

Stadtbürgerrecht und Genossenschaft

Eine historische Spurensuche zu den Ursprüngen der Bürgergemeinde und der Zunftgesellschaften der Stadt Bern

Als identitätsstiftende, historische Kerninhalte der dreizehn Zünfte und Gesellschaften sowie der Bürgergemeinde der Stadt Bern gelten gemeinhin das Heimatrecht und die Ausübung der Sozialhilfe für ihre Angehörigen. Diese beiden Einrichtungen sind allerdings historisch vergleichsweise jüngeren Datums und überdecken ältere Wurzeln: Jene des Stadtbürgerrechts und der Genossenschaft.

TEXT: CHRISTOPHE VON WERDT (MAI 2015)

Es ist ein feststehender Topos, die Bürgergemeinde, die Gesellschaften und Zünfte der Stadt Bern schöpften ihre historische und aktuelle Legitimität aus dem Heimatrecht. «Bürgerrecht ist Heimatrecht», wie es zugespitzt im Rundgang durch die Bürgergemeinde Bern heisst.¹ Oder etwas älteren Datums: «Die Zugehörigkeit zur Bürgergemeinde gründet auf dem *Bürgerrecht*. Dieses ist ein Heimatrecht [...].»²

«Fürsorge und Vormundschaftspflege» – um die ältere Begrifflichkeit zu verwenden – werden häufig als *die* zentralen öffentlich-rechtlichen Aufgaben der Bürgergemeinde sowie der Gesellschaften und Zünfte an erster Stelle genannt.³ Und sie werden regelmässig in den Diskussionen mit dem «Heimatrecht» verknüpft.

Die Angehörigen einer Bürgergemeinde sind allerdings nicht durch ein «Heimatrecht», sondern einfach durch das Bürgerrecht⁴ definiert.

Vor diesem Hintergrund scheint der Begriff des «*Heimatrechts*» vorwiegend als ein emotional aufgeladenes Konstrukt⁵, im Gegensatz zum neutralen, aber richtigeren Begriff des «Gemeindebürgerrechts».

1 Rundgang durch die Bürgergemeinde, hrsg. von Bürgergemeinde Bern, Bern, 2009, S. 5.

2 Erlach, Thüring von, Graffenried, Eric von: Die Bürgergemeinde Bern heute, in: Die Bürgergemeinde Bern. Gegenwart und Geschichte, hrsg. von Bürgergemeinde Bern, Bern, 1993, S. 11–45, hier S. 13.

3 Erlach, Graffenried (wie Anm. 2), S. 16; und als Beispiel für die Betonung der Sozialhilfe als «Hauptaufgabe» einer Zunftgesellschaft die Website der Gesellschaft zu Zimmerleuten, online unter: <http://www.zimmerleuten-bern.ch/> [28.2.2015].

4 Dieses kann übrigens nur eine Bürgergemeinde (bei Vorliegen des Schweizerbürgerrechts) – nicht jedoch eine stadtbernische Zunft oder Gesellschaft – erteilen. Sie verleiht damit mittelbar auch das Gemeindebürgerrecht: Wer das Bürgerrecht erwirbt, erhält automatisch auch das Bürgerrecht der entsprechenden Einwohnergemeinde und erst dadurch auch das Kantonsbürgerrecht. Das Gemeindebürgerrecht ist damit dem Bürgerrecht übergeordnet: Bei Verlust des Ersteren erlischt auch das Letztere (Art. 112 des Gemeindegesetzes von 1998, online unter: https://www.sta.be.ch/belex/d/1/170_11.html [28.2.2015]; Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht von 1996 (beso. Art. 2 und 5), online unter: https://www.sta.be.ch/belex/d/1/121_1.html [28.2.2015]).

Die Bürgergemeinden, die Gesellschaften und Zünfte der Stadt Bern gründen historisch – so die Stossrichtung dieses Beitrags – auf zwei Einrichtungen, an die das «Heimatrecht» und die Sozialhilfe erst im 17. Jahrhundert definitiv – zwangsweise und gegen vielfache Widerstände – gekoppelt wurden. Bei diesen historischen Grundlagen handelt es sich um das Bürgerrecht (Bürgerrecht) oder Stadtbürgerrecht und das genossenschaftliche Organisationsprinzip.

Es sind «die Städte als genossenschaftliche Verbände freier Männer (=«Bürger»）」⁶, die am Ursprung der Bürgergemeinde und der Gesellschaften und Zünfte der Stadt Bern liegen.

Bürgerrecht/Stadtbürgerrecht/Gemeindebürgerrecht

Der moderne Begriff des «Bürgers», der sprachgeschichtlich grundsätzlich gleichbedeutend ist mit «Burger»⁷, entstammt dem historischen Zusammenhang der mittelalterlichen Stadt. Das Wort «Bürger» verweist dabei etymologisch auf die herrschaftliche «Burg», an deren Fuss sich im frühen Mittelalter Handwerker- und Kaufleutesiedlungen herausbildeten, die sich vielfach zu Keimzellen von Städten entwickelten.⁸ Die mittelalterliche Stadt bezeichnete einen eigenen, von der Landschaft geschiedenen Rechtsraum. Den städtischen Bürger zeichnete in vielen Regionen Europas insbesondere die personenrechtliche Freiheit im Unterschied zur mehr oder weniger stark akzentuierten persönlichen Gebundenheit und Abhängigkeit der Land- und Dorfbevölkerung aus. Merkmale des städtischen Bürgerrechts waren überdies die Gleichheit der Bürger vor dem Recht und die Freiheit, ein Handwerk auszuüben beziehungsweise Handel zu treiben.⁹

Mit Ausnahme der Schweiz wurde das Stadtbürgerrecht/Bürgerrecht als exklusives, ständisches, städtisches Rechtsinstitut «der Gemeinde der besitzenden Bürger» seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert in Europa abgeschafft – im Gefolge der Französischen Revolution und im Rahmen der modernen Staats- und Nationsbildung. An seine Stelle trat die Vorstellung der gleichberechtigten *Staatsbürger*.¹⁰ Die Gemeinde degenerierte in Europa – wie Otto v. Gierke am Beispiel der deutschen Staatenwelt illustriert hat – zur rein obrigkeitlichen «Staatsanstalt zur lokalen Erreichung des Staatszwecks». ¹¹ In diesem Sinne steht das schweizerische Gemeindebürgerrecht heute in seiner anhaltenden Bedeutung im europäischen Vergleich singulär da. (Die Bedeutung der Gemeindeverfassung als politisches

5 Zimmermann, Harm-Peer: Das Heimatrecht im System der Gemeindeangehörigkeit am Beispiel Schleswig-Holsteins 1542 bis 1864. Ein Beitrag zur rechtlichen Volkskunde, in: Kieler Blätter zur Volkskunde, Bd. 23 (1991), S. 67–101.

6 Riedel, Manfred: Bürger, Staatsbürger, Bürgertum, in: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, hrsg. von Reinhart Koselleck, Otto Brunner und Werner Conze, Stuttgart, 2004, Bd. 1, S. 672–725, hier S. 676.

7 Gilomen, Hans-Jörg: Burger, in: Lexikon des Mittelalters, München, 2002, Bd. 2, S. 1005.

8 Riedel (wie Anm. 6), S. 672.

9 Isenmann, Eberhard: Die deutsche Stadt im Mittelalter 1150–1550. Stadtgestalt, Recht, Verfassung, Stadtregiment, Kirche, Gesellschaft, Wirtschaft, Wien, 2012, S. 163–171.

10 Bruckmüller, Ernst: Bürger, in: Enzyklopädie der Neuzeit, hrsg. von Friedrich Jaeger, Stuttgart, 2005–2012, Bd. 2, S. 546–548 (Zitat); Riedel (wie Anm. 6), S. 689–713; Fahrmeir, Andreas: Bürgerrecht, in: Enzyklopädie der Neuzeit, hrsg. von Friedrich Jaeger, Stuttgart, 2005–2012, Bd. 2, S. 575–580, hier S. 579f.

11 Gierke, Otto von: Das deutsche Genossenschaftsrecht, Berlin, 1868–1913, Bd. 1, S. 714.

Strukturprinzip der Gesellschaft findet allenfalls in den frühen Kolonien Neuenglands eine Entsprechung.)¹²

Ein städtisches Bürgerrecht war von seinem Charakter her im Mittelalter und in der Neuzeit exklusiv und begründete einen eigenen rechtlichen Stand: Es wurde vom städtischen Rat verliehen und nur, wer gewisse Bedingungen¹³ erfüllte, konnte es erwerben; um in seinen Genuss zu gelangen, war ein Geldbetrag («Bürgergeld») zu entrichten, der für städtische Gemeinschaftszwecke eingesetzt wurde. Die Erteilung des Bürgerrechts unterlag zugleich wechselnden Konjunkturen und richtete sich nach den wirtschaftlichen und fiskalischen Interessen einer Stadt.¹⁴

Die Bürgerrechtspolitik der Bürgergemeinde ist bis heute weitestgehend diesem historischen Institut des Stadtbürgerrechts verpflichtet. An die Stelle der Sesshaftigkeit/Haushälligkeit in der Stadt und des Bürgereides ist dabei die «enge Beziehung zu Bern» getreten. Im «guten Leumund», «geordneten wirtschaftlichen Verhältnissen» und der Festsetzung einer «Einkaufssumme», die sozialen Zweckbestimmungen der Bürgergemeinde beziehungsweise der Zunftgesellschaften zur weiteren Verwendung zugewiesen wird, begegnen uns im aktuellen Bürgerrechtsreglement die Kriterien der (freien) ehelichen Geburt¹⁵ sowie der Unbescholtenheit, des Mindestvermögens und des Bürgergeldes des mittelalterlichen städtischen Bürgerrechts in angepasster, zeitgemässer Form wieder.¹⁶

Im Verlaufe des 16. und 17. Jahrhundert traten dann in der Stadtrepublik Bern Entwicklungen ein, die das Stadtbürgerrecht/Bürgerrecht modifizierten und ihm – aber eben erst *sekundär* – neue Aufgaben zuwiesen.

Auf der einen Seite wurde der Zugang zum Stadtbürgerrecht zusehends beschränkt. Dies war einerseits eine Auswirkung der wirtschaftlichen Krisensituation seit dem Ende des Dreissigjährigen Kriegs, aber auch Folge der Zunahme der Bevölkerung und des Staatsgebiets: Die Teilhaber an den burgerlichen Nutzungsgütern (Allmenden und Wald) hatten ein Interesse daran, das Wachstum der städtischen Bürgerschaft und damit der Nutzungs- und Ämterberechtigten zu beschränken.¹⁷ Und die in den Zunftgesellschaften¹⁸

12 Vgl. die geradezu euphorischen Ausführungen: Tocqueville, Alexis de: Über die Demokratie in Amerika, Zürich, 1987 (Manesse Bibliothek der Weltgeschichte), Bd. 1, S. 89-102.

13 Städtischer Grundbesitz als Ausweis der Sesshaftigkeit; Leistung des Bürgereides; Mindestvermögen; (freie) eheliche Geburt.

14 Isenmann (wie Anm. 9), S. 134-144.

15 Die (freie) eheliche Geburt galt als Zeichen der Ehrhaftigkeit und scheint im Erfordernis eines unbescholtenen Leumunds entfernt durch.

16 Vgl. Bürgerrechtsreglement [2001] (Art. 7, 8 und 18).

17 Braun, Hans: Zur Entstehung des bernischen Patriziats, in: Berns mächtige Zeit. Das 16. und 17. Jahrhundert neu entdeckt, hrsg. von André Holenstein, Bern, 2006 (Berner Zeiten), S. 462-469, hier S. 462.

18 Seit 1294 waren in Bern aus Angst vor einem politischen Zunftregiment grundsätzlich nur «Gesellschaften» und keine «Zünfte» mehr erlaubt. Erst im 19. Jahrhundert legten sich einige bernische Gesellschaften wiederum den Titel «Zunft» zu. Sie glaubten «im historistischen Sog», damit zu ihren mittelalterlichen Wurzeln zurückzukehren, verkannten dabei allerdings die konkrete historische Realität der Stadt Bern – vgl. Schläppi, Daniel: Berns burgerliche Gesellschaften, in: Berns mächtige Zeit. Das 16. und 17. Jahrhundert neu entdeckt, hrsg. von André Holenstein, Bern, 2006 (Berner Zeiten), S. 483-489, hier S. 483.

zusammengeschlossenen Handwerker und Kaufleute konnten sich ihre Marktanteile und damit das wirtschaftliche Auskommen sichern, indem sie ihre wirtschaftliche Monopolstellung gegen Neuzuzüger von aussen abschotteten.

So war spätestens seit 1534 auch in Bern für die Erlangung des städtischen Bürgerrechts die Mitgliedschaft in einer der Zunftgesellschaften Voraussetzung:¹⁹ Seit damals - bis zur Aufhebung des Gesellschaftszwangs im Rahmen der Reorganisation der Burgergemeinde Bern im Jahre 1888²⁰ - waren Bürgerrecht und Mitgliedschaft in einer Gesellschaft grundsätzlich aneinander gekoppelt.

Durch den weitgehenden Verzicht von Neuaufnahmen in das städtische Bürgerrecht verringerte sich zugleich der Anteil der Familien, die das Bürgerrecht genossen, seit der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts bis zum Ende des Ancien Régime stetig: Er verminderte sich um mehr als die Hälfte von 540 (1650) auf 377 (1713) und schliesslich nur noch 243 Familien (1784).²¹

Die Engführung des städtischen Bürgerrechts verschärfte sich in der Stadtrepublik Bern seit dem ausgehenden 16. Jahrhundert zusätzlich angesichts des Armutproblems, das sich in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts noch akzentuierte. Der Versuch, die grassierende Armut in den Griff zu bekommen, führte in der gesamten Eidgenossenschaft letztlich zur Installierung des Bürgerrechtsgedankens im Sinne eines «Heimatrechts».²²

So erliess die bernische Obrigkeit erstmals im Jahre 1545 ein Mandat, welches die Fürsorge für die Armen den Gemeinden überbürdete. Mit den Bettelordnungen der Jahre 1676 und 1690 wurden dann das Recht und die Pflicht auf Armenunterstützung definitiv an das Bürgerrecht und an den Herkunftsort, die «Heimatgemeinde» gebunden. In der Stadt Bern selbst übertrug man den Gesellschaften die Verantwortung für die Armenpflege ihrer Mitglieder.

Diese staatlichen Eingriffe waren notwendig geworden, nachdem viele Gemeinden versucht hatten, sich der Last der Armenfürsorge zu entledigen. Die obrigkeitlichen Bettelordnungen - oder richtiger die Probleme bei deren Durchsetzung, weil sich die Gemeinden dieser Aufgabe durch Abschiebung der Armen zu entziehen suchten - führten also dazu, dass 1676 von der staatlichen Almosenkammer jeder Familie ein Bürgerrecht in einer Gemeinde zugeschrieben wurde. Diese sollte inskünftig für die Armenpflege zuständig sein. Auf diesen Zeitraum gehen die Kontrollinstrumente der «Heimatscheine» und der «Burgerrödel» sowie die Übertragung des ursprünglich städtischen Instituts des Bürgerrechts auch auf die bernischen Landgemeinden zurück.²³

¹⁹ CAPITANI, FRANÇOIS DE: Adel, Bürger und Zünfte im Bern des 15. Jahrhunderts, Bern, 1982 (Schriften der Berner Burgerbibliothek, 16), S. 66f.

²⁰ WERDT, CHRISTOPHE VON: Der Dualismus von Burger- und Einwohnergemeinden, in: Berns moderne Zeit. Das 19. und 20. Jahrhundert neu entdeckt, hrsg. von PETER MARTIG, Bern, 2011 (Berne Zeiten, 5), S. 93-96, hier S. 96.

²¹ BRAUN (wie Anm. 17), S. 464.

²² TOSATO-RIGO, DANIELE: Abwehr, Aufbruch und frühe Aufklärung (1618-1712), in: Die Geschichte der Schweiz, hrsg. von Georg Kreis, Basel, 2014, S. 255-301, hier S. 273f.

²³ Zu den Texten der Bettelordnungen von 1676 und 1690 siehe Die Rechtsquellen des Kantons Bern. Das Stadtrecht von Bern X: Polizei, behördliche Fürsorge. Bearbeitet von Hermann Rennefahrt, Aarau, 1968 (Sammlung schweizerischer Rechtsquellen, Abt. 2, Teil 1,

Das «Heimatrecht» und die damit den Gemeinden zugewiesene Aufgabe der Armenpflege waren also historisch sekundäre Erscheinungen. Das ursprünglich rein städtische Institut des Bürgerrechts wurde als Vehikel benutzt, um klare Verantwortlichkeiten für das Armenproblem zu schaffen und dieses so in den Griff zu bekommen.

Diese Situation dauerte grundsätzlich über das Ende des Ancien Régime fort. Das System des Bürgerrechts und der Bürgergemeinden als personalen Verbänden der Anteilseigner an den gemeindlichen Nutzungsgütern blieb auch während der Helvetik und den späteren Verfassungsumbrüchen des 19. Jahrhunderts bestehen. Neben die Bürgergemeinden trat jedoch neu das Institut der Einwohnergemeinden.²⁴

Das Gemeindegesetz von 1852, das mit wenigen Anpassungen das ganze 19. Jahrhundert gültig blieb, räumte den Bürgergemeinden weiterhin eine grosse Bedeutung ein. So war das Kantonsbürgerrecht damals noch an das Bürgerrecht gekoppelt (Art. 1): «Das Ortsbürgerrecht bildet die Grundlage des [d. h. kantonalen] Staatsbürgerrechtes.»²⁵ Dieses Gemeindegesetz belies – wie schon jenes von 1833²⁶ – das Vormundchaftswesen bei den Bürgergemeinden, wo diese es nicht bereits an die Einwohnergemeinden abgetreten hatten. Desgleichen wurde das Armenwesen entweder aus den burgerlichen Armenfonds bestritten oder basierte ansonsten auf dem Prinzip der «freiwilligen Wohlthätigkeit».²⁷

Demgegenüber überantwortete das Gesetz über das Armenwesen die Aufgabe der Armenpflege im Jahre 1857 in erster Linie den Einwohnergemeinden, die zu diesem Zwecke auch Steuern erheben durften, und subsidiär dem Kanton. Die Bürgergemeinden blieben nur dann für ihre burgerlichen Armen zuständig, wenn sie nachweisen konnten, dass sie deren Unterstützung alleine aus ihrem Armengut zu bestreiten in der Lage waren – ohne Steuern zu erheben und ohne auf einen Staatsbeitrag angewiesen zu sein (Art. 25).²⁸

Diese Bestimmung bewirkte, dass im Verlaufe des 19. Jahrhunderts die meisten Bürgergemeinden auf ihre Zuständigkeit im Bereich des burgerlichen Armenwesens verzichteten.²⁹ Ende des 19. Jahrhunderts übten von insgesamt 308 Bürgergemeinden noch 61 (20%) die Armenpflege und das Vormundchaftswesen für ihre Angehörigen aus. 1922

Bd. 10), S. 530-546, 549-554. Dazu Flückiger Strelbel, Erika: Armut und Armenfürsorge, in: Berns mächtige Zeit. Das 16. und 17. Jahrhundert neu entdeckt, hrsg. von André Holenstein, Bern, 2006 (Berner Zeiten), S. 491-493; besonders Geiser, Karl: Geschichte des Armenwesens im Kanton Bern von der Reformation bis auf die neuere Zeit, Bern, 1894, S. 125f., 151-169; zur Verantwortung der städtischen Gesellschaften für die Armenfürsorge siehe Geiser (wie Anm. 23), S. 129-135.

24 Werdt, Christophe von: Der Ausscheidungsvertrag zwischen Bürger- und Einwohnergemeinde Bern von 1852 – Quellenanalyse statt Verschwörungstheorie, in: Berner Zeitschrift für Geschichte, Bd. 71 (2009), H. 3, S. 57-97, hier S. 59-68.

25 Staatskanzlei des Kantons Bern: Gesetz über das Gemeindewesen, in: Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern, Bd. 7 (1852), S. 296-321, hier S. 296f.; dieser Rechtszustand galt auch nach Erlass einer neuen Kantonsverfassung 1893, vgl. Geiser, Karl: Entwicklung und Neugestaltung des Gemeindewesens im Kanton Bern, Bern, 1903, S. 62-79.

26 Geiser (wie Anm. 23), S. 498f.

27 Staatskanzlei des Kantons Bern (wie Anm. 25), S. 298-300.

28 Staatskanzlei des Kantons Bern: Gesetz über das Armenwesen, in: Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern, Bd. 12 (1857), S. 87-108.

29 Vgl. auch Geiser (wie Anm. 25), S. 58f.

waren es bereits nur noch 14 Bürgergemeinden sowie die 13 Zunftgesellschaften der Stadt Bern, die ausserhalb der jurassischen Bezirke diese Aufgabe wahrnahmen.³⁰ Heute sind davon nur noch 6 Bürgergemeinden und die bernischen Zunftgesellschaften übrig geblieben.

Im Gleichschritt zur Entwicklung im Armenwesen bürsteten die Bürgergemeinden auch im Bereich der Vormundschaft ihre Zuständigkeit ein oder gaben sie vielmehr auf. Das entsprechende kantonale Gesetz über die Vormundschaftspflege aus dem Jahre 1898 wies diese Aufgabe grundsätzlich den Einwohnergemeinden zu. Nur jene Bürgergemeinden, die weiterhin die Armenpflege wahrnahmen, blieben auch für die Vormundschaftspflege zuständig.³¹

Karl Geiser, kritischer Kommentator des kantonallybernischen Gemeindewesens, bilanzierte vor diesem Hintergrund die öffentlich-rechtliche Rolle der Bürgergemeinden kritisch:

«Mit Ausnahme dieser Teilnahme an der Armen- und Vormundschaftspflege beschränkt sich der öffentlich-rechtliche Wirkungskreis der bernischen Bürgergemeinden nur noch auf die Erteilung des Bürgerrechtes, das ja nach schweizerischen Begriffen die Bedingung für das Staatsbürgerrecht bildet, die Erteilung der Heimatscheine und die Führung der notwendigen Rödel.»³²

Doch auch dieses exklusive bürgergemeindliche Recht der Staatsbürgerrechtserteilung kam bald in Abschlag. Das Gemeindegesetz von 1917 brachte in der Zusammenschau aller bernischen Gemeindegesetze die grösste Beschneidung des Wirkungskreises der Bürgergemeinden. Art. 73 verpflichtete diese eindeutig auf «öffentliche Zwecke»: «Bürgergemeinden sind die zur Erfüllung öffentlicher Zwecke organisierten BURGERSCHAFTEN.» Explizit führte es nur die Verwaltung des eigenen Vermögens und die Aufnahme neuer Bürger als Aufgabenbereich der Bürgergemeinden auf, sowie jene Aufgaben, die den Bürgergemeinden durch besondere Gesetze zugewiesen würden.³³

Dieses Gemeindegesetz basierte das Kantonsbürgerrecht im Unterschied zum Vorgänger von 1852 auch nicht mehr ausschliesslich auf dem Ortsbürgerrecht. Es schuf ein allgemeines Gemeindebürgerrecht, welches auch von den Einwohnergemeinden erteilt werden konnte.³⁴ Es trug damit der Tatsache Rechnung, dass seit dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts nur noch eine Minderheit der Bevölkerung über das Bürgerrecht der Gemeinde verfügte, in der sie wohnte: Im Jahre 1818 waren dies noch 64.8% der Kantonsbevölkerung gewesen, 1850 noch 55.3%, und schliesslich 1880 / 1900 nur noch 41.7% beziehungsweise 32.2%. In der Stadt Bern wiesen diese Werte noch eindeutiger nur in eine Richtung: Wenn 1860 noch 11% der Einwohner auch Bürger und Bürger der Stadt Bern waren, so betrug der Anteil der Bürger 1920 nur noch 5.5%.³⁵ Art. 89 regelte überdies, dass im Falle der Bürgergemeinden ein Teil

30 Rennefahrt, Hermann: Grundzüge der bernischen Rechtsgeschichte, Bern, 1928-1936 (Abhandlungen zum schweizerischen Recht. Neue Folge, H. 34 ; 66 ; 81 ; 114), Teil IV, S. 231; Geiser (wie Anm. 25), S. 76f.

31 Geiser (wie Anm. 25), S. 59f.

32 Geiser (wie Anm. 25), S. 60f.

33 Staatskanzlei des Kantons Bern: Gesetz über das Gemeindewesen, in: Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern, Bd. 17 (1917), S. 159-200, hier S. 185f.

34 Staatskanzlei des Kantons Bern (wie Anm. 33), S. 189.

35 Werdt (wie Anm. 20), S. 93; Geiser (wie Anm. 25), S. 78f.; Rennefahrt (wie Anm. 30), Teil IV, S. 231.

der Gebühren für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an die Einwohnergemeinde abgetreten werden musste.³⁶

Abgelöst wurde dieses Gesetz durch das Gemeindegesetz von 1973. Art. 72 des Gemeindegesetzes aus dem Jahre 1973, dem Vorgänger des heute geltenden Gemeindegesetzes, erklärte die Einwohnergemeinde grundsätzlich für zuständig in all jenen gemeindlichen Bereichen, die gemäss Gesetz nicht einer anderen Gemeinde zugewiesen sind.³⁷ Die Vormachtstellung der Einwohnergemeinden wurde damit zementiert.

Die Bestimmungen zu den Bürgergemeinden (Art. 111) sind hinsichtlich der Aufgaben und Zuständigkeiten im Prinzip gleichlautend mit dem heute geltenden Gemeindegesetz von 1998. Allerdings sah das Gesetz von 1973 noch explizit vor, dass die Bürgergemeinden Burgerrödel führten und Heimatscheine ausstellten.³⁸ Das Gemeindegesetz von 1973 entzog den Bürgergemeinden zudem endgültig die Möglichkeit, in den Aufgabenbereich des Armenwesens zurückzukehren, wenn diese Aufgabe einmal aufgegeben worden war. Eine «Wiederaufnahme der burgerlichen Armenfürsorge» wurde für «unzulässig» erklärt (Art. 151).³⁹

Nach diesem kurzen historischen Durchmarsch kann abschliessend festgehalten werden, dass historisch neben der Verwaltung des eigenen Vermögens nur die Erteilung des Bürgerrechts die einzig unbestrittene Kompetenz der Bürgergemeinden war. Erst sekundär traten seit dem ausgehenden 17. bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts an das Bürgerrecht geknüpfte Aufgaben im Bereich der Armenfürsorge und des Vormundschaftswesens hinzu. Dieser Wirkungskreis wurde jedoch offensichtlich von den Bürgergemeinden im 19. Jahrhundert nur allzu gerne an die Einwohnergemeinden abgetreten, da er eine finanzielle Belastung darstellte.

Genossenschaftsprinzip

Die Bürgergemeinde, die Gesellschaften und Zünfte der Stadt Bern gingen, wie ausgeführt, einerseits aus dem Institut des städtischen Bürgerrechts hervor. Andererseits repräsentieren sie die historische Einrichtung der sich selbstverwaltenden Genossenschaft.

Die moderne Gemeinde geht auf die mittelalterliche Schwur- oder Eidgenossenschaft zurück, die sich besonders in der Stadt, aber in gewissen Regionen Europas auch auf dem Land manifestierte. «Gemeinden sind keine systemimmanenten Hervorbringungen von Herrschaft. Vielmehr sind sie Neuschöpfungen aus dem Willen von Menschen, die in einem konkreten räumlichen Bezug leben.» Bei einer Schwurgenossenschaft steht die individuelle Eidesleistung im Zentrum. Diese bewirkt «ein hohes Mass der Selbstbindung, zur Erreichung und Durchsetzung vereinbarter Zwecke». «Es gibt eine Gemeinde erst dann, wo eine Nachbarschaft sich verwillkürt.»⁴⁰

36 Staatskanzlei des Kantons Bern (wie Anm. 33), S. 190f.

37 Staatskanzlei des Kantons Bern: Gemeindegesetz, in: Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern (1973), S. 149-180, hier S. 163.

38 Staatskanzlei des Kantons Bern (wie Anm. 37), S. 170f.

39 Staatskanzlei des Kantons Bern (wie Anm. 37), S. 178.

40 Blickle, Peter: Kommunalismus. Skizzen einer gesellschaftlichen Organisationsform, München, 2000, Bd. 2, S. 150f.

Neben der hierarchischen, vertikalen Herrschaft ist die horizontal-paritätische Vergemeinschaftung das andere zentrale historische Strukturprinzip der mittelalterlichen und neuzeitlichen Gesellschaften Europas. Letzteres zeichnet Gemeinden und Genossenschaften aus.

Die mittelalterliche Stadtgemeinde, aber auch Gesellschaften und Zünfte, basieren auf dem Prinzip der Eidgenossenschaft. Durch ein Eidversprechen wird eine personale – weder verwandtschaftlich noch zwingend räumlich definierte – Genossenschaft, eben ein Personenverband oder eine Personenkörperschaft geschaffen. Es handelt sich hierbei um «eine auf dem freien Willen gegründete Verbandsbildung.» Die Genossen zeichnen sich durch Rechtsgleichheit aus. Die Genossenschaft bildet einen autonomen Rechtsbereich mit eigenen Satzungen und Sanktionsmöglichkeiten (Gericht), die sich daraus ableiten. Ursprünglich wurde die soziale Nähe durch gemeinsame religiöse Zeremonien, aber auch durch gemeinschaftliche Mahlzeiten bekräftigt. Neben dem Eid und der Praktizierung sozialer Nähe begründen eine Genossenschaft gemeinsame wirtschaftliche Interessen: die Nutzung und Verwaltung gewisser privilegierter Rechte und Güter, die nur Angehörigen der Genossenschaft zustehen.⁴¹ Das Wort «Genosse» bezeichnet sprachgeschichtlich entsprechend diejenigen, die eine Sache «geniessen», die eine gemeinsame Nutzniessung an einer Sache haben.⁴²

Es ist unschwer zu erkennen, dass die Bürgergemeinde und vor allem die Zunftgesellschaften in vielerlei Hinsicht weiterhin diesem Gedankengut der Genossenschaft verpflichtet sind. Da ist einmal die Verfasstheit als Gemeinde Gleichberechtigter. Im Rahmen vieler Zünfte und Gesellschaften lebt überdies in der Gestalt eines Gelübdes die Eidesleistung weiter, die die Aufnahme in den personal verfassten Verband begründet. In der Bezeichnung der Mitbürgerinnen und Mitbürger als «(Stuben-)Genossen» im Rahmen des Gesellschaftslebens, in dem die Gemeinschaft gelebt wird, begegnet uns eine direkte Reminiszenz an die Genossenschaft. Dies gilt auch für die Verwaltung und Nutzung eines nicht privatisierten, gemeinschaftlichen Vermögens, aus dem die bedürftigen Mitglieder des Personenverbandes noch heute unterstützt werden, während bis zum Jahre 1888 daraus sogar noch ein konkreter jährlicher «Burgernutzen» an die Mitglieder der Bürger-«Genossenschaft» abging.

Vor ihrem historischen Entwicklungshintergrund⁴³ betrachtet, ist die Genossenschaft ein ausserordentlich dauerhaftes gesellschaftliches Strukturprinzip. Es zeichnet sich durch Autonomie, eigene Gerichtsbarkeit und Selbstverwaltung aus und lässt sich offensichtlich relativ flexibel an die Bedürfnisse einer sich wandelnden Gesellschaft anpassen.

Überdies meint der Rechtshistoriker Otto v. Gierke, dass jeder Genossenschaft naturgemäss ein öffentlich-rechtlicher Charakter zukomme: «Das Verhältnis einer Gesamtpersönlichkeit [sic!] zu andern Personen, die ihr als Glieder eingefügt sind, erzeugt nothwendig für die von der Verbindung ergriffene Lebenssphäre einen Kreis von Rechten und Pflichten, welche ein Analogon der in Staat und Gemeinde begründeten öffentlichen Rechte und Pflichten bilden.

41 Isenmann (wie Anm. 9), S. 795–797.

42 Grimm, Jacob, Grimm, Wilhelm: Deutsches Wörterbuch, Leipzig, 1854–1960, Bd. 5, Sp. 3476.

43 Vgl. Gierke (wie Anm. 11).

Diese Rechte haben daher selbst dann, wenn die Körperschaft im Ganzen nur für Privatrechtsw Zwecke besteht, einen öffentlichrechtlichen Charakter.»⁴⁴

Auch der Kommentar zum geltenden Gemeindegesetz des Kantons Bern weist auf die Genese des Konzepts öffentlich-rechtlicher Körperschaften aus dem Privatrecht, als Weiterentwicklung «der körperschaftlichen Personenverbindung», hin und erwähnt in diesem Zusammenhang explizit die Genossenschaften. «Mit ihr [=Organisationsform der körperschaftlichen Personenverbindung] ist die Vorstellung einer Vereinigung verbunden, deren Mitglieder sich zusammenschliessen, um einen gemeinsamen Zweck zu verfolgen. Eine Körperschaft ist öffentlichrechtlicher Natur, wenn sie auf öffentlichem Erlass beruht und mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betraut ist.»⁴⁵

Schlussfolgerungen

Die Heimatangehörigkeit («Heimatrecht») dürfte in der Schweiz zwar weiter an Bedeutung verlieren - in dem Masse, wie die Wohnsitzgemeinde (Einwohnergemeinde) seit bald über 200 Jahren aufgrund der demographischen Entwicklung gegenüber der Ortsbürgergemeinde an Bedeutung gewinnt. Dieser Prozess ist weder aufzuhalten - noch für die Bürgergemeinde und die Gesellschaften und Zünfte wirklich entscheidend.

Aber das Gemeindebürgerrecht, auf welchem auch das Bürgerrecht fusst, dürfte nicht ohne grosse gesamtschweizerische Widerstände abgeschafft werden. Denn hierbei handelt es sich um einen Kernbestand des schweizerischen Staatsverständnisses.⁴⁶ So hat sich die Schweizerische *Eidgenossenschaft* von unten her, von der Gemeinde her konstituiert - ein Prinzip, dessen Attraktivität nicht vorschnell abgeschrieben werden sollte. Hält doch der wohl beste Kenner der europäischen Verfassungsgeschichte fest:

«Obwohl die Schweiz sich inzwischen zum Bundesstaat gemausert hat, weist sie als einzige moderne Republik Kontinuität zu einer vormodernen auf, von der sie bestimmte politische Eigentümlichkeiten geerbt hat, die sie bis vor kurzem als Alternative zum modernen Machtstaat erscheinen liessen: das Gemeindebürgerrecht, die Möglichkeit, sich mit überschaubaren politischen Einheiten zu identifizieren. [...] Ob der Preis einer gewissen Lokalborniertheit dafür zu hoch ist?»⁴⁷

In der gleichen positiven Tonlage, allerdings mit Blick auf Nordamerika, hielt ein Klassiker der politischen Philosophie, Alexis de Tocqueville, bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts fest:

44 Gierke (wie Anm. 11), Bd. 2, S. 889.

45 Müller, Markus, Arn, Daniel, Friedrich, Ueli, Friedli, Peter, Müller, Stefan, Wichtermann, Jürg: Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern, 1999, S. 10f.

46 Vatter, Adrian: Das politische System der Schweiz, Baden-Baden, 2014 (UTB, 4011), S. 436-438.

47 Reinhard, Wolfgang: Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart, München, 2002, S. 254. Auch Gierke (wie Anm. 11), Bd. 1, S. 534 meint, die Schweiz sei „ein lebendiger moderner Bundesstaat aus der alten Grundlage des mittelalterlichen Einungswesens unmittelbar“ hervorgewachsen.

«In Europa kommt es vor, dass die Regierenden selber den Mangel an Gemeindegeist bedauern; denn alle stimmen darin überein, dass der Gemeindegeist eine wichtige Stufe der Ordnung und der öffentlichen Ruhe bildet; aber sie wissen nicht, wie man ihn hervorbringt. Sie fürchten die Aufteilung der gesellschaftlichen Macht und für den Staat die Gefahren der Anarchie, wenn sie die Gemeinde stark und unabhängig werden lassen. *Wo aber der Gemeinde die Stärke und die Unabhängigkeit entzogen wird, kann es immer nur Verwaltete, nie aber Bürger geben.*»⁴⁸

«*Und doch ruht die Kraft der freien Völker in der Gemeinde. Die Gemeindeeinrichtungen sind für die Freiheit, was die Volksschulen für die Wissenschaften sind; sie machen sie dem Volke zugänglich; sie wecken in ihm den Geschmack an ihrem freiheitlichen Gebrauch und gewöhnen es daran. Ohne Gemeindeeinrichtungen kann sich ein Volk eine freie Regierung geben, aber den Geist der Freiheit besitzt es nicht.*»⁴⁹

Die Schweiz verkörpert mithin den in Europa sehr seltenen Typus der zum Staat aggregierten gesellschaftlichen und politischen Grossgruppenbildung auf der Basis des genossenschaftlichen und nicht des herrschaftlichen Prinzips. Jean-Jacques Rousseau basierte seine Ideen des Gesellschaftsvertrags und des Republikanismus' nicht zuletzt auf schweizerischen Vorbildern: Bei seinem Gesellschaftsvertrag handelt es sich nach Peter Blickle um «die theoretische Geburt der politischen Moderne aus dem Geist der alteuropäischen Kommune».⁵⁰

Die Überlebensfähigkeit der kleinräumigen Gemeindelandschaft der Schweiz wird jedoch infrage gestellt. So ist das Thema der Gemeindefusionen aktueller denn je.⁵¹ Die Position «exotischer», personaler und nicht territorialer Gemeindeformen wie jene der Burgergemeinden und der Zünfte und Gesellschaften der Stadt Bern dürfte vor diesem Hintergrund tendenziell prekärer werden.

Für das Überleben des Gemeindebürgerrechts oder eben auch des Bürgerrechts wird allerdings letztendlich ebenso entscheidend sein, wie gross deren Attraktivität als Zusammenschluss Gleichgesinnter und dem Gemeinwohl verpflichteter Bürgerinnen und Bürger gegen innen wie auch gegen aussen bleibt.

48 Tocqueville (wie Anm. 12), Bd. 1, S. 100 [Hervorhebungen kursiv CvW].

49 Tocqueville (wie Anm. 12), Bd. 1, S. 91 [Hervorhebungen kursiv CvW].

50 Blickle, Peter: Das alte Europa. Vom Hochmittelalter bis zur Moderne, München, 2008, S. 84-88.

51 Vgl. Rühli, Lukas: Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone, Zürich, 2012 (Kantonsmonitoring, 4); Gerny, Daniel, Aschwanden, Erich: Dörfer in Nöten. Gemeindepäsident verzweifelt gesucht, in: Neue Zürcher Zeitung, 3.1.2014, online verfügbar unter: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/doerfer-in-noeten-gemeindepraesident-verzweifelt-gesucht-1.18209970> (zuletzt geprüft am 5.1.2014).