir en aide aux communes et à régulariser leur situation quant à l'assistance des pauvres et à leurs autres devoirs envers leurs ressortissants. Nous avons déjà la maison de travail et de correction, il nous faut encore l'asile pour l'enfance malheureuse, l'hospice des incurables et l'hôpital cantonal ou des hôpitaux de districts, qui sont depuis longtemps réclamés.» in: *BGC* 34, 16 nov. 1874, p. 248.

c'est seulement lorsqu'existeront des établissements de prise en charge de certaines catégories de pauvres (orphelins, malades incurables, etc.) que l'on pourra faire de droit de la commune ce qu'elle est devenue de fait: une chambre de charité, dont on réglera alors le fonctionnement.

C'est, ainsi, une double hypothèque qui pèse sur la possibilité même d'une régulation de l'assistance par l'Etat. La question est subordonnée, d'une part, à ce qui est l'enjeu principal: une réforme de fond du système communal, dont une réorganisation de l'assistance ne serait, et, de fait, ne sera, que la conséquence. D'autre part, il faudrait créer des établissements de prise en charge des pauvres; or (voir plus bas), jusqu'en 1889, l'Etat, engageant ses moyens pour d'autres priorités politiques, ne crée ni ne finance rien, laissant à d'autres le soin de prendre les initiatives et de trouver le financement. On en revient, ainsi, au constat de départ: la pauvreté n'est pas une préoccupation à part entière pour l'Etat neuchâtelois.

En 1888–1889, on légifère enfin de façon précise sur l'assistance, mais plus pour des raisons financières et politiques que par souci d'une bonne organisation de l'assistance.[17] Le point de départ est constitué par les déficits de certaines communes, qui doivent assumer des charges d'assistance trop fortes pour le produit de leurs capitaux.[18] Pour faire face à cette situation, on n'envisage qu'une seule solution: réformer le système communal. On décide ainsi la fusion des communes et des municipalités, c'est-à-dire la suppression des premières. Les indigents neuchâtelois sont assistés par leur commune de domicile, des mesures de péréquation intercommunale sont adoptées au moyen d'un fonds cantonal, dont l'une des tâches sera de créer le premier établissement d'assistance dû à l'Etat: l'hospice cantonal pour incurables de Perreux, ouvert en 1897.

Ainsi, c'est l'urgence de la situation financière de certaines communes et la volonté politique de supprimer le dualisme administratif commune/municipalité qui, presqu'accidentellement, font entrer l'assistance communale dans la sphère des préoccupations de l'Etat. On ne légifère qu'en changeant de système: la commune de ressortissants est supprimée, et le système antérieur, l'assistance par la commune d'origine, disparaît sans avoir jamais fait l'objet d'une réglementation ou d'une législation cantonales.

L'éducation est, au XIXe siècle, souvent rapprochée, dans le discours et les pratiques, du traitement des questions de pauvreté. Une comparaison des

17 «Loi sur l'assistance publique et sur la protection de l'enfants malheureuse du 23 mars 1889», in: *Nouveau RL* (note 12) 6, pp. 601–643.

18 Entre 1867 et 1877, le total des capitaux dont les intérêts sont affectés à l'assistance communale dans le canton a passé de 3,3 à 3,6 mios. de frs., mais certaines communes doivent entamer leur capital pour une somme d'env. 45000 frs. chaque année. La situation du Locle est la plus grave: les revenus du capital ne couvrent pas la moitié des dépenses (40000 frs. de dépenses, dont 24000 pris sur le capital). D'autres communes sont dans une situation comparable. *Bulletin de la société neuchâteloise d'utilité publique I/1*, nov. 1884, pp. 2–3.

rythmes auxquels l'Etat englobe ces deux domaines dans ses préoccupations permet de qualifier avec plus de précision l'évolution que nous venons d'esquisser.

L'Etat neuchâtelois s'intéresse à l'école dès la fin des années 1820.[19] Une des raisons de cet intérêt tient à la redéfinition du sens de ce qu'est la formation. Celle-ci devient peu à peu un droit et un devoir social: l'individu a le devoir de se former pour être utile à la société; l'Etat garantit l'exercice de ce droit et surveille l'exécution de ce devoir: l'école devient gratuite et obligatoire. Concrètement, le canton, dès 1830, introduit une péréquation intercommunale: il accorde des subsides aux communes les plus pauvres pour salarier leur régent ou construire des bâtiments scolaires; dès 1848, on introduit des procédures de certification du corps enseignant (brevets) donnant droit à un salaire minimum.[20] On sort ainsi d'une situation où la qualité de la formation d'un écolier était fonction de contingences locales, puisque le salaire d'un régent dépendait des moyens de la commune qui l'employait. Désormais, le droit de chaque écolier d'être bien scolarisé n'est plus compromis par le fait de résider dans une commune pauvre. L'élève-communier est devenu un élève-citoyen: étatiser, c'est ici garantir une égalité des chances.

L'assistance ne connaît pas cette évolution. Avant 1889, il n'y a aucune péréquation intercommunale organisée par le canton; un pauvre est assisté par sa commune d'origine selon la fortune de cette dernière. Il l'est donc plus ou moins selon que sa commune est riche ou pauvre, ainsi que le formule, en 1860, le directeur du Département de l'Intérieur: «il y a quelque chose de faux dans la manière actuelle d'assister les pauvres, car ceux qui appartiennent à une seule commune pauvre, courent le risque d'avoir faim [...]; tandis que ceux qui appartiennent à plusieurs communes dont la plupart sont riches ou très à l'aise, peuvent vivre comme des seigneurs».[21]

Ainsi, jusqu'en 1888, les pauvres ne sont pas égaux devant la loi, qui, précisément, n'existe pas. Le pauvre reste un communier sans devenir un citoyen, son sort est conditionné par le hasard qui le fait ressortissant d'une commune riche ou pauvre. Pourquoi les républicains de 1848 n'ont-ils pas tenté de gommer ces inégalités, ces «privilèges»?

19 Cf. note 10; cf. aussi Pierre Caspard, «Gratuité, obligation, laïcité: quelques réflexions comparatives: France/Neuchâtel, XVIIIe–XIXe siècle», communication au colloque Soleure, 28–29 nov. 1996, *Principes fondateurs et développement d'une école d'Etat démocratique en Suisse (1830–1885)* (à paraître); «Pourquoi l'Etat s'est-il intéressé à l'éducation? (1750–1830)», in: *Musée neuchâtelois* (ci-après: MN) 1994, pp. 93–105. Cf. encore: Université de Neuchâtel, éd., *Histoire de l'Université de Neuchâtel*, tome I, Hauterive 1988, pp. 7–44; *Rapport de la commission d'Etat* (note 10); F. de Rougemont, *Rapport sur l'état de l'éducation dans la Principauté de Neuchâtel en 1837*, Neuchâtel, 1838.

20 La République reprend, en les accentuant, les principes déjà posés par le régime monarchiste. Cf. par exemple Estelle Fallet, «L'école primaire au début de la République: le cas de La Chaux-de-Fonds (1850–1872),» in: *MN* 1994, pp. 107–120.

21 AEN, Intérieur 73, f. 134, 2 août 1860.

Priorités politiques et modalités d'émergence de l'assistance en institution (1848–1889)

La «non-citoyennisation» des pauvres tient à deux ordres de considérations: d'une part, les priorités politiques du pouvoir radical; d'autre part, les modalités de constitution du réseau d'institutions d'assistance fermée en pays neuchâtelois.

Il faut se souvenir de deux choix politiques importants du régime radical: privilégier le système municipal au détriment des communes bourgeoises et donner la priorité au développement de l'instruction publique, confiée désormais aux municipalités. La municipalisation du système scolaire, en mains des communes jusqu'en 1848, s'opère dans une large mesure par un transfert de revenus des communes aux municipalités: les premières remettent aux secondes les bâtiments qu'elles possèdent et, dès les années 1850, le surplus des revenus de leur fortune, déduction faite des frais de gestion et des frais d'assistance, seule tâche qui leur reste. Ce surplus constitue une importante source de financement du système scolaire pour les municipalités. Or, une «citoyennisation» des pauvres, une organisation par le canton de l'assistance, aurait nécessité, comme pour l'école, une intervention financière de l'Etat et une redistribution des revenus communaux entre communes riches et pauvres. Diminuant les ressources municipales, elle aurait de plus entraîné la hausse des impôts municipaux. Autrement dit, la part des revenus communaux transférée aux municipalités eût été entamée, et les efforts d'uniformisation du réseau scolaire cantonal, compromis ou freinés. On a en quelque sorte sacrifié les pauvres aux écoliers, l'assistance au système scolaire, les communes aux municipalités.

On ne peut, par ailleurs, se défendre de l'idée qu'il est entré une part de calcul politique dans le retard mis à légiférer sur l'assistance. Dès le début des années 1860, l'assistance est la seule tâche qui reste aux communes; il eût été nécessaire, pour organiser la viabilité des communes, de réformer l'assistance au moyen de mesures d'accompagnement comparables à celles qui furent prises en 1888. Y renoncer, c'était donc se refuser à mettre en place les conditions de perdurance du système communes/municipalités. Les pauvres, ici, sont sacrifiés à un projet politique égalitariste, la municipalité: dès que celui-ci a définitivement gagné, en 1888, l'assistance fait l'objet d'une étatisation claire.

Les raisons du confinement de l'assistance au rang de tâche infra-étatique sont aussi à rechercher dans la composition du paysage assistantiel neuchâtelois du XIXe siècle. L'exemple de l'assistance en institution («geschlossene Fürsorge») est à cet égard révélatrice.[22]

22 Hôpitaux, orphelinats, hospices. Cf. sur ceci notre article: «De la bienfaisance privée à l'Etat social? Mise en place, financement et contrôle du réseau hospitalier et institutionnel (orphelinats, hospices) à Neuchâtel (1815–1914)», in: *Revue historique neuchâteloise* 1997, pp. 23–51; cf. aussi notre contribution «Du zèle piétiste à l'activisme républicain: Démocratisation de la gestion et

La bienfaisance privée est fille de la communalisation de l'assistance du début du siècle. Celle-ci libère les particuliers de l'obligation de contribuer à l'assistance des pauvres de leur commune. Sphère publique et privée deviennent autonomes: l'assistance devient la tâche de la commune, et les communiers, devenus des privés, ne sont plus responsables de l'équilibre budgétaire de leur commune. L'acte charitable ne pouvant plus être contraint, les conditions d'émergence de la bienfaisance privée sont réunies: les particuliers qui aident les pauvres le font désormais librement, à titre privé; leur action charitable, dès lors, devient bienfaisance privée. La fondation de l'hôpital Pourtalès en 1808 peut être considéré comme l'acte de naissance symbolique de la bienfaisance privée.

Les institutions d'assistance neuchâteloises datent en grande majorité du XIXe siècle. Elles sont essentiellement dues à l'initiative privée: c'est le cas de 80 à 90% des hôpitaux, de 60 à 80% des orphelinats et d'environ la moitié des asiles de vieillards. De plus, nombre de créations communales ou cantonales doivent leur origine à une donation ou à un legs contraignants: le budget ordinaire des collectivités n'est pour ainsi dire jamais mis à contribution, et les autorités ne prennent jamais d'elles-mêmes l'initiative ne fût-ce que de solliciter des dons pour une création dont elles auraient admis la nécessité. Pour les hôpitaux, le phénomène est particulièrement frappant (voir tableau 1): en 1881, un quart seulement de la capacité hospitalière du canton est en mains publiques.

Tableau 1: Lits disponibles et malades soignés dans les hôpitaux neuchâtelois en 1881 (%). Total des lits: 463; total des malades: 1922.

Hôpitaux privés	*Lits*	*Malades*	*Hôpitaux publics*	*Lits*	*Malades*
Pourtalès	16,0	28,7	Neuchâtel	12,7	12,9
Providence	6,0	15,8	Chaux-de-Fonds	9,9	11,1
Préfargier	28,1	9,6			
Grandchamp	3,2	?			
Couvet	5,2	5,7			
Fleurier	4,3	3,9			
Landeyeux	3,7	2,8			
Locle	3,2	6,9			
La Côte	7,6	2,8			

L'initiative privée remplit ainsi des tâches qui, dans d'autres cantons, sont prises en charge par l'Etat; le budget cantonal en est déchargé et, surtout,

du contrôle de l'hôpital à Neuchâtel au XIXe siècle,» in: *Revue historique neuchâteloise* 1999, pp. 19–31.

l'importance de la bienfaisance privée atténue l'urgence qu'il pourrait y avoir à réorganiser l'assistance publique. Le fait est reconnu par l'Etat: lorsqu'en 1876 est discutée une loi visant à contrôler les fondations privées, on allège considérablement le contrôle étatique sur les trois plus importantes fondations du canton: «Le Conseil d'Etat n'a pas hésité à reconnaître que les trois institutions dont il s'agit [...] suppléent dans notre organisme à des établissements créés par l'Etat. Si la Caisse d'Epargne n'existait pas, l'Etat aurait le devoir d'en fonder une. Si l'hôpital Pourtalès et Préfargier n'existaient pas, nous devrions faire les frais d'un hôpital cantonal et d'un hospice d'aliénés.»[23]

L'action de l'Etat dans un cadre non-légiféré: le Département de l'Intérieur et l'assistance communale (1848–1888)

L'Etat neuchâtelois n'inclut donc pas, jusqu'en 1888, l'assistance au rang de ses préoccupations; mais, paradoxalement, sans avoir aucun mandat législatif, il s'en occupe beaucoup. C'est le Département de l'Intérieur qui est appelé à intervenir en la matière; la volumineuse correspondance de ce département permet bien de cerner les modalités de la présence étatique en matière d'assistance communale.[24] Il s'agit d'affaires d'assistance insuffisante de la part de communes, de demandes d'intervention auprès des communes concernées.

En réalité, le Département n'intervient qu'en cas de dysfonctionnements de l'assistance communale, lorsque des situations n'ont pu être réglées par les procédures infra-étatiques[25]; sa tâche n'est pas de veiller à ce que l'assistance soit bien exercée. La situation idéale pour l'Etat serait une assistance communale sans dysfonctionnements et ne nécessitant aucune intervention. Ainsi, en octobre 1872, au terme d'une intervention auprès d'une commune pour une affaire d'assistance insuffisante: «pour ce qui me concerne, je vous prie de croire que je ne tiens nullement à intervenir dans des questions de cette nature, et je désirerais que des réclamations de ce genre ne se produisissent jamais auprès de l'administration supérieure».[26]

N'intervenant que lorsqu'il y est appelé, le Département ne peut agir qu'informellement. Il n'a pas de mandat législatif et, donc, aucun moyen de contrainte: il agit dans un contexte non-légiféré. Seul le Conseil d'Etat peut ordonner à une commune d'assister un pauvre, ce qui n'arrive que rarement.

23 BGC 35, 2 déc. 1875, p. 308.
24 Cette correspondance a été dépouillée intégralement pour les années 1848 à 1888. A titre d'exemple, pour les années 1870–1876, 983 lettres concernent strictement l'assistance communale, soit une tous les deux jours.
25 Médiations opérées par des pasteurs, des particuliers aisés, des municipalités, etc.
26 AEN, Intérieur 96, f. 335, 30 oct. 1872.

L'intervention auprès des communes se fait donc toujours sur le mode de l'exhortation, de l'invitation non contraignante; si la commune refuse, il faut s'incliner. L'argumentation ne peut s'appuyer sur des principes législatifs; ce n'est qu'en usant de son crédit, en menaçant de rapporter l'affaire au Conseil d'Etat ou en faisant appel aux sentiments de ses destinataires que le Département peut espérer que ses invitations soient suivies d'effet. Ainsi, en septembre 1872, pour encourager la commune de Cortaillod à assister un père de famille atteint d'infirmités et auquel la commune, avant de l'assister, veut retirer ses enfants: «Cette manière d'assistance [...] a lieu de m'étonner, et m'engage à vous inviter à accorder au citoyen Pochon les secours en argent nécessaires qui lui permettent de suffire aux besoins de ses enfants sans être soumis à la dure nécessité de s'en séparer, ce qui serait imposer à ce père de famille une obligation peu conforme aux principes de l'humanité, et fouler aux pieds, non sans quelque cruauté, les sentiments les plus naturels.»[27]

Cette non-législativisation de l'assistance communale est au centre d'une brochure de 1884 sur l'assistance communale dans le canton de Neuchâtel qui recoupe bien ce que révèlent les sources administratives.[28] L'auteur commence par décrire les nombreux dysfonctionnements du système, qu'il attribue à «l'absence de dispositions législatives uniformes touchant le mode et la distribution des assistances [et au fait] que l'autorité supérieure qui est appelée de par la loi à surveiller la gestion communale, n'a à sa disposition aucun moyen coercitif pour l'exécution de ses ordres, ensuite de refus, lorsque son intervention est requise pour un cas d'assistance».

Pour l'auteur, l'assistance est une tâche de l'Etat au même titre que la défense du pays, l'instruction ou les travaux publics. Il conclut donc à la nécessité d'une «législativisation», d'une inclusion de l'assistance dans les matières sur lesquelles il faut légiférer; elle devrait être «organisée suivant des prescriptions législatives uniformes, indiquant ceux qui y ont droit et touchant spécialement la forme en laquelle l'assistance doit être accordée, le mode de répartition des secours aux indigents et la surveillance de la gestion financière et administrative des fonds destinés à y pourvoir».

Le traitement des dysfonctionnements de l'assistance communale représente pour le Département de l'Intérieur un volume de travail considérable, et il ne dispose pas de moyens d'agir efficacement. Le fait que l'Etat se soit pourtant longtemps satisfait d'une situation où l'assistance se pratique sans cadre législatif indique combien fortes étaient les raisons du confinement de l'assistance au statut de tâche non-étatique.

27 AEN, Intérieur 96, f. 157, 16 sept. 1872.
28 *L'assistance officielle des pauvres dans le canton de Neuchâtel et les moyens d'y pourvoir d'une manière rationnelle*, Neuchâtel 1884.

Conclusion

L'absence de réglementation uniforme de l'assistance communale a pour cause et pour conséquence de sacrifier les pauvres à d'autres priorités politiques: faire de l'école une préoccupation de l'Etat sans s'aliéner l'appui des communes avant 1848, ne pas mettre en danger le développement d'un système scolaire municipalisé après 1848, refus de l'Etat, rendu possible par l'importance de la bienfaisance privée, de s'engager financièrement en matière d'assistance. Du point de vue d'une histoire du sens de l'action de l'Etat, les raisons du confinement de l'assistance communale au statut de tâche infra-étatique montrent combien l'inclusion d'une matière dans la sphère de compétence de l'Etat peut dépendre de choix politiques et institutionnels.

Nous avons supposé que, dès 1830 au moins, l'assistance avait besoin d'être soumise à une réglementation cantonale et, de ce fait, cherché à comprendre pourquoi elle ne l'a pas été. Mais ce «besoin» était-il réel? Le système qui se met en place au début du siècle, fondé sur des pratiques communales hétérogènes et complété par une bienfaisance privée incontrôlée, a fonctionné longtemps, et rien n'indique que l'absence de contrôle étatique et la remise des pauvres à la discrétion des communes et de la bienfaisance privée aient conduit à une assistance mal exercée, arbitraire ou insuffisante. L'insertion dans un cadre étatique n'est pas a priori garante d'efficacité ou de justice.

Enfin, l'étatisation de l'assistance en 1889 apparaît comme le produit dérivé d'une évolution aux enjeux plus larges: le passage, de 1848 à 1888, de la commune à la municipalité. L'accession de l'assistance au statut de préoccupation de l'Etat est ainsi déconnectée des nécessités sociales que pourraient être une augmentation du nombre de pauvres ou des mutations des formes de la pauvreté.[29]

29 Cette question mériterait plus qu'une simple note de bas de page, mais en tout état de cause, une telle interprétation est encore trop souvent admise sans discussion. Cf. par exemple Schmid, Von allem entblösst (note 2), pp. 207–208.

Verwaltung auf Distanz

Preussen und Neuenburg 1831–1848

Rudolf Gugger

Zur Zeit wird Neuenburgs Entwicklung zwischen 1831 und 1848 im Rahmen einer Studie des Schweizerischen Nationalfonds unter der Leitung von Professor Philippe Henry von der Universität Neuenburg untersucht. Das Projekt befasst sich aus Anlass des bevorstehenden 150-Jahr-Jubiläums der Revolution vom 1. März 1848 mit der Neubewertung der Umstände, die den Umsturz befördert haben.[1] Fundament der Arbeit stellen die im Staatsarchiv Neuenburg gelagerten Bestände dar.[2] Von besonderem Interesse ist das Projekt auch deshalb, weil zum ersten Mal seit beinahe 50 Jahren deutsche Quellen berücksichtigt werden, die zudem zum grössten Teil noch nie wissenschaftlich ausgewertet worden sind.[3]

Neuenburg war seit dem Ende des Wiener Kongresses 1814 zugleich preussisches Fürstentum und vollwertiges Mitglied der Eidgenossenschaft.[4] Aufgrund seiner Doppelstellung bildete das Land in beiden Staatsverbänden ein Kuriosum: Im Gegensatz zu den selbständigen Kantonen besass Neuenburg in der Person des preussischen Königs einen ausländischen Souverän; als Fürstentum kannte es ab 1814 ein Parlament und eine Verfassung – Errungen-

1 Die Untersuchung begann im Oktober 1995. Vom 26. bis 28. Februar 1998 fand in Neuenburg ein internationales Kolloquium (Neuchâtel, la Suisse et l'Europe) unter der Leitung von Professor Philippe Henry und Jean-Marc Barrelet (Staatsarchiv Neuenburg) statt. An der Universität Neuenburg veranstaltete Professor Henry im Sommersemester 1998 ein öffentliches Seminar mit dem Thema: «Nouveaux regards sur la révolution neuchâteloise de 1848: Présentation de recherches récentes ou en cours.» Die Referate des Kolloquiums und Beiträge des Seminars werden 1999 publiziert.

2 Aus Anlass des 150-Jahr-Jubiläums hat eine Mitarbeiterin des Staatsarchivs Neuenburg ein Inventar verfasst, worin erstmals die Kanzleiakten systematisch erfasst worden sind; Muriel Spitale Erard, *Inventaire raisonné des archives de la Chancellerie, edité à l'occasion du 150ème anniversaire de la révolution neuchâteloise 1848–1998*, Neuchâtel 1997. Die in der Folge zitierten Dokumente aus dem Staatsarchiv Neuenburg werden mit der Abkürzung AEN gekennzeichnet.

3 Die Neuenburg interessierenden Bestände – bis 1993 in Merseburg gelagert – befinden sich neuerdings im Geheimen Staatsarchiv Preussischer Kulturbesitz in Berlin-Dahlem. Die in der Folge zitierten Quellen werden mit der Abkürzung GStA PK (M) gekennzeichnet (M steht für die Abteilung Merseburg). Einzelne Akten wurden zu Beginn dieses Jahrhunderts vor allem vom ehemaligen Neuenburger Staatsarchivar Arthur Piaget (1865–1952) eingesehen. Zu Piaget vergleiche auch Maurice de Tribolet, «Arthur Piaget (1865–1952): Portrait intellectuel et moral du père de Jean Piaget», in: Jean-Marc Barrelet (Dir.) et al., *Jean Piaget et Neuchâtel: L'apprenti et le savant*, Lausanne 1996, S. 39–50.

4 Preussen erwarb das Fürstentum 1707 und trat es 1806 an Napoleon ab. Im 18. Jahrhundert hatte Neuenburg den Status eines Alliierten der Eidgenossenschaft. Von den ursprünglich vier Burgrechtsverträgen mit eidgenössischen Orten (Bern, Freiburg, Luzern, Solothurn) wurden nach 1707 nur jene mit Bern und später mit Solothurn (1756) erneuert. Luzern und Freiburg verweigerten dies aufgrund der neuen politischen Konstellation nach 1707. Zu den Problemen der Erneuerung der Burgrechtsverträge im 18. Jahrhundert vergleiche Rudolf Gugger, *Preussische Werbungen in der Eidgenossenschaft im 18. Jahrhundert*, Berlin 1997, S. 235–239.

schaften, die in Preussen erst gegen Ende des betrachteten Zeitraums verwirklicht wurden.[5]

Die Verwaltung auf Distanz – zwischen Berlin und Neuenburg liegen über 800 km – bedingte spezielle Vorkehrungen und schuf, besonders im Unruhejahr 1831, gravierende Probleme. Unter besonderer Berücksichtigung dieser Zäsur in Neuenburgs Entwicklung werden in der Folge Merkmale und Veränderungen der preussischen Verwaltung im Fürstentum für die Periode 1831–1848 beleuchtet.

Verwaltungsstrukturen

Oberste und mächtigste Instanz im Verhältnis zwischen Berlin und Neuenburg war der preussische König. In seiner Eigenschaft als Fürst des kleinen Landes am Jurasüdfuss ernannte er alle wichtigen Beamten der dortigen oberen Verwaltungsebene. Selbst die Mitglieder des Neuenburger Parlaments, das eigentlich nur für die Beziehungen mit der Eidgenossenschaft zuständig war, wurden auf den König vereidigt. Diese Massnahme diente der besseren Kontrolle von regimekritischen Stimmen.[6]

Bereits 1814 hatte der König die Behandlung der täglichen Neuenburger Geschäfte einer kleinen, permanenten Behörde delegiert, dem sogenannten *Departement für Neuchâtel*. Letzteres befasste sich mit den vom Neuenburger Staatsrat erstellten Berichten, erarbeitete Gutachten und holte sich bei Bedarf weiteren Rat. Zu diesem Zwecke korrespondierte das Departement mit einzelnen Ministerien (insbesondere dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und dem Finanzministerium)[7] und erkundigte sich gelegentlich nach der Meinung einzelner Neuenburger Privatpersonen.[8]

Geschäfte von untergeordneter Wichtigkeit und einzelne Routineangelegenheiten wurden vom Leiter des Departements in eigener Kompetenz be-

5 Friedrich Wilhelm III. (1770–1840; König seit 1797) und sein Nachfolger Friedrich Wilhelm IV. (1795–1861; König seit 1840) hatten dem Volk wiederholt die Ausarbeitung einer Verfassung und die Bildung eines Parlaments in Aussicht gestellt. Beides wurde erst im Vorfeld oder als Konsequenz der Märzunruhen von 1848 realisiert.

6 Nach der Niederschlagung des Aufstandes von Ende 1831 gingen etliche Sympathisanten ihres Abgeordnetenmandats verlustig. Einzelne wurden zur Demission gezwungen. So erteilte der Staatsrat am 23. Januar 1832 dem Parlament die Erlaubnis, nach eigenem Gutdünken drei der Opposition zugerechnete Abgeordnete auszuschliessen; AEN (wie Anm. 2), Manuels du Conseil d'Etat, Bd. 182, S. 102.

7 Vom Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten bezog das Departement Informationen zur Lage in der Eidgenossenschaft und zur Rolle des Statthalters; das Finanzministerium revidierte das Neuenburger Budget und behandelte die Frage der Privilegien, die Neuenburger Unternehmer im Handel mit dem Zollverein zustanden. Das Justizministerium begutachtete alle Urteile des für die Behandlung der Anstifter der Dezemberrevolution (1831) kurzfristig einberufenen Kriegsgerichts.

8 War das Departement mit den Ausführungen des Staatsrats nicht zufrieden, oder wollte es in einer delikaten Angelegenheit weitere Meinungen erforschen, wurden zuweilen Privatpersonen um eine Stellungnahme angegangen.

handelt und entschieden.[9] Die meisten Vorlagen gelangten aber vor den König. Es zeigt sich, dass sowohl Friedrich Wilhelm III. als auch sein Sohn im hier beobachteten Zeitraum weitestgehend die Meinung des Departementsvorstehers billigten und die Vorlagen unverändert ratifizierten. Dieser Umstand dürfte eher auf Vertrauen in die Arbeit des Departements als auf Desinteresse des Königs an den Neuenburger Geschäften zurückzuführen sein.

Wie im 18. Jahrhundert liess sich der Fürst in Neuenburg durch einen Statthalter (Gouverneur) vertreten. Bis 1830 residierte dieser im Fürstentum. In seiner Eigenschaft als Vorsteher des Staatsrats sollte er die preussischen Interessen entscheidend befördern. Dies geschah jedoch mit Einschränkungen: Die Stimme des Präsidenten zählte nur, wenn eine Abstimmung im Staatsrat unentschieden ausfiel. Die permanente Präsenz hatte zudem zwei Nachteile: Erstens liess sich der Statthalter oft durch den Staatsrat vereinnahmen (dies geschah im Falle von Chambrier d'Oleyres, der in seiner Eigenschaft als Neuenburger ohnehin einen schweren Stand gegen seine Landsleute hatte)[10] und zweitens konnte es vorkommen, dass der Statthalter sich mit einem Teil der Staatsräte überwarf (wozu der autoritäre Führungsstil seines Nachfolgers von Zastrow[11] führte).[12] Nach dem Ableben von Zastrows 1830 wurde die Stelle erst 1832 wieder in der Person des Generals von Pfuel besetzt.[13] Er blieb bis 1848 im Amt und war von der Residenzpflicht entbunden. Anscheinend stand diese Frage im Zusammenhang mit ihm nie zur Debatte. Das Mandat war für Pfuel eindeutig eine Nebenbeschäftigung; seinen militärischen Verpflichtungen gab er den Vorzug.

In Neuenburg prägte der einheimische Staatsrat (*Conseil d'Etat*) seit langem die lokale Verwaltung.[14] Selbst die französische Besatzungszeit hatte er praktisch unbeschadet überstanden. Unter der Federführung des späteren

9 Dazu gab es keine verbindlichen Richtlinien. So wollte Werther, der letzte Vorsteher des Departements, im Gegensatz zu seinem Vorgänger Ancillon, gewisse Geschäfte wieder vor den König bringen; GStA PK (M) (wie Anm. 3), III. HA., 2.4.2., Dossier 135, Nr. 20, Berlin, 12.2.1838.

10 Jean-Pierre de Chambrier, Seigneur d'Oleyres (1753–1822) wurde 1780 Kammerherr Friedrichs II. (1712–1786, König seit 1740) und arbeitete für ihn im diplomatischen Dienst. Er hatte massgeblichen Anteil an der Rückführung des Fürstentums unter das Zepter des preussischen Königs und stand Neuenburg zwischen 1814 und 1822 als Statthalter vor. Er war zudem der einzige Neuenburger, der diese Stelle je versah.

11 Friedrich Wilhelm Christian von Zastrow (1752–1830) war preussischer General und diente als preussischer Resident in München, als er zum Nachfolger Chambrier d'Oleyres ernannt wurde. Zastrow residierte bis zu seinem Lebensende in Neuenburg.

12 Louis Graf von Pourtalès (1773–1848) wollte aus diesem Grund 1828 von seinen Funktionen als Staatsrat entbunden werden. Zwischen 1831 und 1836 war er Präsident der Neuenburger Regierung; GStA PK (M) (wie Anm. 3), III. HA., 2.4.2., Dossier 141, Nr. 148, Neuenburg, 4.12.1828 (Brief an den Departementsvorsteher Graf von Bernstorff).

13 Der preussische General Adolf Heinrich Ernst von Pfuel (1779–1866) erhielt 1831 zweimal den Auftrag vom König, in Neuenburg eine Lösung der Konflikte zwischen Obrigkeit und Volk zu erzielen. Zwischen 1832 und 1848 war er in der Funktion eines Statthalters für die Belange des Fürstentums zuständig.

14 Zu seiner Geschichte vergleiche Rémy Scheurer et al., *Histoire du Conseil d'Etat neuchâtelois: Des origines à 1945*, Neuchâtel 1987.

Statthalters Chambrier d'Oleyres hatte sich ein Teil der Regierung mit Erfolg für die Wiederherstellung der Beziehungen zu Preussen eingesetzt. Erst im 19. Jahrhundert fanden bürgerliche Vertreter vermehrt Zugang in das Amt eines Staatsrats. Dennoch betrachtete das Volk die Behörde weiterhin als aristokratisches Machtzentrum.[15]

Der Staatsrat verwaltete das Land im Namen des Fürsten und korrespondierte zu diesem Zweck mit dem Departement in Berlin.[16] Bis 1848 wurden seine Mitglieder vom König stets auf Lebenszeit ernannt, was einer wirksamen, langfristigen Kontrolle derselben durch das Staatsoberhaupt abträglich war.

Um Neuenburg den Eintritt in die Eidgenossenschaft zu ermöglichen und ihm den Charakter eines souveränen Staates zu geben, musste Preussen Neuenburg 1814 eine Verfassung (*Charte Constitutionnelle*)[17] und ein Parlament (*Audiences Générales*) zugestehen.[18] Letzteres war de facto zugleich Volks- und Ständekammer. Die Mehrzahl der Sitze (48 an der Zahl) wurde Beamten vorbehalten, die auf den König vereidigt worden waren.[19] Daneben gab es nur 30 gewählte Volksvertreter. Die demokratische Legitimation ging der Behörde aufgrund eines komplizierten Wahlverfahrens und einer eingeschränkten Wählbarkeit zu einem grossen Teil ab. Wesentliches Ziel der Einrichtung der *Audiences* war nicht die Verwirklichung einer Gewaltentrennung, sondern die Schaffung einer Behörde, die analog den schweizerischen Grossen Räten für die eidgenössischen Geschäfte zuständig sein sollte.[20] Die Kompetenzen der Audiences waren gering, sie konnten sich nicht selbst konstituieren und fristeten bis 1830 ein Dasein im Schatten des Staatsrats. Während der Restaurationszeit bestanden auch in anderen Kantonen ähnliche Defizite in bezug auf Organisation und Kompetenzen der Parlamente. Daraus ergab sich bis 1830 keine fundamentale Unverträglichkeit zwischen

15 Zwischen 1814 und 1830 gelangten neue Familien in den Staatsrat; danach (1831–1848) verstärkte sich dieser Trend. Trotzdem blieb die politisch bedeutendste Stelle, jene des Präsidenten, stets in der Hand von Vertretern der alten Aristokratie.

16 Die wichtigsten im Staatsarchiv Neuenburg verwahrten Bestände sind: *Lettres à Sa Majesté* (verfasst vom Staatsrat) sowie die in Berlin geschriebenen *Lettres de Sa Majesté* und *Rescrits du Roi*.

17 Die Revolution von 1848 setzte die *Charte constitutionnelle* von 1814 ausser Kraft. Die erste republikanische Verfassung (1848) wurde bereits 1858 durch eine neue ersetzt; Jean-Marc Barrelet (Dir.), *Histoire du Pays de Neuchâtel: III. De 1815 à nos jours*, Neuchâtel 1988, S. 55–57.

18 Die Bildung der *Audiences* wurde in Artikel XIV der *Charte* in Aussicht gestellt. Die vom Staatsrat mit Berlin ausgehandelten diesbezüglichen Vereinbarungen waren im Fürstentum sehr umstritten; besonders die übergangenen Bürgerschaften zählten zu den Kritikern der ersten Stunde. Das Parlament trat am 5. März 1816 erstmals zusammen.

19 Die fest zugeteilten Sitze verteilten sich wie folgt: Zehn Staatsräte, zehn Notabeln, vier Vertreter der Kirche, vierundzwanzig Beamte der Bezirksverwaltung (worunter vier Vertreter der Stadt Neuenburg). Der Statthalter hatte zudem die Befugnis, die *Audiences* zu präsidieren.

20 Zu den Anfängen des Neuenburger Parlamentarismus vergleiche Barrelet, Histoire (wie Anm. 17); Rudolf Gugger, «Premières expériences parlementaires à Neuchâtel (1814–1848)», in: *L'Impartial*, spezielle Ausgabe vom 1. März 1997. Siehe auch die von Arthur Piaget verfasste Einleitung zu Band 1 der *Procès-verbaux des Audiences Générales 1816–1830: Inventaires et documents publiés par les Archives de l'Etat*, Neuchâtel 1904, S. IIIf.

Neuenburgs Abhängigkeit vom preussischen König und seiner Zugehörigkeit zur Eidgenossenschaft. Obwohl das Parlament nur für die Behandlung der eidgenössischen Geschäfte zuständig war und bei der Gestaltung der Beziehungen zu Preussen kein Mitspracherecht hatte, prägte die Frage der Bildung eines Parlaments und der Definition seiner Kompetenzen massgeblich das Verhältnis zwischen Neuenburg und Berlin.

In der Folge wird nun Neuenburgs Entwicklung zwischen 1831 und 1848 beleuchtet, wobei besonderer Akzent auf Veränderungen der Behördenstruktur und auf deren administrative Arbeit gelegt wird.

1831: Machtvakuum und Sonderverwaltung

Die Doppelstellung und die preussische Verwaltung blieben bis Ende der 1820er Jahre praktisch unbestritten. Doch wie in vielen anderen Kantonen hinterliessen die Ereignisse im Anschluss an die Julirevolution in Frankreich (1830) auch im Fürstentum bleibende Spuren.

Zu jenem Zeitpunkt herrschte dort ein Machtvakuum, da die Nachfolge des kurz zuvor verstorbenen Statthalters von Zastrow nicht geregelt worden war. Die Gründe für dieses Versäumnis sind nicht ersichtlich. Der Staatsrat scheint verständlicherweise darauf verzichtet zu haben, die Ernennung eines neuen Statthalters lautstark zu fordern.

Im Winter 1830/1831 breitete sich im Land Unruhe aus, Freiheitsbäume wurden errichtet. Teile der Bevölkerung verlangten Änderungen in der geltenden Verwaltungspraxis. Zu den zentralen Forderungen – sie fielen insgesamt uneinheitlich und sehr verschieden aus – gehörten die Errichtung einer richtigen Volksvertretung (*Corps législatif*), die Pressefreiheit, die Wiederherstellung des allgemeinen Jagdrechts und die fiskalische Gleichstellung.[21]

Beunruhigt von der Entwicklung schaltete der Staatsrat Berlin als Vermittler ein. Um sich bessere Kenntnis der Lage zu verschaffen und die Ruhe wiederherzustellen, entsandte der Hof im Frühling 1831 den General von Pfuel als königlichen Kommissar ins Fürstentum. Er bereiste das Land und trug die Veränderungswünsche von Bevölkerung und Gemeinden zusammen.[22] Das zentrale Anliegen, die Bildung eines demokratisch legitimierten und einflussreicheren Parlaments, wurde vom Staatsrat und anfänglich auch von Berlin zurückgewiesen. Pfuel, der in dieser Konzession den Schlüssel zu einer nachhaltigen Beruhigung des Landes sah, konnte den Hof umstimmen und dessen Einlenken bewirken.[23] Die damit erzielte Bildung eines *Corps législa-*

21 Zu den Forderungen vergleiche Barrelet, Histoire (wie Anm. 17), S. 23–24.
22 GStA PK (M) (wie Anm. 3), III. HA., 2.4.2., Dossier 79, fo. 170f.
23 Er verlangte sogar eine Änderung seiner Instruktionen, um den neuen Namen zugestehen und damit einer wesentlichen Forderung der lokalen Bevölkerung nachkommen zu können.

tif hatte vor allem symbolischen Charakter. Das von Pfuel in Zusammenarbeit mit einigen Neuenburgern und in Rücksprache mit Berlin erarbeitete Reglement hielt fest, dass der König weiterhin oberste legislative Behörde blieb, alle Gesetze der Zustimmung des Königs bedurften und die Verfassung des Fürstentums nicht Gegenstand von Verhandlungen sein konnte. Dem Parlament wurde zudem nur ein limitiertes Initiativrecht eingeräumt.

Trotz dieser Einschränkungen bildeten die Veränderungen nicht reine institutionelle Kosmetik. Die Wählbarkeit wurde erweitert, die Volksvertretung stark ausgedehnt. Allerdings behielt sich der König als Novum das Recht vor, zehn Deputierte direkt zu ernennen, während die übrigen etwa siebzig Abgeordneten vom Volk gewählt wurden. In gewisser Hinsicht bildeten diese königlichen Vertreter eine Art Erste Kammer innerhalb des neuenburgischen Parlaments.[24] Die Konstruktion dürfte auf den Kommissar von Pfuel zurückgehen, der als eigentlicher Architekt des neuen Parlaments bezeichnet werden kann.[25]

Pfuel dachte auch an eine sanfte Reform des Staatsrats, um ihn durch die Aufnahme bürgerlicher Vertreter volksnaher zu machen. Dieses Projekt kam nicht zustande. Statt dessen hinterliess Pfuel nach seiner Abreise erneut ein Machtvakuum: Die Reformen hatten nicht alle Wünsche befriedigt, der Staatsrat genoss nach wie vor wenig Kredit und die Stelle des Gouverneurs blieb weiterhin unbesetzt.

Die Unzulänglichkeiten der Reformen wurden im kollektiven Bewusstsein verschärft durch das wachsende Defizit an Demokratie, das Neuenburg im Vergleich zu seinen schweizerischen Nachbarn aufwies. Zeitgleich mit dem Jahrestag der Aufnahme Neuenburgs in die Eidgenossenschaft (12. September 1814) begann im Fürstentum eine neue Form des politischen Protests. Ein Putsch führte zur Besetzung des Neuenburger Schlosses und zur Vertreibung des Staatsrats. Letzterer erwirkte die Entsendung von eidgenössischen Truppen, was massgeblich zur Beruhigung der Lage und zur Verhinderung des Fortschritts der Volksbewegung beitrug. Die Zeit arbeitete fortan gegen die Rebellen, die kein verbindliches politisches Programm besassen und das Überraschungsmoment nicht zu nutzen wussten.

In jener Phase blieb der Staatsrat während Wochen ohne Signale aus Berlin. Von der Entsendung des bevollmächtigten Kommissars und preussischen

24 Vergleiche Bernhard Löffler, «Die Ersten Kammern und der Adel in den deutschen konstitutionellen Monarchien: Aspekte eines verfassungs- und sozialgeschichtlichen Problems», in: *Historische Zeitschrift* 265, 1997, Nr. 1, S. 29–76.

25 1814 war das Parlament in Zusammenarbeit von Hof und Staatsrat entworfen worden. Die Öffentlichkeit – und besonders die Bürgerschaften – blieben bei den Verhandlungen ausgeschlossen. Vergleiche Arthur Piaget in seinem Vorwort zu Band 1 der Procès-verbaux(wie Anm. 20). Während die Zahl der Abgeordneten in den *Audiences* fest definiert war, bestimmte die Entwicklung der Bevölkerung jene des *Corps législatif*. Das Reglement sah vor, dass auf 500 Einwohner ein Volksvertreter entfiel.

Unterhändlers von Pfuel erfuhren die Staatsräte zuerst aus den Zeitungen. Erst später traf eine entsprechende offizielle Bekanntmachung ein. Die Mission ist als Zeichen dafür zu werten, dass sich die Intervention der Eidgenossenschaft nicht im Sinne Berlins entwickelte.

Verhielt sich Pfuel im Frühjahr als Vermittler, so agierte er im Spätherbst wie ein Diktator.[26] Er sprach sich für einen raschen Abzug der eidgenössischen Truppen aus, organisierte den royalistischen Widerstand und bewirkte eine tiefgreifende institutionelle Reform. Auf sein Betreiben hin demissionierte der Staatsrat in corpore. Danach bildete Pfuel eine neue Regierung nach seinen eigenen Vorstellungen: Sie präsentierte sich stark verkleinert, weniger aristokratisch und bestand grösstenteils aus neuen und jüngeren Mitgliedern. Die Verwaltung wurde durch die Bildung von Fachressorts modernisiert (es entstanden die vier Departemente für Justiz, Inneres, Militär und Finanzen). Durch die Reform wurde der Staatsrat für Berlin durch- und überschaubarer.

Kurz danach veranlasste Pfuel eine Neudefinition der Kompetenzen des Parlaments. Künftig durfte es die Deputierten für die eidgenössische Tagsatzung bestimmen, deren Instruktionen verabschieden und Einsicht ins Budget nehmen. Allerdings war dafür gesorgt, dass der Staatsrat weiterhin, wenn auch weniger offensichtlich, das Parlament dominierte. Dazu zählten folgende Umstände: Der Präsident des Parlaments war oft ein Vertreter des Staatsrats, ebenso der Wortführer an der Tagsatzung. Die Instruktionen wurden vom Staatsrat ausgearbeitet und vom Parlament in der Regel ohne Änderungen ratifiziert. Bei Bedarf änderte der Staatsrat die Instruktionen der Gesandten, wenn diese solches während der laufenden eidgenössischen Tagsatzung verlangten. Das *Corps législatif*, das in der Regel vor den Sessionen tagte, wurde dazu nicht versammelt. Zudem gab es kein permanentes Büro, das sich mit derartigen Fragen hätte befassen können.

Die im Anschluss an die Septemberrevolution getroffenen Massnahmen zeugen von einer autoritären, repressiven Politik. Pfuel hatte dies in seiner Proklamation vom 9. November 1831 bereits skizziert: «Je suis là pour faire respecter les droits de notre Prince, faire marcher l'administration nouvelle, maintenir les droits des Bourgeoisies et des Communautés, et les franchises des peuples.»[27] Die Gegner der Monarchie wurden systematisch aus öffentlichen Ämtern ausgeschlossen und zum Teil strafrechtlich verfolgt. Sie sammelten sich in den an Neuenburg grenzenden Gebieten und planten einen neuen Putsch. Ein solcher fand Mitte Dezember statt, fiel blutiger aus als die erste Erhebung und gab der Regierung die Möglichkeit, mit Strenge gegen

26 AEN (wie Anm. 2), Lettres à la Suisse, Bd. 2, S. 4. Bericht der Neuenburger Abgeordneten von der Tagsatzung in Luzern, wo dieser Vorwurf erhoben worden war (25.12.1831).
27 AEN (wie Anm. 2), Manuels du Conseil d'Etat, Bd. 181, S. 1008.

die Rädelsführer vorzugehen. Eine Vielzahl wurde durch ein kurzfristig eingesetztes Kriegsgericht verurteilt, womit der Opposition auf Jahre hinaus der Elan genommen wurde.[28]

Die Ende 1831 geschaffenen institutionellen Verhältnisse sollten im wesentlichen bis 1848 Gültigkeit behalten. Einer zusätzlichen Straffung der Verwaltung diente die 1833 vollzogene Reduktion der Anzahl der bestehenden Bezirke. Was die Machtverteilung angeht, so gab es weiterhin keine Trennung der Gewalten. Aus preussischer Sicht hatte sich die pfuelsche Sonderverwaltung gelohnt, die Kontrolle über das Fürstentum erschien konsolidiert. Die Einsetzung des neuen preussischen Statthalters ist als Signal dafür zu werten, dass der König eine Fortsetzung der geltenden Besitzverhältnisse wünschte. Pfuels Ernennung war auf Betreiben des Staatsrats eingeleitet worden.

Machtdemonstration und Machtlosigkeit

Die stark verkleinerte Regierung und die Neubesetzung der Statthalterstelle sicherten Preussen theoretisch eine im Vergleich zur Restaurationszeit wesentlich effizientere Kontrolle über das Fürstentum. In der Person des Gouverneurs besass Preussen einen in Neuenburg geachteten und gefürchteten Vertreter, der eine repressive und autoritäre Politik begründet hatte. Allerdings betrachtete Pfuel das Statthalteramt als Nebenaufgabe und gab seinen militärischen Verpflichtungen den Vorrang. Weil er weder in Neuenburg noch in Berlin über längere Zeit hinweg residierte, komplizierte sich die preussische Verwaltung des Fürstentums.[29]

Die Berliner Zentrale war klein konzipiert und folglich bei ausserordentlichen Ereignissen schnell überfordert. Diese Hypothek verschärfte die Problematik der durch die geographische Distanz verursachten verzögerten Behandlung der Geschäfte. Im Anschluss an den Besuch des Königs im Fürstentum im September 1842 hatte das Departement eine Flut von Einzel- und Sammelpetitionen zu bewältigen, die dessen Arbeit bis zur Mitte des folgenden Jahres praktisch blockierte. Der hier erwähnte Nachteil wog um so schwerer, als der alternde Departementschef gegen Mitte und Ende der 1840er Jahre häufig abwesend war. Im Zeitraum von 1842 bis 1846 fehlte er

28 Mehrere Putschisten wurden zum Tod verurteilt. Da der König den als hauptverantwortlich bezeichneten Frédéric Roessinger (1800–1862) begnadigte, wurden auch die anderen Todesurteile nicht vollstreckt. Die Betroffenen mussten dagegen langjährige Haftstrafen in schlechten Gefängnissen antreten. Roessinger wurde in eine preussische Festung (zuerst Ehrenbreitstein, dann Wesel) überführt. Einige starben während der Haft, andere konnten fliehen oder wurden vorzeitig entlassen (1838 erlangte Roessinger seine Freiheit wieder).

29 Pfuel residierte zumeist in Münster, später in Köln, wo seine Truppen in Garnison lagen. Nach Neuenburg kehrte er nur ausserhalb der militärischen Übungszeiten zurück, nach Berlin begab er sich öfters, um sich mit dem Departement abzusprechen und Instruktionen vom König zu empfangen.

zusammengerechnet während über eines Jahres, liess sich interimistisch vertreten und verschob wichtige Angelegenheiten bis zu seiner Rückkehr. Es sollte sogar vorkommen, dass sich sein Vertreter durch eine dritte Person ersetzen lassen musste.[30] Zudem blieb der Platz des Departements innerhalb der preussischen Behördenstruktur bis zuletzt ungeklärt.[31]

Entscheidendes spielte sich in Berlin ab. Dort trat 1841 der Minister für Auswärtige Angelegenheiten zurück, behielt aber die Leitung des Departements für Neuchâtel, dem er seit 1837 vorstand. Damit endete die seit 1823 gültige Personalunion der beiden Ämter.[32] Dadurch fehlte dem Departement plötzlich der direkte Draht zum Statthalter und zur preussischen Gesandtschaft in der Schweiz, die beide ihre Instruktionen weiterhin durch das Aussenministerium bezogen. Der Informationsfluss zwischen Neuenburg und Berlin war ohnehin Gegenstand wiederholter Beanstandungen, da der Staatsrat gewisse Geschäfte ohne Rückfrage abwickelte und mit der Zusendung der monatlichen Rapporte nach Berlin zuweilen in Verzug war.[33]

Pfuel besuchte Neuenburg praktisch jedes Jahr, wenn auch nur für kurze Zeit. Berlin achtete darauf, dass während seiner Präsenz die wichtigsten Geschäfte behandelt werden konnten. Der Hof setzte auf das Gewicht des Statthalters, um Entscheidungen in seinem Sinne zu beeinflussen. Wiederholt fielen Pfuels Aufenthalte mit Wahlen oder Sitzungen des Parlaments zusammen, was den Schluss nahelegt, dass Preussen das *Corps législatif* kontrollieren und indirekt in die Gestaltung der neuenburgisch-eidgenössischen Beziehungen, für die Preussen nicht zuständig war, eingreifen wollte.[34] Pfuels Besuche entsprachen Machtdemonstrationen an die Adresse von Staatsrat, Parlament und Bevölkerung. Sieht man aber von den meist kurzen Besuchen ab, spielte Pfuel in den Beziehungen zwischen Berlin und Neuenburg eine

30 1843 musste sich Werthers Vertreter, von Bülow, wegen einer Abwesenheit durch den Staatsminister Graf von Alvensleben ersetzen lassen; GStA PK (M) (wie Anm. 3), III. HA., 2.4.2., Dossier 7, Berlin, 27.6.1843.

31 In den 1840er Jahren musste sich das Staatsministerium mit der Frage nach dem richtigen Platz des Departements innerhalb der preussischen Verwaltung auseinandersetzen. Das Problem blieb scheinbar ohne Lösung, in den Handbüchern erschien Neuenburg in der Regel am Ende des Werkes. GStA PK (M) (wie Anm. 3), III. HA., 2.4.1., Zentralbüro, Dossier 37, Nr. D.37, Berlin, 25.3.1832.

32 1823 übernahm Christian Günther Graf von Bernstorff den Vorsitz des Departements zusätzlich zu seinem Amt als Minister für Auswärtige Angelegenheiten. Seine Nachfolger Jean Pierre Frédéric Ancillon (zwischen 1832 und 1837) und Heinrich Wilhelm Baron von Werther (zwischen 1837 und 1841) leiteten beide Ressorts. Zwischen 1814 und 1818 hatte der Staatskanzler Karl August Prinz von Hardenberg ebenfalls die Befehlsmacht über Ministerium und Departement inne.

33 1822 hatte Hardenberg vom Staatsrat die Zusendung monatlicher Rapporte verlangt. Dieser Verpflichtung kam der Staatsrat nicht immer nach. Anschliessend an die Revolution von 1831, wohl auch dank der Präsenz des neuen Statthalters, wurden die Rapporte ziemlich pünktlich abgegeben.

34 Die Aufenthalte von 1831 und 1832 dienten massgeblich der Einrichtung und Verbesserung des neuen Parlaments, 1837 und 1843 fanden Neuwahlen statt. Verschiedentlich wurden im *Corps législatif* auch für die Zukunft des Fürstentums wegweisende Themen behandelt, so der Boykott der eidgenössischen Tagsatzung 1833, die Sezessionsbestrebungen 1834 oder die Weigerung, an eidgenössischen Inspektionen teilzunehmen (1835).

höchst untergeordnete Rolle. Die konsultierten Quellen belegen, dass Staatsrat und Departement nur sporadisch beim Statthalter um Auskunft oder Rat angefragt hatten. Pfuel scheint sich ebenfalls nicht aktiv um Informationen aus Neuenburg bemüht zu haben, solange er in den Garnisonen weilte.[35] Dem Staatsrat seinerseits schien die Lösung mit einem nur sporadisch im Lande residierenden Statthalter zu behagen. 1837 bat er den Hof, den General nicht von seinen Verpflichtungen in Neuenburg zu entbinden. Bei dieser Intervention spielte der Umstand eine wesentliche Rolle, dass Pfuel von der politischen Elite des Landes als Garant des Fortbestehens der Monarchie angesehen wurde.[36]

Die Revolution in Frankreich war für die antimonarchischen Kräfte in Neuenburg das entscheidende Signal zum Aufstand. Die Opposition, die 1831 zwar geschlagen, aber nicht vernichtet worden war, hatte auf Dauer immer mehr Zulauf erhalten. Durch gezielte Provokationen gelang es ihr, auf sich aufmerksam zu machen. Sie wuchs parallel zur steigenden Isolierung des offiziellen Neuenburgs innerhalb der Eidgenossenschaft, die 1847 in der verweigerten Teilnahme an den Operationen gegen die Sonderbundskantone kulminierte.[37] Die Opposition hatte zudem aus ihren Fehlern gelernt. Im März 1848 reichte ein schneller Staatsstreich zur definitiven Machtübernahme. Der Staatsrat wurde verhaftet, eine provisorische Regierung eingesetzt.

Die Ereignisse im Frühjahr 1848 trafen Preussen unvorbereitet. Pfuel war sich im klaren, was der Umsturz in Frankreich im Fürstentum für Folgen haben würde. Ein Brief, den er Anfang März in Unkenntnis der bereits erfolgten Revolution nach Berlin schrieb, belegt die Machtlosigkeit der preussischen Verwaltung: «Au reste je crains bien que les evenemens en France [gemeint ist die Februarrevolution] ne produisent un contrecoup violent à Neufchatel [:] entouré partout d'ennemis enragés, il sera difficile que les royalistes resistent longtems – car d'où leur viendroit du secours [?].»[38]

Pfuels Brief dokumentiert eindrücklich Preussens Ohnmacht in jener für Neuenburg entscheidenden Phase. Der schnelle Umsturz vereitelte im vor-

35 Das Archiv des Generals von Pfuel gilt als verschollen, so dass sich die Beobachtungen auf die in Neuenburg und Berlin konsultierten Quellen stützen.

36 AEN (wie Anm. 2), Lettres à Sa Majesté, Bd. 200, S. 315–317, Neuchâtel, 6.11.1837, Brief des Staatsrats an den Departementsvorsteher von Werther.

37 Die Abstimmung vom 30. April 1848 über die neue Verfassung vereinigte 5813 befürwortende und 4395 ablehnende Stimmen. Louis-Edouard Roulet, «Fiction et réalité des révolutions neuchâteloises», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 3, 1953, S. 557.

38 GStA PK (M) (wie Anm. 3), III. HA., 2.4.2., Dossier 67, Münster, 4.3.1848, Nr. 83, Brief Pfuels an Berlin. Pfuel wurde danach Gouverneur Berlins und später für kurze Zeit Ministerpräsident in Preussen. Werther hatte sich rasch mit dem Verlust Neuenburgs abgefunden; wohl auch aus Altersgründen. Einen Rapport des ehemaligen Kanzlers Auguste Favarger (1799–1850), der in Berlin Asyl gefunden hatte, taxierte er im Mai 1848 als «Schlussbericht»; GStA PK (M) (wie Anm. 3), III. HA., 2.4.2., Dossier 100, Berlin, 9.5.1848.

aus das Eingreifen Berlins. Die allgemeinen Unruhen, die damals viele europäische Hauptstädte erfassten, gingen auch an Preussen nicht spurlos vorbei. Damit war ein kollektives Vorgehen der Mächte Utopie. Die Eidgenossenschaft anerkannte umgehend die neuen Besitzverhältnisse und riskierte damit eine militärische Konfrontation mit Preussen, die dank internationaler Vermittlung schliesslich ausblieb.[39]

Der Umschwung in Neuenburg war weder einer klaren Minderheit noch einer starken Mehrheit innerhalb der Neuenburger Bevölkerung zuzuschreiben. Tatsächlich befand sich die Zahl der Republikaner und jene der Royalisten 1848 beinahe im Gleichgewicht, zieht man die Abstimmung vom 30. April 1848 über die neue Verfassung in Betracht. Die systemkritischen Kräfte hatten folglich die Gunst der Stunde erkannt und aus der vielleicht einzigen Gelegenheit den von ihnen ersehnten Umschwung herbeigeführt.

Schluss

Es zeigt sich, dass die in Neuenburg etablierten Verwaltungsstrukturen und die von Preussen praktizierte Kontrolle auf Distanz den Erfordernissen eines politisch stabilen Umfeldes durchaus genügten. Diese Erkenntnis gilt ebenso für die Restaurationszeit wie für die Spanne zwischen den Revolutionen von 1831 und 1848. Die von Berlin gestalteten Strukturen und Mechanismen eigneten sich allerdings in besonderem Masse nur für voraussehbare Ereignisse. Neuenburgs Entfernung vom preussischen Machtzentrum und die mangelnde Kontinuität der Aufsicht durch den Hof bedingten massgeblich eine Politik des Reagierens statt des Agierens.

Preussens Spagat zwischen Festhalten am politischen Status quo und Zugestehen von institutionellen Reformen konnte langfristig nicht gelingen. Die Distanz zwischen Peripherie und Zentrum hatte 1814 den Ausschlag gegeben für die Doppelstellung. Die räumliche Trennung war aber ebenso mitverantwortlich für das langfristige Scheitern dieser spätestens 1848 vom gesellschaftlichen und politischen Wandel überholten Lösung.

39 Vergleiche zum Beispiel Edgar Bonjour, *Vorgeschichte des Neuenburger Konflikts 1848–1856*, Bern 1932; Edgar Bonjour, «Europäische Stimmen zum Neuenburger Konflikt», in: *Schweizer Beiträge zur Allgemeinen Geschichte*, Bd. 2, Aarau 1944, S. 190–210; Charles Humbert, *Die schweizerische öffentliche Meinung im Neuenburger Handel 1856/57*, Zürich 1948; Barrelet, Histoire (wie Anm. 17), S. 34–37.

Die Anlage neuer Kataster als administrativ-politische und gesellschaftliche Herausforderung

Zur Kontinuität und Diskontinuität der Verwaltungspraxis der beiden Basel im 19. Jahrhundert

Albert Schnyder

Kataster sind ein Instrument, mit dem der bürgerlich-liberale Rechtsstaat Grundeigentum rechtlich absichert und einen geregelten Immobilienmarkt garantiert.[1] Was für uns eine Selbstverständlichkeit ist, hat sich im Lauf des 19. Jahrhunderts langsam herausgebildet. Es war nicht von Anfang entschieden, dass Kataster und Vermessungswesen zu den grundlegenden Bereichen staatlich-kantonaler Verwaltungstätigkeit gehören. Die Entwicklung von den vorrevolutionären, feudalen Grundbesitzverhältnissen und ihrer Verurkundung in Bereinen zum modernen Grundbuchwesen verlief keineswegs geradlinig und konsequent.

Das Beispiel der beiden Basel zeigt dies insofern, als die Zuständigkeit für das Katasterwesen zwischen kantonaler und kommunaler Ebene hin und her wechselte. Die Entwicklung der modernen Verwaltung folgte auch hier nicht einem Strickmuster, das mit den Stichworten «zunehmende Zentralisierung» und «Verlagerung der Kompetenzen auf höhere Ebenen» zu umschreiben wäre. Gerade mit Blick auf das Forschungsdesiderat einer modernen Verwaltungsgeschichte lohnt sich die Untersuchung solcher Verhältnisse.

Wer etwas über die Geschichte des Vermessungswesens in der Schweiz erfahren will, wird mit einschlägiger historischer Fachliteratur nicht verwöhnt. Durch das Dickicht historischer Verwaltungspraxis sind – zumindest für die Schweiz – noch keine Wege gebahnt. Insbesondere fehlen, von Ausnahmen abgesehen, neuere historische Untersuchungen zur staatlichen Tätigkeit auf allen Ebenen.[2] Ein Grund für das mangelnde Interesse der Historikerinnen und Historiker mag in der dezentralen und uneinheitlichen Entwicklung des Vermessungswesens liegen. Etwas weniges zum Thema findet sich in amtlichen Schriften sowie in einigen historisch orientierten Arbeiten zur Kartographie und zum Steuerrecht.[3] Den informativsten Überblick über die gesamt-

1 Ich danke meinen Kollegen Martin Leuenberger und Ruedi Epple für die kritische Lektüre einer ersten Version, den Diskussionsteilnehmern vom Historikertag sowie Ulrich Pfister und dem Basler Staatsarchivar Josef Zwicker für Fragen und Hinweise.

2 Zu den Ausnahmen zählen unter anderem: Matthias Manz, *Die Basler Landschaft in der Helvetik (1798–1803): Über die materiellen Ursachen von Revolution und Konterrevolution*, Liestal 1991; Paul Bernet, *Der Kanton Luzern zur Zeit der Helvetik: Aspekte der Beamtenschaft und der Kirchenpolitik*, Luzern 1993; Renato Morosoli, *Zweierlei Erbe: Staat und Politik im Kanton Zug 1803–1831/47 nach den Erfahrungen von Ancien Régime und Helvetik*, Zug 1991.

3 Vergleiche für das Steuerrecht zum Beispiel Georg Schanz, *Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, 2 Bde., Stuttgart 1890.

schweizerischen Verhältnisse während das 19. Jahrhunderts liefern nach wie vor die Artikel «Grundbuchwesen» und «Vermessungswesen» im *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft,* Anfang dieses Jahrhunderts herausgegeben von Naom Reichesberg.[4] Für Basel ist auf die beiden Artikel von Eduard His über das Grundbuch und das Notariat hinzuweisen.[5]

Einen Meilenstein der Geschichte des Katasterwesens der Schweiz bildet der helvetische Kataster. Die Helvetik stellte mit der Abschaffung der Feudallasten den Staat auf neue materielle Grundlagen, die Steuern. Um diese erheben zu können, war für den Bereich des Grundvermögens die genaue Kenntnis des Steuersubstrats notwendig. Von daher bestand das Bedürfnis nach einer Neuvermessung des Grundbesitzes.

Während des 19. Jahrhunderts enwickelte sich in allen Kantonen das Vermessungs- und Katasterwesen nur langsam. Als politisch-administratives Problem wurden diese Bereiche erst um die Jahrhundertmitte in grösserem Umfang wahrgenommen, gesetzgeberische Regelungen fielen in den meisten Kantonen ins letzte Viertel des Jahrhunderts. Kataster- und Vermessungswesen verblieben dabei vorwiegend auf der Ebene der Gemeinden, auf Kantons- und Bundesebene waren sie von nachgeordneter Bedeutung. Der Bundesstaat beschränkte sich das ganze 19. Jahrhundert darauf, indirekt zu wirken, so zum Beispiel im Bereich der Ausbildung der Geometer. Erst mit der Einführung des Zivilgesetzbuches (ZGB) zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurde der Einfluss des Bundes grösser, wobei es auf dieser Ebene nach wie vor um die Rahmenbedingungen ging, der Vollzug blieb dezentralisiert.

Im folgenden sollen die Entwicklungen am Beispiel der beiden Basel nachgezeichnet werden. Der zeitliche Schwerpunkt liegt dabei auf der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, insbesondere auf den 1820er Jahren, die für die Entwicklungen in den beiden Halbkantonen von entscheidender Bedeutung waren.

Der helvetische Kataster im Kanton Basel: ein Anfang und doch kein Anfang

Der helvetische Kataster von 1802 geht auf die neuen Steuergesetze der Revolution zurück.[6] Die dazu erforderlichen Schätzungs- und Registrierungsarbeiten, die sich über Jahre hinzogen, waren in Basel im August 1802 abge-

4 Naom Reichesberg, Hg., *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, 4 Bde., Bern 1904–1911, besonders Bd. 2 (1905), S. 404–427 sowie Band 3/II (1911), S. 1165–1198.

5 Eduard His, «Zur Geschichte des Basler Notariats», in: *Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde* 1922, S. 1–58; ders., «Geschichte des Basler Grundbuchs», in: *Beiträge zur Schweizerischen Verwaltungskunde*, Heft 18, Zürich 1915, S. 3–51 (auch *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 16, 1915, Nr. 4–8).

6 Unter anderem das sogenannte Auflagengesetz vom 17.10.1798 oder das zweite Steuergesetz vom 15.12.1800 (Manz, Die Basler Landschaft [wie Anm. 2], S. 401f.). Weitere Gesetze unter anderem: «Gesetz über die Schätzung des Grundbesitzes» vom 15.10.1799 und das Gesetz vom 1.7.1799 (Manz, Die Basler Landschaft [wie Anm. 2], S. 410, 412).

schlossen. Der immense Arbeitsaufwand sowie der Entscheid vom Sommer 1801, Bodenzinsen und grossen Zehnten bis zum endgültigen Loskauf wiederherzustellen, bremsten das Engagement der Beteiligten und Betroffenen erheblich. Ausserdem wurde die neu eingeführte Grundsteuer nach dem dritten Staatsstreich mit Beschluss vom 9. November 1801 ersatzlos gestrichen, so dass die Notwendigkeit eines Katasters immer weniger einleuchtete.

Hauptnutzer dieses auf nationaler und kantonaler Ebene kaum mehr benötigten Katasters wurden die Gemeinden.[7] Sie verwendeten den helvetischen Kataster für die interne Verteilung der Gemeindelasten. Auf dieser Grundlage wurde zum Beispiel die Höhe der wieder eingezogenen Zehnten bestimmt, ferner die Aufteilung von Gemeindeschulden oder die Zuteilung der Arbeitsleistungen, die im Rahmen des Gemeinwerks zu erbringen waren. Der Kanton Basel griff einzig bei ausserordentlichen Steuern darauf zurück, so etwa 1806 und 1815 für Kriegssteuern sowie 1819 für eine Krisensteuer.

Die neuen Kataster der 1820er Jahre: eine nachrevolutionäre Regierung zwischen Traditionsgebundenheit und Erneuerungsdruck

Obwohl die politischen und die sozialen Verhältnisse Basels um 1820 einigermassen gefestigt waren, kam auch eine konservative Regierung nicht darum herum, einige ungelöste Probleme anzugehen, weil sich Wirtschaft und Gesellschaft grundlegend verändert hatten.[8] Die in diesen Jahren ins Werk gesetzte Katasterrevision ging auf eine 1819 beschlossene, ausserordentliche Vermögenssteuer zurück.[9] Damit sollte ein Darlehen zurückgezahlt werden, das der Kanton bei Privaten zur Bewältigung der Krise von 1816/17 aufgenommen hatte. Während der Stadtrat, die kommunale Exekutive, die Schuld der Stadtbürgerschaft mit einer Pauschale abgalt, hatten die Landleute vier Jahre lang eine Vermögenssteuer von 0,5 Promille zu entrichten. Dies zusätzlich zu einer auf das gleiche Jahr eingeführten, befristeten Vermögenssteuer zur Deckung des Defizits der Landarmenkammer.

7 Manz, Die Basler Landschaft (wie Anm. 2), S. 428f. Hier auch zum folgenden.

8 Vergleiche zum folgenden ausführlicher, Ruedi Epple und Albert Schnyder, *Wandel und Anpassung: Die Landwirtschaft des Baselbiets im 19. Jahrhundert*, Liestal 1996, und Albert Schnyder, «Landwirtschaftspolitik in Basel während der Restauration», in: *Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde*, 1996, S. 95–126.

9 StA BS (= Staatsarchiv Basel-Stadt), Protokolle Grosser Rat, Bd. 16, S. 434f., 14.6.1819, und S. 445, 2.7.1819, ferner StA BS, Protokolle Kleiner Rat, Bd. 186, S. 438f., 22.10.1817. Es wurden auch indirekte Konsumabgaben eingeführt. – Vergleiche zur Krise von 1816/17 Epple/Schnyder, Wandel und Anpassung (wie Anm. 8). – 1816 wurde die Verwaltung des Armengutes der alten Landbezirke von jener des Kirchen- und Schulguts getrennt und der «Armenkammer» übertragen (Kantonsblatt, 19.4.1816, S. 365f.) In den alten Landbezirken wurden als Landarmensteuer vier Jahre lang unter anderem eine «Cadaster-Steuer von 6,5 Batzen von 1000 Franken von allen privaten Güter- und Häuserbesitzern» und eine Abgabe von 1 Promille auf allen Kapitalvermögen erhoben (StA BS, Protokolle Kleiner Rat, Bd. 187, 1818, S. 160, 231, 341, 369, 394, und Kantonsblatt vom 25.12.1818).

Diese Kumulation neuer Steuern veranlasste einige Gemeinden, die Bemessungsgrundlage, den Kataster von 1802, anzufechten und die Erstellung eines neuen Katasters zu verlangen. Die Gemeinden hatten den helvetischen Kataster bisher – wie bereits erwähnt – ausschliesslich für ihre eigenen Zwecke genutzt. Die neuen kantonalen Steuern veränderten diese Situation grundlegend. Wie in der frühen Neuzeit provozierte die Einführung neuer Abgaben auch nach 1800 den Widerstand der Betroffenen. Es überrascht daher wenig, dass der Anstoss zur Katasterrevision von den Gemeinden der Landschaft ausging.[10]

Es waren also nicht primär die Erfordernisse des agraren Wandels – konkret etwa Allmendaufteilungen, die Abschaffung der Dreizelgenwirtschaft, die Anlage neuer Feldwege oder ähnliches –, welche die Gemeinden zu ihrem Vorgehen bewogen. Die Bewältigung dieser Veränderungen, aber auch die Eigentumsgarantie waren nach der Überzeugung der meisten Landleute ohne weiteres mit den bekannten Instrumenten innerhalb der Gemeinde in eigener Regie zu bewerkstelligen. So hatten einige Gemeinden bereits aus eigener Initiative eine Neuvermessung ihres Banns in die Wege geleitet. Bei der Erneuerung des Kataster- und Vermessungswesens in den 1820er Jahren standen Steuerfragen im Vordergrund, dies im Unterschied zu den Entwicklungen in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts, wo neben die Interessen des Staates jene von privater Seite traten.[11] Die rasante Entwicklung des Grundstückhandels in einer schnell wachsenden Stadt wie Basel erforderte eine fundierte und lückenlose Absicherung der Eigentumsveränderungen. Dabei kamen sich allerdings der Wunsch nach Sicherheit und die Angst vor zu viel Transparenz in die Quere, was entsprechende Diskussionen in einer breiteren Öffentlichkeit und in der Politik auslöste.

1820 musste auch das Finanzberatungsorgan der Regierung, die «Haushaltung», in einem Gutachten einräumen, das Problem der Kataster sei dringend, wiewohl seine Lösung teuer zu stehen komme. Mit den neuen Steuern sei aber zumindest eine Revision der bestehenden Kataster unumgänglich. In der Folge beauftragte der Rat eine neu gegründete Kommission, die sogenannte Landwirtschaftliche Kommission, mit der zeit- und arbeitsaufwendigen Neukatastrierung auf kantonaler Ebene.[12]

Die Kommission, die sich aus Ratsmitgliedern und Bürgern von Stadt und Land zusammensetzte und der ein bis zwei Sachverständige aus jedem Bezirk

10 Vergleiche zum Beispiel eine Läufelfinger Beschwerde: StA BS, Protokolle Kleiner Rat, Bd. 188, S. 8, 19.1.1819. – Olsberg verlangte die Anlage eines eigenen, von jenem von Arisdorf getrennten Katasters (StA BS, Protokolle Kleiner Rat, Bd. 188, S. 69, 6.3.1819, und S. 97, 24.3.1819).

11 Vergleiche dazu His, Geschichte des Basler Grundbuchs (wie Anm. 5), S. 13–17, 60f.

12 StA BS, Protokolle Kleiner Rat, Bd. 188, S. 161f., 22.5.1819; ferner: StA BS, Protokolle Kleiner Rat, Bd. 187, S. 219, 3.7.1819, S. 226, 10.7.1819, und S. 285, 8.9.1819, sowie StA BS, Protokolle J.6.1, S. 1, 26.10.1819.

zur Verfügung standen, verschaffte sich mittels einer Umfrage bei den Gemeinden einen Überblick über die Situation und leitete dann die Vorbereitung der Katastrierung ein.[13] Als Pilotgemeinden wurden 1821 und 1822 Sissach und Itingen neu vermessen und mit einem vollständigen Kataster versehen. Aufgrund des daraus errechneten durchschnittlichen Aufwands von 103 Rappen pro Juchart konnten 1823 erstmals die Gesamtkosten von ca. 135000 Franken für die Neuvermessung des Kantons berechnet werden.[14]

Damit waren genügend Informationen vorhanden, um im August 1823 eine «Verordnung wegen Ausmessung und Cadastrierung des Kantons» zu erlassen: «Sämtliche Gemeindebänne unseres Kantons sollten vermessen und cadastrirt werden», zu Lasten des Kantons «die Staatswaldungen, Hochwaldungen, Landstrassen, Flüsse und Bäche», alle übrigen Areale auf Kosten der Gemeinden, das heisst vor allem der Grundstücksbesitzer.[15] Als vermessungstechnische Grundlage diente die in den 1810er Jahren durchgeführte «Primärtriangulation», zur Anwendung kam das Messtischverfahren.[16] Die Gesamtleitung lag bei der Landwirtschaftlichen Kommission. In jeder Gemeinde musste eine Kommission die Grundstücke klassifizieren, schätzen und «die Bücher verfertigen». Die Gemeinden hatten dem Geometer einen fachkundigen Mann zur Seite zu stellen, der über die Grenzen und die Eigentümer der Grundstücke Auskunft geben konnte.

Die Vermessungsarbeiten wurden nachweisbar bis 1831 weitergeführt.[17] Die Arbeit vor Ort gliederte sich in drei Hauptteile: planimetrische Vermessung und Anfertigung der Pläne, Schatzung sowie schliesslich die Niederschrift des Katasters. Mindestens vierzehn Gemeinden kamen so zu einem neuen Kataster.[18]

13 Vergleiche zur Vorbereitung StA BS, Protokolle J.6.1, S. 24–39 und zum Versuch in Sissach a. a. O., S. 4, 19.1.1820, S. 6, 22.11.1820. – Zum folgenden: StA BS, Protokolle J.6.1, S. 20, 22.1.1823 und S. 28f., 25.2.1823.

14 StA BS, Protokolle J.6.1, S. 28f., 25.2.1823. Daran sollten die Grundstücksbesitzer 9 Batzen pro Juchart zahlen sowie von den Häusern 5 Batzen pro 1000 Franken Schätzungswert. Der Staat sollte pro Juchart privaten Landes 1 Batzen übernehmen. Vergleiche unten zur definitiven Finanzierung.

15 Kantonsblatt, 29.8.1823, S. 247f.: «Von jeder Juchart 10 Batzen und von 1000 Franken Schatzwert der Gebäude 5 Batzen.» Vergleiche dazu im Detail einen Nachtrag im Kantonsblatt, 27.8. und 5.9.1823, S. 6, sowie StA BS, Protokolle J.6.1, S. 9f., 8.12.1821.

16 Emil Bachmann, *Die Basler Stadtvermessung*, Basel 1969 (1. Auflage 1950), S. 18; His, Geschichte des Basler Grundbuchs (wie Anm. 5), S. 13f. und 19f.

17 Der Fortgang der Arbeiten kann anhand der Protokolle der Landwirtschaftlichen Kommission und der «Haushaltung» nachvollzogen werden. Vergleiche StA BS, Protokolle G.5.6, S. 205f., 19.2.1827, oder S. 286f., 18.2.1828, oder StA BS, Protokolle J.6.1, S. 76f., 9.3.1829; ferner den Bericht des Landkommissarius Geigy in StA BS, Protokolle J.6.2, S. 2f., 24.3.1830. Zum Ende der Arbeiten: StA BS, Protokolle J.6.2, S. 17, 21.4.1831, und StA BS, Protokolle J.6.1, S. 187, 14.7.1831, sowie StA BS, Protokolle Kleiner Rat, Bd. 198, S. 221f., 30.6.1829, und Bd. 200, S. 181f., 4.5.1831.

18 Den im Planarchiv des StA BL (= Staatsarchiv Basel-Landschaft, Liestal) erhaltenen Plänen nach zu schliessen, wurden folgende Gemeinden vermessen: Allschwil, Arlesheim, Augst, Biel-Benken, Böckten, Ettingen, Itingen, Liestal, Muttenz, Oberwil, Sissach, Therwil, Thürnen, Schönenbuch. Vergleiche für Detailangaben Schnyder, Landwirtschaftspolitik (wie Anm. 8), S. 110, Anmerkung 40. Die Katasterbücher liegen in den Gemeindearchiven. Nach Bachmann, Die Basler Stadtvermessung (wie Anm. 16), S. 25, und His, Geschichte des Basler Grundbuchs (wie Anm. 5), S. 13,

Behörden und Bürgern der Gemeinden fiel der Umgang mit dem neualten Instrument nicht immer leicht, besonders die Nachführung wurde vernachlässigt. Mit mehreren nachgeschobenen Verordnungen versuchten Regierung und Kommissionen, die sachgerechte Benutzung und die Weiterführung der Kataster abzusichern.

Die Frage der Neu-Katastrierung der Landgemeinden des Kantons hing in Basel, wie oben gezeigt wurde, mit der finanziellen Bewältigung sozialer Probleme zusammen. Erst nach längerem Zögern und trotz des erheblichen Aufwands rang sich die Basler Regierung Anfang der 1820er Jahre schliesslich zu einem Neuanfang durch. Entscheidend dürfte gewesen sein, dass es um zentrale Grundlagen staatlicher Aktivität ging, nämlich um die Kenntnis der Steuerbasis und der Wirtschaftskraft des Kantons. Ausserdem sollte die Akzeptanz von Herrschaft und Staat verbessert werden, stiessen doch die ausserordentlichen Steuern auf Widerstand in den Gemeinden. Mit dem neuen Kataster wurde im übrigen auf ein erstmals während der Helvetik eingesetztes Instrument zurückgegriffen. Dies war um so eher möglich, als – auch dies ein Ergebnis der Helvetik – Zehnten und Bodenzinsen als veräusserbares Eigentum definiert und zum Loskauf freigegeben worden waren. Auch im Fall der Neukatastrierung verdankte die Regierung ihre Handlungsfähigkeit also in entscheidendem Masse der durch die Revolution veränderten politischen und gesellschaftlichen Situation.[19]

Die neuen Kataster: eine neue Art, Landschaft und Grundeigentum wahrzunehmen

Die kantonal vereinheitlichte Katasterführung bescherte den Gemeinden auch neue Formen des Umgangs mit Eigentum. Der Kataster wurde nämlich zur unabdingbaren Grundlage der Eigentumszuschreibung, andere, ältere Rechtstitel konnten, zumindest im Verkehr mit der Verwaltung, nicht mehr benutzt werden. Damit wurde die Autonomie der Gemeinde im Umgang mit ihrem Territorium bzw. dem Grundbesitz der Einwohner eingeschränkt:

gehörten ferner dazu: Bottmingen (1830), Reinach (1831), Münchenstein (1831), Ziefen (1824), Lausen (1827/28), Aesch (1827/28) und Pfeffingen (1827/28). Beide Autoren machen aber keine Angaben zu ihren Quellen. – Zum folgenden: Beschluss vom 13.11.1827 (Kantonsblatt vom 23.11.1827, S. 186f.), ferner StA BS, Protokolle Kleiner Rat, Bd. 196, S. 315, 20.10.1827 (Kantonsblatt vom 10.11.1827) sowie die Nachträge (StA BS, Protokolle Kleiner Rat, Bd. 196, S. 359, 8.12.1827, S. 273f., 15.12.1827, bzw. Bd. 198, S. 341, 17.10.1829, und S. 368, 7.11.1829). Die Kontrolle der Nachführung beschäftigte die Landwirtschaftliche Kommission in der Folge ebenso stark wie die Neuanlage der Kataster (vergleiche StA BS, Protokolle J.6.2, S. 2f., 24.3.1830, Bericht Geigy).

19 Zum einen schufen Helvetik und Mediation mit ihren Loskaufgesetzen für Feudalabgaben die Möglichkeit, Steuern einzuführen und zu erheben, wofür die Vermessung nötig war, zum anderen fielen damit die «ewigen» Rechtsansprüche dahin. Die Gruppe der Bezüger von Feudalabgaben war immer eine starke Interessengruppe gewesen und hätte wohl – hätte es sie noch gegeben – einen erheblichen Einfluss auf das Katasterprojekt genommen.

Denn das sogenannte Gescheid als bisher zuständige kommunale Instanz hatte sich nun der Oberaufsicht eines Geometers zu unterstellen. Ein Blick in die Gant- und Teilungsprotokolle, in Kaufbriefe, Inventare und Eheabreden zeigt, dass das neue Instrument auch verwendet wurde, wenn auch nicht überall gleich schnell und selten flächendeckend. Im Lauf der 1830er Jahre setzte sich der Gebrauch der Katasterangaben aber da, wo neue Kataster vorhanden waren, weitgehend durch.[20]

Darüber hinaus beeinflussten die neuen Kataster auch die Wahrnehmung der Landschaft. Die Vorläufer der Kataster, die Bereine, aber auch die früheren Gant- und Teilbücher beruhten auf einem nominalen System, das sich an Namen von Personen und Flurteilen orientierte. Diese Urkunden waren zudem von statischer Natur, weil auf Dauer angelegt, und das System basierte auf einer spezifischen Vertrautheit seiner Benutzer mit der lokalen Topographie. Daneben trat nun ein numerales, abstrakteres, von Personen und Gelände unabhängigeres System mit absoluten Bezugsgrössen, deren Grundlage mathematisch-geometrische Prinzipien und eine entsprechende Vermessungstechnik waren. Das neue System war von vornherein auf Veränderung angelegt, indem über ein Drittel der Formularfläche für Handänderungen und ähnliches reserviert war. Die Neukatastrierung ist somit ein gutes Beispiel dafür, wie «revolutionär» sich die Massnahmen einer Regierung der Restaurationszeit auswirken konnten. Wie sich zeigen sollte, war der Kanton Basel mit den Massnahmen der 1820er Jahre der Zeit in gewissem Sinn voraus: Die Katastrierung wurde hier zu einer zentral organisierten Kantonsaufgabe gemacht und die Gemeinden wurden einem Obligatorium unterstellt.

Die Zeit nach der Trennung: zwei unterschiedliche Wege zum gleichen Ziel

Der neue Kanton Basel-Landschaft konnte sich nach 1833 nie zu einer Gesamtregelung durchringen, das Katasterwesen blieb hier im 19. Jahrhundert weitgehend in der Verantwortung der Gemeinden.[21] Sie zogen diese Kompetenz nach der Trennung und dem dadurch bedingten politisch-administra-

20 Vergleiche StA BL, Akten der Bezirksschreibereien (Ganten, Teilungen, Inventare etc.), so zum Beispiel Sissach, Thürnen, Biel-Benken, Oberwil und Schönenbuch und StA BS, Schreibereien B.5, D.2 und D.7 mit Obligationenprotokollen, Eheverträgen und Gantrödeln aus den 1820er und den 1830er Jahren von Riehen, Bettingen und Kleinhüningen.

21 So zum Beispiel in Lausen-Ramlinsburg, Reigoldswil-Bretzwil, Oberdorf, Birsfelden, Münchenstein, Füllinsdorf und Giebenach (alle um 1850). Vergleiche dazu die entsprechenden Pläne im Planarchiv des StA BL. Zur weiteren Entwicklung im 19. Jahrhundert Manz, Die Basler Landschaft (wie Anm. 2), S. 424 und 429, und Epple/Schnyder, Wandel und Anpassung (wie Anm. 8). – Der Landrat setzte schon 1833 eine «Kadaster-Revisions-Commission» ein, deren erste Sitzung aber erst am 13.1.1836 stattfand; sie löste sich am 26.7. des gleichen Jahres auf und schloss ihre Akten am 16.11.1837 (vergleiche StA BL, Vermessung, A.2, «Protocoll Kadaster Revisions Commission»). – Vergleiche zum folgenden zum Beispiel den sich über lange Jahre hinziehenden Konflikt zwischen Therwil und dem Kanton über die Modalitäten der Vermessung dieses Banns (unter anderem Amtsbericht der Regierung pro 1881, S. 63f., pro 1886, S. 254f.).

tiven Vakuum an sich und waren später nicht mehr bereit, kantonalen Einfluss zu akzeptieren, es sei denn, eine Kostenbeteiligung des Katons stand zur Debatte.

Um die Jahrhundertmitte fand auf kantonaler Ebene ein gewisser Neuanfang statt, etwa mit den Arbeiten des Geometers Adam in den späten 1840er und den 1850er Jahren oder mit der 1851/52 vom Regierungsrat veranlassten Untersuchung zum Stand der Katastrierung im Kanton.[22] Gemäss dem abschliessenden Bericht liessen vor allem die Nachführung und oft auch der Grad der materiellen Erhaltung der Pläne und Bücher sehr zu wünschen übrig. Eine allgemeine Neuvermessung schien angezeigt. Der Kanton unternahm in der Folge mehrmals Anstrengungen zu einem kantonalen Gesetz, namentlich 1851/52 und in den 1870er Jahren. Der 1879 vorgelegte Gesetzesentwurf beruhte auf umfangreichen Vorarbeiten, war aber trotzdem chancenlos. Der Landrat schickte ihn in eine Kommissionsberatung, aus der er nie mehr auftauchen sollte.[23] Eine gewisse kantonale Vereinheitlichung ergab sich mit dem Beitritt Basellands zum interkantonalen Konkordat betreffend Prüfung und Freizügigkeit der Geometer im Jahr 1875.[24]

Eine Beschleunigung und Intensivierung der Katastrierung setzte seit den 1890er Jahren an verschiedenen Orten mit den Felderregulierungen und Güterzusammenlegungen ein. 1899 wurde erstmals ein Kantonsgeometer angestellt.[25] Ab 1911 bewirkten die im Zusammenhang mit der Einführung des ZGB erlassenen Bundesvorschriften über die Grundbuchvermessungen eine weitere Vereinheitlichung.

Für die Erklärung der Baselbieter Entwicklung ist unbedingt darauf hinzuweisen, dass der Kanton bis Ende des Jahrhunderts keine regelmässigen direkten Steuern erhob. Der neue Kanton war ein ausgesprochen armer Staat, den Gemeinden und Bevölkerung mit Hilfe der Instrumente der direkten Demo-

22 Vergleiche Amtsberichte der Regierung für die Jahre 1851, S. 29 und 1852, S. 46 sowie StA BL, Vermessung, A.2, wo die Berichte über jede Gemeinde erhalten sind. Für das Birseck wurde schon 1835/36 eine Untersuchung durchgeführt (StA BL, Vermessung, A.5.b, Bericht des Regierungsrats an den Landrat über den Gesetzesentwurf von 1879, S. 36f.).

23 Vergleiche vorige Anmerkung sowie Amtsbericht der Regierung für 1876, S. 47. Ferner: StA BL, Vermessung, A.5.b, Faszikel zum Gesetzesentwurf von 1879 sowie Amtsberichte des Regierungsrat pro 1879 und 1880, S. 70 bzw. 87. Dem Regierungsrat schien es «nicht räthlich, unter den ungünstigen Verhältnissen des Berichtsjahres eine Abstimmungsvorlage vorzubereiten, deren Verwerfung wohl unzweifelhaft gewesen wäre». Im Amtsbericht pro 1890 (S. 106f.) ist dann erst wieder die Rede von aufgrund der Verfassungsentwürfe von 1888 und 1889 festgelegten Beiträgen des Kantons an die Katasterarbeiten in den Gemeinden.

24 StA BL, Vermessung, A.7 und Gesetzessammlung, 1.3.1875. Darin waren vor allem geregelt: Vermessungstechnik (direkt mit Theodolit und nicht nach der Messtisch-Methode), ferner welche Geometer für Vermessungen beigezogen werden konnten, wie sie zu prüfen und zu patentieren waren und welches die Kompetenzen der Kantonsregierung beim Abschluss von Verträgen zwischen Gemeinden und diesen Geometern waren. Enthalten war auch eine «Vermessungs-Instruktion für die Geometer in den Konkordats-Kantonen». Vergleiche zur Nachführung der Kataster auch Amtsbericht des Regierungsrats pro 1881, S. 66f.

25 StA BL, Vermessung, A.6.

kratie und mit der Verweigerung von Kooperation noch lange Zeit an der kurzen Leine hielten. Die Abgrenzung und der Widerstand gegen Interventionen von zentraler kantonaler Stelle war daher – gerade wenn fiskalische Fragen zur Debatte standen – überaus stark. Die kommunale Ebene war bis ins 20. Jahrhundert hinein die vorrangige Ebene politischer Artikulation.[26]

Die Stadt ist insofern ein Sonderfall, als hier seit 1833 Kantons- und Gemeindeebene weitgehend identisch sind. Ganz allgemein zeichnete sich die Stadt Basel in politisch-administrativer Hinsicht durch eine gewisse Rückständigkeit aus.[27] Das sogenannte Ratsherrenregiment hielt sich – in Verbindung mit einem in der Stadtgemeinde installierten Handwerkerregiment – bis 1875. Erst mit der neuen Kantonsverfassung von 1875 waren die institutionellen Voraussetzungen dafür gegeben, dass sich die politische Partizipation auf das von der Bundesverfassung von 1874 vorgegebene Ausmass erweiterte. Die Bewältigung der Probleme im Zusammenhang mit der Industrialisierung und der Bevölkerungszunahme war zum Teil ebenfalls in Verzug geraten, wie das Beispiel der Kanalisation und der Wasserversorgung zeigt. Immerhin wurde das Problem der Kataster- bzw. der Grundbuchführung schon um die Jahrhundertmitte angegangen.[28] Nachdem der Kleine Rat die Lage hatte abklären lassen und die Ergebnisse der Enquête niederschmetternd waren, wurden die Hypothekenkontrolle und die Katasterschreiberei 1854 zusammengelegt. Letztere hatte bis zu diesem Zeitpunkt dem Stadtrat, also der kommunalen Exekutive, unterstanden. 1855 wurde erstmals ein Kantonsgeometer gewählt, der 1856 mit einer Neuvermessung des Kantons beauftragt wurde.

Schon 1857 wurden Vorarbeiten für ein Gesetz zur Einführung des Grundbuchs geleistet. Das neue Instrument konnte 1860, nach längeren Auseinandersetzungen in den Räten und den Fachgremien wie auch in der breiteren Öffentlichkeit, etabliert werden, und zwar zunächst nur für den Stadtbezirk. Neben grundsätzlichen Fragen, zum Beispiel jener der Einsehbarkeit und der Vollständigkeit des Grundbuchs – die bisherige Hypothekenkontrolle hatte nur die hypothekarisch belasteten Grundstücke erfasst, im Grundbuch wurden alle Parzellen verzeichnet –, waren es vor allem Fragen der praktischen Umsetzung, die das Projekt verzögerten. Unter anderem war die bisherige Vermessung zu ungenau und unvollständig, zudem mangelte es an Übereinstimmung zwischen Hypothekenbuch und Kataster. Schliesslich bewegte auch die Handhabung der Servituten und der Allmend die Gemüter.

26 Vergleiche dazu Ruedi Epple, *Bewegung im Übergang*, Liestal 1998, S. 62f.
27 Vergleiche dazu und zum folgenden Martin Schaffner, «Geschichte des politischen Systems von 1833 bis 1905», in: Lukas Burckhardt, Hg., *Das Politische System Basel-Stadt: Geschichte, Strukturen, Institutionen, Politikbereiche*, Basel 1984, S. 37–54.
28 Vergleiche dazu und zum folgenden Bachmann, Die Basler Stadtvermessung (wie Anm. 16).

Aus diesen Gründen wurde in den 1860er und den 1870er Jahren auch eine Neuvermessung durchgeführt. 1873 wurde eine Amtsordnung für die Geometer des Grundbuchamtes eingeführt, 1875 die jahrhundertealten Institutionen der Gescheide und Baugerichte aufgehoben. 1898 wurde ein spezielles Geometerbüro eingerichtet, das wiederum eine partielle Neuvermessung in Angriff nehmen sollte. Ein bereits 1907 erwogenes totales Neuvermessungsprojekt wurde erst 1912 begonnen, diesmal als Projekt auf Dauer. – In Basel-Stadt verlief die Entwicklung also einigermassen nach dem Muster der Zentralisierung auf kantonaler Ebene, zunächst wegen der Kleinräumigkeit der Verhältnisse, im übrigen wohl auch, weil hier der Veränderungsdruck infolge von Bevölkerungswachstum und Industrialisierung wesentlich grösser war als auf der Landschaft.

Fazit: Kontinuität und Diskontinuität in Politik und Verwaltung auf kantonaler Ebene

Verfolgt man die Entwicklung kantonaler Staatlichkeit am Beispiel des Kataster- und Vermessungswesens der beiden Basel, so zeigt sich – entsprechend den gesamtschweizerischen Verhältnissen – erstens eine uneinheitliche und zweitens eine späte Entwicklung, wenn man sie mit den Bevölkerungszählungen oder – für Basel-Landschaft – mit der Etablierung einer modernen staatlichen Grundstruktur vergleicht.

Nach dem ersten Anlauf mit dem helvetischen Kataster, der zu einem Instrument der Gemeinden wurde, führten im Kanton Basel die Krise von 1816/17 sowie der beschleunigte wirtschaftliche Wandel zu einer systematischen kantonalen Vermessung und zur Anlage zeitgemässer Kataster in den 1820er Jahren. Die Trennung von 1832/33 stoppte diese Entwicklung.

Trotz seiner rückständigen, weil bis 1875 aristokratisch geprägten politischen Verfassung wurde das Vermessungswesen der Stadt Basel seit den 1850er Jahren Schritt für Schritt modernisiert. Dies war wohl vor allem eine Folge der rasanten demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt.

Im vergleichsweise liberalen Kanton Basel-Landschaft dagegen gediehen ähnliche Entwicklungen nie über das Versuchsstadium hinaus. Der Hauptgrund liegt im Widerstand der Gemeinden und darin, dass der Kanton bis Ende des Jahrhunderts keine regelmässigen direkten Steuern erhob. Vermessung und Kataster blieben bis Ende des Jahrhunderts eine kommunale Kompetenz. Erst die Einführung des ZGB sowie die Modernisierungszwänge und -wünsche der Gemeinden in der Nachkriegszeit führten zu einer Vereinheitlichung der Vorschriften.

Zu beachten ist schliesslich, dass die Erarbeitung neuer Kataster bzw. die Neuordnung des Kataster- und Vermessungswesens aus unterschiedlichen

Gründen erfolgen konnte: Während der helvetische Kataster und jener der 1820er Jahre primär auf die Fiskalinteressen des Staates und den diesbezüglichen Widerstand der Gemeinden zurückgingen, standen hinter der Einführung des Grundbuchs im Kanton Basel-Stadt 1860 auch private Interessen, für die die Eigentumsgarantie und Gewinnchancen im Zusammenhang mit Bevölkerungswachstum und Bauboom im Zentrum standen.

Heute, da wir wieder vermehrt über die Notwendigkeit politischer und administrativer Subsidiarität und über eine Neuverteilung der Aufgaben von Gemeinden, Kanton und Bund diskutieren, ist das Beispiel der Geschichte des Kataster- und Vermessungswesens möglicherweise von besonderem Interesse, weil eine grundlegende staatliche Tätigkeit hier in hohem Ausmass dezentral wahrgenommen wurde und wird.