

Politische Modernisierung : von kleinen Königen zu Vollzugsbeamten

Objektyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde**

Band (Jahr): **68 (2006)**

Heft 1

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

amtman ein, wie die Regierungsstatthalter bis 1831 hiessen.³ Das französische Präfektensystem wurde somit nach 1803 generell beibehalten.⁴

Der vorliegende Aufsatz ist aus Anlass des 200-Jahr-Jubiläums der Institution des Regierungsstatthalters als Auftragsarbeit entstanden. Er beruht im Wesentlichen auf den beiden Lizentiatsarbeiten von Daniel Flückiger und Benjamin Steffen und beleuchtet Persönlichkeiten und Tätigkeit in drei Zeitfenstern: der Periode 1803–1831 (Mediation und Restauration), jener der ersten Hochblüte des Tourismus im Oberland und des damit verbundenen Eisenbahnbaus (1860–1914) und die jüngsten anderthalb Jahrzehnte.⁵ Diese letzte Phase ist punktuell durch Oral-History-Interviews – Gespräche mit Zeitzeugen – dokumentiert.

Erkenntnisleitend ist die Frage nach der regionalen und professionellen Herkunft sowie der sozialen Zugehörigkeit der Regierungsvertreter auf der Landschaft, ferner nach ihrem Pflichtenheft und ihrem Arbeitsalltag. Neben den biografischen Angaben, die in Form von Tabellen erfasst sind⁶, werden einige markante Persönlichkeiten näher vorgestellt. Von besonderer Bedeutung ist für die politisch bewegte Zeit zwischen der Helvetik und der Regeneration die Frage, inwieweit mit dem Wechsel des politischen Systems jeweils ein Elitewechsel verbunden war.

Der Soziologe Max Weber (1864–1920) beschrieb die Rationalisierung der Verwaltung als Element gesamtgesellschaftlicher Modernisierung. Sie führt zum «rationalen Staat».⁷ Dieser ist auf die spezialisierte Tätigkeit von Fachleuten angewiesen. Aufgaben und Mittel sind durch Gesetze oder Reglemente festgelegt, die oberen Funktionsstufen haben Weisungsrecht über die unteren. Konstitutiv sind ferner Schriftlichkeit der Amtsführung, Trennung von Betriebs- und Privatvermögen, vollberufliche Tätigkeit und eine Amtsführung nach generellen Regeln.⁸ Mit der Reform von 1803 kam Bern auf dem Weg zu einer modernen Verwaltung ein gutes Stück voran.

2. Politische Modernisierung: Von kleinen Königen zu Vollzugsbeamten

Die Uneinheitlichkeit der Verwaltung im Ancien Régime spiegelt sich nicht zuletzt in der Vielzahl von Bezeichnungen wie Landvogt, Schultheiss (Advoyer), Kastlan und Gubernator (Gouverneur), die für die Vorsteher der Landvogteien gebräuchlich waren. Ihre Rechte und Pflichten waren nicht in einer einheitlichen Verordnung geregelt. Den Charakter eines Pflichtenhefts wiesen dagegen die Eidesformeln im Sinne einer «Verfassung in actu»⁹ auf. Die Aufgaben wurden von der Obrigkeit bestimmt, aber bei ihrer Durchführung mussten die althergebrachten Rechte der Untertanen respektiert

werden. Die Zuständigkeiten basierten auf den von der Stadt Bern erworbenen Herrschaftsrechten und überschnitten sich oft.

Nicht das ganze Gebiet war in Landvogteien aufgeteilt. Die vier Landgerichte Konolfingen, Seftigen, Sternenbergr und Zollikofen unterstanden formell den vier Vennern, also direkt dem Kleinen Rat. Ihre Verwaltung oblag Freiweibeln aus der lokalen Bevölkerung. Ebenfalls einen Einheimischen als höchsten Beamten vor Ort hatte die Landschaft Oberhasli mit ihrem Landammann.¹⁰

In der helvetischen Verfassung von 1798 ist erstmals von «Regierungsstatthaltern» die Rede. Diese standen als Präfekten den Kantonen vor, die als reine Verwaltungseinheiten konzipiert waren und über keinerlei Autonomie verfügten. Die helvetischen Regierungsstatthalter waren für den Vollzug der Gesetze, die Aufsicht über die Verwaltung und die öffentliche Sicherheit zuständig.¹¹ Auf der Ebene der Bezirke entsprachen ihnen die Distriktstatthalter. Die Rechtssprechung oblag hier Distriktgerichten, womit sich die helvetische Verfassung an das Prinzip der Gewaltenteilung hielt.¹²

Die «Verordnung zur Einführung der untergeordneten Behörden des Cantons Bern» vom 20. Juni 1803 bezeichnete den Oberamtmann als «Stellvertreter der Regierung in seinem Amte», der für «die Vollziehung der allgemeinen Verordnungen, so wie der Befehle der Regierung» zuständig war. Als Nachfolger des Distriktstatthalters wachte er «über die öffentliche Ruhe, die Sicherheit und die gesetzliche Ordnung in seinem Bezirke sowie über die Amtsführung der ihm unterstehenden Beamten».¹³ Zusätzlich erhielten die Oberamt männer persönliche Exemplare handgeschriebener «Instruktionen», auf die sie ihren Amtseid ablegten. Diese Instruktionen entsprechen weitgehend den Artikeln 1 bis 5 und 28 des «Eyd der herren amtleüten» vom 1. Mai 1779. Neu wurde die Formulierung «Gnädige Herren und Obere» vermieden, die maximale Dauer unbewilligter Abwesenheit vom Amt wurde von 14 Tagen auf 8 verkürzt und «Rechtshändel» durch «Criminal-Prozeduren» ersetzt. Inhalte der Artikel 6 bis 27 von 1779 gelangten in eine zusätzliche Instruktion vom 30. Dezember 1803. Zwei Punkte stechen inhaltlich hervor: Anders als die Distriktstatthalter befassten sich erstens die Oberamt männer wie die Landvögte mit der Verwaltung, Einziehung und Abrechnung obrigkeitlicher Abgaben in ihrem Bezirk. Zweitens führten die Oberamt männer den Vorsitz des Amtsgerichts, womit die 1798 eingeführte Gewaltenteilung auf Bezirksebene aufgehoben war. In vielen Fällen nahm also ein Oberamtmann alleine Anzeigen entgegen, führte die Untersuchung durch, fällte und vollzog das Urteil. Vermögende konnten gegen die Urteile appellieren. In einem untersuchten Fall hob das Appellationsgericht ein Urteil des Oberamtmanns Karl Ludwig Stettler (1773–1858) auf. Ludwig Stephan Emanuel Bondeli (1769–1828), Ober-

amtman von Trachselwald, zählte die Finanzverwaltung und Rechtssprechung zu seinen zeitraubendsten Aufgaben.¹⁴

Ausserdem hatten die Oberamtmänner neue Gemeindereglemente zur Armenversorgung zu genehmigen und veranlassten die Revision geltender Reglemente. Die Mittlerposition der Regierungsstatthalter hatten bereits die Oberamtmänner inne, wie Abbildung 1 zeigt. Sie stellt die Vernetzung des Oberamts Trachselwald mit verschiedensten Behörden anhand dessen Korrespondenz dar.

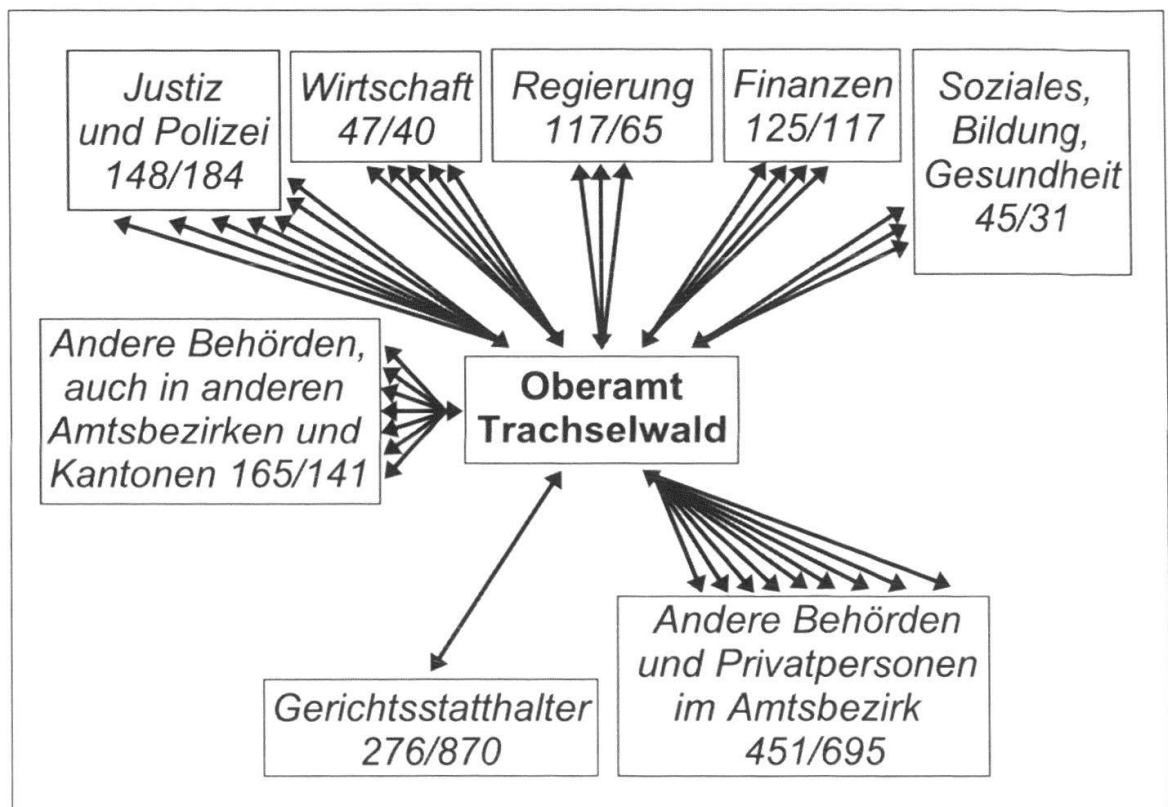


Abb. 1 Korrespondenz des Oberamts Trachselwald vom 1. Oktober 1808 bis 1. Juli 1809. Jeder Pfeil entspricht einer der Kategorien, in die Oberamtman Ludwig Stephan Emanuel Bondeli (1769–1828) die Behörden einteilte, mit denen er korrespondierte. Die erste Zahl in den Kästen bezeichnet den Umfang der eingehenden, die zweite die ausgehende Korrespondenz mit diesen Bereichen.

Ein vielfältiges Pflichtenheft

Die Vereinigung von exekutiver und judikativer Gewalt in einer Person ist mit den Grundprinzipien des Liberalismus unvereinbar. Deshalb pochten die Liberalen auf den Abbau der Machtfülle der «kleinen Könige» und «Landvögte», wie sie die Oberamtmänner nannten. Entsprechend teilte die Regenerationsverfassung vom 6. Juli 1831 die Aufgaben des Oberamtmanns auf den Präsidenten des Amtsgerichts und den Regierungsstatthalter auf. Noch im gleichen Jahr folgte ein Ausführungsgesetz mitsamt Instruktionen,

die ebenfalls publiziert wurden. 1833 richtete der Kanton eigenständige Schaffnereien ein. Unter der Leitung eines kantonalen Oberschaffners bezogen Amtsschaffner in jedem Bezirk direkte und indirekte Staatseinkünfte, lieferten sie dem Finanzdepartement ab und bestritten auch Staatsausgaben aus diesen Mitteln. Die Regierungsstatthalter waren nicht mehr direkt für die Durchführung und Leitung dieser Arbeiten zuständig, hatten aber Aufsichtspflichten.

Nicht zu übersehen sind daneben die Kontinuitätslinien von der Restauration zur Regeneration: Die Regierungsstatthalter führten die meisten Funktionen der Oberamtswesen weiter. Sie hatten unter der Leitung des Regierungsrats «die Vollziehung der Gesetze und Verordnungen, die Verwaltung und die Polizei in dem Amtsbezirke» zu besorgen, wozu die Aufsicht über die Fremden gehörte. Sie mussten die Beamten ihres Amtsbezirks einsetzen und vereidigen, Anzeigen entgegennehmen, Untersuchungen über Verbrechen durchführen, Urteile vollziehen und die Aufsicht über das kommunale Armen- und Vormundchaftswesen ausüben. So kontrollierten die Regierungsstatthalter Waisenrechnungen und unterstützten die Präsidenten der Amtsgerichte bei der Bevormundung Erwachsener. Schliesslich hatten sie Streitigkeiten zwischen den Gemeinden oder Gemeinden und Privaten zu schlichten.¹⁵

Unübersehbar waren schon die Aufsichtspflichten der Oberamtswesen gewesen. Der schreibfreudige Ludwig Stephan Emanuel Bondeli hatte dazu in seinem Amtsbericht von 1809 die vollständigste Übersicht geliefert. In 26 Unterkapiteln beschrieb er neben seinen eigentlichen Untergebenen Pfarrer, Lehrer, Gemeinderäte, Jagdaufseher, Kontrolleure aus dem Brandschutz-, Verkehrs- oder Lebensmittelbereich, Grenzposten an der Grenze zu Luzern und Polizisten. Als nicht unter seiner Leitung stehend, aber trotzdem von ihm beaufsichtigt bezeichnet er Zunftvorgesetzte, Viehinspektoren, Konkursbeamte, Ärzte und Hebammen, militärische Beamte sowie Rechtsanwälte.¹⁶

Die Überwachung der Amtsführung sämtlicher Geistlicher, Schullehrer und weltlicher Beamten ihres Amtsbezirks blieb nach 1831 Aufgabe der Regierungsstatthalter. Zu ihren Pflichten gehörten im Weiteren die Abschlüsse von Gemeinde-, Armen- und Vormundschaftsrechnungen sowie die Genehmigung der Gemeindereglemente. Auch im Gewerbeswesen musste der Regierungsstatthalter etliches bewilligen und kontrollieren: Ihm unterlagen beispielsweise die Kontrollen über Gewerbescheine, Fabriken, Ausweise für Geschäftsreisende und über Berufe wie Bäcker, Hebamme, Trödler, Bergführer oder Kutscher. Überdies erteilte der Regierungsstatthalter Jagd- und Fischereipatente, stellte Passempfehlungen aus und beaufsichtigte Fremde und Landstreicher.¹⁷ Für Anliegen aus der Bevölkerung an die Regierung war der Regierungsstatthalter aber nicht mehr die einzige

Anlaufstelle. Die Legalisierung der Unterschriften auf Petitionen durfte auch durch Grossräte, Gerichtspräsidenten oder Notare vorgenommen werden. Vor 1831 war ausser für Klagen gegen den Oberamtmann nur der Weg über diesen erlaubt gewesen.¹⁸

Vielfältig sind die Aufgaben der Regierungsstatthalter bis heute geblieben. Der Vortrag des Regierungsrats vom 2. November 2005 an den Grossen Rat über die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung nennt als wichtigste Aufgaben der heutigen Regierungsstatthalter die Aufsicht und erstinstanzliche Verwaltungsjustiz gegenüber den Gemeinden, die Koordination bei Katastrophen, die Aufsicht im Vormundschaftsbereich, Baubewilligungen und Baupolizei sowie die Ombudsfunktion. Diese Aufzählung lässt aber viel aus.¹⁹ «Wir ziehen fast tagtäglich oder stündlich einen anderen Hut an», schildert Martin Sommer seinen beruflichen Alltag.²⁰ Die Amtsinhaber kennen keinen typischen Tagesablauf. Immer wieder verlangen aktuelle Ereignisse schnelles Handeln und drängen andere Pendenzen in den Hintergrund, so beispielsweise im Vormundschafts- und Fürsorgewesen oder im Bereich des fürsorglichen Freiheitsentzugs. Bei Katastrophen sind die Regierungsstatthalter zuständig für die Koordination des Katastrophenmanagements in ihrem Bezirk. Sie sind erste Anlaufstelle für die Führungsstäbe der Gemeinden. Vorgängig sind sie mitverantwortlich für die Ausbildung und Vorbereitung der kommunalen Einsatzformationen. Schliesslich helfen sie als Türöffner bei der Lösung von Problemen mit, die sie nicht direkt betreffen, indem sie Rat Suchende mit den zuständigen Verwaltungsämtern in Kontakt bringen.

Kommunikation mit der Regierung

Aufsicht und Kontrolle zählten bei Max Weber zu den Merkmalen einer rationalen Verwaltung und eine formalisierte Erfolgskontrolle generell zu den wichtigsten Rationalitätskriterien. Ein Berichtswesen als Kontroll- und Rückmeldesystem ist auch für ein Controlling im heutigen Sinn von zentraler Bedeutung.²¹ Es lässt sich die Frage stellen, ob die Amtsberichte der Oberamt männer eine solche Rückmeldefunktion erfüllten.

Die Einführung der Amtsberichte 1803 war in erster Linie politisch motiviert und knüpfte an die Lageberichte der helvetischen Distriktstatthalter an. Mit der Beruhigung der politischen Lage vernachlässigte eine Mehrheit der Oberamt männer die Amtsberichte, so dass diese von 1803 bis 1831 immer lückenhafter und kürzer wurden. Am 30. August 1819 legte der Geheime Rat den Oberamt männern ein ausführliches Fragenschema vor. Er verlangte eine umfassende Schilderung des jeweiligen Bezirks mit Vorschlägen für eine Verbesserung der ökonomischen und sozialen Lage, wie es die Ökonomische Gesellschaft 1760 angeregt hatte.²² Diese Berichte hätten die

Oberamtswänner jährlich auf den 30. Juni einreichen sollen. Aus den 26 Bezirken (ohne Bern) sind im Staatsarchiv aber nur zwei ausführliche aus den Jahren 1824 und 1826 abgelegt. Die anderen «Amtsberichte» in den Zuschriften der Amtsbezirke enthalten bloss Wahlvorschläge für die Beamten.

Manche Oberamtswänner nutzten die Amtsberichte als Gelegenheit, auf elementare Missstände in der Verwaltung hinzuweisen: So waren die Repräsentanten zwar zuständig für die Kontrolle von Massen und Gewichten; doch wurden ihnen die dazu benötigten Muttermasse und -gewichte nicht zur Verfügung gestellt. In einzelnen Oberämtern fehlte gar eine Kopie der Verordnungen, die die Oberamtswänner hätten vollziehen sollen. So monierte Ludwig Franz von Graffenried (1766–1810) von Konolfingen 1804 das Fehlen von ganzen Mandatenbuchern.²³

Die Verrechnung von Gebühren war unklar geregelt. Verschiedene Oberamtswänner bezogen die gleichen Gebühren zu verschiedenen Ansätzen. In Trachselwald benutzten während Ludwig Stephan Emanuel Bondelis Amtszeit sogar der Oberamtswann und sein Amtsschreiber unterschiedliche Tarife. Im Weiteren kämpften viele Oberamtswänner lange ergebnislos für eine Besserstellung der Gerichtsstatthalter. Die Besoldung dieser kommunalen Beamten stand in keinem Verhältnis mehr zum Aufwand, so dass es immer schwieriger wurde, geeignete Kandidaten zu rekrutieren. Erst 1820 konnte aber der Oberamtswann Karl Zeerleder (1780–1857) mit einem selber ausgearbeiteten Entwurf im Grossen Rat ein Gesetz initiieren, das die Besoldung der Gerichtsstatthalter erhöhete.²⁴

Die Amtsschreibereien sollten sich nach den Vorstellungen der Obrigkeit vollständig aus Gebühren finanzieren. Dabei standen sie jedoch mit privaten Amtsnotaren in Konkurrenz. Im Gegensatz zu diesen mussten sie jedoch dem Oberamtswann kostenlos ein Sekretariat zur Verfügung stellen. Einige Amtsschreiber gaben vor, dafür nicht über die nötigen finanziellen und personellen Mittel zu verfügen. Dadurch fiel die Arbeit auf den betroffenen Oberamtswann zurück. In den bevölkerungsreichen Amtsbezirken Konolfingen und Trachselwald stellten die Oberamtswänner Rudolf Emanuel Effinger (1771–1847) und Ludwig Stephan Emanuel Bondeli sogar Privatsekretare an, deren Besoldung sie gemeinsam mit dem Amtsschreiber bezahlten.

Fehlende oder ungenaue Rechtsgrundlagen vergrösserten den Handlungsspielraum der Oberamtswänner. In den jurassischen Amtsbezirken sollten sie beim Fehlen von landesüblichen Gebräuchen und Verträgen zwischen den Parteien «nach der natürlichen Billigkeit d.h.: nach dem allgemeinen Gesetz, jedem das Seine zu lassen und das Seine zu geben» urteilen. Die Oberamtswänner gingen mit dieser Situation unterschiedlich um. Albrecht Friedrich May (1773–1853), Oberamtswann von Courtelary, sah darin eine Herausforderung, die Verhältnisse zu verbessern und eine für die Zukunft



Abb. 2 Karl Zeerleder (1780–1857) – der Experte ohne Schulbildung
Oberamtmann von Aarwangen 1819 bis 1824 (Aquarell um 1850)

Der 1780 als Sohn eines Bankiers geborene Karl Zeerleder besuchte nie eine öffentliche Schule, sondern erhielt seine Bildung von Hauslehrern und später in einem waadtländischen Pfarrhaus. Mit 16 Jahren begann er ein Volontariat auf einer Kanzlei. Bei der Verteidigung Berns gegen die Franzosen beaufsichtigte er den Transport von Kriegsmaterial in das Oberland. Während der Helvetik war er als Sekretär des Justizministeriums tätig. Nach 1803 wurde er Mitglied des Justizrats und kam 1814 in den Grossen Rat.

Zeerleder war von 1819 bis 1824 Oberamtmann von Aarwangen. In dieser Zeit verfasste er nicht nur einen Gesetzesentwurf für eine Gehaltserhöhung der Gerichtsstatthalter, sondern auch ein Gutachten über die Entschädigung der Herrschaftsherren für ihre verloren gegangenen Rechte. Ungeachtet ihrer politischen Einstellung arbeitete er mit fähigen Persönlichkeiten aus dem Amtsbezirk zusammen, wie sich anlässlich der Gründung der Amtersparniskasse zeigte. In einer Rede an seine Unterstellten vom 22. Juni 1818 nannte er sich «bernerischer Beamter unter bernerischen Beamten».²⁵ Von 1824 bis 1830 war er Mitglied des Kleinen Rats. 1831 verfasste Zeerleder den Staatsverwaltungsbericht des Kantons Bern über die Zeit von 1814 bis 1830.²⁶

Zeerleder gehörte zu den Gründern der Schweizerischen geschichtsforschenden Gesellschaft, die er 1831 bis 1840 präsidierte. Die Wahl in den Grossen Rat lehnte er 1831 wie viele andere Patrizier ab, wurde aber Berner Stadtpräsident. Zudem soll er anders als Effinger weiter Kontakte zu der Ersparniskasse seines ehemaligen Amtsbezirks unterhalten haben.²⁷

zweckmässige Ordnung aufzubauen. Andere Oberamt männer litten darunter. Der bereits mehrfach erwähnte Bondeli klagte schon neun Monate nach dem Antritt seines Amtes, er wäre von der Arbeitslast und einsamen Stellung des Oberamtmanns von Trachselwald abgeschreckt worden, hätte er sie im Voraus gekannt.²⁸

Heute arbeiten auf den Regierungsstatthalterämtern Sachbearbeitende, deren Aufgaben nach einer internen Geschäftsordnung klar geregelt sind.

Sie bereiten Routinegeschäfte vor und legen sie erst am Schluss dem Regierungsstatthalter zur Erledigung vor.²⁹ Auch die Möglichkeiten für Rückmeldungen an den Regierungsrat haben sich geändert. Geblieben sind die Amtsberichte. 1897 beschloss der Regierungsrat ihre Abschaffung, 1939 führte er sie wieder ein.³⁰ Darüber hinaus erwähnen sowohl Yvonne Kehrli-Zopfi als auch Martin Sommer die Wichtigkeit direkter, informeller Kontakte zu bestimmten Regierungsmitgliedern. Beide äussern sich ausserdem zufrieden über ein weiteres Instrument: Für die Koordination unter den Regierungsstatthaltern und für die gegenseitige Kommunikation mit dem Regierungsrat finden heute Versammlungen der Regierungsstatthalter statt. An diesen mindestens einmal, in der Regel vier bis sechs Mal jährlich abgehaltenen Treffen besteht die Möglichkeit für Rückmeldungen und Abstimmungen unter den Regierungsstatthaltern. So kann eine einheitliche Praxis bei der Gewährung von Überstunden oder dem Mass der Lärmemissionen bei Festen gewährleistet werden. Koordinationsbedarf besteht beispielsweise auch bei neuen Vorschriften für Baubewilligungen oder dem Vorgehen bei Gemeindekontrollen. Geleitet werden die Versammlungen von der Geschäftsleitung der Regierungsstatthalter, die auch die Traktanden bestimmt. Die Geschäftsleitung setzt sich zusammen aus Vertretern der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und der Regierungsstatthalter. Sie organisiert auch Weiterbildungsveranstaltungen.³¹

Gerade im Bereich der Weiterbildung und Einführung in das Amt hat der Kanton Bern aus der Sicht von Kehrli-Zopfi und Sommer in den letzten Jahren Fortschritte gemacht. Beide wurden zu Beginn ihrer Amtszeit ins kalte Wasser geworfen und mussten sich selber organisieren, um sich vor dem Amtsantritt auf eigene Kosten einzuarbeiten. Sommer beispielsweise verbrachte einige Wochen seiner Freizeit auf den Regierungsstatthalterämtern Aarwangen und Bern, wo ihn seine künftigen Kollegen begleiteten. Die offizielle Amtseinführung beschränkte sich auf den Eid und die Einsetzung. Inzwischen ist die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion für die Einführung und Weiterbildung verantwortlich, und neue Regierungsstatthalter absolvieren vor dem Amtsantritt ein Praktikum.³²

Von der Ernennung zur Volkswahl

Im Ancien Régime erhob das Patriziat einen ausschliesslichen Anspruch auf die Verwaltung der Landvogteien. Das komplizierte Wahlverfahren zielte auf einen Ausgleich zwischen den regierenden Familien ab. Grosser und Kleiner Rat bestimmten aus ihren eigenen Reihen die Landvögte.³⁵

Die Helvetische Verfassung vom 12. April 1798 entstand unter französischen Einflüssen und nahm die «*préfets*» der französischen Verfassung von 1800 vorweg. Kandidaten mussten nicht mehr Mitglied eines Rats sein;



Abb. 3 Albrecht Friedrich May (1773–1853) – der loyale Staatsdiener
Oberamtmann von Courtelary 1816 bis 1823 (Bild um 1840)

Albrecht Friedrich May von Schadau wurde 1773 als Sohn von Friedrich May geboren, der 1782–1788 Landvogt von Signau war. Albrecht besuchte das Politische Institut in Bern und absolvierte ein Volontariat in der Berner Staatsverwaltung. Starken Einfluss auf seine politische Haltung übten drei Studiensemester von 1796 bis 1797 in Jena aus. Als Anhänger des deutschen Philosophen Johann Gottlieb Fichte stand er fortan dem alten Bern kritisch gegenüber und befürwortete Reformen. Die Revolution von 1798 und die Helvetische Republik enttäuschten aber seine Hoffnungen. Als Artillerieoffizier nahm er ebenfalls an den Kämpfen gegen die Franzosen teil, bei denen einer seiner Brüder umkam.³³

Trotz seiner Abneigung gegen die Helvetik arbeitete May als Beamter für die Helvetische Republik. Er hatte verschiedene Stellen inne, bis er 1802 den vorläufigen Höhepunkt seiner Laufbahn erreichte. Als Generalkommissär des Kantons Waadt war er zuständig für die Niederschlagung des Bourla-Papey-Aufstandes. Von diesem Amt trat er im August 1802 zurück, weil die helvetische Regierung die Hinrichtung von vier Anführern der Unruhen verhinderte. Schon im September ernannte sie ihn zum sonderbevollmächtigten Regierungsstatthalter des Kantons Zürich. Der konservative Aufstand beendete aber schon bald Mays Amtszeit.

Nach einer längeren Italienreise liess sich May in Bern zum Advokaten ausbilden. 1804 wurde er Prokurator, 1806 Fürsprecher. Bereits 1804 ernannte ihn die neue Kantonsregierung zum Oberlehenskommissär. Diesen fachlich anspruchsvollen, aber politisch unproblematischen Posten behielt er bis 1815. Er trat 1810 der Helvetischen Gesellschaft bei und präsierte sie 1813. Ausserdem war er Mitglied der Helvetisch-militärischen Gesellschaft, der Ökonomischen Gesellschaft Bern sowie der Schweizerischen gemeinnützigen und der Schweizerischen geschichtsforschenden Gesellschaft.

In den Grossen Rat gelangte May erst 1814, wurde aber schon im folgenden Jahr zum Oberamtmann von Courtelary gewählt. Eine Pendeluhr, die er als Abschiedsgeschenk der Gemeinden des Amtsbezirks erhielt, weist zusammen mit dem beigelegten Schreiben auf Mays Beliebtheit hin. Während seiner Amtszeit von 1816 bis 1823 wehrte er sich gegen den Hang der Regierung zu Sonderbehandlungen und Ausnahmeregelungen und forderte sie zu berechenbarem, zuverlässigem Handeln auf. Die Gerechtigkeit als höchste

Pflicht eines Beamten fordere die Gleichbehandlung aller. Mays Loyalität galt nicht Parteien oder sozialen Gruppen, sondern dem Staat. Er blieb deshalb über den Umsturz von 1831 hinaus auf seinem 1827 angetretenen Posten als Staatsschreiber. Diese Stelle gab er 1837 auf, blieb aber Grossrat bis 1846.³⁴

sie wurden durch den vorgesetzten Beamten ernannt. Das helvetische Direktorium bestimmte die Regierungsstatthalter (Kanton), diese ernannten die Distriktstatthalter (Bezirke) und die Distriktstatthalter die Agenten (Gemeinden).³⁶ Die Ernennung von oben nach unten ist Bestandteil der straffen Hierarchie, die eine idealtypische Bürokratie nach Weber kennzeichnet.³⁷

Die Ordnung von 1803 behielt das helvetische Verfahren bei. Der Kleine Rat als Regierung ernannte die ihm direkt unterstellten Oberamtswänner (Bezirke) und diese die Gerichtsstatthalter (Gemeinden). Die Kandidaten mussten dem Grossen Rat nicht angehören. Die Restauration nach dem Sturz Napoleons stellte 1815 die Zustände des Ancien Régime wieder her: Der Kleine Rat und die Sechzehner, ein Ausschuss des Grossen Rates, wählten die Oberamtswänner auf Vorschlag des Kleinen und des Grossen Rates aus dem Kreis der Grossräte.³⁸

Die liberale Verfassung von 1831 sah ein Wahlverfahren vor, das sich an die seit 1798 bestehende Tradition anlehnte. Der Regierungsrat, ergänzt durch die aus dem Ancien Régime übernommene Institution der Sechzehner, ernannte die Regierungsstatthalter aus allen Aktivbürgern des Kantons. Eine grössere Gruppe von ländlichen Verfassungsräten drang mit ihrer Forderung nach einem Vorschlagsrecht des jeweiligen Bezirks nicht durch. Die Gegner einer Beteiligung der Amtsbezirke wandten ein, so gewählte Vollziehungsbeamte seien zu oft «widersetzlich» gegen die Regierung. Die Diskussion wiederholte sich, als die Wahl der Amtsgerichtspräsidenten thematisiert wurde. Nur ein Vorschlagsrecht der Amtsbezirke könne verhindern, dass bestimmte Gruppen sich diese Stellen sicherten, wurde argumentiert. Mit der radikalen Verfassung von 1846 setzte sich diese Ansicht durch.

Nur vereinzelt erhob sich 1831 und 1846 die Forderung nach einer direkten Volkswahl der Regierungsstatthalter. Ihre Verfechter argumentierten mit der Gegenüberstellung von «Landvögten» und «Volksbeamten». Seit der Teilrevision der Kantonsverfassung 1893 werden die Regierungsstatthalter durch die Bevölkerung der Amtsbezirke gewählt.³⁹ Für das Selbstverständnis heutiger Regierungsstatthalter ist die Volkswahl wichtig, da sie ihnen eine grössere Legitimität bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben verleiht. Regierungsrat und Grosser Rat teilen diese Sicht. Die Volkswahl ist deshalb in der laufenden Reform unbestritten.⁴⁰

Die Volkswahl ist eine weitere Abweichung von Max Webers idealtypischer Bürokratie. Theoretisch mit diesem demokratischen Element verknüpft ist bei ihm ein anderes Merkmal: die Voraussetzung prinzipiell

gleicher Qualifikation aller Wahlfähigen.⁴¹ Die Meinungen über die Frage gehen heute auseinander. Offen ist namentlich, ob die Tätigkeit als Regierungsstatthalter eine juristische Ausbildung voraussetzen sollte. «Da scheiden sich die Geister», antwortet Yvonne Kehrli-Zopfi im Interview auf diese Frage. Juristische Kenntnisse seien nötig, könnten aber auch bei Spezialisten abgeholt werden. Martin Sommer betrachtet dagegen juristische Grundkenntnisse als notwendig für die Glaubwürdigkeit der Person oder Institution. Sie müssten jedoch nicht unbedingt ein juristisches Studium voraussetzen. Im breiten Tätigkeitsfeld der Regierungsstatthalter erfordern viele Aufgaben juristische, aber eben auch andere Kenntnisse. Berufserfahrung im Verwaltungsbereich mit allfälligen Zusatzausbildungen ist für ihn deshalb ein durchaus gangbarer Weg zum Regierungsstatthalter. Ein bestimmter Bildungsweg ist bis heute nicht vorgeschrieben. Nach dem 1998 ausgearbeiteten Leitbild der Regierungsstatthalter achten die Nichtjuristen jedoch auf die juristische Weiterbildung.⁴²

Seit 1831 waren die Regierungsstatthalter verpflichtet, am Bezirkshauptort zu wohnen. Der Regierungsrat konnte ihnen allerdings erlauben, sich in einer anderen Gemeinde des Bezirks niederzulassen. Der Passus der Wohnsitzpflicht war in der jüngsten Vergangenheit Gegenstand einer juristischen Kontroverse, als sich der Obersimmentaler Regierungsstatthalter Erwin Walker (geboren 1953) um das gleiche Amt im Bezirk Saanen bewarb. Er hätte diese Doppelfunktion bewältigen können, weil es sich um zwei Teilzeitanstellungen handelte. Obwohl er im Vorfeld der Wahl betont hatte, er werde nicht umziehen, erhielt Walker am 26. November 2000 vom Stimmvolk den Zuschlag – und zwar mit mehr als doppelt so vielen Stimmen wie sein Gegner, der Berner Fürsprecher Rudolf Hausherr (1286 zu 623 Stimmen). Darauf beschritt Verlierer Hausherr den Rechtsweg und legte Wahlbeschwerde ein, weil Walker die gesetzlich verankerte Wohnsitzpflicht nicht erfüllte. Der Grosse Rat wies die Beschwerde am 2. April 2001 mit 136 zu 3 Stimmen ab. Hausherr gab aber nicht auf und reichte beim Bundesgericht eine staatsrechtliche Beschwerde ein, die am 12. September 2001 mit der Begründung gutgeheissen wurde, die Wohnsitzpflicht sei klar geregelt, eine echte Gesetzeslücke bestehe nicht. Der «Fall» Walkers war indes Auslöser für eine Gesetzesrevision. Werde «eine Regierungsstatthalterin oder ein Regierungsstatthalter in mehreren Amtsbezirken in dieses Amt gewählt, wohnt sie oder er in einem der betreffenden Amtsbezirke», heisst es im Gesetz über die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, seitdem der entsprechende Artikel am 20. November 2002 revidiert worden ist.⁴³

Managerlöhne für Beamte

Im alten Bern wurde ein Teil der Staatseinkünfte über die Landvogteien an das Patriziat umverteilt. Felix Müller schätzt den Anteil aus Landvogteien am gesamten Einkommen des Patriziats auf etwa ein Viertel. Die Einnahmen eines Landvogts setzten sich zusammen aus der Nutzung grundherrlicher Rechte, freier Wohnung, einem geringen Barlohn und vor allem direkten Einkünften aus staatlichen Landgütern. Nicht unterschätzt werden sollten die Einnahmen aus dem Gerichtswesen.⁴⁴

Die Helvetische Republik versuchte, Feudallasten wie Bodenzinsen und Zehnten durch ein rationales System direkter und indirekter Steuern zu ersetzen. Aus allgemeinen Steuern wurden die Angestellten fix besoldet. An die Stelle von Naturalien trat Geld. Die Finanznöte der Republik führten allerdings dazu, dass viele Gehälter nie voll ausbezahlt wurden und die Beamten auf zusätzliche Einkommensquellen angewiesen waren. Eine Besonderheit der Geldlöhne war ihre Bindung an die Getreidepreise, was eine Art «Teuerungsausgleich» sicherstellte.⁴⁵

Nach 1803 bezogen die Oberamt männer beachtliche fixe Gehälter. Nur die beiden Schultheissen und der Seckelmeister an der Spitze des bernischen Staates erhielten ähnlich viel. Selbst die übrigen Mitglieder des Kleinen Rates verdienten deutlich weniger. Daneben bezogen die Oberamt männer aber noch verschiedene andere Einkünfte. Für den Einzug obrigkeitlicher Abgaben wie Bodenzinsen und Zehnten erhielten die Oberamt männer eine Provision von drei Prozent. Das stellt eine vereinfachte Fortführung von Ansprüchen der Landvögte dar. Erst 1833 trennten die Liberalen die unmittelbare Verwaltung der Feudalabgaben von den Regierungsstatthalterämtern und übergaben sie fix besoldeten Schaffnern. Ebenfalls wie die Landvögte bezogen die Oberamt männer eine unübersehbare Menge von Gebühren und Bussen. Die so genannten Emolumente oder Sporteln enthielten Einkünfte der alten Gerichtsherrschaften. Im Emolumententarif von 1813 erstreckte sich der Teil über die Oberamt männer auf über 60 Seiten. Nach einer Zusammenstellung von 1824 beliefen sich die Einnahmen von Armand Eduard von Ernst (1782–1856) als Oberamt mann von Schwarzenburg aus Emolumenten und der Schaffnerei auf durchschnittlich 1185 Franken pro Jahr. Zusätzlich hatten die Oberamt männer Anspruch auf Holz und genügend Land, um darauf zwei Pferde und Kühe zu halten. An Stelle von Naturalien konnte auch eine Entschädigung von 1000 Franken pro Jahr ausgerichtet werden. Ausserdem stand den Oberamt männern mit ihrem Amtssitz eine unentgeltliche Wohnung zur Verfügung.

Die Aussagekraft von Frankenbeträgen aus dem 19. Jahrhundert ist heute ohne weitere Erläuterung gering. Eine Schätzung ihres aktuellen Werts kann anhand der Entwicklung von Lohnreihen gewonnen werden. Verwen-

Amtsbezirk	1820	1832	1875	1906
Aarberg	362 000	165 000	156 000	139 000
Aarwangen	362 000	248 000	195 000	153 000
Bern	258 000	310 000	243 000	191 000
Biel	–	165 000	195 000	167 000
Büren	362 000	165 000	117 000	125 000
Burgdorf	362 000	248 000	214 000	167 000
Courtelary	517 000	207 000	195 000	153 000
Delémont	620 000	207 000	156 000	139 000
Erlach	362 000	165 000	117 000	118 000
Franches-Montagnes	517 000	165 000	117 000	125 000
Fraubrunnen	362 000	165 000	136 000	125 000
Frutigen	362 000	165 000	117 000	125 000
Interlaken	362 000	248 000	195 000	167 000
Konolfingen	362 000	248 000	175 000	139 000
Laufen	–	–	117 000	118 000
Laupen	362 000	165 000	117 000	118 000
Moutier	517 000	165 000	156 000	139 000
La Neuveville	–	–	117 000	118 000
Nidau	362 000	207 000	136 000	139 000
Niedersimmental	362 000	165 000	117 000	125 000
Oberhasli	207 000	124 000	117 000	118 000
Obersimmental	362 000	165 000	117 000	118 000
Porrentruy	620 000	248 000	214 000	167 000
Saanen	207 000	124 000	117 000	118 000
Schwarzenburg	362 000	165 000	136 000	118 000
Seftigen	362 000	207 000	156 000	139 000
Signau	362 000	207 000	175 000	139 000
Thun	362 000	248 000	214 000	167 000
Trachselwald	362 000	207 000	175 000	139 000
Wangen	362 000	207 000	156 000	139 000

Tabelle 1 Löhne von Berner Regierungsstatthaltern umgerechnet auf das Jahr 2000.
 Quellen: 1820: StAB, A II 1097: Ratsmanual 51, 16.3.1820, 433–435. 1832: Gesetze, Dekrete und Verordnungen der Republik Bern, 1831, 127–130. 1875–1906: Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern, 1875, 42–45; 1906, 50–51. – Für die Umrechnung wurden Maurerlöhne verwendet aus Schuppli (wie Anm. 46). Der Amtsbezirk Biel besteht erst seit 1831, Laufen und La Neuveville seit 1846.

det man die Angaben von Schuppli⁴⁶, so kommt man für die fixen Besoldungen der Oberamt männer 1820 auf 200 000 bis 600 000 heutige Franken. In Tabelle 1 wurde ausser bei den jurassischen Bezirken ein Betrag von 1000 damaligen Franken hinzugezählt. Diese Höhe dürften die variablen Einkommen im Durchschnitt mindestens erreicht haben. Armand Eduard von Ernst verwaltete mit Schwarzenburg mit durchschnittlich 1185 Franken Einkommen aus Schaffnerei und Emolumenten pro Jahr eines der kleineren und ärmeren Oberämter. Als einziges hatte es sowohl 1804 als auch 1830 keinen zusätzlichen Amtsnotar neben dem Amtsschreiber. Für generell höhere variable Einnahmen spricht auch die Differenz von 1500 bis 2500

damaligen Franken der fixen Besoldung zwischen dem alten Kantonsteil und den jurassischen Amtsbezirken. Dort war das bernische Recht nur teilweise eingeführt und staatliche Domänen und Feudalabgaben seit 1792 verkauft oder beseitigt worden. Das hohe Einkommen von mindestens 380 000 Franken heutiger Währung für 24 der 27 Oberamtswänner vermittelt eine anschauliche Vorstellung von ihrem Status.

Missbräuchliche Verrechnungen von Sporteln zur persönlichen Bereicherung wurden im Vorfeld des Umsturzes von 1831 heftig kritisiert. Die Verfassung von 1831 untersagte den Regierungsstatthaltern den Bezug von Sporteln ausdrücklich. Die Amtsschreiber dagegen hatten ihr Einkommen weiterhin aus Gebühren zu bestreiten.

Ein haushälterischer Umgang mit knappen Mitteln hatte im Kanton Bern vom Ancien Régime her Tradition.⁴⁷ Kantonale Sparmassnahmen betrafen auch die Oberamtswänner. Als Reaktion auf die Aufstellung von Truppen 1813–1815 und die Teuerungskrise von 1816/17 kürzte der Grosse Rat am 20. März 1820 den auf Getreidepreisen basierenden Teuerungsausgleich der Amtleute massiv. Bezog Armand Eduard von Ernst vom 1. April 1818 bis 1. April 1819 ein fixes Gehalt von 4507 Franken, waren es in den übrigen fünf Amtsjahren nur die vorgesehenen 3000. Am 16. und 17. März 1820 hatte der Rat beschlossen, die Jahresgehälter der 1820 und später gewählten Oberamtswänner um rund 500 Franken zu kürzen. Diese Massnahme war die Alternative zur Verringerung der Anzahl Amtsbezirke von 27 auf 18, die mit Blick auf Einsparungen im Gespräch war.

Mit der gleichzeitigen Verlängerung der Amtsdauer von sechs auf neun Jahre sparte der Kanton nicht mehr, hob aber das Einkommen der Oberamtswänner über die ganze Amtsdauer an. Dieses Gesamteinkommen über sechs Jahre rechnete auch von Ernst in seiner Tabelle aus. Die oberamtlichen Einkommen wurden weiterhin als Beteiligung an den Staatseinkünften betrachtet. Sie deckten nicht nur den Lebensunterhalt während einer bestimmten Zeitspanne, sondern erlaubten die Äufnung von Vermögen und eine lebenslange standesgemässe Lebensführung.⁴⁸ Die Höhe der oberamtlichen Einkommen in den verschiedenen Amtsbezirken sollte möglichst ausgeglichen sein. Vor 1820 erhielten sogar die Oberamtswänner grösserer Amtsbezirke wie Konolfingen oder Seftigen ein niedrigeres fixes Gehalt als diejenigen kleinerer wie Büren, Erlach, Laupen oder Nidau. Rudolf Emanuel Effinger beklagte sich während seiner Amtszeit in Konolfingen ausdauernd über seine 400 Franken tiefere fixe Besoldung, erwähnte aber die Höhe der variablen Einkünfte nicht.⁴⁹ 1820 verdienten nur der Amtsstatthalter in Bern und die Oberamtswänner von Oberhasli und Saanen mit ihrem niedrigeren Status deutlich weniger. Im Gegensatz zu den Oberamtswännern bezahlte man die ihnen unterstellten Gerichtsstatthalter seit 1820 nach der Grösse der Gemeinden, also nach voraussichtlichem Arbeitsaufwand.⁵⁰

1831 fielen nicht nur die Sporteln weg. Die Besoldungen wurden je nach Bezirk in unterschiedlichem Ausmass ebenfalls gekürzt. Tabelle 1 zeigt die 1832 teils massiv tieferen Besoldungen gegenüber 1820. Die unterschiedliche Entlöhnung weist darauf hin, dass der Arbeitsaufwand nicht überall gleich war. Die Regierungsstatthalter grösserer Bezirke erhielten ein höheres, diejenigen kleinerer ein tieferes Gehalt.

Es ist anzunehmen, dass die Regierungsstatthalter kleinerer Ämter bereits damals Teilzeitpensen versahen. Für einzelne lassen sich zusätzliche, nebenamtliche Verdienstquellen nachweisen. Zumindest im Berner Oberland waren die gleichen Amtsbezirke betroffen, in denen seit 1997 offiziell Teilzeit-Regierungsstatthalter angestellt sind. Auch die am schlechtesten bezahlten Regierungsstatthalter von 1832 verdienten allerdings immer noch mehr als doppelt so viel wie zu ihrer Zeit ein Maurer.⁵¹

In den nächsten 170 Jahren sanken die realen Einkommen der Regierungsstatthalter längerfristig weiter ab. Tabelle 1 zeigt, wie sich die Gehälter der Regierungsstatthalter langsam ihrem heutigen Niveau annäherten. Gegenüber dem massiven Einschnitt von 1831 nehmen sich diese realen Einsparungen zum Teil allerdings recht bescheiden aus. 2005 hätte ein Regierungsstatthalter nach Gehaltsklasse und Gehaltsaufstieg bei einem Vollzeitpensum brutto maximal 161 637 Franken verdienen können. Diese Zahl schliesst an die höchsten Gehälter von 1906 an, was für die Robustheit der Schätzung spricht. Zusammenlegungen der Amtsbezirke als Sparmassnahmen wurden übrigens nach 1820 schon 1831 wieder gefordert. Eine Ein-sendung an den Verfassungsrat peilte eine Zahl von fünf an. Trotzdem entstanden mit Biel (1831), Laufen und La Neuveville (1846) vorerst weitere Bezirke.⁵²

Interessenvertreter des Amtsbezirks?

Schon die Oberamt-männer vertraten Anliegen ihrer Bezirke gegenüber der Regierung. Ihre Argumentationen in den Amtsberichten und Ämter-zuschriften weisen aber darauf hin, dass sie dabei das Interesse der Obrigkeit im Auge hatten. Nach den Umstürzen von 1798 und 1803 versuchte diese, die Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen. In ihren Verlautbarungen betonte sie die Bedeutung der Staatsverwaltung, die den Bürger anders als die Staatsverfassung unmittelbar betreffe und darum wichtiger sei. Die Oberamt-männer sollten durch ihre Amtsführung die Beliebtheit der bestehenden Ordnung fördern. In der Tat waren Oberamt-männer wie Niklaus Samuel Rudolf Gatschet (1765–1840), Rudolf Emanuel Effinger, Johann Rudolf Wurstemberger (1770–1839) oder Karl Zeerleder anscheinend ausserordentlich beliebt.⁵³ Eigentliche Vertreter der Amtsbezirke waren die Amtsstatthalter, die den Oberamt-mann bei kurzfristigen Ausfällen ver-



Abb. 4 Rudolf Emanuel Effinger von Wildegg (1771–1847) – der konservative Haudegen
Oberamtmann von Konolfingen 1808 bis 1813 und von Wangen 1823 bis 1831 (Gemälde um 1800)

1771 geboren, verliess Rudolf Emanuel Effinger früh das väterliche Schloss Wildegg im Aargau. Nach einem Aufenthalt im Pensionat Rahn in Aarau besuchte er die Pfeffelsche Kriegsschule in Colmar und die Karlsakademie in Stuttgart, die alle als fortschrittliche Erziehungsanstalten galten. 1789 trat er in die holländische Schweizergarde ein. 1793 nahm er als unbezahlter Volontär an einem preussischen Feldzug im Elsass teil. Seine Begeisterung für die fremden Dienste war so gross, dass sein Vater ihn nicht zur Rückkehr in die Schweiz bewegen konnte.

1798 nahm Effinger als Adjutant des Berner Generals Karl Ludwig von Erlach an der Verteidigung Berns teil. Seine 1841 für die Weitergabe innerhalb der Familie angefertigten Aufzeichnungen über dieses Kriegserlebnis reihen sich ein in die Erinnerungen anderer Patrizier. Ebenso zufällige wie lebensgefährliche Verdächtigungen durch die gewalttätigen Untertanen gipfelten in der Ermordung mehrerer Offiziere. Ein Attentat auf den später in Wichtrach ermordeten Generalmajor von Erlach konnte Effinger vor der Schlacht im Grauholz verhindern. Das Revolutionserlebnis blieb ein lebenslanger Bezugspunkt seiner politischen Einstellungen. Während der Helvetik zog er sich auf seine Landgüter zurück, beteiligte sich aber auf konservativer Seite am Stecklikrieg von 1802.

1814 war Effinger selber Oberbefehlshaber der Berner Truppen bei der militärischen Niederschlagung von Unruhen im Oberland. 1831 drohte er den Liberalen mit kompromissloser Härte für den Fall, dass sie zu gewalttätigen Mitteln greifen sollten.⁵⁵ Nach dem Regierungswechsel 1831 gab der «Berner von ächtem Schrot und Korn» alle öffentlichen Ämter ab und zog sich auf Schloss Wildegg zurück.⁵⁶

Effinger war Oberamtmann von Konolfingen von 1808 bis 1813 und von Wangen von 1823 bis 1831. Trotz seines von Ludwig Lauterburg geschilderten autoritären und ungestümen Auftretens genoss er eine beachtliche Popularität, die sich gerade in Wangen in verschiedenen, lange überlieferten Anekdoten niedergeschlagen hat.⁵⁷ Während seiner Amtszeiten als Oberamtmann gründete er die ersten beiden Talkäsereien des Kantons Bern in Kiesen 1813 und Wangen 1822 sowie die Amtersparniskasse Wangen 1824, deren Präsident er bis 1831 blieb. Die Käsereien wurden zum Vorbild zahlreicher weiterer Gründungen. In den Grossen Rat gelangte Effinger 1803, in den Kleinen 1816.

traten und meistens im Amtsgericht sassen. Sie mussten Bürger oder Grundeigentümer des Bezirks sein. Ihr Amt zeigt Ähnlichkeiten mit dem von Amtsuntervögten, Freiweibeln oder Landesvennern vor 1798. Bei längeren Ausfällen des Oberamtmanns stellte ihnen die Regierung einen zusätzlichen Stellvertreter zur Seite, der als Regierungsstatthalter bezeichnet wurde. In den Diskussionen um ein Vorschlagsrecht der Amtsbezirke für die Regierungsstatthalter 1831 verglich man diese mit den Amtsstatthaltern. Über das Amt des Amtsstatthalters und seine Inhaber ist aber wenig bekannt. Schwierig einzuschätzen ist der konkrete Umgang der Oberamt männer mit der Bevölkerung. 1831 kritisierten die Liberalen heftig das autoritäre, willkürliche Auftreten der «Landvögte». Gegen diese Aussagen sind aber Vorbehalte anzubringen.⁵⁴

Auch das Selbstverständnis der Regierungsstatthalter und ihr Verhältnis zur Bevölkerung im Wandel der Zeit konnte nicht genau erfasst werden. Die tendenziell langen Amtszeiten der Oberländer Statthalter vor 1914 und die vielen Nebenämter lassen freilich auf eine hohe Akzeptanz schliessen. Die Frage nach dem Auftreten der Regierungsstatthalter bleibt unbeantwortet. In den Interviews und Nachrufen besteht eine Tendenz, Regierungsstatthalter als vergleichsweise verständnisvolle, freundliche Personen früheren Amtsinhabern wie «hochfahrenden» Landvögten oder der Respektperson des «Herrn Statthalter» gegenüberzustellen.⁵⁸

Die heutigen Regierungsstatthalter Yvonne Kehrl-Zopfi und Martin Sommer identifizieren sich stark mit ihren Amtsbezirken. Beide sehen dabei einen Unterschied zwischen Stadt und Land. Der Anonymität städtischer Verwaltungen setzen sie ihre Vertrautheit mit Land und Leuten und ihre lokale Bekanntheit gegenüber. Kehrl-Zopfi wird aus ihrer Sicht weniger als Regierungsvertreterin denn als Regierungsstatthalterin des Hasli wahrgenommen. Anders als zu Personen aus der Zentralverwaltung habe die Bevölkerung zu ihr ein Vertrauensverhältnis und begegne ihr mit weniger Skepsis, stellt sie fest. Sommer sieht sich einem grösseren Erwartungsdruck von Bürgern und Gemeinden als von der Regierung ausgesetzt. Die Regierung suche eher das Gespräch, als bloss anzuordnen und zu diktieren. Bei ihm fällt die Bezeichnung der Bürger als «Kunden» und des Staats als «Partner» auf. Mindestens zum obrigkeitlichen Staatsverständnis der Oberamt männer steht dieser Sprachgebrauch in scharfem Kontrast.

Auf die Interessenvertretung angesprochen, betonen beide den unpolitischen Charakter ihres Amtes. Kehrl-Zopfi ist parteilos, der Sozialdemokrat Sommer verzichtete nach seiner Wahl auf alle politischen Ämter. Sommer lehnt die Vertretung von Einzelinteressen ab, sieht aber die Vertretung von Anliegen des gesamten Amtsbezirks als eine seiner Aufgaben. Als Beispiel nennt er die drohende Schliessung von Armeefunktionen in seinem Amtsbezirk und den damit verbundenen Verlust an Arbeitsplätzen.

Kehrli-Zopfi verweist darüber hinaus auf die Interessen des gesamten Kantons und meint, man dürfe das Oberhasli nicht isoliert sehen. Dabei sind die Regierungsstatthalter heute nur noch einer von vielen möglichen Kanälen, um der Regierung Anliegen zu unterbreiten. Verbände, Parteien, Medien und Grossräte sind oft wichtiger. Die Form der Einflussnahme kann sehr verschieden sein; sie reicht von Briefen und Telefonanrufen an bestimmte Personen und Amtsstellen über informelle Gespräche bei Treffen bis zu formelleren Kontakten wie dem Amtsbericht oder der Gesamtversammlung der Regierungsstatthalter.⁵⁹

Zusammenfassende Bemerkungen: 1831 als tiefster Einschnitt

Schritte in Richtung einer stärkeren Regelung und Verrechtlichung der Verwaltungstätigkeit wurden im gesamtschweizerischen Rahmen mit der Helvetik unternommen. Der Kanton Bern fiel dabei mit der Mediation hinter das 1798 Erreichte zurück. Erst mit der Regeneration wurde die Tendenz zur Bürokratisierung wieder aufgenommen. Die zunehmende Regelung der Bezirksverwaltung in einheitlichen Gesetzen, die selbständige Organisation der Schaffnereien und die Einführung der Gewaltentrennung entsprechen den Kriterien von Max Weber. Dabei dominiert der tiefe Einschnitt von 1831, mit dem die Amtsbezirke endgültig den Charakter von Landvogteien verloren. Am deutlichsten zeigt sich diese Tendenz bei den Gehältern, wo die Regierungsstatthalter gegenüber den Oberamt Männern deutliche Kürzungen hinzunehmen hatten.

Die Aufgaben der Regierungsstatthalter sind aber bis heute äusserst vielfältig geblieben, so dass von einer Ressort-Spezialisierung keine Rede sein kann. Die hohe Bedeutung der Volkswahl stellt eine weitere Abweichung vom bürokratischen Idealtypus dar. Weber sah darin keine demokratischen Elemente vor.

Die Amtsberichte wurden zwar zwischen 1803 und 1831 von den Oberamt Männern für Rückmeldungen benützt, blieben aber in den untersuchten Bereichen wirkungslos. Heute bestehen – beispielsweise mit der Geschäftsleitung der Regierungsstatthalter – weitere Instrumente, die eine funktionierende Kommunikation zwischen den Regierungsstatthaltern und der Regierung sicherstellen sollen.