

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)

Artikel: Die Bedeutung der Helvetik für die Ausbildung moderner kantonaler Verwaltungsstrukturen

Autor: Fankhauser, Andreas

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1078014>

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: 09.02.2026

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

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 Bürokratie 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 Bürokratie, 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, Brücken 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, Zehntschatzer) 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 Farrer, «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 Distrikts-einnehmer. 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 «schicklichen 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 entlohnte 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 «gewöhnlich 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'élève 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 Tschärner (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'obligerait d'appeler toujours 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 zurück, noch für die den 1ten dies verfallene Löhnung die erforderlichen Fonds erhalten kann, so gerathen dadurch meine Verrichtungen in Stokes, 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 Rückstand, 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, Präfets 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.