

Christophe v. Werdt

Der Dualismus von Bürger- und Einwohnergemeinden

Wiederabdruck mit freundlicher Genehmigung des Herausgebers und des Verlags von: Werdt, Christophe von: »Der Dualismus von Bürger- und Einwohnergemeinden«, in: Peter Martig (Hg.), Berns moderne Zeit. Das 19. und 20. Jahrhundert neu entdeckt, Bern: Stämpfli Verlag AG 2011, S. 93–96.

Der Gemeindedualismus – die Parallelität von territorialer Einwohnergemeinde und einer Bürgergemeinde als personalem Verband der Anteilseigner an den Nutzungsgütern in einem Ort – ist eine schweizerische Eigenheit. Er war während des 19. Jahrhunderts Gegenstand langer politischer Auseinandersetzungen.¹

Das Phänomen erschliesst sich nur unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen Transformationsprozesses. Dieser verlieh den Bürger- gegenüber den Einwohnergemeinden lange ein starkes Gewicht. Denn nach der Volkszählung von 1818 lebten noch fast zwei Drittel der Kantonsbürger an ihrem Heimatort. Erst gegen 1870 sank dieser Anteil auf rund die Hälfte.² Durchschnittlich bildeten also die Bürger bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts auch eine Mehrheit der jeweiligen Gemeindebevölkerung. Allerdings gilt dies für das Land – und auch dort regional unterschiedlich ausgeprägt. In den Städten genoss um die Mitte des 19. Jahrhunderts nur noch ein Viertel der Einwohnerschaft auch das dortige Bürgerrecht; in der Stadt Bern waren es sogar nur elf Prozent.³

Die Helvetik (1798–1803) setzte das Postulat der staatsbürgerlichen Gleichheit nicht konsequent um. Denn sie musste mit heftigem Widerstand rechnen, besonders unter der Landbevölkerung. Stattdessen schuf sie 1799 zwei Gemeindeformen: die Munizipalität, welcher alle, neuerdings mit politischen Rechten ausgestatteten Aktivbürger angehörten, als unmittelbare Vorläuferin der Einwohnergemeinde; und die Gemeindekammer, das Organ der „Anteilhaber an den Gemeindegütern“, als direkte Vorgängerin der Bürgergemeinde.⁴

Mediation (1803–1813) und Restauration (1803–1831) hoben den Gemeindedualismus wiederum auf und kehrten zum alten Bürgerrechtsprinzip zurück. Erst die liberale Regenerationsverfassung von 1831 und das Gemeindegesetz von 1833 gingen erneut daran, neben den Nutzungskorporationen Einwohnergemeinden ins Leben zu rufen. Diese waren für die allgemeinen öffentlichen lokalen Angelegenheiten zuständig. Das Stimmrecht in der Einwohnergemeinde war im Sinne eines liberalen Gleichheitsbegriffs anders als in den Bürgergemeinden nicht an das erbliche Heimat- und Bürgerrecht, sondern an den Nachweis eines (nicht unerheblichen) Vermögens gekoppelt. Das örtliche Armen- und Vormundschafswesen verblieb grundsätzlich bei den Bürgergemeinden.⁵ Das System des Gemeindedualismus war erneut eingeführt.

¹ Dieser Beitrag basiert zu weiten Teilen auf: Werdt, Ausscheidungsvertrag, wo sich auch zusätzliche Literaturhinweise finden. Zum schweizerischen Hintergrund vgl. Miaskowski, Allmend.

² Direktion des Innern, Burgernutzungsreglemente, S. 21; Geiser, Entwicklung, S. 78f.; Pfister/Egli, Atlas, S. 68.

³ Hildebrand, Statistik, S. 148–150; Tanner, Bürgertum, S. 580.

⁴ Fankhauser, Helvetik, S. 533; Geiser, Entwicklung, S. 11f.; Miaskowski, Allmend, S. 50.

⁵ Gesetze, Bd. 3, S. 264–283.

Es erwies sich rasch als Problem, dass es der Gesetzgeber unterlassen hatte, das Ortsvermögen zwischen den Einwohner- und Bürgergemeinden auszuscheiden. Die Bürgergüter waren von der Verfassung als Privateigentum der Bürgergemeinden garantiert. Zudem bevorzugten die Bestimmungen über die Verwendung der Gemeindegüter „als es bisher geschehen“ tendenziell die Bürgergemeinden.⁶ Die Einwohnergemeinden sahen sich mit – wachsenden – öffentlichen Aufgaben konfrontiert, zu deren Bewältigung ihnen jedoch keine entsprechenden Mittel an die Hand gegeben worden waren, zumal ein Gemeindesteuergesetz bis 1862 auf sich warten liess. Tatsächlich scheinen die Bürgergemeinden das Gemeindegut weiterhin verwaltet zu haben. Sie teilten daraus den Einwohnergemeinden die Erträge des so genannten „Municipalgutes“ zur Verwendung für die allgemeinen Ortsbedürfnisse zu. Grössere Bürgergemeinden wie jene von Bern, Biel und Burgdorf schlossen mit der jeweiligen Einwohnergemeinde einen Vertrag über jährliche Unterstützungszahlungen an die allgemeinen öffentlichen Gemeindeaufgaben ab.⁷ Gesamthaft führte das Gesetz zu Streitigkeiten über die Verwendung der Gemeindegüter und zu Doppelspurigkeiten zwischen den beiden Gemeindeverwaltungen. Eduard Blösch, der Vater des Gemeindegesetzes von 1852, wertete die eingetretene Situation sogar als „offenen Krieg“.⁸

Bereits wenige Jahre nach Erlass des Gemeindegesetzes dachte die Politik deshalb an eine Revision.⁹ Die Verfassung von 1846 garantierte zwar wie ihre Vorläuferin die Existenz der Bürgergemeinden und der Bürgergüter. Doch erteilte die radikale Regierung noch im gleichen Jahr den Auftrag, unter dem Vorsitz des liberal-konservativen Politikers Eduard Blösch ein neues Gemeindegesetz auszuarbeiten.¹⁰ Der erste Entwurf aus dem Jahre 1849 kehrte die Beweislast um: Die „Burgerschaften“ – denen mit dieser Bezeichnung der Gemeindecharakter aberkannt wurde – hätten nun den Nachweis erbringen müssen, dass sämtliche Gemeindebedürfnisse aus dem Ertrag der Ortsgüter bestritten werden konnten, so dass keine Steuern erhoben werden müssten. Vorher durften sie sich nicht mit einem eigenen Bürgergut konstituieren.¹¹ Zur Beratung im Grossen Rat gelangte jedoch schliesslich ein Gemeindegesetz (1852), dem eine breite Vernehmlassung bei Delegierten bernischer Gemeinden vorangegangen war. Dieses sah von radikalen Lösungen in der Gemeindefrage ab. Es verzichtete bewusst auf die Liquidierung der einen zugunsten der anderen Gemeindeform. Denn ein radikales Vorgehen hätte nach Meinung des Gesetzgebers angesichts der zwischen Burgern und Einwohnern etwa ausgeglichenen Bevölkerungsverhältnisse grossen Widerstand provoziert. Vielmehr suchte das Gesetz die Lösung in der vollständigen Vermögensausscheidung der Ortsgüter zwischen den Einwohner- und Bürgergemeinden. Es setzte dabei für die Zukunft ganz auf die Einwohnergemeinden oder gemischten Gemeinden. Deshalb räumte es auch nur diesen das Recht ein, für ihre Bedürfnisse Steuern zu erheben. In seinen Grundzügen galt dieses Gemeindegesetz das ganze 19. Jahrhundert über, was es als Resultat eines politischen Kompromisses auswies.¹²

Bereits bevor das neue Gemeindegesetz in Kraft trat, hatten sich einzelne Bürger- und Einwohnergemeinden auf dessen Grundlage über die Vermögensausscheidung verständigt. Wie das Beispiel der Stadt Bern zeigt, gingen diesen Verträgen langwierige Verhandlungen zwischen den Gemeindeorganen voraus. Diese fanden unter dem Eindruck der zunehmenden Finanzbedürfnisse der Einwohnergemeinde statt, in Bern wegen der Erbauung des Bundeshauses. Weil historische Rechtstitel vorhanden waren, scheint dies die Übereinkunft bedeutend erleichtert zu haben.¹³ Die in Bern und Burgdorf so erzielten Abkommen erschienen dem Gesetzgeber sogar als „wahrhaft ermuthigend“ und beispielhaft.¹⁴

⁶ Gesetze, Bd. 3, S. 281 (Artikel 56).

⁷ Werdt, Ausscheidungsvertrag, S. 63.

⁸ Blösch, Gemeindegewesen, S. 34, 44–47; Direktion des Gemeindegewesens, Verwaltungsbericht 1882, S. 2.

⁹ Direktion des Gemeindegewesens, Verwaltungsbericht 1882, S. 2f.

¹⁰ Tagblatt, Jg. 1852, S. 208f.

¹¹ Direktion des Innern, Organisation, S. 48f.

¹² Werdt, Ausscheidungsvertrag, S. 64–68.

¹³ Werdt, Ausscheidungsvertrag, S. 68–86.

¹⁴ Tagblatt, Jg. 1853, S. 279.

In der Mehrheit der Gemeinden verliefen jedoch die Ausscheidungsverhandlungen harzig, und die Vermögensdotationen wurden mal von der einen, dann wieder von der anderen Seite als ungerecht empfunden. Die Ausscheidungen kamen so erst 1875 überall zum Abschluss.¹⁵ Im kantonalen Durchschnitt erhielten die Bürgergemeinden dabei zwei Drittel des Ortsvermögens zugesprochen. Regierungsrat Stockmar zog deshalb dreissig Jahre nach Erlass des Gemeindegesetzes eine durchzogene Bilanz: Der Gemeindedualismus sei nicht wirklich zugunsten der Einwohner- und gemischten Gemeinden beseitigt worden; die Einwohnergemeinden hätten meist nur die wenig abträglichen Güter erhalten und seien zu karg und wenig vorausschauend alimentiert worden, insbesondere weil die allgemeinen Gemeindebedürfnisse in den letzten 25 Jahren in „früher ungeahnter Weise“ zugenommen hätten; immerhin sei aber das Gemeindewesen auf eine klare Basis überführt und der Frieden zwischen den Angehörigen und Behörden der beiden Gemeinden wieder hergestellt worden. Trotzdem dränge „Alles einer Krisis entgegen“.¹⁶

Die Folgen des Gemeindegesetzes von 1852 und der Güterausscheidungen waren also uneindeutiger Natur. Obwohl die Bürgergemeinden den Löwenanteil des Ortsvermögens übernehmen konnten, machte das Gesetz die Einwohnergemeinden uneingeschränkt zur „Grundlage unserer Staatsverwaltung“ (Eduard Blösch).¹⁷ Letztere verfügten im Gegensatz zu den Bürgergemeinden dank der ausschliesslichen Steuerhoheit über langfristige dynamische Wachstumsmöglichkeiten.¹⁸ Und die Bürgergemeinden verloren weiter an Bedeutung: Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts löste das Wohngemeinde- das ursprünglich geltende Heimatgemeindepinzip sowohl in der Armenfürsorge (1857) als auch im Vormundchaftswesen (1898) grundsätzlich ab.¹⁹

Das den Bürgergemeinden durch die Güterausscheidungen zugeteilte Vermögen entflammte allerdings zwischen den 1860er und 1880er Jahren nochmals die Gemüter im Kanton – bis hin zum sogenannten „Bürgersturm“. Verschärft wurde diese Diskussion durch die Staatskrise der Jahre 1877/78 und den andauernden Gegensatz zwischen Konservativen und Radikalen, für welche die Bürgergemeinden „Schlupfwinkel des Konservatismus“ waren.²⁰ Stein des Anstosses war in den Augen der Liberalen und Radikalen, dass der Nutzen gemeindlicher Vermögenswerte einem zusehends kleiner werdenden Kreis von ortsansässigen Burgern zu Gute kam.

Deshalb forderte eine Eingabe von Gemeindebürgern aus dem ganzen Kanton die Ausweitung der Burgernutzungen auch auf nicht im Ort wohnhafte Heimatberechtigte (1861).²¹ Der jährliche Burgernutzen war dabei von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich: Fast die Hälfte der Korporationen verteilte gar keinen Nutzen oder solchen bis zu einem Betrag von umgerechnet 50 Franken; Spitzenreiter waren die Bürgergemeinden von Champoz, Epsach, Bern und Tavannes, die um die 300 Franken an die Genössigen ausschütteten.²² Dies entsprach zwei bis drei Monatslöhnen eines Bauarbeiters in der Stadt Bern (1910) – eine erhebliche Summe.²³

Wenig später verlangte eine Versammlung von Angehörigen der Bürgergemeinde Bern (1863) die Beseitigung des Gemeindedualismus zugunsten einer einheitlichen politischen Gemeinde, organisiert nach dem Wohnsitzprinzip. Zudem wollte sie die weitgehende, wenn auch nicht gänzliche Liquidation der burgerlichen Nutzungsgüter, um diese grossenteils allgemeinen Gemeindefürsorge zuzuwenden.²⁴ Daraufhin entspannen sich die politischen Diskussionen, in die sich auch die Bürgergemeinden des Kantons organisiert mit Protestversammlungen einschalteten. Die bei-

¹⁵ Direktion des Gemeindewesens, Verwaltungsbericht 1882, S. 4–6.

¹⁶ Direktion des Gemeindewesens, Verwaltungsbericht 1882, S. 7, 10f.

¹⁷ Tagblatt, Jg. 1852, S. 223.

¹⁸ Vgl. zum Beispiel der Stadt Bern Werdt, Ausscheidungsvertrag, S. 79f.

¹⁹ Geiser, Entwicklung, S. 58–61; Direktion des Innern, Burgernutzungsreglemente, S. 39–42; mit Blick auf die Stadt Bern auch Tanner, Bürgertum, S. 585.

²⁰ Vgl. zusammenfassend Miaskowski, Allmend, S. 55–65 (Zitat S. 58); Rieder, Bürgergemeinde, S. 98–136; Urech, Verband, S. 16–18; Wälchli, Bürgergemeinde, S. 99–105.

²¹ Ehrerbietige Vorstellung.

²² Direktion des Gemeindewesens, Verwaltungsbericht 1883.

²³ Bähler, Lebensweisen, S. 254.

²⁴ Brunner, Reorganisation, Zitat S. 11f.

den durchaus nicht gleichgerichteten Anliegen schlugen sich in den Jahren 1868 (Ausweitung der Burgernutzungen) und 1876 (Liquidation der Bürgergüter) sogar in Gesetzesvorstössen vor dem Grossen Rat nieder. Diese wurden allerdings vom Parlament nicht weiter verfolgt. Die Verfassungsrevision der Jahre 1883–1885 machte die Existenzberechtigung der Bürgergemeinden nochmals zu einem gewichtigen Thema – und scheiterte mit fast zwei Dritteln Nein-Stimmen gerade am Vorhaben, die Bürgergemeinden aufzuheben.

Die heftigen politischen Auseinandersetzungen rund um den Gemeindedualismus gingen am Selbstverständnis der Bürgergemeinden nicht spurlos vorüber. Das Beispiel Berns illustriert dies. Dort diskutierte man erstmals 1848 die Frage, wie die Aufnahme ins Bürgerrecht erleichtert werden könnte.²⁵ Unter dem Eindruck der Petitionsbewegungen stellte die Bürgergemeinde Bern erneut Überlegungen dazu an. Auch widmete sie sich der Frage, ob und wie sie sich noch mehr für „das allgemeine Wohl durch freiwillige, wirksame Bethätigung für öffentliche Zwecke“ einsetzen sollte. In beiden Belangen zeichnete sich eine – wenn teils auch nur zögerliche – Umorientierung ab.²⁶ Unmittelbar im Anschluss an die Verfassungsabstimmung des Jahres 1885 verschaffte sich innerhalb der Bürgergemeinde Bern dann die Reformauffassung Gehör, „dass etwas geschehen müsse, um die öffentliche Stellung der Bürgergemeinden neu zu befestigen [...]“²⁷ Wie schon bei früheren Vorstössen diskutierte man durchaus kontrovers Massnahmen, die die soziale Verankerung der Bürgergemeinde in der Bevölkerung stärken sollten. In der Folge beschloss die Bürgergemeindeversammlung 1888, erleichterte Einbürgerungen durch nochmalige Senkung der Einkaufssumme und der Vermögensefordernisse sowie durch die Abschaffung des Gesellschaftszwangs zu ermöglichen. Die drohenden Zeichen der Zeit realisierend, schaffte man mit einer Übergangsfrist auch den Burgernutzen ab und beschloss unter anderem, „dass die Bürgergemeinde in noch grösserer Masse als bisher die Förderung des öffentlichen Wohles zu ihrer Aufgabe mache“.²⁸ Das im 19. Jahrhundert umstrittene Thema eines gemeindlichen, einer bürgerlichen Minderheit vorbehaltenen Nutzens war damit allerdings nicht für alle Korporationen im Kanton aus der Welt geschafft. Die Diskussion wurde im 20. Jahrhundert fortgesetzt.²⁹

25 Bürgergemeinde Bern, Anträge, S. 29f. (Zitat S. 30); Bürgergemeinde Bern, Gutachten, S. 59–63.

26 Bürgergemeinde Bern, Vortrag (Zitat S. 9); Wattenwyl, Reform.

27 Bürgergemeinde Bern, Reorganisation, S. 3f.

28 Bürgergemeinde Bern, Reorganisation, Zitat S. 36f.; Bürgergemeinde Bern, Reformangelegenheit, S. 22; Intelligenzblatt, 26.4.1888, S. 4.

29 Ruprecht, Abschaffung; Urech, Verband, S. 9, 22f.

Literaturverzeichnis

Bähler, Lebensweisen Bähler, Anna, Lüthi, Christian, Unterschiedlichste Lebensweisen auf engstem Raum. Aspekte des gesellschaftlichen Wandels, in: Bern – Geschichte der Stadt, S. 231–293.

Blösch, Gemeindewesen Blösch, Eduard, Betrachtungen über das Gemeindewesen im Kanton Bern und dessen Reform, Bern 1848.
Brunner, Reorganisation Brunner, Rudolf, König, Karl Gustav, Schärer, Karl, et al. (Hg.), Reorganisation der Bürgergemeinden. Vorstellung an den Grossen Rath des Kantons Bern, Bern 1863.

Bürgergemeinde Bern, Anträge Anträge der von der Bürgergemeinde Bern unterm 1. und 2. Merz 1848 ernannten Commission, Bern 1848.
Bürgergemeinde Bern, Gutachten Gutachten des verstärkten Burgerrathes zu Handen der Tit. Bürgergemeinde, über die Anträge der von ihr unterm 1. und 2. März 1848 ernannten Commission, Bern 1848.

Bürgergemeinde Bern, Vortrag Vortrag des Burgerrathes an die Tit. Bürgergemeinde der Stadt Bern, Bern 1864.

Bürgergemeinde Bern, Reorganisation Vortrag des Verstärkten Burgerrathes der Stadt Bern an die Bürgergemeinde betreffend die Reorganisation der Bürgergemeinde, Bern 1886.

Bürgergemeinde Bern, Reformangelegenheit Bürgerliche Reformangelegenheit der Stadt Bern. Bericht im Namen der Mehrheit der am 7. Januar 1887 ernannten Kommission (Antrag I) erstattet zu Handen der Bürgergemeinde-Versammlung vom 23. April 1888, Bern 1888.

Direktion des Gemeindewesens, Verwaltungsbericht 1882 Verwaltungsbericht der Direktion des Gemeindewesens des Kantons Bern für das Jahr 1882. Anhang, Bern 1883.

Direktion des Gemeindewesens, Verwaltungsbericht 1883 Verwaltungsbericht der Direktion des Gemeindewesens des Kantons Bern für das Jahr 1883, Bern 1884.

Direktion des Innern, Burgernutzungsreglemente Vortrag der Direktion des Innern an den Regierungsrath. Betreffend die Frage der Revision der Burgernutzungsreglemente, Bern 1863.
Direktion des Innern, Organisation Direktion des Innern, Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der Gemeinden, Burgerschaften und Korporationen, Bern 1849.

Ehrebietige Vorstellung Ehrebietige Vorstellung von Gemeindebürgern des Kantons Bern an den hohen Regierungsrath des Kantons Bern, betreffend Revision der Burgernutzungs-Reglemente und Abschaffung einiger diessfallsiger Übelstände, Bern 1861.

Fankhauser, Helvetik Fankhauser, Andreas, Helvetik (1798–1803), in: BgoZ, S. 531–540.

Geiser, Entwicklung Geiser, Karl, Entwicklung und Neugestaltung des Gemeindewesens im Kanton Bern, Bern 1903.

Hildebrand, Statistik Hildebrand, Bruno, Beiträge zur Statistik des Kantons Bern. I. Band: Die Bevölkerung, Erste Hälfte, Bern 1860.

Gesetze Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern, Bd. 1–16, Bern 1846–1861.

Intelligenzblatt Intelligenzblatt für die Stadt Bern

Miaskowski, Allmend Miaskowski, August von, Die schweizerische Allmend in ihrer geschichtlichen Entwicklung vom XIII. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Leipzig 1879.

Rieder, Bürgergemeinde Rieder, Katrin, Netzwerke des Konservatismus. Berner Bürgergemeinde und Patriziat im 19. und 20. Jahrhundert, Bern 2008.

Ruprecht, Abschaffung Ruprecht, Gerold, Abschaffung des Bürgernutzens?, in: Verwaltungs-Praxis - Monatsschrift für Verwaltungsorganisation, Bildungs- und Beamtenfragen 22 (1968), H. 7/8, S. 221–223.

Tagblatt Tagblatt des Grossen Rathes des Kantons Bern, Bern 1846–.

Urech, Verband Urech, Cédric, 50 Jahre Verband Bernischer Bürgergemeinden und burgerlicher Korporationen – 1947–1997. Festschrift, Verband Bernischer Bürgergemeinden und burgerlicher Korporationen (Hg.), Bern 1997.

Wäber, Burgerschaft Wäber, J. Harald, Burgerschaft und Bürgergemeinde der Stadt Bern von den Anfängen bis 1831, in: Bürgergemeinde Bern (Hg.), Die Bürgergemeinde Bern. Gegenwart und Geschichte, 2., korrigierte und ergänzte Aufl., Bern 1993, S. 47–81.

Wälchli, Bürgergemeinde Wälchli, Karl F., Die Bürgergemeinde Bern von 1831 bis zur Gegenwart, in: Bürgergemeinde Bern (Hg.), Die Bürgergemeinde Bern. Gegenwart und Geschichte, 2., korrigierte und ergänzte Aufl., Bern 1993, S. 83–118.

Wattenwyl, Reform Wattenwyl, Eduard von, Von der Reform der Bürgergemeinde ohne Theilung der Nutzungsgüter, Bern 1863.

Werdt, Ausscheidungsvertrag Werdt, Christophe von, Der Ausscheidungsvertrag zwischen Bürger- und Einwohnergemeinde Bern von 1852 – Quellenanalyse statt Verschwörungstheorie, in: BZ 71/3, 2009, S. 57–97.