Der Versuch der Helvetik 1798 bis 1803

Objekttyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Thurgauische Beiträge zur vaterländischen Geschichte**

Band (Jahr): **106-107 (1969)**

Heft 107

PDF erstellt am: **24.05.2024**

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

III. DER VERSUCH DER HELVETIK 1798 BIS 1803

Nie vermochten Revolutionen die Zustände völlig zu beseitigen, die sie aus der Welt schaffen wollten. Sie pflegten häufig nur deren Grundtendenzen zu verstärken. Auch das Ancien Régime hat mit der Revolution von 1798 keineswegs zu bestehen aufgehört; zahlreiche seiner Einrichtungen lebten weit ins 19. Jahrhundert fort. Man muß sich daher fragen, was denn eigentlich das Revolutionäre, das grundsätzlich Neue gewesen sei, und wird es in der Beseitigung des pluralistischen Staates finden, an dessen Stelle der moderne, monistische Staat trat. Die Vielfalt der Souveränitätsinhaber wich *dem* Souverän, als welcher das Volk nun erschien[1]. Alles andere – Zentralisation, Einheit und Rechtsgleichheit – war gleichsam nur Ausdruck dieser einen revolutionären Grundtatsache.

Sie hat die Gemeinden vor eine ganz neue Situation gestellt, und zwar in zweifacher Hinsicht. Einerseits sahen sie sich nun einem Staat gegenüber, der als souveräne Macht die Quelle aller Gesetze und alles Rechts zu sein vorgab. Andererseits beriefen sich alle Einwohner, weil sie den Souverän ausmachten, auf die gleichen Rechte. Diesen modernen Ideen von Souveränität und Rechtsgleichheit setzten die Gemeinden ihre mittelalterlichen Einrichtungen von Autonomie und Bürgerrecht entgegen. Diese Gegensatzpaare – Souveränität und Autonomie, Rechtsgleichheit und Bürgerrecht – bilden die Grundprobleme der Gemeinden im 19. Jahrhundert.

Beim ersten geht es um die Existenz der Gemeinden überhaupt. Wenn sie die Autonomie verlieren, sind sie keine Gemeinden mehr. Hier wird sich aber zeigen, daß die Gemeinden grundsätzlich Sieger geblieben sind. Die Autonomie, die Selbstbestimmung des kleinen Verbandes, erwies sich als stärker als die Souveränität, die Machtvollkommenheit des Staates. Es gelang gleichsam der Autonomie die Quadratur des Kreises, nämlich der Souveränität Schranken aufzuerlegen. Die Gemeinden existieren daher in ihrer ganzen Art, in Einteilung, Aufgaben und Behörden kaum verändert, im modernen Staat weiter. Sie setzen am deutlich-

1 Vergleiche auch H. Lei, Gerichtsherrenstand, S. 26.

sten mittelalterliches Leben fort. Die Gemeinden haben also – in der Schweiz wenigstens – die revolutionäre Verfassung, nicht diese die Gemeinden geprägt.

Beim zweiten Gegensatzpaar geht es nicht um die Existenz der Gemeinden, wohl aber um jene einer neuen politischen Idee, der Rechtsgleichheit. Hier wird sich zeigen, daß die Verfassung Siegerin geblieben ist: Das Einwohnerprinzip, nicht das Bürgerprinzip wird sich nach und nach durchsetzen. Zugleich werden wir aber sehen, daß die Gemeinden dieses Prinzip erst sinnvoll gemacht haben, indem sie durch die Erhebung der Einwohner zu Bürgern und die Gewährung von Rechten nicht nur Gleichheit, sondern wirklich die Gleichheit von Rechten geschaffen haben.

Die Helvetik erweist sich also – wenn sie das Land auch nur an der Oberfläche gestreift zu haben scheint – als eine bedeutsame Epoche der Schweizer Geschichte. Hier zeigt sich an, was an alten Einrichtungen weiterbestehen und was an Neuem Eingang finden wird. Für den Thurgau ist sie von spezieller Bedeutung, weil sie dem eben selbständig gewordenen Ort Verfassungen in reicher Auswahl vorlegte, die in einem Kanton, der eben daranging, sich neu und nach Ideen zu organisieren, die jenen der Helvetik teilweise nahe waren, von besonders nachhaltiger Wirkung sein mußten. Auch auf das thurgauische Gemeindewesen hat die Helvetik bleibend eingewirkt; nicht auf ihre innere Organisation – in der wir bis auf den heutigen Tag weitgehend die Formen des Ancien Régime wiederfinden – und weniger auf den Umfang ihrer Tätigkeit, wohl aber auf alles, was sich grundsätzlich geändert hat: auf die Stellung also der Gemeinden gegenüber dem Staat und gegenüber ihren Bürgern.

1. Die Gemeindegesetzgebung der Helvetik

Das Weiterleben der Gemeinden: 28. März 1798 bis 13. Februar 1799

Die erste helvetische Verfassung kannte die Gemeinden kaum[2]. Das «une et indivisible» ließ keine autonomen Körperschaften zu, sondern kannte nur Gebietsunterteilungen in Kantone, Distrikte und Gemeinden für Wahlen, Gerichtsbarkeit und Verwaltung, in Administrationsbezirke also ohne Rechtsgrenzen[3]. Die «Handhabung der öffentlichen Ruhe» (!) und die Vollziehung der Befehle besorgte in jedem Dorfe ein Agent, welcher vom Unterstatthalter des Distrikts ernannt wurde[4]. Für Wahlen wurden die Bürger in Urversammlungen zusammenberufen, zu denen Gemeinden und Dörfer, die nicht hundert Bürger zählten, verschmolzen

2 Verfassung vom 28. 3. 1798; Strickler I, S. 566ff.
3 Artikel 15.
4 Artikel 103 und 104.

wurden[5]. Stimmberechtigt waren alle seit fünf Jahren angesessenen helvetischen Aktivbürger.

Die Verfassung ließ die Frage offen, ob die Gemeinden in irgendeiner Form weiterbestehen oder ob bloße, von Agenten geführte Verwaltungsbezirke an ihre Stelle treten sollten. Es folgten denn auch sofort Anfragen von Gemeinden über die Bestellung neuer Behörden[6]. Bald zeigte sich auch, daß an eine Aufhebung der Gemeinden nicht gedacht wurde, und schon am 3. Juni legte das Direktorium einen Gesetzesentwurf über das Gemeindewesen vor[7]. Ihm zufolge hätten in jeder Gemeinde die Aktivbürger unter dem Vorsitz des Friedensrichters die Wahlen in die Verwaltungskammer der Gemeinde vornehmen und über Veränderungen des Gemeindeguts, über die Rechnungsablage, über Bauten und Fragen der bürgerlichen Nutzungen befinden sollen. Die Verwaltungskammer von – je nach Bürgerzahl – neun, fünfzehn oder fünfundzwanzig Mitgliedern sollte die Beschlüsse der Generalversammlung der Bürger ausführen, für den Unterhalt der Güter und die Rechnungsführung besorgt sein. Ihr räumte man auch die niedere Polizei, die Anstellung der Gemeindebediensteten, die Aushingabe von Pässen und die Führung der Zivilstandsregister sowie die Ausführung obrigkeitlicher Anordnungen ein. Der Agent sollte ihren Sitzungen beiwohnen.

War nun dieser Entwurf in einem Maße gemeindefreundlich, das sich nur aus der bisherigen Bedeutung der Gemeinden im Ancien Régime erklären läßt[8], so rief er dennoch einen Sturm der Entrüstung hervor, weil er die bürgerlichen Nutzungen nach dem Prinzip der Rechtsgleichheit auf alle helvetischen Aktivbürger einer Gemeinde – also auch auf die ehemaligen Fremden und Hintersässen – auszudehnen beabsichtigte[9]. Zahlreiche Gemeinden und Zünfte begannen nun eilig ihre Güter zu verteilen[10]. Dagegen schritt aber das Direktorium am 16. Juni mit einem Verbot ein[11]. Das allein genügte aber nicht, und das Direktorium mußte die beunruhigten Gemeinden zudem noch in einer Proklamation des ungestörten Besitzes ihrer Güter versichern[12].

Auch im Thurgau war es zu solchen Vorgängen gekommen[13]. Die Gemeinde Eschenz hatte am 13. Juni beschlossen, man wolle mit der Verteilung der Güter

5 Artikel 28 bis 32.
6 Beispiele bei Strickler II, S. 93ff.
7 Botschaft und Gesetzesentwurf des Direktoriums, Strickler II, S. 91ff.
8 Die Einleitung beruft sich mit der Bemerkung auf die alten Gemeinden, daß «... la basse police et les autres attributions des ci-devant conseils communaux ...» neuen Behörden anvertraut werden müßten.
9 Strickler II, S. 341ff.
10 Beispiele bei Strickler II, S. 346ff.. und H. Weber, Helvetik, S. 171ff.
11 Proklamation des Direktoriums betreffend Verbot der Teilung von Gemeindegütern, Strickler II, S. 224 ff.
12 Proklamation des Direktoriums betreffend Erhaltung der Gemeindegüter, Strickler II, S. 534ff.
13 Am 16. 6. berichtete der Regierungsstatthalter an das Direktorium, die Bürger von Frauenfeld «... und mehrerer Gemeinden im Kt. Thurgau haben theils würklich schon ihre Gemeinds Güter vertheilt, theils stehen sie im Begriffe solches zu thun». Helv., ZA Nr. 545.

noch zuwarten; «... wo aber daß die Noth da wer, so wöllet mir es vertheillen under einandern[14]». In Braunau, wo man nie Holz verteilt hatte, schlug man nun – nach dem späteren Bericht einiger Bürger – schnell einen Hau, weil man glaubte, «... daß alle Gemeind güther zu Staats güther gemacht werden ...», und die Bürger dachten, «... sie wollen noch nehmen was sie können[15]...». In der Hauptstadt hatte die Bürgerschaft schon am 4. Juni darüber deliberiert, ob man «... bei der Gefahr, daß das helvetische Direktorium die öffentlichen Fonds und Gemeind gütter als Nationalgut erklären mögte ...», diese nach dem Beispiel Zürichs verteilen wolle[16]. Am 9. Juni beschloß dann die Bürgerschaft die Verteilung der liegenden Güter unter «alle bürgerliche anwesende Mannspersonen, majore oder minore», und zwar zu gleichen Teilen. Die Witfrauen und ältesten Töchter sollten mit Geld entschädigt werden. Für den ferneren Unterhalt der Stadtgeschäfte wollte man einen Fonds zurückbehalten. Am 19. Juni wurde dann beschlossen, jeder Hausvater solle einen Teil, je zwei majorenne, über sechzehn Jahre alte Söhne und je drei minorenne zusammen aber auch einen Teil erhalten. Das ergab für sechsundneunzig Hausväter, einundsechzig majorenne und einundsiebzig minorenne Söhne $150\,^1/_4$ Teile; dazu kamen fünfunddreißig in Geld zu leistende Teile für die Weibspersonen. Gleichzeitig hatte auch die evangelische Bürgerschaft ein Projekt angenommen, das die Verteilung von 70000 fl Kirchengut in $270\,^5/_{12}$ Teile vorsah, wobei es jedem etwa 250 fl getroffen hätte. Vom Konstaffelgut, das gleichmäßig auf jeden Gesellschafter verteilt wurde, traf es pro Kopf 153 fl 18 x[17].

Unterdessen aber übten die Gemeinden im Thurgau wie andernorts ihre ehevorigen Funktionen weiterhin aus, ohne daß irgendein Gesetz ihre Existenz geregelt hätte. Dessenungeachtet begannen auch die gesetzgebenden Räte, den Gemeinden neue Aufgaben zu überweisen[18] oder sie auf die vorläufige Weiterführung alter Dienste zu verpflichten[19]. Kaum hatte also die Revolution begonnen, mußte man auf frühere Einrichtungen zurückgreifen, und es zeigte sich, daß man, um den Gang der Geschäfte aufrechterhalten zu können, froh sein mußte um schon bestehende Körperschaften, die in ihren Verrichtungen Übung und dazu die nötigen Fonds besaßen. Die Verfassung war damit eigentlich schon durchbrochen, und die Gemeinden wurden zu einer Institution des neuen Staates, bevor sie verfassungsmäßig überhaupt existierten.

14 BA Eschenz II.
15 Bericht vom 26. 2. 1828, StATG XV 408.
16 Bürgerbuch der Stadt Frauenfeld. Im StATG, ohne Bezeichnung (abgekürzt StATG Frauenfeld 1798).
17 StATG Frauenfeld 1798.
18 Zum Beispiel das Gesetz über das Auflagensystem vom 17. 10. 1798, Strickler III, S. 113ff; ferner auch das Gesetz betreffend Unterstützung der von dem Durchmarsch französischer Truppen bedrängten Gemeinden vom 16. 10. 1798, Strickler III, S. 87.
19 Zum Beispiel das Gesetz über die Bestätigung des den Gemeinden obliegenden Straßenunterhalts vom 26. 11. 1798, Strickler III, S. 643.

In den Gemeinden selbst begann allerdings das Bewußtsein von den vorgefallenen Veränderungen langsam eine gewisse Unsicherheit auszulösen. Namentlich stellte sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit der alten Gemeindebehörden. Viele Gemeinden entschlossen sich, dieselben durch sogenannte Munizipalitäten zu ersetzen. In Weinfelden wurde beispielsweise am 14. August ein zwölf Mann starker Munizipalitätsrat gewählt, und zwar weil dieser, wie man glaubte, «... zufolge der angenommenen Constitution ... in allen Ortschaften anstatt der alten Gemeinds Verwaltungen ...» die Geschäfte übernehmen sollte[20]. Die alten Vorgesetzten beließ man aber im Amt, und die Geschäfte wurden nun mehresteils von beiden Behörden gemeinsam geführt. Munizipalitäten finden wir auch in andern größeren Gemeinden, wie etwa in Bischofszell, Steckborn, Mannenbach und Tägerwilen. Sie setzten sich aber häufig einfach aus den alten Richtern und Vorstehern zusammen, wie etwa in Egelshofen, wo in der am 21. November gewählten Munizipalität der Altbürgermeister, der Gemeindepfleger und drei ehemalige Richter saßen[21]. In andern Gemeinden wiederum fanden überhaupt keine Neuwahlen statt, und man behielt einfach die ehevorigen Beamten bei. In dieser Zeit richteten sich daher alle Erlasse und Weisungen der Verwaltungskammer an «... die Munizipalitäten, oder in Ermangelung derselben an die einstweiligen Gemeinds Vorsteher[22]».

Unterdessen hatte sich die Gemeindegesetzgebung weiterhin verzögert, und zwar nicht zuletzt darum, weil, wie Secretan im Großen Rat einmal bemerkte, jedem nur seine Gemeinde vorschwebte, nach der er ganz Helvetien umzuwandeln wünschte[23]. Etwas Richtiges war zweifellos in dieser Aussage. Immer wieder wurden die alten Zustände zu Rate gezogen, und Schlumpf meinte sogar einmal vor der ersten Kammer: «Um dem Volke nicht gar zu viel vor die Augen zu machen, müssen wir das Alte so gut möglich beibehalten[24].» Bei der Vielfalt der alten Rechtsverhältnisse und bei der Spaltung der Kammern in Patrioten und Konservative, in Unitarier und Föderalisten war es nicht leicht, zu einem allgemeingültigen Gesetz zu kommen.

Ein am 13. August vorgelegter Entwurf mit hunderteinundachtzig Paragraphen wurde vom Senat zurückgewiesen[25]. Dennoch bemühte man sich, mit dem Gesetz voranzukommen. Im Oktober erklärte das Direktorium in einer Botschaft zur neuen Tagungsperiode, die Organisation der Gemeinden gehöre zum Dringlichsten. Man solle endlich «... die vom Wurm zernagten Gerüste der alten Ver-

20 BA Weinfelden B II 6; dazu auch 1. 12. 1798, ibidem.
21 BA Kreuzlingen, Abt. Egelshofen, I.
22 Umfrage über den Zustand der Gemeindegüter, StATG, 1458.
23 22. 1. 1798, Strickler III, S. 1142.
24 5. 11., Strickler III, S. 557.
25 Strickler III, S. 552.

fassung ...» beseitigen, «denn so lange die alten Municipalbeamten sich wie ehemals versammeln, Decrete geben und Verwaltungsmaßnahmen treffen können, wird es unmöglich sein, an die Existenz unserer neuen Regierung zu glauben[26]». Auch im Senat sah man es nicht gerne, daß vielenorts noch «... von den ehemaligen Obrigkeiten ernannte Beamtete (die vielleicht nicht allzu wohl mit der diesmaligen Verfassung sympathisiren) ...» wirkten[27].

Am 2. November wurde ein neuer Entwurf vorgelegt. Welche Bedeutung man den Gemeinden für die Durchsetzung der neuen Ideen beimaß, zeigt vor allem eine Bemerkung Kuhns, der vor dem Großen Rat sagte: «Die Munizipalitäten sind die ersten Elemente unserer gesellschaftlichen Vereinigung. Es wird von dem Grade der Zweckmäßigkeit ihrer Anordnung abhängen, ob die Grundsätze der Freiheit und Gleichheit ihren Gang ruhig werden fortsetzen, ob unsere Mitbürger zu der republikanischen Verfassung gebildet werden können oder nicht[28].»

Dieses neue Projekt sah nur noch zwei Artikel vor, die – wie die Senatskommission ausführte – «... bloß zwei abstracte Hauptsätze als Grundlage eines daraus zu entwickelnden Municipalsystems ...» darstellten[29]. Diese beiden Artikel erschienen schließlich am 13. November als Gesetz über die provisorische Organisation der Gemeinden[30]. Einleitend wurde erklärt, daß die gesetzgebenden Räte sowohl dem Gleichheitsprinzip als auch dem Eigentumsrecht an den Gemeindegütern hatten Rechnung tragen müssen. Da eine Ausscheidung der Güter bei den gegenwärtigen Verhältnissen unmöglich war, erwies sich eine doppelte Verwaltung in den Gemeinden als unumgänglich. Das Gesetz besagte aber weiter nur, daß in jeder Gemeinde die Generalversammlung der Aktivbürger eine Munizipalität zur Besorgung der Administrationspolizei zu ernennen hatte, während die Anteilhaber am Gemeindegut eine Verwaltungskammer zur Unterhaltung ihrer Güter bestellen sollten.

Dieses Gesetz brachte damit erstmals jene Doppelspurigkeit von Einwohner- und Bürgergemeinden zum Ausdruck, die ihre Wurzel einerseits in der Befestigung der alten Gemeinden nach dem Bürgerprinzip, andererseits in der Idee der Gleichberechtigung hatte und die in der Folge die meisten Kantone noch bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts hinein beschäftigen sollte.

Vorerst aber trug das Gesetz nur dazu bei, weitere Verwirrung zu stiften; denn jene Gemeinden, die noch keine Munizipalität gewählt hatten, glaubten das nun nachholen zu müssen, was aber alsbald durch eine Intervention des Ministers des

26 4. 10. 1798, Strickler III, S. 71.
27 13. 11., Strickler III, S. 560.
28 2. 11., Strickler III, S. 552/53.
29 13. 11., Strickler III, S. 559.
30 Gesetz über die provisorische Organisation der Gemeinden (Municipalitäten und Gemeindgutsverwaltungen), 13. 11. 1798, Strickler III, 536ff.

Innern untersagt wurde[31]. Als sich die Gemeinden aber weiterhin nach Gutdünken versammelten, wurde ihnen auch das untersagt und die Abhaltung der Versammlungen von einer Erlaubnis des Unterstatthalters abhängig gemacht. Der Agent hatte den Versammlungen jeweils beizuwohnen[32].

Die Gemeindegesetze vom 13. und 15. Februar 1799

Aus den langen Beratungen und Debatten gingen schließlich die beiden Gesetze über die Gemeindebürgerrechte[33] und über die Gemeindeverwaltung[34] hervor. Sie stellen die ersten – und zugleich letzten – eidgenössischen Gemeindegesetze dar und haben daher auf die künftige Entwicklung des Gemeindewesens in der Schweiz zweifellos einen großen Einfluß ausgeübt.

Die Absicht, die der Gesetzgeber verfolgte, geht deutlich aus der einleitenden Begründung hervor. Hier wurde gesagt, es sei bei der Umänderung eines Föderativsystems in ein System der Einheit wichtig, «... die Hauptgrundlage, worauf die alte Verfassung beruhte, aus dem Wege zu räumen[35]». Als solche galt die Verschiedenheit des Rechts, wie sie durch das Gemeindebürgerrecht in materieller und politischer Hinsicht geschaffen worden war. An den materiellen Vorrechten wurde freilich nicht gerüttelt, da man die Eigentumsrechte respektierte. Das Gemeindebürgerrecht durfte aber in Zukunft keine politischen Rechte, sondern nur noch materielle Nutzungen verschaffen. Sein Erwerb mußte überdies jedem helvetischen Aktivbürger in jeder Gemeinde offenstehen. Für die Gemeindeorganisation bedeutete dieser Grundsatz, daß die auf dem Einwohnerprinzip beruhende Gemeinde alle politischen Befugnisse auszuüben hatte, während der Gemeinde der Nutzungsberechtigten nur mehr die Güterverwaltung zustand. Die Behörde der ersten war die Munizipalität; sie hatte die niedere Polizei, die Einquartierung von Truppen, die Ausstellung von Zeugnissen, die Führung der Zivilstandsregister, das Fertigungs- und Vormundschaftswesen und die Ausführung obrigkeitlicher Befehle zu besorgen. Die Behörde der Nutzungsgemeinde war die Gemeindekammer. Sie besorgte die Verwaltung der Güter und die Unterhaltung ihrer Gebäude und legte darüber Rechnung ab. Sie war auch für die Unterstützung armer Bürger verantwortlich.

Verschiedentlich ist nun schon bemerkt worden, daß diese Gesetze eigentlich

31 Minister Rengger machte den Regierungsstatthalter aufmerksam, daß das Gesetz über die Munizipalitäten noch in Bearbeitung sei und voreilige Wahlen zu verhindern seien. 4. 1. 1799, StATG, 1121.

32 Erlaß des Direktoriums betreffend die Abhaltung von Gemeindsversammlungen, vom 17. 11. 1798, Strickler III, S. 578/79.

33 Gesetz über Gemeindsbürgerrechte, Erhaltung der Gemeindegüter, bezügliche Eigentums- und Nutzungsrechte, Einkauf und Niederlassungsfreiheit, vom 13. 2. 1799, Strickler III, S. 1133ff.

34 Abschluß des Gesetzes über die Municipalitäten und Gemeindsverwaltungen, vom 15. 2. 1799, Strickler III, S. 1158ff.

35 v. Strickler III, S. 1133.

gegen die Verfassung zustande gekommen waren[36]. Usteri selbst sagte einmal im Senat: «Unsere Municipalitäten sind eine Einrichtung, die sich in der Constitution nicht findet ...»; man müsse sie als eine Vervollständigung derselben betrachten[37]. Friedrich von Wyß hat darauf hingewiesen, daß man eben gerade hier die vorhandenen Verhältnisse in besonderem Maße respektieren mußte und daher entschieden vom französischen Vorbild abzuweichen genötigt wurde[38].

Aber diese Gesetze haben nicht nur die Fortführung der alten Freiheiten und Rechte unter den neuen Verhältnissen ermöglicht[39], sie haben die neuen Verhältnisse auch durchsetzen geholfen und die neuen Ideen aufgenommen. Korporative Libertät und moderne Rechtsgleichheit waren nicht unvereinbar; sie trafen sich hier in den Gemeinden[40]. Hans Weber bezeichnet daher – in seiner ausgezeichneten Arbeit über die zürcherischen Gemeinden während der Helvetik[41] – diese Gesetze zu Recht als Brücke von der alten zur neuen Freiheit.

Die neuen Behörden sollten innert acht bis vierzehn Tagen nach Erscheinen des Gesetzes gewählt werden und ihr Amt antreten[42]. Später wurde die Wahl auf die Woche zwischen dem 31. März und dem 7. April festgelegt[43]. In diesen Tagen haben denn auch die meisten thurgauischen Gemeinden ihre erste gesetzliche Munizipalität gewählt[44]. In einigen Gemeinden aber zogen sich die Wahlen und Einteilungsvorgänge bis in den Mai hinein fort[45], und in den Distrikten entlang dem See, von Arbon bis Dießenhofen, wurde man damit überhaupt nicht fertig. Denn mittlerweile waren am 20. Mai die Alliierten wieder in den Thurgau einmarschiert. An eine Einrichtung der Munizipalitäten dachte nun niemand mehr. Im Gegenteil: Schon gewählte Munizipalitäten wurden in manchen Gemeinden abgesetzt, und an ihre Stelle traten wieder die alten Gemeindebehörden[46]. In Frauenfeld wurde der Munizipalität von den kaiserlichen Truppen gar befohlen, «... das Wort Municipalität in Magistrat umzuschreiben[47]». Die Weinfelder blieben

36 L. v. Muralt, Alte und neue Freiheit, S. 156; E. W. Kunz, Selbstverwaltung, S. 128.
37 20. 1. 1799, Strickler III, S. 1190.
38 F. v. Wyß, Landgemeinden, S. 136.
39 L. v. Muralt, S. 157.
40 L. v. Muralt, S. 157ff.
41 Hans Weber, Die zürcherischen Landgemeinden in der Helvetik, 1798 bis 1803, Diss. phil. Zürich 1967, Manuskript, S. 91.
42 Artikel 168 vom 15. 2. 1799.
43 Vollziehungs-Verordnung betreffend die Durchführung des Municipalitätsgesetzes, vom 13. 3. 1799, Strickler III, S. 1339.
44 Zum Beispiel Bußnang am 3. 4., Engelswilen am 4. 4., Andwil am 5. 4., Berg und Weinfelden am 6. 4. StATG, 8072.
45 Zum Beispiel Donzhausen am 23. 4., Birwinken am 30. 4., Lipperswilen am 4. 5. Im Distrikt Gottlieben waren die Gemeinden am 17. 5. erst teilweise organisiert. StATG, 1135.
46 Am 22. 7. beschloß die Bürgerschaft von Frauenfeld, «... auf Samstag, den 25. Juli das hiesige Stadt-Regiment widerum auf den alt-gewohnlichen Fuß, mit Erwehlung Schultheiß, Klein- und großem Rath und Stadtgericht zu besezen ...». StATG Frauenfeld 1798. Ähnlich in Arbon am 10. Juli, Strickler V, S. 209. Vergleiche darüber auch die Proklamation des Statthalters der Interims-Regierung vom 31. 7., bei Strickler IV, S. 1087.
47 8. 6. 1799, BA Frauenfeld III.

auch diesmal ihrem frühern Prinzip treu und ließen sich nicht zu weit auf die Äste hinaus, indem sie einfach Munizipalität und Gemeindekammer gemeinsam für das Wohl der Gemeinde sorgen ließen. Es war ihnen zwar bewußt, «... daß nach jeziger Interims Verfassung keine Munizipalität existieren solle ...», doch wurde bei der «... dermahligen Lage der Dinge ... nicht rathsam befunden, so gerade zu wieder den alten Rath einzusezen ...». Sie beschlossen daher, «... die Munizipalität und Gemeindskammer under dem Titel Gemeindrath zusammen zu sezen[48]». Als sich dann im Oktober die Alliierten wieder über den Rhein zurückzogen, wurden die schon gewählten Munizipalitäten und Gemeindskammern überall bestätigt[49], und wo sie noch nicht organisiert worden waren, wurde das nun nachgeholt. Diese Geschäfte dauerten noch bis Ende des Jahres 1799. So war die Revolution schon mehr als anderthalb Jahre alt, als die neue Gemeindeorganisation endlich im ganzen Kanton eingeführt war.

Von späteren Entwürfen zu eidgenössischen Gemeindegesetzen soll hier nur noch jener angeführt werden, der dem gesetzgebenden Rat von seiner Kommission Ende Mai 1801 vorgelegt wurde[50]. In ihm zeigt sich ein noch stärkeres Zurückweichen der Revolution vor den alten Institutionen als in den Gemeindegesetzen vom Februar 1799, so daß sie Johannes Strickler als «... Ergebnis der gemachten Erfahrungen und rückwärtsstrebender Wünsche ...» bezeichnen konnte[51]. Dieselbe Erscheinung, die de Tocqueville in Frankreich festgestellt hatte, ist also auch hier zu verfolgen: daß nämlich viele Einrichtungen des Ancien Régime zu Beginn der Revolution plötzlich zu verschwinden scheinen, einige Jahre später aber wieder da sind wie eh und je[52].

Die drei Verfassungsentwürfe des Landesausschusses vom September 1802

Auch die ersten thurgauischen Versuche einer Neugestaltung des Gemeindewesens fielen in die Zeit der Helvetik. Vom Landesausschuß, der im Spätjahr 1802

48 BA Weinfelden, 26. 9. 1799, B II 8.

49 Bericht des Regierungskommissärs Tobler an das Direktorium vom 4. 10. 1799, Strickler V, S. 211; ferner Beschluß über die Restauration der durch die Kriegswirren beseitigten verfassungsmäßigen Behörden, vom 26. 12. 1799, Strickler V, S. 462.

50 Die Gemeinderatsbezirke zur Besorgung der Ortspolizei und zur Verwaltung der Ortsgemeindegüter bauten sich über den Dorfgemeinden auf, sofern diese vierhundert Einwohner zählten. Der fünf Mitglieder zählende Gemeinderat, dessen Präsident zugleich Agent der vollziehenden Gewalt war, wurde von der Generalversammlung der Ortsbürger gewählt. Zu ihr hatten auch helvetische Bürger, die über Grundeigentum im Wert von 2000 Franken verfügten, Zutritt. Der Generalversammlung standen viel weitergehende Befugnisse zu, als sie das Gemeindegesetz von 1799 einräumte; sie hatte nicht nur die Wahl und Besoldungsbestimmung der Gemeinderäte vorzunehmen, sondern sie entschied auch über Steuern, über Käufe und Verkäufe von Liegenschaften, über neue Anlagen, über die Rechnungsablage sowie über alle andern Gegenstände, die ihr der Gemeinderat vorlegte. Die Ortsbürgergüter hätten ausgeschieden werden sollen. Dem Gesetzesentwurf lagen Vorschläge bei für Dekrete betreffend die Erhebung von Gemeindesteuern, über die Beiträge der Ansassen, über die Ausscheidung der Bürgergüter, über die Verpflegung der Armen, über die Verwaltung der Gemeindegüter usw. Strickler VI, S. 946ff.

51 Strickler VI, S. 938; Weber, S. 98.

52 A. de Tocqueville, L'Ancien Régime, S. VI.

beauftragt wurde, eine kantonale Verfassung zu schaffen, liegen drei Entwürfe vor[53], die zwar Entwürfe geblieben sind, die aber als Dokumente damaliger thurgauischer Denkart über das Gemeindewesen interessant sind. Im ersten Entwurf[54] waren Gemeindebezirke mit mindestens fünf- bis sechshundert Aktivbürgern geplant. Die früheren Gerichts- und Gemeindebanne sollten deren Grenzen bilden, auch dann, wenn zur Erzielung der nötigen Bürgerzahl mehrere Gerichte verschmolzen werden mußten. Innerhalb dieser großen Gemeindebezirke sollten die alten, einfachen Gemeinden für die Verwaltung ihres Eigentums und die Besorgung ihrer Gemeindeangelegenheiten weiterbestehen. Jede von ihnen entsandte einen Vertreter in das Gericht des Gemeindebezirks, dem die Fertigungen, die Gant- und Fallimentssachen und das Vormundschaftswesen zustanden. Es sollte auch als Zivilgericht erster Instanz dienen, das in Streitigkeiten bis zu 40 fl inappellabel und bei Polizeivergehen bis auf 30 fl Buße oder zehntägigen Zivilarrest zu urteilen hatte. Es war auch als Flurgericht gedacht, das alle diesbezüglichen Streitfälle in erster und letzter Instanz beurteilte. Der Ammann dieses Gerichts sollte mit dem Schreiber auch Testamente abnehmen und den Rechtstrieb ausüben. Endlich war dieses Gericht als Aufsichts- und Vollziehungsinstanz im Dienste der oberen Behörden gedacht.

Der zweite Entwurf[55] sah Bezirksgemeinden mit je tausend Aktivbürgern vor, an deren Spitze ein Gemeindehauptmann und zwölf Bezirksgemeinderäte standen. Ihre Aufgaben entsprachen im großen und ganzen jenen der Bezirksgemeinde im ersten Entwurf. Neben diese Behörde traten in den Kirchgemeinden sogenannte Kirchgemeinderäte zur Besorgung der Kirchen-, Pfrund-, Steuer- und Armengüter. Sie sollten sich aber auch mit den Schulanstalten, den Nachtwachen, mit Feuerschutz und Wasserversorgung und mit den örtlichen Märkten, namentlich aber auch mit der niedern Polizei befassen. Endlich sollten in den einfachen Gemeinden Privatgemeinderäte zur Verwaltung der Güter bestehen.

Am ausführlichsten behandelte das Gemeindewesen der dritte Entwurf. Auch er unterschied zwischen einfachen und Bezirksgemeinden. An der Spitze der einfachen Gemeinden – der ehemaligen Dorfgemeinden – stand ein Vorsteher, doch wählten die Bürger auch Verwalter und Förster zur Pflege der Gemeindegüter. Daneben waren ihnen auch die Armenbesorgung, die Ortspolizei, der Unterhalt von Steg und Weg, von Brunnen- und Löschanstalten sowie die Geschäfte der bäuerlichen Wirtschaft überlassen. In den Bezirksgemeinden, die mindestens vierhundert Aktivbürger umfassen sollten, wurde ein fünf bis sieben

53 StATG, 1711.
54 Entwurf ohne Landsgemeinde.
55 Entwurf mit Landsgemeinde.

Mitglieder zählender Gemeinderat mit der Führung der Geschäfte betraut. Seine Kompetenzen gingen etwas weiter als jene der helvetischen Munizipalitäten und schlossen namentlich wieder gerichtliche Befugnisse ein. Zwei Drittel der Mitglieder und der Präsident sollten Gemeindebürger sein. Zu den Wahlen waren alle Gemeindebürger sowie jene Einwohner zugelassen, die über Grundeigentum im Wert von 1000 Franken verfügten und seit zwei Jahren in der Gemeinde wohnhaft waren. Die Aufsicht über die Gemeinden übte der Distriktstatthalter aus.

Untersucht man diese drei Verfassungsentwürfe auf ihre Hauptprobleme, so zeigt es sich, daß offenbar die Besorgung jener Geschäfte, die früher von den niederen Gerichten geführt worden waren, am meisten Mühe machte. Diese Aufgaben wurden nach dem Beispiel der Helvetik neuen Gemeindeverbänden übertragen. In Anlehnung an das Ancien Régime sollten diese aber auch mit richterlichen Befugnissen ausgestattet werden. Man suchte daher diese Verbände auch größer als die helvetischen Munizipalgemeinden zu gestalten. Mit dem Dualismus von Munizipalitätsgemeinde und einfacher Gemeinde hatte man aber von der Helvetik auch den Dualismus von Einwohner- und Bürgergemeinde übernommen. Billigte man den Einwohnern die Mitsprache in den Bezirksgemeinden – allerdings mit zensusartigen Einschränkungen – zu, so waren in den Dorfgemeinden nur die Gemeindebürger stimmberechtigt. Charakteristisch ist nun auch, daß den Dorfgemeinden wieder mehr Kompetenzen eingeräumt wurden. Sowohl im ersten als im dritten Entwurf sind sie nicht mehr bloße Privatgemeinden zur Verwaltung ihrer Güter, sondern sie regeln praktisch wieder alle Gemeindeangelegenheiten selbst. Nur der zweite Entwurf brachte das Unbehagen über die manchenorts sehr kleinen Gemeinden zum Ausdruck, indem er ihre Aufgaben den umfassenderen Kirchgemeinden zuschob.

So zeigen sich in diesen drei Entwürfen eigentlich schon alle Hauptprobleme, die die thurgauische Gemeindegesetzgebung in den nächsten hundert Jahren und noch darüber hinaus beschäftigen sollten: der Dualismus von Bürgern und Einwohnern, das Problem der Kleinheit vieler Gemeinden und die Verteilung der ehemals den Gerichten zugestandenen Aufgaben auf die Gemeinden und auf neue Gemeindeverbände. Kam der erste Entwurf noch mit deren zwei aus, so führten die beiden andern je drei an. Die Lösung, die dann allerdings im Laufe des 19. Jahrhunderts gefunden wurde, ist mit ihrer Vierteilung in Orts- und Munizipalgemeinden, in Kreise und Bezirke noch komplizierter.

2. *Der Aufbau der Gemeinden*

Die Einteilung der Gemeinden

Die erste helvetische Verfassung führte zwar die Gemeinden als unterste Stufe der Gebietseinteilung an[56], aber dieses lückenhafte und unregelmäßige Netz konnte ihrer Absicht nach gleichmäßiger Verwaltung niemals genügen. Daher hat sie denn auch ein neues, lückenloses und territorial geschlossenes System von Gemeinden zu schaffen begonnen. Die in der Verfassung erwähnten Urversammlungen bildeten dessen Grundlage. Dörfer und Flecken, die nicht hundert Aktivbürger zählten, sowie Höfe, die in keinem Gemeindebann lagen, hatten sich für bestimmte Wahlgeschäfte zu vereinigen. Im Thurgau mit seinen zahlreichen kleinen Gemeinden waren solche Vereinigungen in nicht wenigen Fällen erforderlich, so daß die über zweihundertdreißig Gemeinden bei der Erwählung der Wahlmänner im April 1798 nur dreiundneunzig Urversammlungen bildeten[57]. Diese Zahl stieg bis Ende Oktober noch auf hundertneunzehn[58]. Für die Bildung der Urversammlungen waren vor allem die lokalen Verhältnisse, aber zweifellos auch Zusammengehörigkeit und Gemeinschaft in einem alten Gericht oder in einem Kirchverband maßgebend gewesen. So bildeten beispielsweise die Urversammlung Hefenhofen die früher diesem Gericht angehörenden Weiler Moos, Auenhofen, Tonhub, Hatswil, Brüschwil und Hefenhofen, während Hamisfeld, das einst zum Gericht Uttwil gehört hatte, aus Gründen der Lokalität ebenfalls in die Urversammlung Hefenhofen kam[59]. Die Urversammlung Steckborn, zu der auch Glarisegg, Tägermoos, Götschenhäusli, Salen-Reutenen, Heidenhaus, Höfli nebst anderen gehörten, umfaßte ziemlich genau die paritätische Kirchgemeinde Steckborn[60]. Aber auch dörfliche Sympathien und Antipathien bildeten nicht zu unterschätzende Gründe bei der Bildung dieser Urversammlungen. Salmsach zum Beispiel, das seit jeher mit Romanshorn ein Gericht und eine Gemeinde gebildet hatte, hatte «... sich gleich bey Einführung der Constitution von der Gemeinde Romanshorn losgesagt ...», und als man später versuchte, die beiden Ortschaften doch noch zu einer Munizipalität zu vereinigen, mußte Unterstatthalter Stoffel berichten, «... mit den Salmsachern würde es ... Anstand geben, wenn sie sich mit Romanshorn vereinigen würden, weil sie sich ohnedem nicht gut mit einander verstehen[61]». Große Gemeinden wurden in Sektionen oder Quartiere eingeteilt[62]. Die Gemeinde Egnach bildete beispielsweise vier Sektionen mit eigenen Urversammlungen[63].

56 Artikel 15; dazu auch E. His, Staatsrecht I, S. 135.
57 Liste im StATG, 1300; fünfzehn Gemeinden waren allerdings der Verfassung noch nicht beigetreten.
58 StATG, 1420. 59 StATG, IV 70.1. 60 StATG, IV 70.3.
61 Bericht vom 30. 7. 1800, StATG, 1132.
62 Artikel 15 der Verfassung.
63 Bericht des Unterstatthalters Stoffel vom 2. 8. 1800, St.ATG, 1132.

Die Urversammlungen wurden in der Folge auch die Tätigkeitsbezirke der Agenten und bildeten die Agentschaften[64]. Die Verfassung hatte zwar von einem Agenten in jedem Dorf gesprochen, doch deckten sich im Thurgau Agentschaft und Urversammlungsbezirk fast völlig, und im Juli 1798 meldete zum Beispiel Unterstatthalter Kesselring von Weinfelden, er habe die Wahl der Agenten getroffen «... und in jeder Urversammlung einen solchen erwählt[65]...». Über diesen Agentschaften sind dann im April 1799 die Munizipalbezirke entstanden und die Munizipalitäten gewählt worden. Im Verbalprozeß der Wahl von Donzhausen lesen wir beispielsweise: «Ist von den versamleten Activ Bürgeren von Hessenrüti, Donzhausen, Leimbach, Gontershausen, Unter und Ober Opfershofen als zu dieser Agentschaft gehörigen Ortschaften ... zu Errichtung einer Munizipalität geschritten worden[66].»

In der Debatte der gesetzgebenden Räte hatte der Zürcher Kuhn verlangt, daß man für die Einteilung in Munizipalitäten nicht die bisherigen Gemeinden zur Grundlage nehme, da ihr Privilegiengeist «... zwischen benachbarten Ortschaften einen unauslöschlichen Haß und ewige Feindschaft gestiftet, die Menschen an kleinliche Vortheile gefesselt, ihren Geist in den Zauberkreis localer Vorurtheile festgebannt und jedes edlere und höhere Gefühl der allgemeinen Menschenpflicht bei ihnen erstickt ...» habe. Kuhn sah in der bisherigen Ungleichheit und geringen Größe der Gemeinden auch ein Hindernis für den einheitlichen Gang der Verwaltung und schlug größere Gemeinden vor[67]. Umgekehrt hatte Secretan zu bedenken gegeben, welche Schwierigkeiten es bereiten würde, zehn oder fünfzehn Gemeinden in einer einzigen Munizipalität zusammenzuschließen, weil das Volk «... dadurch alle seine kleinen Dorffreiheiten, die es bis jetzt genoß, wenigstens dem Schein nach verlieren würde[68]». Die Vorschläge Kuhns wurden daher abgelehnt, und das Gesetz bestimmte, daß in jeder Gemeinde eine Munizipalität zu wählen sei[69].

Allein, im Thurgau wurde diesen Vorschriften nicht nachgelebt. Als die Distriktstatthalter im März und April 1799 darangingen, die Munizipalitätsbezirke genau zu umgrenzen, hielten sie sich an die Bezirke der Urversammlungen und Agentschaften und trachteten danach, möglichst große Munizipalitäten zu erlangen. Schon am 25. März hatte beispielsweise Dr. Scherb von Bischofszell an den

64 Artikel 103 der Verfassung; im Distrikt Steckborn gab es zum Beispiel sechzehn Urversammlungen, sechzehn Agentschaften und sechzehn Munizipalitäten. StATG, 1135, 1420 und IV 70.3. Vergleiche H. Weber, Helvetik, S. 44.
65 Bericht vom 5. 7. 1798, StATG, 1136.
66 23. 4. 1799, StATG, 8072.
67 2. 11. 1798, Strickler III, S. 554/55.
68 2. 11. 1798, Strickler III, S. 556.
69 Gesetz vom 15. 2. 1799, § 1.

Regierungsstatthalter die Anfrage gerichtet, «... ob man einer Gemeind, die nicht 100 Aktivbürger hat, also keine Urversammlung ausmacht, gleichwohl eine eigene Munizipalität erlauben müßte, oder sie zur Aufnahme der nächsten Gemeinde zwingen könne[70]». Er wünschte die Munizipalitäten nicht zu sehr zu vermehren, gab aber zu, daß das Gesetz eigentlich jeder Gemeinde erlaubte, eine eigene Munizipalität zu bilden. Aber was verstand der Gesetzgeber überhaupt unter Gemeinde? War das «... eine Gesellschaft, die ein gemeinsames Eigenthum hat, oder die zu den gleichen Gerichten gehörte», oder einfach ein Dorf, das «... mit den umliegenden kein gemeinschaftliches Interesse ...» hat[71]? Jedenfalls drängte er darauf, Munizipalitäten zu schaffen, die zugleich eine eigene Urversammlung bildeten. Zu diesem Zwecke reiste er im ganzen Distrikt umher, vervollständigte die Einteilung und beseitigte die sich ergebenden Anstände, immer mit der Hoffnung, daß dank seiner Bemerkung, «daß man als dann eher tüchtige Bürger finde, wenn sich einige Gemeinden vereinigen ... überall größere Munizipalitäten entstehen ...» würden[72]. Die Entscheidung mußte er aber den Gemeinden selbst überlassen, und es gab deren genug, die sich seinen Wünschen widersetzten. Die Gemeinde Schweizersholz zum Beispiel wollte unbedingt eine eigene Munizipalität bilden, obwohl sie nur siebenundsiebzig Aktivbürger zählte. Das benachbarte Neukirch an der Thur hätte dann auch allein einen Gemeinderatsbezirk ausgemacht. Es zählte aber auch nur siebzig Aktivbürger, und der Agent befürchtete, «keinen wahlfähigen Bürger zu finden, der zum Präsidenten oder Schreiber fähig ...» wäre[73]. Die Gemeinde Sulgen wiederum wollte die benachbarte Gemeinde Bleiken und den Hof Befang nicht aufnehmen, weil sie dann mehr als dreihundert Aktivbürger gezählt hätte und statt drei nach den Vorschriften des Gesetzes fünf Munizipalbeamte hätte anstellen müssen. Hier war nun das Klagen wieder am Statthalter, der jammerte, er wisse «... mit Befang und Blaiken, die cirka 26 Mann sind, nirgends hin[74]...». Umgekehrt hatte die Gemeinde Schönenberg «... Kradolf und Au zu sich genommen, ohne die genannten Orte darüber zu fragen[75]...».

Die in den darauffolgenden Jahren aufgenommene genaue Beschreibung führte hundertneunundzwanzig Munizipalitäten an. Zu den hundertneunzehn Urversammlungen waren noch die fünf Munizipalitäten des Distrikts Dießenhofen gestoßen[76], und in den Distrikten Steckborn und Frauenfeld waren je zwei, im Distrikt Bischofszell eine Munizipalität neu gebildet worden.

70 Brief vom 25. 3. 1799, StATG, 1133.
71 Brief vom 29. 3. 1799.
72 Brief vom 4. 4. 1799.
73 Brief vom 4. 4. 1799.
74 Brief vom 4. 4. 1799.
75 Brief vom 16. 4. 1799.
76 Der Distrikt Dießenhofen kam erst am 6. 6. 1800 zum Kanton Thurgau. Strickler V, S. 1155.

Die Bürgerzahlen der Munizipalitäten waren viel ausgeglichener als jene der Dorfgemeinden. Sie betrug in den vierzehn Munizipalitäten des Distrikts Weinfelden, die meist mehrere Gemeinden vereinigten, durchschnittlich zweihundertachtzehn[77]. In den zwölf Munizipalitäten des Distrikts Arbon – die mit Ausnahme Sommeris nur je eine Dorfgemeinde in sich begriffen – betrug sie durchschnittlich zweihundertdreiunddreißig[78]. In den fünfzig Munizipalitäten der vier Distrikte Arbon, Weinfelden, Tobel und Dießenhofen endlich gab es durchschnittlich hundertachtundneunzig Aktivbürger, wobei Oberschlatt mit fünfzig die kleinste, und Egnach mit siebenhunderteinundsechzig Aktivbürgern die weitaus größte Munizipalität bildete[79].

Dennoch wurden diese Munizipalitäten als zu klein und namentlich auch als zu abstrakt empfunden. Einerseits hatte man mit den kleinen Gemeinden während der Helvetik da und dort schlechte Erfahrungen gemacht – es fehlte an geeigneten Behörden, an Finanzen usw. –, andererseits suchte man die neuen Verbände an eine schon bestehende, historische Einheit anzuschließen. So versuchte etwa die Tagsatzung, die im August 1801 eine Kantonsverfassung für die Kantone Thurgau und Schaffhausen zu entwerfen hatte, Kirchspielgemeinden an die Stelle der Munizipalitäten zu setzen[80]. Im September 1802 wünschte Unterstatthalter Dr. Scherb in einer Eingabe an den Landesausschuß die Bildung von Munizipalitäten mit mindestens vierhundert Aktivbürgern[81]. Der Landesausschuß ging aber noch weiter und plante Bezirksgemeinden von vierhundert, fünfhundert oder tausend Aktivbürgern[82]. Auch der erste Vorschlag, den die Organisationskommission zu Beginn der Mediation vorlegte, suchte Kirchspiele und Munizipalitätsbezirke in Übereinstimmung zu bringen, wobei man mit sechsundsiebzig Munizipalitäten ausgekommen wäre[83]. In Wirklichkeit ging man aber noch weiter, indem man am 18. Juni 1803 die hundertneunundzwanzig Munizipalitäten auf zweiundsechzig reduzierte[84]. Es wäre daher übertrieben, wenn man die Einteilung der Helvetik als das Gerippe für spätere oder gar für die gegenwärtige Einteilung in Munizipalgemeinden bezeichnen wollte. Spätere Einteilungen haben sie völlig verwischt, und geblieben ist nur das Prinzip.

Die Gemeindeorgane

Der Agent. Im Agenten schuf die erste helvetische Verfassung einen Beamten, der als unterster und erster Repräsentant des Verwaltungsapparates in die Gemein-

77 StATG, IV 70.3.
78 StATG, IV 70.1.
79 Listen in StATG, IV 70.1 bis 3.
80 Strickler VII, S. 1500ff.
81 Brief vom 18. 9. 1802, StATG, 1133.
82 Siehe vorn S. 106.
83 9. 6. 1803, StATG, IV 70.1.
84 Revidierte Einteilung vom 18. 6. 1803, Tagblatt I, S. 214ff.

den hineinreichen und dort für die Vollziehung der Regierungsbefehle sorgen sollte[85]. Die Gemeinden hatten zu seiner Wahl nicht viel zu sagen; er wurde vom Unterstatthalter ernannt. Aber die alte Gewohnheit der Gemeinden, ihre Beamten selbst zu wählen, kam gelegentlich noch darin zum Ausdruck, daß sie den Agenten bestätigen zu müssen glaubten. So zeigte beispielsweise in Kurzrickenbach der Agent am 8. Juli seine Ernennung sowie die Bestellung von zwei Unteragenten der Gemeinde an, «... welche beyde» – wie es dann im Protokoll heißt – «so wie auch ich selbst von der Ehrsamen Bürgerschaft angenohmen und gutgeheißen ...» wurden[86]. Bei diesen Unteragenten handelte es sich um Gehilfen, die der Agent selbst ernennen konnte[87]. Im Distrikt Weinfelden gab es beispielsweise vierzehn Agenten und achtundzwanzig Unteragenten.

Viele Agenten waren ehemals führende dörfliche Beamte gewesen. So wurde in Mammern der ehemalige Bürgermeister Christoph Gräfli, in Horn der Vorsteher Melchior Bilger, in Wellhausen der Kirchenpfleger und Bürgermeister Gabriel Gänsli Agent[88]. Überhaupt waren, wie Unterstatthalter Stoffel von Arbon einmal berichtete, «... die mehresten Agenten ... doch die brauchbarste Bürger in ihren Gemeinden[89]». Als Zeichen seiner Würde trug der Agent eine grüne Binde um den rechten Arm[90].

Befugnisse und Amtsbereich des Agenten waren von Anfang an sehr unklar umschrieben. Ein Gesetz darüber wurde nie erlassen. Schon am 2. September 1798 schrieb daher Unterstatthalter Aeppli von Gottlieben dem Regierungsstatthalter: «Die Agenten verlangen detaillierte und autorisierte Vorschriften, sonst bleiben sie unthätig[91].» Viele Gesetze nahmen in der Folge Bezug auf einzelne Verrichtungen, die dem Agenten zustanden. Ihm wurden die Gesetze zugesandt und zur Publikation übergeben[92]. Seine wichtigsten Aufgaben lagen auf dem Gebiete des Polizeiwesens, wo er in seiner Agentschaft die nämliche Gewalt ausübte wie der Unterstatthalter im Distrikt und der Regierungsstatthalter im ganzen Kanton[93]. Er

85 Artikel 103 und 104 der Verfassung vom 28. 3. 1798, Strickler I, S. 585.
86 BA Kreuzlingen, Abt. Kurzrickenbach, I.
87 Art. 104 der Verfassung.
88 E. Stauber, Mammern, S. 226; BA Horn, 2. 6. 1800, 11 O; in Kurzrickenbach war Bürgermeister Marx Allenspach Agent, und Gemeindepfleger Altwegg einer der beiden Unteragenten. 8. 7. 1798, I.
89 Bericht vom 31. 5. 1800, StATG, 1132. Vergleiche H. Weber, Helvetik, S. 46 und 148ff. Eine ausgezeichnete Soziologie der Agenten im Kanton Zürich bei H. Weber, Helvetik, S. 148ff. Er stellt fest, daß die Agenten durchschnittlich jünger waren als die früheren Untervögte (40½ gegenüber 50 Jahre). Daß ein großer Teil der Agenten der jüngeren, revolutionären Bevölkerungsschicht entstammte, geht auch daraus hervor, daß nur etwas über fünfzig Prozent schon vorher öffentliche Ämter bekleidet hatte und daß nur etwa die Hälfte zu den reicheren Bürgern gehörten. Diese Zahlen gelten für das Jahr 1798; später fand eine Annäherung an die vorrevolutionären Verhältnisse statt.
90 Bestimmung der Amtstrachten, 10. 5. 1798, Strickler I, S. 1070.
91 StATG, 1135; eine genaue Instruktion bei H. Weber, Helvetik, S. 47ff.
92 Gesetz über Herausgabe eines officiellen Tagblattes der Gesetze. 20. 9. 1798, Strickler II, S. 1179; ferner Verordnung des Directoriums betreffend die Publication der Gesetze in den Gemeinden. 28. 12. 1798, Strickler III, S. 853.
93 Instruktion für die Regierungsstatthalter, 10. 5. 1798, Strickler I, S. 1060ff.

kontrollierte die Pässe und überwachte die Bettler und Steuersammler[94]. Polizeisachen, welche die Dazwischenkunft des Staates erforderten, meldete er dem Distriktsgericht[95]. Ruhestörer zeigte er an[96]. In den Gemeinden repräsentierte er gleichsam den Staat: Vor ihm hatten die Bürger den Bürgereid abzulegen. Von Amtes wegen wohnte er den Gemeindeversammlungen bei[97] und präsidierte die Urversammlungen[98]. Auch auf dem Gebiete des Steuerwesens waren ihm Aufgaben übertragen. Er zog die Kapital- und Liegenschaftssteuern sowie die Gebäude- und Getränkesteuern ein und verkaufte das Stempelpapier. Die Erträge lieferte er dem Obereinnehmer ab[99]. Endlich führte er auch militärische Aufträge aus[100].

War nun dieses Tätigkeitsgebiet namentlich zu Beginn der Helvetik und solange noch keine Munizipalitäten bestanden, außerordentlich weit, so war dennoch für eine bestimmte Entlöhnung nicht gesorgt, und außer einer Provision für den Steuerbezug hatte der Agent praktisch keine Einnahmen[101]. Von Anfang an wurden daher zahlreiche Klagen über die undankbare Aufgabe und über den Mangel an Lohn laut[102]. Als Regierungsstatthalter Sauter zu Beginn des Jahres 1800 berichtete, daß viele Beamte schon lange Zeit an ihren Posten stünden und «noch keinen Kreuzer Besoldung» erhalten hätten, nannte er vor allen andern die Agenten. «Es ist hohe Zeit» – meinte er – «sie wenigstens mit einem à Conto aufzumuntern, sonst lassen sie die Hände vollends sinken und tretten ab[103].» Gegen diese Flucht war aber schon im Sommer 1799, als sich überall ähnliche Erscheinungen bemerkbar gemacht hatten, durch ein Gesetz der Amtszwang eingeführt worden[104].

Wirklich brachte das Amt eines Agenten zahlreiche Unannehmlichkeiten, ja sogar Auslagen mit sich[105], Ehre und Ansehen aber verschaffte es nicht viel. Oft wurde der Agent – weil man ihn ja nicht selbst gewählt hatte – als das Werkzeug einer fremden Sache empfunden, und die Regierung trug noch dazu bei, seine ohnehin schon schwache Stellung zu untergraben, indem sie gelegentlich Agenten bloßstellte, ihnen die Rückendeckung versagte oder sie durch Regierungskommis-

94 Gesetz betreffend Reisepässe, 25. 7. 1798, Strickler II, S. 613.
95 Bestimmung öffentlicher Ankläger bei den Distriktsgerichten, 19. 10. 1798, Strickler III, S. 194.
96 Direktorialverordnung vom 31. 12. 1799, Strickler V, S. 473.
97 Erlaß des Direktoriums vom 17. 11. 1798, Strickler III, S. 578.
98 Vorschriften für die Urversammlungen vom 2. 9. 1799, Strickler IV, S. 1390.
99 Einforderung eines Steuervorschusses vom 22. 10. 1798, Strickler III, S. 246; Provisorische Verordnung des Direktoriums über den Auflagenbezug vom 14. 12. 1798, Strickler III, S. 784; Provisorische Organisation des Steuerbezugs, 5. 2. 1799, Strickler III, S. 1017.
100 Er unterschrieb Befreiungsgesuche von der Dienstpflicht, laut Instruktion vom 17. 5. 1799, Strickler IV, S. 554; er nahm die Protokolle von durch die Truppen verursachten Schäden auf, laut Direktorialverordnung vom 3. 8. 1799, Strickler IV, S. 1102.
101 Die Provision betrug 1½ Prozent des Steuerbetrags, doch nie weniger als 50 und nie mehr als 240 Franken. Gesetz vom 5. 2. 1799, Strickler III, S. 1017ff.
102 Beispiele in StATG, 1421, und bei Strickler I, S. 1076, und III, S. 276.
103 Bericht vom 1. 2. 1800, Helv. ZA Nr. 1172.
104 Verpflichtung der Beamten zur Beibehaltung ihrer Stellen, 5. 7. 1799, Strickler IV, S. 927; verlängert am 8. 4. 1800, Strickler V, S. 914.
105 Regierungsstatthalter Sauter meinte, viele Agenten hätten noch Auslagen gehabt. Vergleiche Anmerkung 103.

säre bevormunden ließ [106]. So erstaunt es denn nicht, daß man in den Gemeinden – wie etwa in Egnach – hören konnte, daß die Agenten «... nur Herrendiener wären, und daß die Freyheit des Volkes durch diese in Gefahr komme [107]». Gelegentlich kam es auch zu erbitterten Auseinandersetzungen. Als in Salmsach der Agent Fatzer die Verteilung der Requisitionsfuhren vornehmen wollte, wurden einige Bürger darob derart erbost, daß sie ihn einen Lügner nannten, mit den Fäusten unter seiner Nase herumfuchtelten und unter Fluchen und Schwören seine Repartition rundweg ablehnten [108].

Die Stellung des Agenten wurde noch schwächer, als in den Munizipalitäten eine Behörde geschaffen wurde, die seine Aufgaben mehr und mehr an sich nahm. Schließlich bestimmte ein Gesetz vom Oktober 1799, daß die Unterstatthalter hinfort die Agenten aus den Gliedern der Munizipalität auszulesen hätten; sie waren außerdem von den Gemeinden zu entschädigen [109]. So wurde nach und nach aus jenem Aufseher, der als unterstes Glied der Zentralverwaltung gedacht war, ein indirekt von den Gemeinden gewählter Beamter, dessen Merkmal wiederum der Januskopf war. Er war nun eigentlich nichts anderes als der Ammann einer zentralen Obrigkeit, und seine Doppelgesichtigkeit brachte auch der Vollziehungsrat zum Ausdruck, wenn er etwa feststellte, daß «... die Agenten, welchen die Aufsicht bei den Verfügungen der Municipalität anvertraut ist, zugleich Mitglieder und Mitantheilhaber und folglich blos dem Namen nach Aufseher ...» seien [110].

Die Schwierigkeiten waren nun allerdings noch lange nicht behoben. Es wollte niemand mehr Agent sein. Andererseits wollte man vielenorts die Agenten nicht in den Munizipalitäten haben [111]. Endlich wurden Rufe laut, die eine völlige Abschaffung der Agenten wünschten [112]. In späteren Verfassungsentwürfen ist von ihm kaum mehr die Rede. Als eine «französische» Einrichtung der ersten helvetischen Verfassung, gewissermaßen als ein Gouverneur oder Intendant der Gemeinden, hat er die Helvetik nicht überlebt.

Die Gemeindeversammlung. Die helvetische Gesetzgebung ließ in den Gemeinden möglichst viel durch die Beamten und möglichst wenig durch die Versammlung der Bürger ausführen. Man befürchtete, daß häufige Gemeindeversammlungen – wie einmal im Senat gesagt wurde – «... der Anarchie oder Gesetzlosigkeit Thür

106 Fehler von Agenten wurden sogar in Direktorialverordnungen publiziert, zum Beispiel am 17. 6. 1799, Strickler IV, S. 801; vergleiche dazu die Meinung Usteris, 5. 7. 1799, Strickler IV, S. 933.
107 Bericht des Unterstatthalters vom 31. 5. 1800, StATG, 1132.
108 Bericht von Unterstatthalter Stoffel vom 11. 4. 1802, StATG, 1132; vergleiche H. Weber, Helvetik, S. 58ff.
109 Gesetz betreffend Wahl der Agenten aus dem Schoß der Municipalbehörden, 11. 10. 1799, Strickler V, S. 96ff.
110 In einer Botschaft vom 30. 1. 1801, Strickler VI, S. 943.
111 Bericht von Unterstatthalter Stoffel vom 31. 5. 1800, StATG, 1132.
112 Bei Strickler I, S. 1076, V, S. 97, IV, S. 968 und 1195.

und Thore öffnen ...» würden[113]. Man suchte daher ihre Kompetenzen einzuschränken und außerordentliche Gemeindeversammlungen von einer Bewilligung des Distriktstatthalters, ja sogar der gesetzgebenden Räte abhängig zu machen[114]. Im Senat stießen diese Ideen freilich auf heftigen Widerstand. Kubli meinte sogar einmal: «Wenn das die Früchte der Freiheit und der Constitution sein sollen, so sind wir in der That wenig vorgerückt; wir hätten zwar keine Landvögte mehr, aber dafür Districts-Statthalter[115].» Dennoch bedeutete die gesetzliche Regelung schließlich für die Gemeindebürger materiell eine wesentliche Einschränkung ihrer Rechte, während jene der Einwohner, die nun Zutritt zu den Gemeindeversammlungen erhielten, eine Erweiterung erfuhren[116]. Für ein paar Jahre brachte die falsche Vorstellung von Repräsentativverfassung[117] die uralte Gewohnheit direkter Mitsprache der Bürger in allen wichtigen Gemeindeangelegenheiten in Gefahr und wollte diese faktisch auf das bloße Wahlrecht reduzieren. Schließlich aber erwies sich das Herkommen stärker als die gesetzlichen Vorschriften und hat so der direkten Gemeindedemokratie auch im modernen schweizerischen Staat zum Durchbruch verholfen.

Die Helvetik kannte drei verschiedene Arten von Bürgerversammlungen: die Urversammlung, die Generalversammlung der Aktivbürger im Munizipalitätsbezirk sowie die Versammlung der Anteilhaber in der Dorfgemeinde.

Die Urversammlung trat zusammen, um die Staatsverfassung anzunehmen oder zu verwerfen und um alle Jahre die Mitglieder der kantonalen Wahlversammlung zu ernennen[118]. Sie wurde vom Regierungsstatthalter einberufen und vom Agenten präsidiert. Aber im Grunde genommen waren ihre Kompetenzen gering. Zu Wahlgeschäften wurden die Urversammlungen in den fünf Jahren der Helvetik nur dreimal aufgerufen[119], und dabei ging es ja nicht etwa um die Bestellung der Kantonsadministration oder der eidgenössischen Repräsentanten, Senatoren und Richter, sondern nur von deren Wahlmännern. Zu einer Verfassungsabstimmung in den Urversammlungen kam es überhaupt nie. Die einzige Abstimmung über eine Verfassung nämlich – anfangs Juni 1802 über den zweiten helvetischen Entwurf – fand in den Munizipalitäten statt und war zudem eine Farce[120].

113 Pfyffer am 20. 1. 1798, Strickler III, S. 1193; dazu auch E. His, Staatsrecht I, S. 145.
114 Strickler III, S. 1182 und 1190ff.
115 20. 11. 1798, Strickler III, S. 1191.
116 Vergleiche darüber auch W. Geiger, Gemeindeautonomie, S. 88.
117 Dazu vor allem die Ausführungen Usteris am 20. 11. 1798 vor dem Senat, wo er sagte, die Gemeinden wählten für die Besorgung der Geschäfte ihre Behörden und könnten daher die Geschäfte nicht auch selbst noch besorgen wollen. Strickler III, S. 1190/91. Sehr deutlich brachte diese Auffassung auch Huber zum Ausdruck, als er am 22. 11. 1798 im Großen Rat sagte: «Unser Volk hat sich durch die Annahme der Constitution des Rechtes, seine öffentlichen Angelegenheiten selbst zu berathen, begeben ...», Strickler III, S. 1199.
118 Artikel 32 der Verfassung.
119 Im April 1798, im Januar 1800, laut Strickler V, S. 10, und im März 1802, Strickler VII, S. 1096.
120 Jene Bürger, die sich nicht zur Abstimmung begaben, wurden als Annehmende gezählt. Beschluß vom 25. 5. 1802, Strickler VII, S. 1372.

Sehr eng gesetzt waren auch die Befugnisse der Generalversammlung der Aktivbürger in den Munizipalitäten. Ihr stand nur das Recht zu, die Munizipalität zu erwählen, deren Besoldung festzusetzen und Beschlüsse über Gemeindesteuern zu fassen[121]. Der Munizipalitätspräsident leitete die Versammlung, und der Agent wohnte ihr bei.

Nur gerade den Versammlungen der Anteilhaber an den Gemeindegütern hatte man größere Befugnisse eingeräumt. Die Gemeindebürger wählten ihre Behörde, die Gemeindekammer, und setzten deren Besoldung fest. Darüber hinaus hatten sie auch über Steuern, über den Erwerb und den Verkauf von Gütern, über Bauten von Brunnen, Straßen, Gebäuden usw. zu befinden; sie nahmen die Rechnung ab und setzten die bürgerlichen Nutzungen fest[122]. Die Gemeindekammer konnte Versammlungen nach ihrem Gutdünken einberufen. Unterstatthalter oder Agent, denen davon Nachricht zu geben war, hatten das Recht, den Versammlungen beizuwohnen.

Diese Einschränkungen sowie das anfängliche Verbot, Gemeindeversammlungen ohne Erlaubnis des Distriktstatthalters abzuhalten[123], widersprachen nun aber dem Herkommen so vollständig, daß sie dauernd durchbrochen wurden. Als der Kanton Thurgau mit fremden Truppen überschwemmt wurde, mußte selbst der Regierungsstatthalter zugeben, daß «... so vieles gemeinschaftlich zu berathen, zu erwägen und festzusetzen [war], daß die Gemeindsversammlungen oft nöthig waren[124] ...». «Nun aber haben sich» – berichtete er im Sommer 1800 an den Minister des Innern – «jene dringenden Vorfälle vermindert, und doch rotten sich hie und da ... die Bürger in größerer und kleinerer Zahl zusammen, unterreden und berathschlagen sich über Gegenstände, die außert ihrer Befugnis liegen, und machen nicht selten Beschlüsse, die, indem sie die Gesetze verletzen, auch oft die gute Ordnung und die Ruhe ihrer Mitbürger gefährden.» Er bat daher, man möge ihm gestatten, jenes Verbot vom November 1798, das durch das Gemeindegesetz vom 15. Februar 1799 aufgehoben worden war, erneut zu publizieren. Der Vollziehungsausschuß erließ darauf ein neues Verbot. In der dazugehörigen Botschaft über «... die täglich allgemeiner werdende Erscheinung von unregelmäßigen Gemeindeversammlungen ...» mußte die Regierung dem Gesetzgeber mitteilen, die Bürger kämen immer häufiger in Versammlungen zusammen, nicht nur «... ohne auf die Vorschrift des Gesetzes, das die Zusammenberufung auf wenige und bestimmte Fälle einschränkt, zu achten ...», sondern auch «... um über wirkliche Staatsangelegenheiten zu berathschlagen[125]...».

121 Gesetz vom 15. 2. 1799, Artikel 5 und 6, Strickler III, S. 1158.
122 Gesetz vom 15. 2. 1799, Artikel 114 bis 127.
123 Erlaß vom 17. 11. 1798, Strickler III, S. 578.
124 Brief vom 25. 7. 1800, Strickler VI, S. 300.
125 Botschaft des Vollziehungsausschusses vom 24. 6. 1800, Strickler VI, S. 299.

Alle Gemeindeversammlungen, die zur Behandlung anderer als der gesetzlich zugewiesenen Aufgaben dienen sollten, wurden daher strikte verboten. Für die Anstifter und Leiter solcher Versammlungen wurden Geldstrafen von 25 bis 100 Franken oder Gefängnisstrafen von zwei bis acht Tagen angeordnet[126].

Aber das hinderte die Gemeinden nicht, weiterhin wie eh und je zusammenzukommen. Pfyn hielt beispielsweise immer noch seine Martinigemeinde zur Wahl der Bürgermeister ab; an der Bächtelisgemeinde wurden Zoller und Förster, Viehhirt und Mauser, Wächter und Brunnenmeister, Bettelfuhrmann und Feuerläufer gewählt sowie Armen- und Brückenrechnung vorgelegt, und an der Fasnachtsgemeinde bestellte man Schulmeister und Mesmer und teilte das Holz aus. Vielenorts finden weiterhin die Frühlings-, Ernte- und Herbstgemeinden statt, man versammelt sich zu den üblichen Terminen, man wählt die üblichen Beamten und Bediensteten, und man kommt zusammen, um über Weidgangs-, Brunnen- und Nutzungsangelegenheiten, namentlich aber auch über Einquartierungen und Requisitionen Beschluß zu fassen. Es gibt Gemeinden, aus deren Protokollen man kaum auf den Gedanken einer Staatsumwälzung käme, wenn man nicht davon wüßte, und nur das Fehlen der fröhlichen Gemeindetrünke läßt gelegentlich darauf schließen, daß ernstere Zeiten angebrochen sind.

Die Munizipalität. Mit den vom Souverän erlassenen Gesetzen begann die Gleichförmigkeit der Behörden deren frühere Vielfalt zu verdrängen. Daß dies nicht ohne Widerstände zu verwirklichen war, schien man bei der Gesetzesgläubigkeit jener Zeit nicht so sehr zu beachten. Immerhin wurde bei der Beratung des Gemeindegesetzes vom Februar 1799 darauf aufmerksam gemacht, daß «... für die so verschiedenen Gemeinden auch in Zukunft nicht eine gleichförmige Einrichtung passend sein...» dürfte[127].

Auf Grund des Gesetzes vom 15. Februar 1799 wurden im Laufe dieses Jahres sämtliche Munizipalitäten im Thurgau bestellt. Sie zählten in Gemeinden mit weniger als dreihundert Einwohnern drei Mitglieder, in Gemeinden zwischen dreihundert und dreizehnhundert Einwohnern fünf Mitglieder und bei dreizehnhundert bis zweitausend Seelen neun Mitglieder[128]. Gleichzeitig wählte man überall auch drei Suppleanten; Weibel und Sekretär bestellte aber die Munizipalität selbst. Das zuerst gewählte Mitglied der Munizipalität war deren Präsident. Die meisten der damals im Thurgau gewählten Munizipalitäten zählten fünf Mitglieder. Nur ein paar wenige, so etwa Engelswilen, kamen mit drei Mann aus, ein paar größere Gemeinden hingegen, wie etwa Weinfelden, bestellten eine

126 Ergänzung des Strafgesetzes vom 12. September betreffend unerlaubte Versammlungen oder Berathungen von Gemeinden, 18. 10. 1800, Strickler VI, S. 298.
127 Frossard am 20. 11. 1798 vor dem Senat, Strickler III, S. 1191.
128 Gesetz vom 15. 2. 1799, Artikel 7 bis 10.

Behörde von neun Mann. Vor der Wahl hatten die Generalversammlungen die Besoldungen ihrer Munizipalitätsmitglieder festzusetzen, wobei man manchenorts sehr vorsichtig vorging. So beschlossen die Bürger von Mettlen, «... weil man nicht wüssen könne, ob die Geschäfte vil oder wenig seyen, so wolle man zuerst sehen und sie dann nach Billigkeit belohnen[129]». Die ängstlichen Andwiler meinten, «... man wölle sich nach denen ... benachbarten Agentschaften ...» einrichten. Andernorts zeigte man sich recht knausrig. In Bürglen beispielsweise zahlte man dem Munizipalitätspräsidenten und dem Schreiber 2 fl Jahreslohn, den übrigen Mitgliedern 1 fl. Alter Übung getreu setzten viele Gemeinden einfach ein Taggeld fest, das in Lipperswil beispielsweise für den Präsidenten 1 fl und für die andern Mitglieder 48 x betrug[130].

Die Munizipalitätsmitglieder hatten als Zeichen ihrer Würde und als Amtskleidung ein rotes Band um den rechten Arm zu tragen; der Präsident erhielt ein rot und grünes Band[131].

Untersucht man nun diese neuen Behörden auf ihre Zusammensetzung, so kann man – wenn auch statistisches Material fehlt und nur durch eine große Zahl von Einzeluntersuchungen ergänzt werden könnte – doch bald feststellen, daß in ihnen zahlreiche bisherige Vorsteher, Bürgermeister und Gemeindebeamte saßen[132]. Bei der Behandlung des diesbezüglichen Gesetzesparagraphen war zwar im Großen Rat darauf gedrungen worden, die Mitglieder früherer Behörden als nicht wählbar zu erklären. Hiergegen sträubte sich aber die Mehrheit, die sich vom Argument eines Ratsmitglieds überzeugen ließ, das ausgerufen hatte: «Wer wird wohl besser verwalten können als die, welche es schon lange gethan und mit Treue gethan haben[133]?» So schien jedenfalls auch das Volk gedacht zu haben. In Weinfelden wählte es vier Mitglieder des ehemaligen Rats sowie dessen Schreiber in die neue Behörde[134], und in Müllheim gehörten ihr die beiden Bürgermeister an[135]. In Eschenz war der Bürgermeister Xaveri Bach auch Präsident der neuen Behörde[136]. Eine gewisse Erneuerung der Behörden ist allerdings unverkennbar; bei der Vergrößerung derselben konnte es auch gar nicht anders sein. Etwa 50 Prozent der Munizipalitätsmitglieder dürften aber ehemalige Gemeindevorgesetzte gewesen sein[137]. Dieser Anteil dürfte im Verlauf der Helvetik noch

129 StATG, 8072.
130 StATG, 8072.
131 Gesetz vom 15. 2. 1799, Artikel 100 und 101.
132 Vergleiche darüber auch L. v. Muralt, Alte und neue Freiheit, S. 156.
133 Huber am 1. 12. 1798 im Großen Rat, Strickler III, S. 1204.
134 BA Weinfelden, 6. 4. 1799, B II 6.
135 BA Müllheim, 20. 1. 1800, I.
136 BA Eschenz, 21. 11. 1799, II.
137 Vergleiche H. Weber, Helvetik, S. 155ff. Weber sagt: «Im Unterschied zu den Agenten blieb bei den Gemeindebehörden die Kontinuität also zweifellos gewahrt.»

größer geworden sein, nachdem sich gezeigt hatte, wie schwierig diese Ämter zu führen waren, und nachdem man gemerkt hatte, daß man dazu möglichst erfahrener Leute bedurfte. 1800 bestand beispielsweise die Munizipalität Horn wieder zu 100 Prozent aus den Vorstehern von 1798[138], und die Munizipalität von Wellhausen umfaßte 1803 die frühern Bürgermeister von Felben und Wellhausen, den Altgerichtsschreiber Orell und den ehemaligen Gemeindeschreiber[139]. Diese Leute haben natürlich nicht nur ihre Fähigkeiten, sondern auch ihre Gesinnungen und altgewohnten Auffassungen vom Gemeindeleben in die neuen Behörden hineingetragen und den Geist des Gesetzes mit ihrer hergebrachten Meinung vermischt und teilweise auch verfälscht.

Überall traten nun freilich die alten Vorsteher nicht in die neuen Behörden über. Es gab Vorgesetzte, die den Neuerungen schroff ablehnend gegenüberstanden, wie etwa der Gemeindevogt Götz und der Altvorsteher Brack von Oberneunforn, die im Juli 1798 nach einem Gemeindeanlaß den Johannes Widmer verprügelten und mit den Worten beschimpften, «... wan er kein Schelm wäre, so würde er keine Kokarde tragen». Götz soll dabei auch gesagt haben, «... man werde schon noch sehen, wie es mit der Constitution gehe, es werde bald anders kommen; er wünschte die alte Regierung wieder[140]...». Schließlich aber gab es auch Gemeinden, wo trotz der politischen Schulung in der lokalen Selbstverwaltung des Ancien Régime einfach keine fähigen Leute für die neuen, hohe Anforderungen stellenden Ämter gefunden werden konnten und wo statt ihrer Leute, die durch die herrschaftliche Verwaltungsschulung gegangen waren, einspringen mußten. Das seltsamste Beispiel stellt hier wohl die Gemeinde Gündelhart dar, die während anderthalb Jahren einen Munizipalitätspräsidenten besaß, der nicht einmal helvetischer Bürger war! Es handelte sich dabei um einen Konstanzer Bürger namens Schafhäutle, der schon seit zehn Jahren auf dem Schloßgut der Herren von Beroldingen in Gündelhart Verwalter gewesen war und der nun, als 1798 die Verhältnisse umschlugen, den Bürgern mit Rat und Tat zur Seite stand und – wie Unterstatthalter Hanhart berichtete – «... weil sie es nicht konnten, alles für sie schreiben ...» mußte[141]. Darauf machten sie ihn gleich zu ihrem Munizipalitätspräsidenten. Sie werden sich dabei gedacht haben, für eine fremde Einrichtung tue es auch ein fremder Bürger! Die Sache wäre wahrscheinlich auch kaum je ans Tageslicht gekommen, wenn nicht die Bürger ihren Präsidenten – nachdem sie mit ihm wegen einer Steuerveranlagung in Streit geraten waren – abgesetzt hätten, mit der Begründung, er sei ja nicht einmal Schweizer!

138 BA Horn, 2. 6. 1800, 11 O.
139 BA Wellhausen, 2. 2. 1803, I 46.
140 Bericht von Unterstatthalter Rogg, 10. 7. 1798, StATG, 1136.
141 Bericht vom 15. 3. 1802, StATG, 1135.

Nach den Wahlen wurden die Munizipalitäten durch den Distriktsstatthalter vereidigt[142]. Für ihre zahlreichen Geschäfte konnten sie sich in Sektionen unterteilen. So bildete die Munizipalität Frauenfeld unter sich sieben Kommissionen, die sich mit der Brot- und Fleischschätzung, mit der inneren Polizei, mit den Wachen und der Aufsicht über die Lebensmittel, mit der Prüfung von Maß und Gewicht und mit der Feuerordnung beschäftigten[143]. Allgemeine Beschlüsse mußten aber gesamthaft gefaßt werden. Die Oberaufsicht über die Munizipalitäten lag bei der Verwaltungskammer, die berechtigt war, Beschlüsse derselben aufzuheben[144].

Die Erneuerung der Munizipalitäten geschah jährlich zu einem Drittel[145]. Aber wenn die gesetzgebenden Räte gemeint hatten, über den Austritt, wer zuerst austreten müsse, wer bleiben und wann man wieder eintreten dürfe, strenge Regelungen treffen zu müssen[146], so zeigte sich nun, daß das vergebliche Mühe gewesen war; denn fast überall wollten schon bei den ersten Ergänzungswahlen im Mai 1800 die Munizipalitäten gesamthaft abtreten. In Hugelshofen hätte eigentlich von den fünf Mitgliedern nur eines durch das Los ausscheiden müssen, «... welches aber» – wie der Verbalprozeß zu berichten weiß – «nicht geschehen, indem die ganze Munizipalitaet samt dem Secretär wieder alles Zureden ausgetreten und keiner derselben mehr beywohnen wollte[147]». Statthalter Stoffel von Arbon befürchtete, daß «... in diesem so critischen Zeitpunkt alle bisherigen Beamteten bey einer Ergänzungswahl ihrer Stelle entsagen, und ein großer Theil der Bürger kaum zu bereden seyn möchte, solche wieder anzunehmen ...». Er fand es daher für gut, das betreffende Gesetz gar nicht zu publizieren[148]. Wirklich waren die Erneuerungswahlen überall mit einigen Schwierigkeiten verbunden. In Arbon erschienen nur um die dreißig Bürger zur Wahlversammlung, und es ist anzunehmen, daß unter denen, die zu Hause blieben, etliche waren, die Angst hatten, selbst gewählt zu werden. In Egnach, wo von den siebenhundert Aktivbürgern sechzig zur Wahlversammlung erschienen, lagen die Verhältnisse auch nicht viel anders[149]. Um die Stellen der Munizipalbeamten etwas begehrter zu machen, wurden dieselben von der Dienstpflicht ausgenommen, was aber auch nicht viel nützte[150]. Die Wahlen verzögerten sich, weil sie teilweise wiederholt werden

142 Gesetz vom 15. 2. 1799, Artikel 78.
143 BA Frauenfeld, 15. 5. 1799, III.
144 Gesetz vom 15. 2. 1799, Artikel 81.
145 Gesetz vom 15. 2. 1799, Artikel 24 bis 32; die ersten beiden Jahre wurden die Ausscheidenden durch das Los bestimmt, nachher kamen immer jene an die Reihe, die schon drei Jahre im Amt gestanden waren.
146 Die austretenden Mitglieder waren erst nach einem Jahr wieder wählbar. Vergleiche darüber die weiteren Bestimmungen bei Strickler V, S. 1092, V, S. 934, und V, S. 1096.
147 StATG, 8072.
148 Bericht von Unterstatthalter Stoffel vom 28. 4. 1800, StATG. 1132.
149 Berichte des Unterstatthalters vom 20. 5. und 4. 6. 1800, StATG, 1132.
150 Befreiung der Municipalitäts-Beamten von dem Militärdienst, 1. 5. 1799, Strickler IV, S. 351; auch E. His, Staatsrecht I, S. 148.

mußten. In Egnach wurden sie erst am 4. August, in Romanshorn gar erst am 22. November abgeschlossen[151]. Da die Regierung 1801 keine Ergänzungswahlen ansetzte, begannen in diesem und im folgenden Jahr viele Munizipalitäten selbst, Wahlversammlungen einzuberufen. Die Munizipalität Riedt beispielsweise trat gesamthaft zurück und ließ eigenmächtig neue Beamte wählen[152]. In Berlingen betrachteten sich eines schönen Tages sowohl Gemeindekammer als Munizipalität für entlassen, obwohl die Bürger den Rücktritt nicht angenommen hatten[153]. Ganz feierlich trat die Munizipalität Fischingen ab, indem sie würdevoll proklamierte: «In Erwägung, daß wir, gewiß zu unserm privat Nachtheil, lang genug das Beste der Gemeind besorgt haben ... in Erwägung endlich, daß kein freyer Bürger wider seinen Willen zu einer Beamtung kann gezwungen werden ... hat die Munizipalität Fischingen beschlossen: Auf den heutigen Tag ohne weiteres sich ihrer Stelle zu verdanken, sich aufzulösen und nach Unterzeichnung dieser Zuschrift sich um kein Amtsgeschäft dieser Art mehr anzunehmen[154].» Im Juni 1802, als immer noch keine Neuwahlen angesetzt wurden, teilte Unterstatthalter Dr. Scherb von Bischofszell mit, daß überall die Munizipalitäten zurückzutreten wünschten, «... indem sie nun über drei Jahre Zeitverlust und Verdruß genug gelitten zu haben glauben ...» und teilweise so übel entlöhnt worden seien, «... daß sich ihre Resignation nach vier Jahren wohl entschuldigen läßt[155]». Gegen Ende der Helvetik scheint es gar nicht mehr in allen Gemeinden Munizipalitäten gegeben zu haben, und ihre Geschäfte scheinen teilweise an die Dorfgemeinden übergegangen zu sein[156].

Der Zeitverlust der Munizipalitätsmitglieder war in jenen Gemeinden, die unter starken Truppeneinquartierungen zu leiden hatten, wirklich enorm. Präsident Balthasar Müller in Pfyn hatte beispielsweise in einem Jahr dreihundertneunundzwanzig Tage im Dienste der Munizipalität verbracht[157]. Aber nicht nur Zeitverschleiß und schlechte Belohnung waren schuld an der überall spürbaren Amtsmüdigkeit. Viel mehr ins Gewicht fielen die ewigen Streitereien mit den Mitbürgern, die ein Amt, das schließlich fast nur noch darin bestand, Steuern zu erheben und Soldaten einzuquartieren, mit sich bringen mußte. Wegen Steuerangelegenheiten kam es beispielsweise in Birwinken, Schönenberg und Riedt zu Aus-

151 StATG, 1132.
152 Bericht des Unterstatthalters Scherb vom 13. 2. 1803, StATG, 1133.
153 Bericht vom 12. 1. 1801, StATG, 1135; ähnliche Vorgänge in Üßlingen und Herdern laut Bericht vom 10. 2. 1802.
154 Bericht vom 11. 1. 1802, StATG, 1136; es folgten Dußnang, Au und Tannegg am 13. 2. 1802, Schönholzerswilen am 12. 7. 1802, Sirnach und Münchwilen am 29. 10. 1802.
155 Berichte vom 13. 6. 1802 und 13. 2. 1803, StATG, 1133.
156 Zum Beispiel in Pfyn, wo die Munizipalität am 5. 11. 1802 zurückgetreten war, ohne daß eine neue gewählt wurde, BA Pfyn I.
157 BA Pfyn, 4. 12. 1800, I.

einandersetzungen[158]. In Arbon wurden sogar – wie Unterstatthalter Stoffel berichtete – dem Munizipalitätspräsidenten nächtlicherweile «... so viele und große Steine in die Kammer geschleudert, daß er leicht im Bett hätte verwundet werden können[159]...», und es kam zu wüsten Beschimpfungen. Die Mißtöne hallten teilweise noch lange nach, und in Ermatingen klagte die alte Munizipalität noch 1804 ein paar Bürger «tumultuarischen Betragens und thätlicher Mißhandlung» an[160].

Vielleicht erkennen wir eine tiefere Ursache dieser Erscheinungen, wenn wir die Munizipalität Dießenhofen klagen hören: «... die Beamten müssen sich alle Mahl, wan sie Geseze bekant machen ... auf einen Streitt vor ... bereiten, um nicht in ein Handgemäng zu kommen[161].» Die Munizipalitäten erschienen den Bürgern eben immer mehr als bloße Vollziehungsbeamte von Gesetzen, die man selbst nicht bejaht hatte, während früher die Gemeindebeamten zwar auch ausführende Organe gewesen waren, aber von Beschlüssen, die man selbst getroffen hatte. Waren früher Behörden und Gemeinde durch die Übereinstimmung im Handeln, durch die gemeinsamen Interessen miteinander verbunden gewesen und hatten die Vorgesetzten nur den Willen der Mehrheit ausgeführt, so vereinigte jetzt Bürger und Munizipalität eigentlich nur noch das schwache Band der Wahl. Die kritische Stellung der Munizipalitäten ist in erster Linie der Ausdruck dafür, daß an die Stelle der früheren Selbstbestimmung bloße Selbstverwaltung getreten ist.

Die Gemeindekammer. Vierzehn Tage nach der Wahl der ersten Munizipalitäten waren die Teilhaber am Gemeindegut aufgerufen, ihre Behörde, die sogenannte Gemeindekammer, zu wählen, wobei es den Gemeinden überlassen blieb, die Zahl ihrer Mitglieder zu bestimmen[162]. Aber nirgends wird deutlicher als hier, wo eine alte Gemeindebehörde durch eine neue hätte ersetzt werden sollen, daß die Helvetik das Gemeindewesen nie ganz durchdringen und nach ihren Gesetzen hat gestalten können. Viele Gemeinden haben nämlich während der ganzen Zeit der Helvetik überhaupt nie eine Gemeindekammer gewählt. «Was die Gemeinds kamer anbetrieft» – meinte die Gemeinde Birwinken –, «so ist zu derselben niemand erwehlt oder verordnet, sondern man will bey der alten Übung bleiben[163].» Das aber hieß, daß man einfach die alten Vorgesetzten, Pfleger und Bürgermeister in ihrem Amte beließ, und so hat Felben die ganze Helvetik hindurch weiterhin

158 Berichte vom 20. 1. 1801 und 15. 8. 1802, StATG, 1133, ferner 28. 11. 1800, StATG, 8071.
159 Bericht des Unterstatthalters vom 2. 11. 1800, StATG, 1132.
160 StATG, § 131; in Romanshorn mußte 1804 ein Schiedsgericht eingesetzt werden, um Streitigkeiten zwischen der alten Munizipalität und etwa zwanzig Bürgern zu schlichten. Die Sache wurde schließlich bis vor das Administrationsgericht gezogen. StATG, 3003, S. 152 und 457.
161 Bericht vom 2. 9. 1802, StATG, 1134.
162 Gesetz vom 15. 2. 1799, Artikel 102 bis 113.
163 StATG, 8072.

seine zwei Bürgermeister [164], Gachnang seine beiden Dorfmeier [165] und Müllheim seine Vorsteher [166]. Diese wurden auch keineswegs etwa an den für die Wahlen der Gemeindekammern vorgeschriebenen Daten, sondern an den ehevor üblichen Terminen der Jahresgemeinden gewählt. Es wäre demnach fast ein Wunder gewesen, wenn sie sich im Übrigen an die gesetzlichen Vorschriften über die Gemeindekammern gehalten hätten. Das war aber vielenorts nicht der Fall; vielmehr wurden hier die Geschäfte nach alter Gewohnheit weitergeführt. Hier, gleichsam auf der untersten und ersten Stufe staatlichen Lebens, wird ein dünner Strom Ancien Régime sichtbar, der, von der Revolution kaum berührt, das 18. mit dem 19. Jahrhundert verbindet und nicht nur das Weiterleben der Dorfgemeinden, sondern auch deren Restauration als öffentlich-rechtliche Körperschaft zwischen 1803 und 1815 begreiflich macht, eine Restauration, die eben in mancher Beziehung gar keine war, sondern eher die gesetzliche Anerkennung dessen bedeutete, was ohnehin war.

Daneben gab es nun allerdings auch Gemeinden, die keine Gemeindekammer wählten, weil es nichts zu verwalten gab [167]. Im ganzen Bezirk Weinfelden gab es jedenfalls alles in allem nur etwa zehn Gemeindekammern oder diesen ähnliche Behörden. In Hugelshofen, Leimbach und Märstetten bestanden sie aus je drei Mitgliedern, deren Besoldung gering war [168]. Wo es nur Kirchen-, Schul- und Armengüter zu verwalten gab, ließ man vielfach die ehevorigen Pfleger im Amt [169]. Endlich gab es auch Gemeinden, wo man die Doppelspurigkeit der Verwaltung bald einmal satt hatte. In Berlingen legte man 1801 die beiden Behörden kurzerhand zusammen [170]. Daß es Gemeinden gab, wo schließlich die ganze Verwaltung wieder fast ausschließlich bei der Dorfgemeinde lag, ist schon angedeutet worden. Aber auch das Gegenteil kam vor. In Kurzrickenbach übertrug man beispielsweise im Februar 1801 alle Aufgaben der Munizipalität, in der der eigentliche Gemeindeverwalter ohnehin schon saß [171].

In Gemeinden, wo es viele Güter zu verwalten gab, waren die Gemeindekam-

164 In Felben werden am 5. 1. 1801 Conrad Debrunner und Alt-Gerichtsvogt Debrunner für 2 Jahre gewählt; am 5. 1. 1803 werden sie durch Alt-Bürgermeister David Debrunner und Kirchenpfleger Joh. Debrunner abgelöst. BA Felben I.

165 Am 9. 1. 1799 werden Heinrich Stäger und Johannes Bürgi, am 2. 1. 1800 Jacob Feierabend und Joseph Bürgi Dorfmeier; letztere bekleideten das Amt schon 1798 und wurden 1802 und 1803 bestätigt. BA Gachnang I.

166 BA Müllheim, 20. 1. 1800, I; ähnlich in Eschenz, BA Eschenz, 28. 3. 1800 und 5. 2. 1802, II. Über die personelle Kontinuität in den Dorfgemeindebehörden vergleiche H. Weber, Helvetik, S. 156.

167 Am 21. 11. 1799 berichtete Unterstatthalter Scherb von Bischofszell, es seien im ganzen Distrikt neun Kammern gewählt worden; die übrigen Gemeinden besäßen nur Kleinigkeiten. StATG, 1133.

168 In Hugelshofen erhielt der Präsident 3 fl, die andern Mitglieder 1½ fl Jahreslohn. StATG, 8072.

169 So etwa die Gemeinde Andwil: «Die Verwaltung deß Kirchen- und Armengut besteht noch bey denen vorhergehenden Pflegern.» StATG, 8072.

170 22. 12. 1801, StATG, 1135; auch Steckborn wünschte eine Zusammenlegung. Vergleiche darüber auch andere Beispiele bei Strickler VI, S. 940.

171 BA Kreuzlingen, Abt. Kurzrickenbach, 18. 2. 1801, I.

mern größer. In Bischofszell zählte sie elf[172], in Weinfelden neun Mitglieder[173]. Hier gehörten ihr die beiden Armenpfleger, der Pfleger des Steuerguts, die beiden Kirchenpfleger, Forstaufseher, Wuhrmeister, Seckelmeister und Baumeister an. Fünf von ihnen waren ehemalige Ratsmitglieder[174]. Aber auch diese Behörde war nicht den Vorschriften gemäß organisiert; denn eigentlich hätte alle Verwaltung durch Seckelmeister, Bauinspektor, Armenpfleger und Forstaufseher sowie entsprechende Kommissionen innerhalb der Gemeindekammer geführt werden sollen[175]. Statt dessen zog die Gemeinde wiederum den ganzen früheren Apparat mit Mühlen-, Brücken-, Steuer- und Armenkommission auf, deren Mitglieder mehrheitlich der Gemeindekammer gar nicht angehörten[176]. Dann wählte sie noch vier Mann «... zur Besichtigung der Hägen und Gräben, Gießen und Straaßen auf dem Gemeindgut ...», und es ging nicht lange, so hatte sie auch wieder Dorfwächter und Nachtwächter, Brunnenmeister und Wuhraufseher, Förster und Fächter zuhanden wie eh und je[177]. Sie folgte darin nur den übrigen Gemeinden, die alle ihre üblichen Bediensteten, Vierer und Hirten, Kaminfeger und Feuerläufer, Brunnenmeister und Förster, Wächter und Hebammen, beibehielten[178]. Das Gesetz war gleichsam viel zu knapp, den Reichtum der dörflichen Aufgaben zu fassen, und die täglichen Bedürfnisse waren stärker als der in vielen Fällen ohnehin unbekannte Buchstabe des Gesetzes.

Das Bürgerrecht

Rechtsgleichheit und Unteilbarkeit des Staates einerseits und die Respektierung der Anteilhaberrechte an den Gemeindegütern andererseits haben während der Helvetik zu einem in den Gemeinden fühlbaren Dualismus der Bürgerrechte geführt. Es gab ein politisches, helvetisches Bürgerrecht und das den Genuß der bürgerlichen Nutzungen verschaffende Gemeindebürgerrecht.

Das helvetische Aktivbürgerrecht besaßen alle Inhaber eines Gemeindebürgerrechts sowie die ewigen Ansassen. Der Fremde konnte es erlangen, wenn er zwanzig Jahre lang in der Eidgenossenschaft niedergelassen war und sich nützlich erzeigt hatte[179]. Es verschaffte das Recht, in den Urversammlungen und in den Generalversammlungen der Munizipalitätsgemeinden zu stimmen und in alle öffentlichen Ämter gewählt zu werden[180]. Von diesem Recht ausgeschlossen waren nur die

172 Bericht der Stadtverwaltung vom 19. 12. 1804, StATG XV 402.
173 BA Weinfelden, 13. 4. und 3. 5. 1799, B II 6.
174 BA Weinfelden, 13. 4. und 3. 5. 1799, B II 6.
175 Gesetz vom 15. 2. 1799, Artikel 136 bis 139.
176 BA Weinfelden, 17. 5. 1799, B II 6.
177 BA Weinfelden, 21. 1. 1800, 8. 7. 1800, 17. 1. 1801, 3. 2. 1803.
178 Zum Beispiel Wellhausen, 11. 11. 1801, I; BA Rickenbach, 24. 2. 1800, I; BA Müllheim, 20. 1. 1800, I.
179 §§ 19 und 20 der Verfassung vom 28. 3. 1798.
180 § 22 der Verfassung; erforderlich waren Erreichung des 20. Altersjahrs sowie fünfjähriger Wohnsitz in der Wahlgemeinde.

Diener irgendeiner Religion, die weder das aktive noch das passive Wahlrecht besaßen[181]. Durch Naturalisation in einem fremden Land, durch Desertion aus dem Heer, durch zehnjährige Landesabwesenheit und durch die Verurteilung zu entehrenden Strafen ging man des helvetischen Aktivbürgerrechts verlustig[182].

In diese Rechte trat der Aktivbürger – nach französischem Muster – durch die Ablegung eines Eides auf die Verfassung[183]. Sowohl der zwanzigjährige Bürger als auch der neuaufgenommene Fremde hatten zu schwören, dem «... Vaterlande zu dienen und der Sache der Freiheit und Gleichheit als ein guter und getreuer Bürger ...» anzuhangen[184]. Die erste Eidesleistung, die im Thurgau auf den 23. August 1798 angesetzt war und an der alle Bürger teilzunehmen hatten, sollte ein eigentliches Bürgerfest werden[185]. Das Direktorium hatte hierzu allerlei Erlasse herausgegeben und vorgeschrieben, daß man sich «beim Schlagen der Trommeln» um einen Freiheitsbaum versammeln und den Eid «mit der Aufführung einer kriegerischen Musik», mit Liedern und mit einer Rede des Agenten, welche ihm vom Minister des Innern schriftlich in die Hand gedrückt wurde, umrahmen solle[186]. Auch der Regierungsstatthalter glaubte, noch Vorschriften zum Fest herausgeben zu müssen – wie wenn die Gemeinden nicht auch hierin schon längst Erfahrung besessen hätten; er schrieb vor, daß man «... zur Verschönerung des Festes einige Mannschaft von der Landmiliz paradieren ...» lassen sollte, und meinte, «... wenn das grobe Geschütz bey der Eidesleistung einige Mal loosgebrannt würde ...», so wäre auch das recht schön[187]. Der Tag begann dann beispielsweise in der Munizipalität Frauenfeld morgens vier Uhr mit dem Abfeuern einer Kanonensalve auf der Allmend, der die Schützen auf dem Schloßturm antworteten. Nach acht Uhr zog dann ein festlicher Zug, angeführt von einem Detachement Füsilieren und begleitet vom Statthalter, von der Verwaltungskammer und den Mitgliedern des Kantonsgerichts «mit ihren Scherppen» hinaus zur Allmend. Dort hatte man tags zuvor um einen mächtigen Freiheitsbaum zwanzig kleinere aufgestellt und eine Batterie von sechs Feldstücken und fünf Mörsern in Stellung gebracht. Jetzt spielte die Feldmusik auf, Tambouren schlugen, junge Knaben mit den Schilden aller Kantone und der Aufschrift «Freiheit, Gleichheit,

181 § 26 der Verfassung.

182 § 27 der Verfassung; Verlust des Schweizer Bürgerrechts zog aber den Verlust des Gemeindebürgerrechts nicht nach sich, laut Verordnung vom 28. November 1798, Strickler III, S. 657; Einstellung des Bürgerrechts auf 3 Jahre erfolgte bei falschen Steuerangaben, laut Gesetz vom 5. 2. 1799, Strickler III, S. 1021, sowie auf 2 bis 6 Jahre bei Verheimlichung abgabepflichtiger Getränke, laut Gesetz vom 24. 4. 1799, Strickler IV, S. 286.

183 Vergleiche dazu E. His, Staatsrecht I, S. 108.

184 § 24 der Verfassung.

185 Gesetz betreffend die Leistung des Bürgereides vom 12. 7. 1798, Strickler II, S. 521ff.; Beschluß des Directoriums betreffend die Anordnungen für die Beeidigung aller Bürger, vom 20. 7. 1798, Strickler II, S. 577; Weisungen des Regierungsstatthalters Gonzenbach vom 18. 8. 1798, StATG, 8070. Im Thurgau leisteten 20019 Aktivbürger den Eid. Strickler II, S. 1212.

186 Directorialbeschluß über die bei der Bürgerbeeidigung zu haltende Festrede, 6. 8. 1798, Strickler II, S. 781.

187 Weisungen vom 18. 8. 1798, StATG, 8070.

Helvetische Republik» zogen vorbei, und weißgekleidete Mädchen mit Blumenkörbchen tanzten um den Freiheitsbaum. Nach dem Schwur brach Jubel los, die Musketen und Mörser wurden losgefeuert, und unter dem Donner der großen Geschütze zog man wieder hinauf ins Städtchen, wo die Herrschaften im Ratshaus sich an die Tafel setzten, während die Bürger sich im Schützenhaus an Brot, Wurst und Wein gütlich taten. Das Militär exerzierte, und abends war Ball im Ratshaus[188]. So oder ähnlich dürfte das Bürgerfest auch in andern Gemeinden des Thurgaus vor sich gegangen sein. In Weinfelden jedenfalls findet sich dann in der Jahresrechnung vom Fest her ein Posten von 260fl 35x, nämlich für die «Geistlichen, Jungfrauen, Militair, Theater und Illumination[189] ...». Alles schien freudig gehuldigt zu haben; nur die von der Verfassung so stiefmütterlich behandelten Geistlichen verweigerten da und dort den Eid[190].

Dieses Fest hat rechtlich alle Bürger in den Gemeinden einander gleichgestellt; ausgenommen blieb einzig die Teilhabe an den Gemeindegütern. Die Niederlassung in einer Gemeinde, die Ausübung eines Berufes und der Erwerb von Liegenschaften daselbst stand nun jedem helvetischen Bürger überall offen[191]. Die Einzugsgebühren – auch jene der einheiratenden Frauen – wurden aufgehoben[192]. Über die Niederlassung selbst hatten die Gemeinden nichts mehr zu befinden: Zuziehende helvetische Bürger hatten sich einfach bei der Munizipalität einzuschreiben, während der Fremde seine Niederlassungsbewilligung gegen Vorweisung eines Heimatscheins und eines Leumundszeugnisses von der Verwaltungskammer erhielt[193]. Diesen Vorschriften stand nun allerdings die alte Gewohnheit der Gemeinden entgegen, über Aufnahme oder Abweisung von Einzüglingen selbst zu entscheiden. So beschloß die Gemeinde Egelshofen noch 1802, daß alle Niedergelassenen, welche keine Güter besaßen, weggewiesen werden sollten und daß «... auch in Zukunft keiner, es seye erbs- oder heurathsweiß, ohne Stimmenmehrheit der Bürgern solle angenohmen werden[194]». Auch Wegweisungen aus Gründen des Futterneides kamen weiterhin vor. So erschienen in Weinfelden eines schönen Tages die Rotgerber vor der Munizipalität und klagten gegen den Lederhändler Benz, einen in der Gemeinde angesessenen Deutschen, indem sie vorbrachten, «... daß bemelter Johann Georg Benz ihnen nachtheilig, und sie nicht zufriden, wan auf solche Arth ein Fremder ihnen oder andern Bürgern zum Nachtheil sein

188 StATG Frauenfeld 1798.
189 BA Weinfelden, 23. 2. 1799, B II 6.
190 Im Distrikt Gottlieben verweigerte der Pfarrer von Bernrain den Eid, laut Bericht vom 2. 9. 1798, StATG, 1135; im Distrikt Tobel weigerten sich die drei Geistlichen von Fischingen sowie der Abt und die Konventualen, laut Bericht vom 27. 8. 1798, StATG, 1135.
191 Gesetz vom 13. 2. 1799, §§ 4 und 5.
192 Aufhebung der Einzugsgebühren heiratender Schweizerinnen, 18. 8. 1798, Strickler II, S. 873.
193 Gesetz über die Niederlassung von Fremden, vom 24. 11. 1800, Strickler VI, S. 396ff.
194 BA Kreuzlingen, Abt. Egelshofen, 31. 10. 1802, I.

müßte ...». Die Munizipalität forderte darauf den Benz auf, die Gemeinde zu verlassen[195], und dies, obwohl nur die Verwaltungskammern befugt waren, niedergelassene Fremde wegzuweisen[196].

Wenn sich der Gesetzgeber in diesen Jahren auch bemühte, das ganze Gewicht auf das allgemeine helvetische Aktivbürgerrecht zu legen, das Gemeindebürgerrecht hingegen auf das bloße Nutzungsrecht einzuschränken und von allen weiteren Vorzügen und Rechten zu entkleiden[197], so blieben diese Bemühungen letzten Endes doch erfolglos. Zur Beseitigung des Gemeindebürgerrechts und zu seiner Ersetzung durch ein allgemeines Staatsbürgerrecht kam es nicht. Weil das Gemeindebürgerrecht es war, das im Verarmungsfall den Anspruch auf Unterstützung verschaffte[198], und weil der Staat diese Aufgabe nicht übernehmen konnte[199], blieb das Gemeindebürgerrecht auch in Zukunft die Voraussetzung für das Schweizer Bürgerrecht. Wer sich das helvetische Bürgerrecht verschaffen wollte, mußte auch fürderhin zuerst ein Gemeindebürgerrecht erwerben[200]. Das Gemeindebürgerrecht erwies sich als so stark, daß die Helvetik jenen bis auf den heutigen Tag geltenden Grundsatz des schweizerischen Staatsrechts nicht hat beseitigen können, wonach es kein eidgenössisches Bürgerrecht gibt ohne Gemeindebürgerrecht.

Nun war im Februar 1799 die Öffnung aller Gemeindebürgerrechte erreicht worden, indem den Gemeinden gesetzlich vorgeschrieben wurde, jeden helvetischen Staatsbürger, der das Bürgerrecht zu erlangen begehrte und das geforderte Einkaufsgeld zu zahlen vermochte, anzunehmen[201]. Die Gemeinden konnten die Einkaufssumme selber festsetzen, doch mußte sie dem Wert entsprechen, den der Bürger theoretisch an den Gemeindegütern erhielt[202]. Die Gemeinde Weinfelden schätzte beispielsweise ihre Güter zu diesem Zweck auf 76 525 fl – bei der Schätzung für die Vermögenssteuer war man jedoch nur auf 19 250 fl gekommen[203]!! –, was auf jeden der vierhundertachtundvierzig Bürger 173 fl ausmachte. Die Einkaufssumme wurde hierauf auf 200 fl angesetzt, doch beschloß man, die bisherigen Hintersässen noch um 150 fl anzunehmen. In der Folge sind dann wirklich vier ehemalige Hintersässen zu diesem Preis ohne jeden Anstand zu Bürgern angenommen worden – die erste Bürgerannahme in dieser Gemeinde seit Jahrhunderten!

195 BA Weinfelden, 16. 5. 1801, B II 8.
196 Gesetz über die Niederlassung Fremder, vom 24. 11. 1800, Strickler VI, S. 396ff.
197 Vergleiche dazu die Einleitung zum Gesetz vom 13. 2. 1799.
198 Ibidem, § 3.
199 Dazu Secretan am 22. 1. 1799 im Großen Rat, Strickler III, S. 1141.
200 Gesetz über die Aufnahme von Fremden in das helvetische Bürgerrecht, vom 10. 8. 1801, § 3, Strickler VII, S. 370; dazu auch E. His, Staatsrecht I, S. 115/16.
201 § 12 des Gesetzes vom 13. 2. 1799.
202 §§ 10, 11, 15 und 16 des Gesetzes vom 13. 2. 1799.
203 BA Weinfelden, 16. 11. 1798, B II 6.

Wir sehen, daß auch in anderen Gemeinden, allerdings meist zu höheren Taxen als vor der Revolution, einige Einbürgerungen erfolgten; zu einem eigentlichen Ansturm von bisher zurückgehaltenen Hintersässen kam es aber nicht. In anderen Gemeinden der Schweiz freilich hatte die Öffnung der Bürgerrechte Proteste hervorgerufen, so daß am 9. Oktober 1800 der erzwingbare Einkauf – als gegen die Besitzrechte der Anteilhaber verstoßend – wieder aufgehoben werden mußte[204]. Dadurch wurde die Stellung der Gemeinden gestärkt und die Erlangung des helvetischen Bürgerrechts vollends von ihrem Willen abhängig gemacht.

Paul Usteri hatte also nicht ganz unrecht mit seiner Bemerkung, der Unterschied zwischen Gemeindsbürgern und Nichtgemeindsbürgern sei gleichsam aufs neue sanktioniert[205]. Wirklich stellten die Gemeindebürger weiterhin eine Art bevorrechteter Klasse dar[206], und nach wie vor wurden die fremden Einwohner als Hintersässen betrachtet. Es gab Gemeinden, die weiterhin Hintersässengelder einzogen[207], spezielle Weidgangs- und Brunnengelder wurden immer noch in etlichen Gemeinden erhoben[208], und sogar Weibereinzugsgelder wurden gelegentlich noch verlangt[209]. Die alte Scheidung in Bürger und Hintersässen war um so weniger verschwunden, als vielenorts die Bürger in den Dorfgemeinden weiterhin zahlreiche Aufgaben ausübten, die nach dem Gesetz eigentlich den Munizipalitätsgemeinden zugestanden wären und an denen sämtliche Einwohner, die das helvetische Aktivbürgerrecht besaßen, mitzusprechen gehabt hätten. In Müllheim erschienen daher eines Tages die Hintersässen vor der Dorfgemeinde und behaupteten, nach dem Gesetz «... mit Ausschluß denen Gemeinds Güetern Bürger wie andere in Müllheim zu seyn». Aber die Gemeinde lehnte das rundweg ab und beschloß, «... die nicht Anteilhabere des allgemeinen seyen zu betrachten wie die Bürger von Langenhart ...», die zwar in der gleichen Munizipalitätsgemeinde lagen, in den zahlreichen Dorfgemeindegeschäften Müllheims aber nichts zu sagen hatten[210]. Im allgemeinen war man also gewillt, in der Munizipalitätsgemeinde den Einwohnern die gleichen Rechte zuzugestehn; in der Dorfgemeinde aber herrschte noch, und noch auf Jahre hinaus, das Bürgerprinzip.

204 Rücknahme etlicher Artikel des Gesetzes vom 13. 2. 1799, vom 9. 10. 1800, Strickler VI, S. 269.
205 13. 11. 1798 im Senat, Strickler III, S. 561.
206 E. His, Staatsrecht I, S. 112.
207 Zum Beispiel Gachnang, Rechnung 1802, I.
208 BA Rickenbach, 16. 2. 1801 und 21. 2. 1803, I.
209 BA Eschenz, 21. 2. 1803, III; vergleiche H. Weber, Helvetik, S. 216ff.
210 BA Müllheim, 24. 2. 1801, III.

211 O. Brunner, Land und Herrschaft, S. 139.

3. *Die Aufgaben der Gemeinden*

Seit der Verfassung vom März 1798 werden die Begriffe «öffentlich-rechtlich» und «privatrechtlich» auch in der Eidgenossenschaft sinnvoll; jetzt gibt es einen Souverän, der seine Gewalt delegiert, und jetzt können die mit solch übertragener Gewalt ausgestatteten Körperschaften und Institutionen als öffentliche, als dem von der Gesellschaft abgehobenen Bereich des Staates zugehörige, bezeichnet werden[211]. Als der öffentlich-rechtlichen Sphäre angehörend wollte der Gesetzgeber freilich nur die Munizipalitätsgemeinden betrachtet wissen, nicht aber die Nutzungsgemeinden. Man rechnete ja ohnehin damit, daß die letzteren mit der Zeit aufgehoben würden[212], und betrachtete sie nur als eine unter Aufsicht des Staates stehende «Gesellschaft». So hieß es beispielsweise in einer Proklamation des Direktoriums von den Gemeindekammern: «... les chambres de régie ne sont pas, ainsi que les municipalités, des autorités publiques, et ne sont pas revêtus d'un pouvoir émané du peuple; elles ne sont que les administrateurs d'une propriété particulière qui appartient à une société nombreuse et demeure sous la surveillance spéciale de l'état[213].» Weil aber ein Teil dieser Güter – wie die Proklamation weiter ausführte – schon vor der Revolution für öffentliche und allgemeine Aufgaben bestimmt gewesen war und dieser Bestimmung weiterhin zu dienen hatte[214], konnten die Gemeindegüter nicht dem reinen Privatgebrauch der Anteilhaber überlassen werden und wurden daher unter die Aufsicht des Staates gestellt[215]. Die Gesetzgebung regelte Verwaltung und Bestimmung dieser Güter; sie bezweckte namentlich deren Unveräußerlichkeit und suchte ihre Herbeiziehung für öffentliche Ausgaben zu regeln. Damit wurden aber die Gemeindegutsgenossenschaften eben doch zu öffentlich-rechtlichen Körperschaften, als was sie beispielsweise auch Eduard His bezeichnet[216]. Sie waren dies ohnehin – nicht rechtlich, aber in Wirklichkeit –, weil sie, in denen die alten Dorfgemeinden weiterlebten, weit über die bloße Güterverwaltung hinaus tätig waren und viele ihrer frühern Aufgaben beibehielten.

Den *Munizipalitätsgemeinden* überband das Gesetz alle öffentlichen Aufgaben der alten Dorfgemeinden, aber auch Verrichtungen der ehemaligen niederen Gerichte, soweit diese nicht einem höheren Verband übertragen wurden[217].

212 So etwa Muret am 13. 11. 1798 im Senat, Strickler III, S. 562; ferner Secretan am 22. 1. 1799 im Großen Rat, Strickler III, S. 1142.

213 Proclamation des Directoriums über die Maßregeln zur Einsetzung der neuen Gemeindsbehörden, vom 14. 2. 1799, Strickler III, S. 1349ff.

214 Wörtlich hieß es über die Gemeindegüter: «Une partie en était destinée à des dépenses publiques et communales, et cette destination doit rester immuable ...»

215 Vergleiche auch eine Botschaft des Direktoriums vom 24. 8. 1799, Strickler XI, S. 270.

216 E. His, Staatsrecht I, S. 150; vgl. darüber auch E. Bühler, Gemeindedualismus, S. 25.

217 Dazu Bühler, S. 25, und His, S. 146.

Zugleich hatten die Munizipalitäten auch die Aufträge der höheren Instanzen auszuführen[218]. Der Aufgabenkreis der Gemeinden erfuhr damit in der Helvetik – allerdings nur vorübergehend – eine beträchtliche Erweiterung[219]; namentlich waren die zahlreichen Auftragsangelegenheiten fast völlig neu, und diese überwogen in der kurzen Zeit der Helvetik so sehr, daß sich schon damals das – freilich nie ganz richtige – Bild zu formen begann, als hätten die Munizipalgemeinden allein die Ausführung staatlicher Aufträge zu besorgen, während den Dorfgemeinden, die heute in den Ortsgemeinden weiterleben, die eigentlichen Gemeindegeschäfte zustünden.

Zu den wichtigsten Aufgaben der damaligen Munizipalitäten gehörte der Bezug der Staatssteuern – eine Aufgabe also, die die Gemeinden im Ancien Régime nur wenig beschäftigt hatte. Das Auflagensystem vom 17. Oktober 1798 sah eine Kapitalsteuer von zwei vom Tausend, eine Gebäudesteuer von einem vom Tausend und eine Liegenschaftssteuer von zwei vom Tausend vor[220]. Dazu kamen einige indirekte Steuern, eine Getränkesteuer von 4 Prozent, eine Handänderungssteuer von 2 Prozent, eine Handelssteuer von $^1/_4$ Prozent sowie Luxussteuern auf Dienstboten, goldenen Uhren, Spielkarten, Pferden, Kutschen, Jagd- und Luxushunden usw. Später kamen noch außerordentliche direkte Steuern dazu, nämlich eine Kriegssteuer von 2 Promille auf Kapital und Liegenschaften[221], und eine Steuer für die vom Krieg verwüsteten Gebiete von 1 Promille[222]. Die Gemeinden hätten nunmehr für die Grundsteuern die Bodenpreise zu eruieren und die Liegenschaften in Steuerklassen einzuteilen sowie die Gebäude zu schätzen gehabt. Aber Krieg und ungewohnte Verhältnisse machten ein solches Vorgehen unmöglich. Für das Jahr 1798 mußte schließlich der Bürger sich selbst einschätzen, und die Steuererhebung geschah durch den Agenten und zwei Gehilfen[223]. Auch für das Jahr 1799 mußte der Steuerbezug nochmals nach dem Fuß von 1798 angeordnet werden[224]. Erst 1800 konnte dann ein neues Auflagensystem angeordnet werden, das auf einer Grundsteuer und zahlreichen indirekten Abgaben beruhte[225]. Die Munizipalitäten hatten nun ein sorgfältiges Güterkataster zu erstellen. Sie waren auch für den Bezug aller indirekten Steuern verantwortlich[226]. Für den Bezug erhielten sie eine geringe Provision, und von zahlreichen Bußen fiel ihnen

218 §§ 37 bis 62 des Gesetzes vom 15. 2. 1799.
219 Vergleiche F. v. Wyß, Landgemeinden, S. 138.
220 Gesetz über das Auflagensystem, vom 17. 10. 1798, Strickler III, S. 113ff.
221 Gesetz betreffend Erhebung einer Kriegssteuer, vom 25. 4. 1799, Strickler IV, S. 291ff.
222 Anordnung einer Steuer für die vom Krieg betroffene Bevölkerung, 12. 10. 1799, Strickler V, S. 108/09.
223 Einforderung eines Steuervorschusses, vom 22. 10. 1798, Strickler III, S. 245ff.
224 Verfügung des Vollziehungs-Ausschusses vom 4. 2. 1800, Strickler V, S. 714/15.
225 Neues Auflagensystem, vom 15. 12. 1800, Strickler VI, S. 458ff.
226 Vollziehungsverordnung zu den Auflagengesetzen vom 15. 12. 1800 und 5. 1. 1801, vom 10. 2. 1801, Strickler VI, S. 630ff.

ein Drittel zu[227]. Diese Abgaben wurden 1802 – mit Ausnahme der Grundsteuer – bestätigt[228]. Als letzte direkte Steuer mußte Ende 1802 eine Auflage für den Unterhalt der französischen Truppen eingezogen werden. Der Thurgau hatte daran 26000 Franken zu leisten; diese Summe wurde auf die Munizipalitäten repartiert[229].

Alle diese mit der Steuererhebung verbundenen Aufgaben waren außerordentlich zeitraubend und kompliziert. Die Handänderungs- und Patentgebühren sollten monatlich, die Getränkesteuer dreimal und die Luxussteuer zweimal jährlich von den Munizipalitäten mit den Distriktseinnehmern verrechnet werden[230]. Die Aufstellung der Kataster war nicht nur eine komplizierte Angelegenheit, sondern, wie die Munizipalität Weinfelden meinte, «... ein Vornehmen, welches jedem Bürger misfelig und ohnangenehm vorkommt[231]...»; man zog hier zu diesem Geschäft darum noch siebzehn Ausschüsse bei. Das ergab natürlich neue Kosten, die wiederum auf die Güter repartiert werden mußten – der Steueranstände war kein Ende!

Nicht weniger Beschwerlichkeiten verursachten aber auch alle jene Aufgaben, die den Munizipalitäten im Zusammenhang mit militärischen Einquartierungen, mit der Stellung von Rekruten und mit den Requisitionen aufgelegt wurden. Diese schwierigen Geschäfte begannen schon im Sommer 1798, als die ersten fränkischen Truppen anrückten. Die Gemeinde Kurzrickenbach beschloß damals, die Soldaten verhältnismäßig auf alle Bürger und Einwohner zu verteilen und von jenen Bürgern, «so allenfahls keine zu luschieren» bekämen, Beiträge zu erheben[232]. Die Gemeinde Eschenz überließ die Einquartierung dem Agenten und beschloß nur, dort, wo die Soldaten nicht recht behandelt würden, statt einen strafweise zwei oder drei einzuquartieren! Wer die ihm zugeteilten Soldaten nicht zu beherbergen vermochte, sollte sie auf eigene Rechnung verkostgelden[233]. Die Verteilung scheint meistenorts nach Vermögen vorgenommen worden zu sein; da und dort teilte man aber die Truppen gleichmäßig unter alle Bürger und Einwohner auf[234]. Die Bürger waren verpflichtet, den Einquartierten Unterkunft zu geben, nämlich ein Bett oder – sofern man keines hatte – Stroh, ferner Licht, einen Platz am Feuer zum Kochen der Lebensmittel, Kochgeschirre und Salz[235].

227 Ibidem, §§ 109 bis 112 und 124.
228 Bestätigung der durch das Gesetz vom 15. 12. 1800 geforderten Auflagen ... vom 9. 1. 1802, Strickler VII, S. 921ff.
229 Erhebung einer außerordentlichen Auflage für den Unterhalt der französischen Truppen. 20. 11. 1802, Strickler VIII, S. 638ff.
230 §§ 109 bis 112 der Vollziehungsverordnung vom 10. 2. 1801.
231 BA Weinfelden, 1. 11. 1801, B II 8.
232 BA Kreuzlingen, Abt. Kurzrickenbach, 18. 9. 1798, I.
233 BA Eschenz, 20. 10. 1798, II.
234 So in Frauenfeld, Strickler XI, S. 139.
235 Verordnung des Regierungscommissärs bei der helvetischen Armee betreffend Einquartierungen und Requisitionen, 29. 4. 1799, Strickler IV, S. 339ff.; vergleiche auch Strickler V, S. 185.

Im übrigen schrieb das Gesetz nichts vor, und die Munizipalitäten waren in der Organisation der Einquartierung völlig frei. Dieser Mangel an Vorschriften schien aber zu allerhand Mißständen geführt zu haben, und im Dezember 1799 berichtete der Statthalter des Distrikts Gottlieben, es entstünden «... immer mehr in den Gemeinden wegen der Einquartierungsgeschäfte tumultuarische Auftritte[236]...». In Weinfelden sah sich die Munizipalität sogar genötigt, zur «Abhörung der Beschwärden» jede Woche Dienstag und Samstag eine Sitzung abzuhalten[237]. Um der zahlreichen Einquartierungsgeschäfte Herr zu werden, wurden in mehreren Munizipalitäten besondere Kommissionen gebildet. Große Anforderungen stellte dann die Abrechnung mit den Bürgern, da jene, die verhältnismäßig zuviel Truppen beherbergt hatten, von den andern Bürgern entschädigt werden mußten. In Weinfelden ging man dabei so vor, daß man beschloß, einen Oberoffizier zu zweieinhalb Tagen, einen Unteroffizier zu eineinhalb Tagen und den Soldaten zu einem Tag, den Tag aber zu 36 x anzuschlagen. Dann wurde berechnet, was jeder nach seinem Vermögen hätte tragen müssen, und die Differenz zum effektiv Geleisteten ergab jenen Betrag, der ausgeglichen werden mußte. Nach dieser Rechnung kam die Munizipalität für den Zeitraum von 1798 bis zum 7. August 1800 auf total 45539 Einquartierungstage[238]. Die Erledigung der Rechnungsanstände dauerte in dieser Gemeinde bis Ende 1803. Immer noch gab es Bürger, die ausstehende Guthaben bei der Gemeinde hatten, aber man wußte nicht, wo man dieses Geld eintreiben sollte, vor allem weil es sich zeigte, daß viele Bürger ihr Vermögen ganz unrichtig angegeben hatten. Im Dezember 1803 stellte die Munizipalität schließlich resigniert fest, es zeige «... sich die Ohnmöglichkeit ... daß diesfalls nichts mehr zu erheben seye[239]».

Zu den Einquartierungen kamen beträchtliche Requisitionen. Nicht nur Lebensmittel, Brot, Fleisch, Wein und Kartoffeln, hatten die Gemeinden zu liefern, sondern auch Heu und Hafer für die Pferde, ferner Holz, auch Fuhren und Pferde für Transporte, und gelegentlich mußten sogar menschliche Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt werden. Die Anforderungen, die hierbei an das Verwaltungsgeschick und die Umsicht der Gemeinden gestellt wurden, waren außerordentlich groß. Es war nicht leicht, das Verlangte immer zur Stelle zu schaffen. Mehrere Gemeinden behalfen sich damit, daß sie feste Verträge mit Fuhrleuten schlossen und bestimmte Fürkäufe tätigten, um Magazine anlegen zu können[240]. Die

236 Bericht vom 10. 12. 1799, StATG, 1134.

237 BA Weinfelden, 8. 3. 1800, B II 8.

238 BA Weinfelden, B X 9; Ermatingen hatte vom 22. 10. 1798 bis 24. 11. 1800 93493 Einquartierungstage und Requisitionen für 18696 fl; diese Kosten wurden auf das Vermögen verlegt, was auf 1000 fl 138 Einquartierungstage und 26 fl 15 x traf. Vergleiche die Prozeßakten von 1804, StATG 4 46 31.

239 BA Weinfelden, 19. 12. 1803, B II 8.

240 Die Munizipalität Weinfelden beschloß zum Beispiel, alles Heu in der Gemeinde zu requirieren, auch Heu auswärts anzukaufen und das auf dem Gemeindegut stehende Gras auf Rechnung der Gemeinde mähen und dörren zu lassen, 30. 8. 1799, B II 8.

Lasten stiegen ins beinahe Unermeßliche. Vom 27. September 1799 bis zum 17. Juli 1800 hatten allein die Gemeinden des Distrikts Frauenfeld – teils gegen Bons, teils gezwungenermaßen – folgendes geliefert: 15321 Pfund Brot, 5640 Maß Wein, 11130 Pfund Fleisch, 10483½ Viertel Hafer, 9141 Zentner Heu, 2935 Zentner Stroh, 64 Zentner Schaub, 4225 Klafter Holz und 4437 Tagesfuhren. Dazu kamen 322635 Einquartierungstage für die Mannschaft und 104278 für Pferde sowie ein Betrag von rund 500 fl für verlorene Pferde. Der Wert dieser Lieferungen betrug etwa 500000 fl[241]. In den Gemeinden anderer Bezirke sah es nicht besser aus[242]. Überall sah man sich genötigt, Kapitalien aufzunehmen. Die ausgestellten Gutscheine wurden nie eingelöst; einzig an den Kriegslasten der Zeit des Interims beteiligte sich der ehemalige Gerichtsherrenstand – nach einem Vergleich vom 16. April 1804 – mit einem Betrag von 7000 fl[243].

Mehrmals galten die Munizipalitätsgemeinden auch als Rekrutierungsbezirke[244]. Nach einem Gesetz vom 17. September 1799 hatte jede derselben auf hundert Aktivbürger einen vollständig ausgerüsteten Mann zu stellen, der für zwei Jahre in den Dienst der helvetischen Armee zu treten hatte[245]. Montur und Armatur hatte die Gemeinde entweder selbst zu liefern oder dann zu bezahlen[246]. Sollten sich keine Freiwilligen melden, so mußte unter den zwanzig- bis fünfundvierzigjährigen ledigen Aktivbürgern das Los gezogen werden, und die Gemeinde hatte jenen, die das Los traf, ein monatliches Handgeld von mindestens 15 Batzen zu bezahlen. Um Verdrießlichkeiten, die solche Geschäfte in die Bürgerschaft brachten, zu entgehen, waren aber die meisten thurgauischen Gemeinden bereit, pro Rekrut jene 168 Franken zu bezahlen, mit denen man sich von dieser unangenehmen Pflicht loskaufen konnte[247]. In Eschenz wurde diese Summe gleich unter alle Ledigen und Hausväter repartiert, wobei es jedem nur noch 48 x traf[248].

Zu diesen militärischen Auftragsangelegenheiten kamen noch weitere Geschäfte im Dienst höherer Instanzen, wie etwa die Publikation der Gesetze[249],

241 StATG 4 46 31.
242 Die Munizipalität Bischofszell hatte allein 1402 Pfund Brot, 1851 Pfund Fleisch, 87 Pfund Salz, 24½ Malter Haber, 90½ Zentner Heu, 124 Bündel Stroh, 31 Pfund Kerzen, 6½ Klafter Holz, 108¾ Eimer Most, 7 Eimer Wein, 36½ Viertel Kartoffeln usw. zu liefern gehabt, und zwar allein während des Interims.
243 StATG 4 46 30.
244 Aufforderung zur Errichtung des Hülfskorps, vom 28. 3. 1799, Strickler III, S. 1432; dazu die Direktorialbeschlüsse vom 29. 3. und 1. 4. 1799, Strickler III, S. 1441/42.
245 Partielle Rücknahme des Gesetzes betreffend Bildung eines stehenden Korps, vom 17. 9. 1799, Strickler IV, S. 1474/75.
246 Vollziehungsbeschluß vom 23. 9. 1799, Strickler IV, S. 1519/20.
247 Verordnung des Vollziehungsrates vom 26. 8. 1800, Strickler VI, S. 69ff.; so etwa in Weinfelden, das fünf Rekruten zu stellen hatte, und am 23. 9. 1800 die 840 Franken durch Holzverkauf und Anlagen zu decken beschloß. BA Weinfelden B II 8.
248 BA Eschenz, 24. 9. 1800, II.
249 Verordnung des Direktoriums vom 28. 12. 1798, Strickler III, S. 852.

die Durchführung von Abstimmungen[250] und Wahlen[251] sowie die Weiterleitung von Polizeivergehen[252]. Auch in Sachen der Fremdenpolizei, der Gesundheits- und Bettelpolizei waren die Munizipalitäten, wie es die Gemeinden ja auch schon vor der Revolution gewesen waren, die Vollzieher der obrigkeitlichen Weisungen[253].

Aus dem Tätigkeitsbereich der ehemaligen niederen Gerichte stammten die Verrichtungen, die die Munizipalitäten auf dem Gebiet der freiwilligen Gerichtsbarkeit und der Vormundschaftspflege zu besorgen hatten. Eine Verordnung vom 24. Juli 1798 hatte die vormundschaftliche Vermögensverwaltung auf die Gemeinden übertragen[254], und das Gemeindegesetz vom 15. Februar 1799 billigte ihnen auch die Ernennung der Waisenvögte und die Aufsicht über deren Rechnungsführung zu[255]. Überhaupt traten nun die Munizipalitäten in alle Rechte der Vogtskonstituenten ein. Zugleich war auch die Fertigung von Kauf- und Tauschbriefen, die Erstellung von Pfand- und Teilungsbriefen, von freiwilligen Schatzungen usw. an die Munizipalitäten übergegangen, die dafür die gebräuchlichen Taxen zu beziehen hatten[256]. Alle für diese Geschäfte nötigen Schriften, Dokumente, Bücher und dergleichen hatten sie von ihren Amtsvorgängern einzufordern. Nun zeigte es sich aber bald, daß die Munizipalitäten zu diesen Geschäften nicht geeignet und wenig vorbereitet waren[257]. Im April 1800 berichtete Unterstatthalter Rogg von Frauenfeld, die Waisensachen würden in den Munizipalitäten seines Distrikts schwer vernachlässigt, weil einerseits die Behörden zur Führung der Vogtrechnungen und der damit zusammenhängenden Geschäfte gar nicht fähig seien und andererseits die früheren Waisenprotokolle, die von den Gerichtsherren für ihren ganzen Bezirk geführt worden waren, nun zugleich von allen in einem solchen Gericht entstandenen Munizipalitäten benötigt würden[258]. Der Regierungsstatthalter selbst wies zwar darauf hin, daß nun einmal das Gesetz die Fertigungen und Waisensachen den Munizipalitäten überbinde; «... wann ich aber» – so meinte er – «den Zustand und das Personal von mancher Munizipalität überlege, so dünkt mich, die öffentliche Sicherheit, und damit auch der öffentliche Credit, stehe gefährdet, wann die Ausfertigung so wichtiger Dokumente denen

250 Zum Beispiel über die Verfassung von 1802, Beschluß vom 25. 5. 1802, Strickler VII, S. 1372ff.
251 1801 wurden die Bezirkswahlmänner in den Munizipalitäten gewählt, Verordnung vom 15. 6. 1801, Strickler VII, S. 46ff.
252 Artikel 63 bis 69 des Gesetzes vom 15. 2. 1799.
253 Artikel 45, 49 und 51 des Gesetzes vom 15. 2. 1799.
254 Teilweise Übertragung der vormundschaftlichen Vermögensverwaltung auf die Gemeinden, 24. 7. 1798, Strickler II, S. 603ff.
255 Artikel 58 bis 61.
256 Artikel 57; ferner Gesetz über den Bezug von Fertigungstaxen, vom 3. 5. 1799, Strickler IV, S. 361ff.
257 Das hatte Joseph Anderwert offenbar vorausgesehen, als er am 24. 11. 1798 im Großen Rat heftig gegen die Übertragung dieser Kompetenzen an die Munizipalitäten opponiert hatte, Strickler III, S. 1203.
258 Bericht vom 2. 4. 1800, StATG, 1136.

Munizipalitäten allein übertragen wird». Der Statthalter fügte bei, «... es ließe sich die nemliche Bemerkung auch in Betreff der Fertigungen, und – daß Gott erbarm! – der Waysensachen machen[259]». In der Mediationszeit haben die Gemeinden dann diese Kompetenzen wieder verloren, und nirgends wird deutlicher als hier, daß der Aufgabenbereich der Gemeinden im 19. Jahrhundert im wesentlichen jener des Ancien Régime geblieben ist. Wofür die Gemeinden vorbereitet waren, was sie schon ausgeübt hatten, das überließ man ihnen auch jetzt wieder. Sie haben – mit Ausnahme der Auftragsangelegenheiten – keine grundlegend neuen Aufgaben übernommen; ebensowenig aber haben sie auf altgewohnte Kompetenzen verzichtet. So haben sie ein wesentliches Recht, das sie von jeher besaßen, das ihnen aber die Helvetik nicht mehr zuerkannte, nicht nur wiederholt gefordert, sondern kurzerhand auch weitergeübt: nämlich das Recht, in Feld und Flur zu bieten und zu verbieten und die Übertreter zu bestrafen. Im Juli 1800 fragten mehrere Gemeinden aus dem Distrikt Bischofszell den Regierungsstatthalter an, «wann die Municipalitet Bot und Verbot» habe[260], und im Distrikt Steckborn beschwerten sich mehrere Gemeinden «über die Einschränkung im Strafrecht[261]». Schließlich wollte auch der Statthalter Kesselring von Weinfelden wissen, ob die Munizipalitäten «... nicht auch das Strafrecht ausüben dörfen, zum Beispiel wegen auswayden, verbottene Steg und Weg, kleine Frevel im Holz, Zäunung der Hägen, Sicherung der Feuerstätten etc., was ehedem, zwar mit Einschränkung, ebenfalls den Gemeinden erlaubt worden[262]...». Der Regierungsstatthalter erwiderte darauf, man hätte wohl ein Polizeigesetzbuch sehr nötig, vor allem im Thurgau, «... wo keine positiven Gesetze sind, sondern nur mancherley und sehr zerschiedene Gebräuche und Übungen ...». Er verschwieg auch nicht, daß er unter der Hand erfahren habe, «... daß die Munizipalitäten hin und wieder schon seit geraumer Zeit mit Bestrafung von Freveln sich befassen[263]...». Den Unterstatthalter Kesselring wies er an, mit dem Distriktgericht zu vereinbaren, die Abstrafung von Freveln bis zu einer Buße von 8 Franken den Munizipalitäten zu überlassen. So wurde obrigkeitlich sanktioniert, was die Gemeinden aus alter Gewohnheit, aber auch aus Notwendigkeit, um ihren Anordnungen Nachdruck zu verleihen, unternahmen. Daß sie Macht haben mußten, zu bieten und zu verbieten, erschien den Gemeinden geradezu als Selbstverständlichkeit. So wurden beispielsweise im Distrikt Steckborn, wie Unterstatthalter Hanhart anfangs 1801

259 Bericht an Unterstatthalter Kesselring, vom 20. 1. 1801, StATG, 8070.
260 18. 7. 1800, StATG, 1138.
261 Bericht von Unterstatthalter Hanhart vom 30. 10. 1800, StATG, 1135.
262 Brief vom 14. 5. 1800, StATG, 1136; vergleiche dazu auch die Beratungen im Großen Rat vom 20. 11. 1798, Strickler III, S. 1189.
263 Bericht an Unterstatthalter Kesselring vom 20. 1. 1801, StATG, 8070.

zu berichten wußte, «... alle und jede Frevel schon seit geraumer Zeit von den Munizipalitäten bestraft. Man glaubte, sie haben hiezu das Recht[264]». Daß die Gemeinden selbst es waren – und nicht irgendwelche übergeordnete Instanzen –, die die Übertreter ihrer Gebote büßen und strafen konnten, hat zur Eigenständigkeit der Gemeinden im modernen Staat wesentlich beigetragen.

Die übrigen Aufgaben der Munizipalitäten entstammten größtenteils dem alten Tätigkeitsbereich der Dorfgemeinden. Sie hatten über die Reinlichkeit und Sicherheit der Straßen sowie über deren Instandstellung zu wachen[265]. Sache der Munizipalität war auch die Bürger- und Nachtwache[266]. Sie überprüften die Qualität der Lebensmittel sowie Maß und Gewicht[267]. Ihnen stand die Aufsicht über Handwerk und Gewerbe zu[268], sie beaufsichtigten die Märkte und stellten die Hausierpatente aus[269]. Mit der Wirtschaftspolizei übernahmen sie die Eichung und Prüfung der Maße, die Kontrolle der Gäste sowie die Bestimmung der jährlichen Tanzanlässe und der Polizeistunde[270]. Sie ernannten die Bannwarte[271] und trafen die Maßnahmen gegen die Feuerbrünste[272]. Endlich hatten sie auch die Geburts- und Todesscheine sowie die Leumundszeugnisse auszustellen, und eigentlich wäre ihnen auch die Führung der Zivilstandsregister zugefallen; aber bei der unvollkommenen Einrichtung der Munizipalitäten führten die Geistlichen diese Aufgaben weiter, und der Munizipalitätspräsident hatte nichts anderes zu tun, als die von denselben ausgestellten Geburts- und Todesscheine jeweils zu unterschreiben[273].

Nun zeigte es sich aber, daß viele der eigentlich den Munizipalitäten überbundenen Aufgaben nicht von diesen, sondern von den *Dorfgemeinden* geführt wurden, so daß, obwohl der Gesetzgeber alle öffentlichen Geschäfte den ersteren zugeteilt hatte, während der Helvetik das Übergewicht fast durchwegs bei den Dorfgemeinden lag[274]. Dafür gab es mehrere Gründe. Einmal waren die Munizipalitäten in allen Angelegenheiten der Ortspolizei, aber auch wenn es um Bauten und um die Ausbesserung von Einrichtungen ging, finanziell von den Dorfge-

264 Bericht des Unterstatthalters Hanhart vom 24. 1. 1801, StATG, 1135.
265 Artikel 37 und 38 des Gesetzes vom 15. 2. 1799.
266 Artikel 39 des Gesetzes vom 15. 2. 1799.
267 Artikel 41 und 43 des Gesetzes vom 15. 2. 1799.
268 Artikel 43 des Gesetzes vom 15. 2. 1799; Direktorialbeschluß über Beschränkung des Hausierhandels, 28. 1. 1799, Strickler III, S. 992ff.
269 BA Weinfelden, 1. 12. 1800, B II 8.
270 Artikel 44 vom 15. 2. 1799; Gesetz über Wirtshauspolizei, vom 22. 11. 1800, Strickler VI, S. 393ff.
271 Artikel 46 vom 15. 2. 1799.
272 Artikel 48 vom 15. 2. 1799.
273 Verordnung des Vollziehungsrats betreffend die Fortführung der Civilstandsregister durch die Geistlichen, 20. 1. 1801, Strickler VI, S. 587ff.
274 Auch E. W. Kunz, Selbstverwaltung, sieht dieses Übergewicht der Dorfgemeinden, glaubt es aber auf die geringe Entwicklung der öffentlichen Seite des Gemeindewesens zurückführen zu müssen, S. 132. Vergleiche H. Weber, Helvetik, S. 138.

meinden abhängig[275]. Diese waren verpflichtet, die diesbezüglichen Kosten wie bis anhin zu tragen[276]. Die Folge davon war, daß man die Führung dieser Geschäfte überhaupt den Dorfgemeinden überließ. Im gleichen Sinne wirkten auch die Übung und Gewohnheit der Dorfgemeinden in manchen dieser Geschäfte und ferner die Tatsache, daß viele rein dörfliche Angelegenheiten von den umfassenderen Munizipalgemeinden gar nicht befriedigend gelöst werden konnten. Wenn beispielsweise die Dorfgemeinde Rickenbach, die mit Wilen zusammen eine Munizipalität bildete, die Besorgung der Nachtwache für ihre Ortschaft selbst an die Hand nahm, so war das verständlich, weil man eben die Wache möglichst nahe haben wollte[277]. Ähnliche Gründe spielten mit, wenn die meisten Gemeinden die Wasserversorgung und die Feuerpolizei selbst regelten, doch kam hier noch dazu, daß die Dorfgemeinden, und nicht die Munizipalitäten, im Besitz der notwendigen Einrichtungen und Gerätschaften waren[278]. Die Wuhrungen[279] und die Straßen[280] hatte man von Gesetzes wegen weiter zu unterhalten; wenn aber die Gemeindekammer Weinfelden zugleich noch die Baupolizei ausübte, so ging das ohne Zweifel gegen das Gesetz[281]. Erst recht blieben aber alle Angelegenheiten von Feld, Flur und bäuerlicher Wirtschaft Sache der Dorfgemeinden. Sie waren es – und nicht, wie das Gesetz vorschrieb, die Munizipalitäten –, die die Förster wählten[282]; man brauchte weiterhin den Hirten, man mußte den Wucherstier besorgen lassen und Ziegen und Schafe in die Ställe gebieten[283]. Für die Instandhaltung der Häge und Gräben mußte weiterhin gesorgt werden[284], und Ernte und Weinlese verlangten wie ehedem die Regelung durch die Gemeinde[285]. In allen diesen Geschäften lebte altes dörfliches Recht und alte Übung kaum verändert weiter. Wie oft heißt es doch, man wolle es beim Herkommen bewenden lassen! «Die Dorfgräben sollen beim Dorfrecht verbleiben», heißt es 1801 in Kurzrickenbach[286]; in Wellhausen wurde das Freveln im Wald «... nach alter Übung bey 5 Pfund Pfenig Buß, und ½ Eimer Wein, der der Gemeind zu bezahlen, verboten[287]...». Auch hier

275 Darauf hatte schon Usteri aufmerksam gemacht, als er am 13. 11. 1798 im Senat die Ansicht vertrat, Munizipalität und Gemeindekammer müßten unweigerlich in Streit geraten; denn – so meinte er – «die eine hat Gewalt und Befugnis, Anordnungen zu treffen; aber alle Mittel zur Ausführung sind in den Händen der zweiten». Strickler III, S. 561.

276 §§ 56 und 82 des Gesetzes vom 15. 2. 1799.

277 BA Rickenbach, 24. 2. 1802, I; vergleiche auch H. Weber, Helvetik, S. 106/07 und 132ff.

278 BA Rickenbach, 24. 2. 1800, I.

279 Direktorialbeschluß betreffend Fortdauer bisher bestandener Unterhaltspflichten der Gemeinden an Wasserbauten, 17. 12. 1799, Strickler V, S. 444/45.

280 Provisorische Bestätigung des den Gemeinden obliegenden Straßenunterhalts, 26. 11. 1798, Strickler III, S. 643.

281 BA Weinfelden, 6. 5. und 10. 5. 1802, B II 6.

282 Zum Beispiel BA Müllheim, 20. 1. 1800, I.

283 BA Kreuzlingen, Abteilung Kurzrickenbach, 3. 2. 1802, I.

284 BA Weinfelden, 15. 6. 1801, B II 6.

285 BA Kreuzlingen, Abteilung Egelshofen, 17. 10. 1799, I.

286 BA Kreuzlingen, Abteilung Kurzrickenbach, 18. 2. 1801, I.

287 BA Wellhausen, 18. 11. 1799, I.

erscheint das Strafrecht wieder als ein wesentlicher Hinweis dafür, daß die Dorfgemeinde eben immer noch ein Herrschaftsverband ist, daß sie Zwing und Bann ausübt und bieten und verbieten kann wie ehedem. Die Häge und Straßen mußten bei Buße abgeräumt werden[288], unter Bußandrohung wurde zur Wacht[289] und zum Gemeinwerk[290] geboten, das Obstauflesen wurde bei einem Pfund[291], das Nachsüechlen in den Reben sogar «bey offentlicher Leibesstraafe» bis zum Ende des Wümmets verboten[292]. Kurz: Die Dorfgemeinden hatten sich viel weniger verändert, als man nach dem Gesetz hätte annehmen müssen.

Neben der Güterverwaltung wäre nämlich den Gemeindekammern nur noch die Armenbesorgung gesetzlich übertragen gewesen. Sie verblieb einfach «... jener Gesellschaft in jeder Gemeinde, welcher bis dahin unter dem Namen der Bürgerschaft die Pflicht der Unterhaltung und Unterstützung der Armen oblag[293]». Das waren im Thurgau Dorfgemeinden und Kirchspiele, gelegentlich aber auch private Gesellschaften und Stiftungen, wie etwa jene der Familie Gonzenbach in Hauptwil. Armenbehörde war aber die Gemeindekammer[294]. Grundsätzlich hatte jede Gemeinde ihre Armen selbst zu unterhalten, und der Bettel an fremden Orten war verboten[295]. Aber da die Armenfonds vielenorts sehr klein waren[296] und ihre Quellen durch den Ausfall der Zehnten und Grundzinse manchenorts versiegten[297], strömten nun, bei der Kriegszeit der Helvetik, die Bettler scharenweise umher[298]. Betteljagden nützten nichts. Als beispielsweise im September 1801 im Distrikt Weinfelden eine solche durchgeführt wurde, mußte sich Unterstatthalter Kesselring redlich ärgern, weil «... der Distrikt Tobel gar keine Streif gehalten ... und die aus unserem Distrikt ihm überbrachten Bettler außerhalb des Dorfs Affeltrangen schlechterdings laufen ließ[299]...». Schließlich war es Regierungsstatthalter Sauter, der nach einer Umfrage über die Bekämpfung der Armut eine bessere Ordnung einzuführen suchte[300]. Er verbot jeden Bettel, auch den der

288 BA Weinfelden, 10. 5. 1802, B II 6.
289 BA Felben, 10. 1. 1801, VII, Nr. 32.
290 BA Wellhausen, 20. 1. 1801, I.
291 BA Kreuzlingen, Abteilung Egelshofen, 7. 9. 1799, I.
292 BA Weinfelden, 17. 10. 1799, B II 6.
293 Artikel 3 des Gesetzes vom 13. 2. 1799.
294 Artikel 137 des Gesetzes vom 15. 2. 1799.
295 Direktorialbeschluß vom 21. 1. 1799, Strickler III, S. 958.
296 Im Distrikt Bischofszell hatten nur die reformierten Kirchspiele Bischofszell, Sulgen, Sitterdorf, Zihlschlacht, Hohentannen, Neukirch und Amriswil-Sommeri sowie Katholisch-Bischofszell einige Armengüter; dazu kam noch die Familienstiftung der Gonzenbach in Hauptwil. Bericht des Unterstatthalters vom 9. 3. 1800, StATG, 1133. Im Distrikt Weinfelden hatten Märstetten, Wigoltingen, Hugelshofen und Weinfelden teils paritätische, teils konfessionelle Armengüter. Bericht des Unterstatthalters vom 21. 3. 1800, StATG, 1136.
297 So dem Spital Bischofszell, laut Bericht der Gemeindekammer vom 9. 3. 1800, StATG, 1133.
298 In Frauenfeld sollen im Juni 1800 innert 14 Tagen über dreihundert Bettler beim Armenpfleger vorgesprochen haben, laut Brief der Kantonalen Hülfsgesellschaft an den Regierungsstatthalter vom 25. 6. 1800, StATG, 1150.
299 Bericht vom 30. 8. 1801, StATG, 1136.
300 Verordnung des Regierungsstatthalters vom 9. 4. 1800, Helv. ZA, Nr. 1172.

eigenen Bürger innerhalb der Gemeinde, und trug den Munizipalitäten auf, ein Verzeichnis ihrer Armen aufzunehmen, durch Subskription sich Lebensmittel zu verschaffen und diese regelmäßig an die Armen auszuteilen[301]. Eine kantonale Hilfsgesellschaft, die mittels Beiträgen der Regierung, vermöglicher Privatpersonen und Gemeinden ihre Fonds äufnete, sollte ärmere Gemeinden unterstützen[302]. Hilfsgesellschaften ähnlicher Art entstanden auch in den Distrikten. Die Gemeinden machten sich nun wirklich daran, ihre Armen systematischer zu besorgen. Die Gemeindekammer Weinfelden beschloß im April 1800, ein Quantum Hafer anzukaufen und den Armen wöchentlich etwas Mus auszuteilen, «... damit sie sich des Betelns an fremden Orthen entschlagen können[303]». Zwei Bürger wurden auf die Bettelwache gestellt. Die Ausgaben betrugen nun wöchentlich für vierundneunzig Arme etwa 130 fl, wofür unter den Bürgern eine Steuer von einem vom Tausend des Vermögens erhoben werden mußte. An die Hilfsgesellschaft des Bezirks wurden vier Wochen lang je 10 fl bezahlt[304]. Sobald aber die Gemeinden in der Stellung der Wachen und in der Austeilung der wöchentlichen Beiträge etwas nachließen, riß der Gassenbettel wieder ein. Im Verlauf des Jahres 1801 wurden die Hilfskassen wieder aufgelöst und ihre Bestände unter die Gemeinden verteilt[305].

Die Hauptaufgabe der Dorfgemeinden lag in der Verwaltung der Gemeindegüter. Sie konnten aber über dieselben, wie vor der Revolution, nicht völlig frei verfügen[306]. Die Güter waren einer – wie sich allerdings zeigte, nicht sehr wirkungsvollen – staatlichen Aufsicht unterstellt[307]. Teilungen waren verboten[308], und alle Veräußerungen, Schmälerungen und Eingriffe, die über die alten Nutzungsrechte hinauszugehen schienen, waren untersagt[309]. In den Bestand der Güter griff aber der Staat nicht ein[310]; sie blieben ungeschmälert den Gemeinden überlassen. Dennoch haben sich ihr Wert und ihr Bestand während der Helvetik fast überall verringert. Manche Gemeinde sah sich zum Verkauf von Gütern ge-

301 Verordnung des Regierungsstatthalters vom 9. 4. 1800, Helv. ZA, Nr. 1172.

302 Diese Gesellschaft erhielt auch Saatgut und Kartoffeln von der Zentralregierung sowie eine Geldspende von etwa 600 fl vom Kanton Neuenburg. Vergleiche die Berichte des Regierungsstatthalters vom 28. 4. und 5. 5. 1800, Helv. ZA, Nr. 1172, sowie den Brief der Kantonalen Hülfsgesellschaft vom 25. 6. 1800, StATG, 1150.

303 BA Weinfelden, 18. 4. 1800, B II 6.

304 BA Weinfelden, 23. 5. 1800.

305 Bericht des Regierungsstatthalters vom 24. 2. 1801, Helv. ZA, Nr. 1179, und Brief desselben an den Unterstatthalter von Weinfelden vom 28. 7. 1801, StATG, 8070.

306 Vergleiche die Direktorialbotschaft vom 4. 12. 1799, Strickler VI, S. 938.

307 § 125 des Gesetzes vom 15. 2. 1799.

308 § 19 des Gesetzes vom 13. 2. 1799.

309 Die Verwaltungskammer griff mehrmals ein, wenn frühere Nutzungen überschritten wurden. Als zum Beispiel die Gemeinde Langdorf 20 Stumpen Holz fällte, um deren Ertrag unter die Bürger zu verteilen, befahl die Verwaltungskammer, daß «... der dafür fallende Geld-Betrag zu Gemeind-Handen bezahlt und zum Besten der Gemeinde ...» verwendet werde. 28. 12. 1798, StATG, 1400.

310 Die im § 2 des Gesetzes vom 13. 2. 1799 angeordnete Ausscheidung des Staatsgutes vom Gemeindegut hatte für den Thurgau keine Folgen.

nötigt, um ihre Schulden decken zu können. Am 3. Februar 1800 beschloß beispielsweise die Gemeinde Pfyn, «... weilen bey disen gegenwärtigen traurigen Kriegszeiten, und sonderheitlich für die hiesige Gemeind die so beträchtlichen Ausgaben von Zeit zu Zeit fortdauernd noch kein Ende nehmen ...», so fänden die Bürger sich «... mit Bedauren nicht mehr anderst ihm stande ... zu reten, als durch Verkauffung etwelcher Gemeindegüter, die uns unsere ehevorigen Väter zu einem Schaz gesamblet und bis dato hat können bey behalten werden, welches aber uns sehr zu Herzen gefalen, unser Nachkommende dieselben ihnen beraubt zu sehen ...». Darauf verkaufte die Gemeinde wirklich etwa 36 Vierling Ackerfeld und Heuwachs um rund 1100 fl[311]. Auch die Bürger von Dießenhofen klagten, daß sie «... wegen Mangel unserer ehevorigen Einkunfte ... eine bedeutende Schuldenlast ...» zu tragen hätten «... und um diese nicht noch größer zu machen, am Ende genöthigt wurden, ein Theil unserer Gemeinds güter, Weintrotten usw. zu veräußern[312] ...». Andernorts waren – wie etwa in Frauenfeld – die Gemeindewälder durch den Krieg derart mitgenommen worden, daß den Bürgern kaum mehr ein Hau ausgegeben werden konnte[313].

An der Benutzungsart der Gemeindegüter hat sich während der Helvetik nichts Grundsätzliches geändert. Wohl aber haben sich in dieser Zeit jene schon vor der Revolution sichtbar gewordenen Strömungen, die auf eine gleichmäßige, bessere und individuelle Nutzung abzielten, verstärkt.

Gelegentlich ging man jetzt dort, wo die Nutzungen noch an den Hofstätten hafteten, dazu über, allen Genossen gleiche Rechte einzuräumen. Diesen Beschluß faßte 1799 beispielsweise die Gemeinde Guntershausen bei Aadorf, und zwar in Erwägung, daß es «... nicht billich seye, daß derjenige, der ein oder mehr Hüser hätte, zwei Theile, und aber einer, der keyn Hus hätte noch vermöchte, dan nur ein Theil oder noch weniger von dem Gemeindgutt haben sohle, – ungeachtet es bis anhin so üöblich gewesen, und diese Üöbung sich auff die Offnung gründe – selbes doch der Gleichheit zu witter wehre[314] ...». Auf solche Weise konnte das gleiche Nutzungsrecht für alle Gemeindegenossen eingeführt werden, ohne daß sich dabei innerhalb der Gemeinde spezielle Nutzungskorporationen bildeten. Solche bestanden allerdings da und dort, wo sich einige wenige Familien im Besitze von gemeinschaftlichen Gütern befanden oder besondere Gerechtigkeiten vorlagen, noch fort[315].

Die zweite Entwicklung, die auf eine bessere Nutzung abzielte, war verbunden mit der dritten, die auf individuelle Nutzung ausging. Mehr und mehr wich man

311 BA Pfyn, 3. und 26. 2. 1800, I.
312 StATG IV 61.1.
313 BA Frauenfeld, 8. 10. 1800, II.
314 Archiv der Dorfbürgerkorporation Guntershausen, 13. 3. 1799, II.
315 Dazu F. v. Wyß, Landgemeinden, S. 147ff.

nun von der Dreifelderwirtschaft zugunsten der Wechselwirtschaft ab, und die zunehmende Stallfütterung ermöglichte die Urbarmachung vieler Weidegebiete. Als im Jahre 1800 ein Gesetz den Loskauf aller Weidgangsrechte auf Partikulargütern verkündete[316], ging der gemeinsame Weidgang in vielen Gemeinden zurück. In Müllheim beschloß man beispielsweise am 24. Februar 1801, den Auskauf der Weidgangsrechte zu gestatten. Der Gemeinde wurden dabei vorerst die Vorteile dargelegt, die die Aufhebung des gemeinsamen Weidgangs mit sich bringen würde: daß nämlich das Vieh im Stall weniger Gefahren ausgesetzt sei, daß der Nutzen vom Dung größer werde, daß die drückende Zäunungslast wegfalle und die Hagvisitationen aufhörten und daß ferner jeder Bürger sein Eigentum nutzen könne, wie er wolle[317]. Der Loskauf von Weidgangsrechten führte allerdings zu zahlreichen Streitigkeiten, die die Bedeutung dieser bürgerlichen Nutzung namentlich für die ärmere Bevölkerungsschicht deutlich machten. Als beispielsweise in Basadingen vierzehn Grundbesitzer von dem insgesamt 161 Jucharten umfassenden gemeinsamen Weidgang auf Partikulargütern ihre 133 Jucharten loskaufen wollten, protestierten die übrigen neunundfünfzig Bürger dagegen, weil ihnen dadurch eine beträchtliche Nahrungsquelle, nämlich die Haltung einer Kuh, entzogen worden wäre. Die Sache kam bis vor den Kleinen Rat, der zugunsten des Loskaufs entschied[318].

Ebenfalls eine bessere Nutzung des Allmendlandes bezweckte jenes Gesetz, das allen Bürgern das Recht einräumte, den ihnen zukommenden Teil an den liegenden Gütern zur individuellen Nutzung ausscheiden zu lassen[319]. Gesamthafte Verteilungen waren aber untersagt, doch hatte das Direktorium der Gemeinde Frauenfeld eine solche schon im September 1798 gestatten müssen, und später wurde sie auch noch für Bischofszell bewilligt[320]. In Frauenfeld wurden 136 Jucharten Allmend- und Weideland zunächst in elf – je nach Qualität des Bodens größere oder kleinere – Hauptteile zerteilt; aus jedem von ihnen machte man dann zwölf Felder. Von den so entstandenen hundertzweiunddreißig Teilen wurden hundertdreiundzwanzig an sechsundneunzig Hausväter und siebenundzwanzig Witwen ausgelost. Die restlichen neun wurden für künftig eintretende Hausväter zurückbehalten. Die Teile wurden nicht eigentümlich, sondern nur nutzungsweise, und zwar auf fünfzehn Jahre, ausgeliehen. Sie waren unverkäuflich, durften aber ausgetauscht und verpachtet werden. Wenn eine Haushaltung sich auflöste, wenn jemand seinen bürgerlichen Verpflichtungen nicht nachkam, wenn ein

316 Gesetz über die Loskäuflichkeit von Weidrechten auf urbarem Boden, vom 4. 4. 1800, Strickler V, S. 895ff.
317 BA Müllheim III.
318 Strickler XIV, S. 102, mit weiteren Beispielen.
319 Gesetzliche Bewilligung der Anpflanzung von Gemeindegütern, vom 4. 5. 1799, Strickler IV, S. 379ff.
320 Direktorialbeschluß vom 19. 9. 1798, Strickler II, S. 1178/79; 21. 1. 1800, StATG, 1421.

Hausvater, ohne Gattin oder majorenne Söhne zu hinterlassen, starb oder wenn eine Witwe sich wieder verheiratete, fielen die Teile an die Gemeinde zurück, die sie an neue Hausväter ausgeben konnte[321]. Auch in Bischofszell geschah die Verteilung auf die Haushaltungen, doch galten hier auch die ledigen, aber eigenen Haushalt führenden Bürgerstöchter als berechtigt. Sie verloren ihren Teil bei Verheiratung. In ihrem Projekt wies die Gemeinde ausdrücklich auf den geringen Nutzen, den man bisher vom Weideland bezogen hatte, und auf die Vorteile der Stallfütterung und der Urbarmachung des Gemeindelandes hin[322].

Im Schicksal der Allmenden widerspiegeln sich sehr wesentliche Züge der Geschichte. Sie waren in jenem Augenblick entstanden, als die genossenschaftsbildende Kraft zunahm und ein Hauptphänomen europäischer Geschichte wurde. Sie bestanden weiter, wuchsen und wurden gemeinschaftlich genutzt, solange die genossenschaftliche Freiheit Geltung hatte. Jetzt, wo die individuelle Freiheit ihren Einzug in die neue Geschichte hält, werden sie zu individuellen Nutzungszwecken aufgeteilt, doch bestehen sie weiter, wie die korporative Idee weiterbesteht.

Der Haushalt der Gemeinden

Zur Deckung ihrer Ausgaben waren die Munizipalitätsgemeinden, die ja keine eigenen Güter besaßen, auf Steuern angewiesen, die sie vom Vermögen der Einwohner erhoben[323]. Für die Unkosten der örtlichen Polizei konnten sie auf jene Einkünfte der Dorfgemeinden zurückgreifen, die bisher schon diesen Zwecken gedient hatten. Für Aufgaben, die die Munizipalität zuhanden der Nation auszuführen hatte, sollte sie auch von dieser bezahlt werden[324]. Die Rechnungen der Munizipalitäten enthielten wenig verschiedene Posten. Die Ausgaben für Requisitionen, Einquartierungen, Besoldungen und für die Stellung von Rekruten wurden durch Einnahmen aus Anlagen, aus Provisionen, aus Bußen und Taxen gedeckt. Die Haushaltführung der Munizipalitäten stellte außerordentliche Ansprüche. Die Rechnungsbeträge stiegen auf das Mehrfache der vorrevolutionären Zeit an; in der Rechnung der Munizipalität Weinfelden von 1800 gab es beispielsweise Einnahmen und Ausgaben von über 22 000 fl[325]. Die Steuern mußten hier monatlich eingezogen werden[326].

Während aber der Haushalt der Munizipalitäten in der Regel ausgeglichen war, wiesen in dieser Zeit die Rechnungen der Dorfgemeinden fast durchwegs leichte Rückschläge auf. Sie waren von keiner ihrer frühern Ausgaben entlastet worden.

321 Reglement vom 16. 3. 1799, StATG, 1432.
322 Projekt vom 27. 10. 1799, StATG, 1134.
323 § 82 des Gesetzes vom 15. 2. 1799; vergleiche für das Folgende H. Weber, Helvetik, S. 198ff.
324 § 85 des Gesetzes vom 15. 2. 1799.
325 BA Weinfelden C Ia 4.
326 BA Weinfelden, 23. 9. 1799, B II 8.

Für die Kosten der örtlichen Polizei, für Wächter und Löschanstalten, für Bettelfuhren und für die Armen, für den Hirten, die Flurwacht und den Wucherstier, aber auch für den Unterhalt der Straßen, Brunnen, Brücken und Gebäude hatten sie nach wie vor aufzukommen. Dazu kamen als neue Auslagen die staatlichen Steuern, die auch auf die Gemeindegüter gelegt wurden[327]. Die Besoldungen für die Vorsteher stiegen nicht selten an, da sie in dieser wirren Zeit oft stark mit Gemeindegeschäften belastet waren[328]. Auf der Einnahmenseite aber fielen einige Posten weg. So klagte etwa die Gemeinde Griesenberg, daß «... durch die Umenderung der Dinge die Hilfs Quellen, wo mit die Unkösten der Gemeinde bisher bestritten worden, versieget ...» seien, nämlich die Einzugs-, Trät- und Hochzeitsgelder[329]. Aber auch die Bürgerbatzen und Hintersässengelder fielen jetzt größtenteils aus, und einige Gemeinden hatten auch Einbußen an Grundzinsen und Zehnten zu verzeichnen. Man sah sich daher auch in den Dorfgemeinden vermehrt zur Erhebung von Anlagen genötigt, wozu auch die Niedergelassenen – an Stelle der früheren Satzgelder – beizutragen hatten[330].

Da und dort waren aber die Gemeinden eher geneigt, ihre Güter zu versetzen und Geld aufzunehmen, als von den Bürgern Anlagen einzufordern. So soll es etwa in der Gemeinde Rickenbach Brauch gewesen sein, «... alle auf die Gemeindsbürger fallenden Lasten, als Auflagen, Kriegsunkosten etc. aus dem Gemeindsgut zu bestreiten, und wo baares Geld nicht vorhanden war, das Einte und Andre bemeldten Gemeindguts zu versezen[331]». Auch die Gemeinde Raperswilen wußte zu berichten, daß, während sie sämtliche Auslagen auf die Bürger repartiert hätte, die umliegenden Gemeinden «... diese Beschwerden im gantzen, wie auch die Kriegs Cösten, den großen Theill aus ihren Gemeindgütern erhebt ...» hätten[332]. Das hatte eine ungeheure Verschuldung vieler Gemeinden zur Folge. Viele von ihnen laborierten noch jahrzehntelang an der Rückzahlung von Kapitalien herum, die sie während der Helvetik aufgenommen hatten. Die Gemeinde Ermatingen hatte beispielsweise noch 1812 eine Einquartierungsschuld von 22 930 fl[333].

327 Artikel 10 des Auflagensystems vom 17. 10. 1798.
328 1799 wurde zum Beispiel dem Baumeister von Guntershausen die Besoldung von 2 auf 15 fl erhöht.
329 12. 2. 1806, StATG XV 410.2.
330 Die Rechnung von Islikon zeigte 1799 65 fl 26 x Defizit; 4 fl 59 x waren rein bürgerliche Ausgaben, der Rest wurde unter alle Haushaltungen gleichmäßig verteilt, BA Islikon II.
331 17. 11 1804, StATG XV 408.1.
332 30. 9. 1804, StATG XV 408.1.
333 14. 4. 1812, StATG XV 408.1.

4. *Die Gemeindeautonomie während der Helvetik*

Die rechtliche Gestaltung der Gemeindeautonomie

Die Wandlung vom pluralistischen Staat des Ancien Régime zum modernen Staat mit seiner geschlossenen, souveränen Staatsgewalt hat für das Wesen der Autonomie tiefgreifende Folgen gehabt. Sie ist nun nicht mehr ein von zwei Rechtssubjekten aus eigener Machtvollkommenheit vertraglich ausgemittelter Selbstbestimmungsbereich. Ein solcher Zustand erschien jetzt geradezu als Anarchie[334]. Weil der Staat nun alleiniger Schöpfer der Rechtsordnung ist, kann sich die Autonomie nur mehr auf eine vom Staat gesetzte Rechtsnorm, auf eine Ermächtigung, zurückführen lassen[335]. Er wird nun ihre Beschaffenheit und ihren Inhalt bestimmen. Daß und wie er dies tut, hängt fast ausschließlich von den historischen Voraussetzungen ab. Und hier ist es nun von entscheidender Bedeutung, daß – obwohl Autonomie und Souveränität sich zu widersprechen scheinen – in der Eidgenossenschaft wenigstens beide auf dieselbe Wurzel zurückgehen: auf die Verwaltung durch das Volk. Daher gibt es hier – worauf Fritz Fleiner hingewiesen hat – keinen Gegensatz zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung und ist Autonomie, trotz Souveränität, weiterhin möglich[336].

Mit der Entstehung der modernen Staatsgewalt tritt also für die Autonomie ein entscheidender Augenblick ein: Wird sie ausgelöscht? Werden die alten Selbstverwaltungskörper wenigstens als Träger einer administrativen Dezentralisation verwendet? Oder werden sie schließlich gar als eigene Rechtssubjekte, «... denen gegenüber dem Staat ein Rechtsanspruch auf die Ausübung öffentlicher Verwaltungsfunktionen zusteht ...», anerkannt[337]?

Es ist gezeigt worden, daß die erste helvetische Verfassung keine lokale Autonomie und nicht einmal eine Verwaltung durch die Verwalteten selbst kannte. Der Agent war nicht mehr als ein von oben eingesetzter Vollziehungsbeamter. Aber in den sofort einsetzenden Bemühungen um die Schaffung eines Gemeindegesetzes meldete sich gleichsam der Anspruch der alten Rechtssubjekte auf die ihnen durch Herkommen und positive Ordnung zustehenden Rechte an. Als Rechtssubjekte wurden sie nun zwar nicht ausdrücklich anerkannt; sie galten vielmehr nur als ausführende Staatsorgane, als «exécuteurs des lois[338]». Dennoch

334 Vergleiche darüber Muret am 13. 11. 1798 im Senat, Strickler III, S. 562.

335 Vergleiche dazu W. Geiger, Gemeindeautonomie, S. 4ff. und 21; ferner Zaccaria Giacometti, Die rechtliche Stellung der Gemeinden in der Schweiz, S. 18.

336 F. Fleiner, Beamtenstaat, S. 147. Er weist auch darauf hin, daß «... die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Staatsverwaltung und Lokalverwaltung auf historischen Rücksichten und Zweckmäßigkeitserwägungen, nicht aber auf einem politischen Ausgleich zweier verschiedener Regierungswillen ...» beruhe. Vergleiche dazu auch Giacometti, S. 18.

337 Geiger, S. 15.

338 So in der Proklamation zur Einsetzung der neuen Gemeindebehörden, vom 14. 3. 1799, Strickler III, S. 1350.

besteht gar kein Zweifel, daß den Gemeinden in den Gesetzen Autonomie eingeräumt wurde.

Sie zeigt sich einmal darin, daß Munizipalitäten und Dorfgemeinden ihre eigentlich korporativen Aufgaben[339], das heißt die Wahl ihrer Behörden und die Regelung ihres Haushalts, selbständig vornehmen. Aber auch für die übrigen Aufgaben wurde den Gemeinden Bewegungsfreiheit und Raum zur Selbstbestimmung gewährt; für die Munizipalitäten war er enger, für die Dorfgemeinden weiter. Den Munizipalitäten war zwar untersagt, «Reglemente» – worunter hier wohl umfassende Rechtsordnungen für das Gemeindeleben verstanden wurden – zu erlassen; «doch aber können sie» – so führte das Gemeindegesetz aus – «Beschlüsse über Gegenstände abfassen, die unter sie gehören. Die Beschlüsse müssen befolgt werden, sobald sie der Constitution und den Gesetzen nicht zuwider sind oder von der Verwaltungskammer des Kantons nicht aufgehoben werden[340]». Hier wurde nun den Munizipalitäten zweifellos eine Art eigenen Wirkungskreises eingeräumt[341], der seine Grenzen nur an Gesetz und Verfassung fand. Überall dort, wo den Gemeinden nur die Pflicht zur Erfüllung einer Aufgabe, nicht aber die Art und Weise derselben oder eine materielle Regelung vorgeschrieben wurden, gestand man ihnen gleichsam indirekt einen autonomen Wirkungskreis zu. Das traf beispielsweise zu für den Unterhalt der Straßen, für die Bürger- und Nachtwachen, für die Lebensmittel- und Feuerpolizei, über die genauere gesetzliche Vorschriften gar nicht existierten. Aber auch in der Anordnung und Durchführung übertragener Staatsaufgaben – wie etwa bei den Einquartierungen – besaßen die Gemeinden noch eine gewisse Freiheit. Erst recht kann aber von Selbstbestimmung die Rede sein bei den Dorfgemeinden, denen die Verwaltung ihrer Güter, die Festsetzung der bürgerlichen Nutzungen, die Erstellung von Bauten und die Besorgung der Armen, aber auch die Aufnahme neuer Bürger ohne wesentliche gesetzliche Einschränkungen überlassen war und die außerdem noch zahlreiche Angelegenheiten von Feld und Flur, die die Gesetzgebung überhaupt nicht erwähnte und die offenbar einem allgemeinen, freiwilligen Wirkungskreis zugezählt wurden, regelten.

So kann festgestellt werden, daß materiell, am Sachbereich der lokalen Autonomie, sich während der Helvetik viel weniger geändert hat, als man gemeinhin anzunehmen bereit ist. Wie ehedem umfaßt diese Autonomie Tätigkeiten rechtssetzender, verwaltender und richterlicher Art, ist also nicht nur Selbstverwaltung, sondern wirklich Selbstbestimmung. Was sich geändert hat, das ist der Staatsaufbau und mit ihm das Wesen der Autonomie. Staatliche Gesetze legen sie jetzt fest,

339 Vergleiche Geiger, S. 73.

340 § 74 des Gesetzes vom 15. 2. 1799.

341 Noch deutlicher wird dies in der französischen Fassung, wo vom Recht, «... résolutions sur les objets de leur ressort ...» zu fassen, die Rede ist.

staatliche Beamte beaufsichtigen sie. Zur modernen Autonomie gehört notwendigerweise auch die Staatsaufsicht. Während der Helvetik wird sie durch den Agenten ausgeübt, der den Generalversammlungen der Aktivbürger, den Sitzungen der Munizipalität und den Versammlungen der Anteilhaber am Gemeindegut beiwohnen kann[342]. Aber gerade hier wird deutlich, daß es sich doch viel eher um eine Rechtsaufsicht als um eine Ermessensaufsicht mit dem Recht, den Gemeinden materielle Vorschriften zu geben, handelte; denn die Agenten besaßen nur die «... Befugnis, Vorstellungen zu machen, wenn etwas gegen die Constitution, die Gesetze oder die öffentliche Ruhe geschehen sollte[343]». Die Oberaufsicht lag bei der Verwaltungskammer[344]. Wenn sie Beschlüsse der Gemeinde aufhob, konnte diese in gewissen Fällen an höhere Gewalten appellieren, was für sie einen – allerdings merklich eingeschränkten – Rechtsschutz bedeutete. Überhaupt war fortan der Rechtsschutz der Gemeinden prekärer, da die Beschwerdeinstanz zugleich auch Verwaltungsinstanz war[345].

Alles in allem erscheint aber die Selbstbestimmungskompetenz der thurgauischen Gemeinden nun doch als geringer gegenüber ihrer weitgehenden Autonomie im Ancien Régime[346]. Den größten Verlust an Freiheiten hatten natürlich die Landstädtchen zu verzeichnen. Noch 1814 klagten die Bürger von Dießenhofen, es habe sie sehr geschmerzt, «... als wir im Jahr 1798 auf einmahl durch die von Frankreich aus begonnene Revolution unserer politischen Rechte und Freyheiten beraubt, und damit auch eines großen Theils unserer Einkünfte verlustig wurden...; es mußte uns schmerzen, als wir durch die damals so sehr gepriesene Freyheit und Gleichheit um unsere Freyheit kamen[347]...».

Von entscheidender politischer Bedeutung bleibt aber die Tatsache, daß vor den Selbstverwaltungsbezirken die geschlossene Gewalt des modernen Staates hat zurückweichen müssen. In Frankreich wie in der Eidgenossenschaft hat sich in der Struktur der alten Verwaltungsorganisation wenig geändert; die historisch überlieferten Formen haben sich einfach in die neue Situation eingelebt[348].

342 §§ 20, 76 und 125 des Gesetzes vom 15. 2. 1799. 343 §§ 126 und 77 des Gesetzes vom 15. 2. 1799.

344 § 81 des Gesetzes vom 15. 2. 1799; diesen Artikel macht A. Gasser zum Angelpunkt seiner ablehnenden Beurteilung der Helvetik. Er meint, es habe das «... Gemeindegesetz vom 15. Februar 1799 jede rechtsstaatlich gesicherte Selbstverwaltung ...» aufgehoben, «... vor allem kraft des Artikels 81, der über die Gemeinderäte bestimmte: 'Sie stehen unter der Oberaufsicht der Verwaltungskammer des Kantons, welche berechtigt ist, ihre Beschlüsse aufzuheben oder abzuändern.'(!)» Gasser zitiert hier aber ungenau; denn dort, wo er den Punkt setzt, fährt das Gesetz noch weiter und erwähnt die Möglichkeit der Gemeinden, in bestimmten Fällen gegen die Beschlüsse der Verwaltungskammer an höhere Instanzen zu rekurrieren. Jedenfalls ist das sehr einseitige Urteil Gassers über die Gemeinden in der Helvetik nicht zu teilen. Schweizerische Gemeinde, S. 95ff.

345 Vergleiche dazu W. Geiger, Gemeindeautonomie, S. 145.

346 Vergleiche auch E. His, Staatsrecht I, S. 146; W. Geiger geht zu weit, wenn er sagt: «Von einer eigentlichen Autonomie dieser Einwohnergemeinden konnte trotz der Fülle dieser Aufgaben ... kaum die Rede sein, da sich ihre gesamte Tätigkeit unter der straffen Leitung eines für jede Gemeinde bestellten staatlichen Agenten vollzog», S. 88.

347 StATG IV 61.1.

348 Vergleiche dazu F. Fleiner, Beamtenstaat, S. 138; H. Weber, Helvetik, S. 229.

Die politische Bedeutung der Gemeindeautonomie

Die Selbstverwaltung der Gemeinden und die bürgerlichen Rechte ihrer Genossen hat die helvetische Revolution nicht zu beseitigen vermocht, obwohl zwischen dem neuen Geist von Einheit und Gleichheit und der alten, korporativen Selbständigkeit ein unlösbarer Widerspruch zu herrschen schien. Ihm drohte das Bestehende gleich zu Beginn der Revolution schon zum Opfer zu fallen. Aber die Zähigkeit der alten Einrichtungen hat dies verhindert; der Bruch der Revolution ging, wie sich immer wieder gezeigt hat, wirklich nicht ganz durch[349]. Daran war die Tatsache schuld, daß – wie Peter Liver festgestellt hat – «... die genossenschaftliche Autonomie und Selbständigkeit der Gemeinden ... das in den Anschauungen und Interessen des Volkes allgemein am stärksten verwurzelte Element der alteidgenössischen Freiheit ...» war[350]. Sie hielt dem Ansturm der modernen Ideen aber auch darum stand, weil diese in ihr längst vorbereitet waren. Das Neue erschien hier nicht gleichsam als eine hegelsche Antithese, sondern als konsequente Fortsetzung, als Idee der eigenen Wirklichkeit. Alte und neue Freiheit waren nicht Gegensätze, sondern ursächlich miteinander verbundene Erscheinungen.

Eine Forderung fand ja sofort Eingang: Das war die Idee der Freiheit. Die neue, individuelle Freiheit war in der korporativen Freiheit bereits angelegt; denn immer ist Freiheit Autonomie: «Sie besteht entweder in der Selbstbestimmung des Individuums oder in der Selbstbestimmung von Verbänden[351].» Immer hatte die alte Freiheit auch im Dienste individueller Selbstbestimmung gestanden; sie hat eine gehobenere Stellung des Individuums erstrebt und ohne Zweifel auch erreicht[352]. Mit tiefer Berechtigung sagt daher Werner Näf: «Die individuelle Revolution vom 18. zum 19. Jahrhundert war in der Schweiz nicht Bruch, sondern Erneuerung[353].» Nun bedeutete aber die alte Freiheit für die neue eine Bereicherung[354] und zugleich auch eine Sicherung. Der individuellen Zersplitterung stand die Gemeinschaft der Genossen gegenüber, und diese fügte zu den passiven Individualrechten die aktiven Bürgerrechte der Mitsprache und Mitgestaltung am Gemeinwesen[355]. Werner Kägi hat diesen Schutz, den die Selbstverwaltung für die

349 Darauf weist schon L. v. Muralt, Alte und neue Freiheit, S. 147; vergleiche auch W. Näf, Die Schweiz in Europa, S. 49ff.
350 P. Liver, Freiheit, S. 49.
351 Liver, S. 39.
352 Liver, S. 47.
353 Näf, S. 58.
354 v. Muralt, S. 58.
355 Auf diesen Zusammenhang weist immer wieder W. Geiger, Gemeindeautonomie, wenn er sagt: «In der Gemeindeautonomie vereint sich ... die korporative Freiheit der Gemeinde mit der demokratischen oder politischen Freiheit der Gemeindegenossen», S. 93. Er stellt fest, daß «... sich die Gemeindeautonomie als eigentlichen Hort der korporativen und politischen, aber auch der individuellen Freiheit ...» darstelle, S. 97. Vergleiche dazu auch M. Imboden, Gemeindeautonomie und Rechtsstaat, Festgabe zum 60. Geburtstag von Zaccaria Giacometti, Zürich 1953. Hier wird etwa gesagt: «Die Freiheit der innerstaatlichen Körperschaft garantiert zugleich ein größtmögliches Maß an individueller Freiheit», S. 95.

individuelle Freiheit darstellt, ebenfalls zum Ausdruck gebracht, als er sagte, die Autonomie schaffe die größeren Chancen für die individuelle Freiheit[356].

Aber auch zwischen der korporativen Freiheit und der zweiten revolutionären Forderung, jener nach Gleichheit, besteht ein Zusammenhang. Auf dem alten republikanischen Boden der Eidgenossenschaft hatte schon vor der Revolution der weitaus größte Teil der Bürger an staatlicher Verwaltung teilgenommen. Wenn diese Mitsprache auch in sehr unterschiedlichem Maße stattfand, sich hier nur auf die Gemeinden, dort aber auf die Landesverwaltung insgesamt erstreckte, so war man doch auch hier einer Art Gleichheit näher gekommen: nicht einer Gleichheit der Ohnmacht wie in absolutistischen Staaten, sondern einer allgemeinen Anerkennung des Anspruchs auf Mitregierung. Man stand also der Volkssouveränität näher als anderswo. Die neuen Forderungen nach Rechtsgleichheit und Volkssouveränität waren vorbereitet. Fritz Fleiner hat das sehr deutlich ausgesprochen, als er sagte: «In der Schweiz hat das Dogma von der Volkssouveränität eine andere Rolle gespielt als in den übrigen Ländern des Kontinents. Es hat in einem bis in seine Tiefen republikanischen Volke und in einem von Grund auf föderalistischen Land lediglich die Funktionen übernommen, eine latente Volksüberzeugung zu rechtfertigen und zu fördern, aber nicht sie zu erzeugen[357].» Und zusammenfassend stellte er fest: «Drei politische Dogmen haben auf die Entwicklung der Demokratie in der Schweiz einen entscheidenden Einfluß ausgeübt: Volkssouveränität, Rechtsgleichheit, individuelle Freiheit ... In der Schweiz haben diese Dogmen, anders als zum Beispiel in Frankreich, den Staat nicht umgestürzt und von Grund aus umgestaltet. Die neuen Lehren haben bei uns lediglich dazu gedient, vorhandenen schlummernden Anschauungen des Volkslebens ans Licht zu verhelfen[358].»

Die neuen Ideen, die auf diese Weise in den Zuständen der alten Eidgenossenschaft schon vorbereitet waren, haben sich hier auch schneller verwirklicht als etwa in Frankreich, von wo sie zwar – aber als Gegensatz zu allem Bestehenden – ausgegangen sind. Die wenigen Dezennien bis zu ihrer Durchsetzung in der Eidgenossenschaft sind daher weniger eine unnötige Zeit mühsamer Reaktion, sondern – verglichen mit dem übrigen Europa – eine relativ kurze Frist der Verbindung des Alten mit dem Neuen, so daß sich dann, wie Werner Näf feststellte, in der Schweiz «... während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts am frühesten in Europa, die moderne demokratische Staatsform voll ausgebildet ...» hat[359].

356 W. Kägi, Freiheit–Demokratie, S. 68. Vor allem ist auch hinzuweisen auf A. de Tocqueville, De la Démocratie en Amérique I, S. 101 ff. Vergleiche dazu auch Martin Meyer, Der Begriff der Freiheit im Denken Alexis de Tocquevilles, Diss. phil Zürich 1955, S. 19 ff.

357 F. Fleiner, Tradition, S. 15.

358 Fleiner, S. 14.

359 W. Näf, Die Schweiz in Europa, S. 56.

Diese Staatsform ist aber gekennzeichnet durch die «... Gewohnheit der Selbstregierung in natürlichen oder traditionellen Gemeinschaften[360]». Im Weiterleben der lokalen Autonomie erkennen wir nunmehr einerseits die Stärke dieser mittelalterlichen Einrichtungen und Verhältnisse am Vorabend der Revolution[361]; andererseits aber ist die grundlegende Bedeutung, die diese Verhältnisse für die Verwirklichung der modernen Freiheit überhaupt gehabt haben, sichtbar geworden. Der mittelalterlichste Staat am Vorabend der Revolution war ein Menschenalter später in mancher Beziehung der modernste Staat Europas. So bedeutungsvoll ist die mittelalterliche Freiheit für die Durchsetzung der modernen[362] und so wichtig also auch jene Epoche des Ancien Régime, da die Eidgenossenschaft den Umweg über den modernen, absolutistischen Staat nicht mitgemacht hat.

360 Näf, S. 55.
361 Vergleiche darüber L. v. Muralt, Alte und neue Freiheit, S. 155/56.
362 Vergleiche P. Liver, Freiheit, S. 37/38.