Bericht

der

ständeräthlichen Kommission, betreffend den Rekurs des Verwaltungsrathes der Bürgergemeinde Neuenburg wegen angeblicher Verfassungsverletzung durch Erlasse des Staatsraths des Kantons Neuenburg.

(Vom 21. Juli 1873.)

Tit. I

Zum leichteren Verständniß der hier zu erörternden Fragen dürfte es am Plaze sein, der Darstellung des Sachverhaltes einen kurzen Ueberblick über die im Kanton Neuenburg bestehenden Gemeindeverhältnisse vor auszuschicken.

Bis in die neuere Zeit hat man daselbst als Trägerin der öffentlichen Interessen ausschließlich die Bürgergemeinde gekannt. Sie verwaltete das Gemeindevermögen, besorgte das Armen- und Schulwesen, die Ortspolizei, kurz alles und jedes was die örtlichen Interessen beschlägt.

Kein Niedergelassener hatte Stimmrecht. Selbstverständlich existirte auch keinerlei Repräsentation derselben in den örtlichen Behörden.

Die Bürgergemeinden hatten zu ihrer Verfügung theils die althergebrachten Gemeindegüter und Fonds, theils wurden sie (nach einer Notiz, welche sich in der allgemeinen Statistik der

Schweiz findet) vom Staate dotirt und denselben unter Anderm nicht weniger als 35,000 Posen Wald zugetheilt. Die Bürgergemeinde Neuenburg speziell besitzt infolge dessen und durch Zutritt einer Schenkung (beziehungsweise Vermächtniß) des Herrn Pury ein Vermögen von mehr als 7¹/₂ Millionen Franken.

Die Bürgergemeinde Neuenburg besitzt dann auch neben den gewöhnlichen öffentlichen Gebäuden und Anstalten eine Reihe von sehr reich ausgestatteten Instituten, denen sie einen spezifisch bürgerlichen Charakter beilegt: ein eigenes Gymnasium, Bürgerhospital, Waisenhaus, eine Gemäldesammlung, ethnographische und archäologische Sammlungen, ein historisches Museum, eine schöne Bibliothek u. s. w.

In der Regel scheinen die Zinsen der Bürgergüter in Verbindung mit den der Bürgerkasse zufallenden Nebeneinkünften (Polizeisteuern u. s. w.) zur Bestreitung der öffentlichen Bedürfnisse ausgereicht zu haben. Allein mit der Zunahme der Bevölkerung infolge des industriellen Aufschwunges einzelner Orte steigerten sich die Anforderungen im Gemeindewesen und gieng in vielen Gemeinden das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben verloren.

Es lag nun außerordentlich nahe, daß die Niedergelassenen nicht wohl besteuert werden konnten, ohne daß ihnen hinwider gewisse Rechte in der Gemeinde eingeräumt werden mußten.

Ganz abgesehen aber auch hiervon, kann es gar nicht überraschen, wenn die niedergelassene Bevölkerung in örtlichen Fragen, welche sie ebensowohl interessirten wie die Bürger, nicht länger sich mundtot erklären und von der Berathung derselben ausschliessen lassen wollte.

Diesem berechtigten Verlangen mußte Rechnung getragen werden und so finden wir denn in der Verfassung eine Reihe von Bestimmungen, welche eine neue Organisation des Gemeindewesens anstreben.

Allein, wie anderwärts, zielt dieselbe nicht geradezu auf eine totale Aenderung des Systems ab, sondern schafft eine Art Uebergangsstadium.

Die Bürgergemeinden werden nicht aufgehoben, sondern es wird neben denselben die Errichtung von Einwohnergemeinden in Aussicht genommen.

Wir haben also einen Dualismus, bei welchem sich die frühere Bürgergemeinde und die neue Einwohnergemeinde (Municipalité) in die Besorgung öffentlicher Interessen theilen. Dem Gesez bleibt vorbehalten, die näheren Bestimmungen darüber festzustellen.

Von der Verfassung selbst fallen in Betracht die Art. 66, 67, 68 und 69 mit Bezug auf das Gemeindewesen selbst, und die Art. 74, 75 und 76 mit Bezug auf das Schulwesen im Besonderen.

Im Jahre 1861 ist dann das in Art. 69 der Verfassung vorgesehene Gesetz über das Gemeindewesen wirklich erlassen worden.

Dasselbe bestimmt unter Anderm Folgendes:

Da, wo Municipalgemeinden eingeführt werden, gehen alle Lasten und vom Gesetz den Bürgergemeinden zugetheilten Kompetenzen (also die Gesamtbesorgung der örtlichen Interessen) an die Einwohnergemeinde (*Municipalité*) über.

Die Bürgergemeinden behalten das Eigenthum, die Nuznießung und die Verwaltung ihres Vermögens — aber sie müssen aus dem Ertrag desselben alle diejenigen öffentlichen Ausgaben bestreiten, die ihnen vorher, als sie (die Bürgergemeinden) ausschließlich Trägerinnen der öffentlichen Interessen waren, zur Last fielen.

Diese Verpflichtung unterliegt einer einzigen Beschränkung:

Mehr als der Bürgergemeinde, nachdem sie die Kosten des Armenwesens, welches ihr zu besorgen verbleibt, und die Verwaltungskosten bestritten hat, vom Ertrag noch übrig bleibt, kann nicht gefordert werden.

Damit ist ausgeschlossen, daß die Bürger als solche noch extra besteuert werden könnten, wenn der Ertrag des Bürgergutes die Gemeindeauslagen nicht deckt.

So sind denn also die Gemeindeangelegenheiten zwischen den beiden Organen getheilt.

Der Bürgergemeinde verbleibt: das Eigenthum und die Verwaltung des Vermögens und das Armenwesen.

Der Einwohnergemeinde fällt alles Uebrige zu, also auch unter Anderm die Schule.

Die Mittel zur Bestreitung der Ausgaben findet sie bis zu einer gewissen Grenze im Ertrag des Bürgergutes.

Man darf indessen nicht etwa der Vorstellung Raum geben, daß nun dadurch die Bürgergemeinde überall auf das im Gesetz ihr angewiesene beschränkte Feld zurückgedrängt worden sei.

Die Bildung der Einwohnergemeinde ist vielmehr fakultativ aufzufassen. Die betreffende Gemeinde selbst muß sie beschließen.

Nun unterlag das natürlich keinen Schwierigkeiten, wo die Mehrheit der Gemeindeangehörigen Niedergelassene waren; in sehr

vielen Orten aber war das Verhältniß umgekehrt, und in diesen verblieb auch die gesammte Besorgung der Gemeindeangelegenheiten der Bürgergemeinde.

Allein auch da, wo die sogenannte *Municipalité* eingeführt wurde, lief nicht Alles glatt ab. Laut dem Bericht des Staatsrathes vom 6. September 1872 interpretirte die Bürgergemeinde Neuenburg gegenüber der dortigen Einwohnergemeinde das angeführte Gesez vom 26. September 1861 dahin, „daß nicht alle öffentlichen Obliegenheiten an die *Municipalité* übergehen, sondern bloß die im Gemeindegesez ausdrücklich dieser letzteren zugeschiedenen Verwaltungszweige.“ Ueberall, wo das Gesez nichts Spezielles festgesezt habe, könne die Bürgergemeinde fortadministriren.

Dieses scheint nun namentlich der Fall gewesen zu sein auf dem Gebiete des Schulwesens und speziell mit dem Gymnase latin.

Hinsichtlich dieses Institutes ließ sich natürlich im Gesez kein allgemeines Prinzip aufstellen. Der Staat besitzt allerdings höhere Lehranstalten, neben welchen das städtische Gymnasium selbstständig existirt.

Allein von diesem Verhältniß konnte das Gemeindegesez, welches nicht eine Ausscheidung zwischen Staat und Bürgergemeinde vornimmt, nicht sprechen.

Hinwider besitzt keine einzige Gemeinde im Kanton ein ähnliches Institut und so mag es denn allerdings gekommen sein, daß der Gesezgeber sich hierüber nicht speziell ausgesprochen hat.

Daraus zog dann die Bürgergemeinde Neuenburg den Schluß, es existire hier ein rein bürgerliches Institut, auf welches das Gesez nicht anwendbar sei.

Um nun auf diesem Gebiete jede Unklarheit zu beseitigen, erließ auf Antrag des Staatsrathes der Große Rath von Neuenburg am 11. September 1872 ein Nachtragsgesez, welches die Artikel 2. und 3. des frühern Gesezes von 1861 präziser faßte (vide Bundesrathsbeschuß).

Gestützt auf dieses neue Gesez, schritt nun der Staatsrath gegen die Bürgergemeinde von Neuenburg ein, indem er sub 8. November 1872 erklärte:

Die auf Grundlage des Gesezes von 1861 zwischen der Bürgergemeinde und der *Municipalité* abgeschlossene Uebereinkunft

(welche die Ausscheidung der beidseitigen Funktionen beschlägt) sei aufgehoben.

Dieselben seien angewiesen, eine neue zu entwerfen, welche übrigens die Genehmigung des Staatsrathes nur erhalte, wenn die ganze öffentliche Verwaltung der Einwohnergemeinde zugewiesen werde, mit einziger Ausnahme:

der bürgerlichen Armenpflege und der Administration des bürgerlichen Vermögens.

In ihrer Antwort auf diese Zuschrift verlangte nun die Bürgergemeinde Auskunft, wie das bezüglich einer Reihe von Instituten zu verstehen sei, welche sie bisher als ihr ausschließliches Eigenthum behandelt habe.

Nun gelangt die Bürgergemeinde an den Bund und behauptet:

- 1) Das Gesez vom 11. September 1872 sei verfassungswidrig. Es verstoße gegen die Art. 66, 67, 69.
- 2) Es greife der Große Rath in das Privatrecht ein, indem hier eine Eigenthumsfrage vorliege, welche nur durch den Richter und nicht durch den Gesezgeber entschieden werden könne.

Im Weiteren wurde vom Bundesrathe verlangt, daß er die beiden Beschlüsse vom 8. November und 23. November suspendire, bis die konstitutionelle Frage entschieden sei.

Der Bundesrath hat sowohl dieses Gesuch wie den Rekurs selbst abgewiesen, und nunmehr gelangt der Anstand an die eidgenössischen Räthe.

Die Kommission beantragt einstimmig die Abweisung und findet es beinahe auffallend, daß zur Erörterung der an sich durchaus nicht komplizirten Angelegenheit eine ganze Bibliothek von Memoiren, Rekurschriften u. s. w. verwendet wurden.

Es fragt sich einfach, ob das Gesez vom 11. September 1872 verfassungswidrig sei oder nicht. Diese Frage verneinen wir gestützt auf folgende Gesichtspunkte:

1) Die Verfassung von Neuenburg garantirt den Bürgergemeinden ihre Güter und deren Verwaltung, mit der Beschränkung, daß ihr Ertrag zu öffentlichen Zwecken verwendet werden muß.

Denjenigen Theil der Einkünfte, welche zur Besorgung des Armenwesens erforderlich sind, kann die Bürgergemeinde infolge des Gesezes vom 11. September 1872 nach wie vor direkt verwenden.

Den gesammten Rest hat sie an die Einwohnergemeinde abzugeben zur Dekung der öffentlichen Bedürfnisse.

2) Durch diese letztere Bestimmung wird gar kein Verfassungsparagraph verletzt, denn dieses Gesetz ist gar nichts Anderes, als die Vollziehung des Art. 69 der Verfassung, welcher den Staat nicht bloß berechtigt, sondern verpflichtet, auf dem Wege der Gesetzgebung eine Gemeindeorganisation zu schaffen, und ihn ermächtigt, bei dieser Gelegenheit Einwohnergemeinden zu schaffen.

3) Auf diesem Gebiete ist der Gesetzgeber nur insoweit beschränkt, daß er das Eigenthum und die Verwaltung des Bürgergutes der Bürgergemeinde belassen muß, und diese Schranke hat er eingehalten, da er dieselben ausdrücklich der Bürgergemeinde reservirt. Die Zuweisung der Einkünfte an die Municipalité steht ganz einfach im Verhältniß zu den Lasten, welche dieser zugetheilt werden. Würde das Armenwesen nicht der Bürgergemeinde zur Besorgung verbleiben, so müßte consequenter Weise auch der hiefür verwendbare Theil der Einkünfte übergehen. Da das nicht der Fall ist, so findet die Theilung statt.

4) Von einem privatrechtlichen Charakter des Bürgergutes ist gar keine Rede. Die Bürgergemeinde kann diese Güter nicht vertheilen, noch verschenken oder sonst irgendwie consumiren; sie bleiben öffentlichen Zwecken gewidmet und die Herrschaft der Bürgergemeinde über diese Güter besteht nur kraft des Umstandes, daß bis in die neueste Zeit dieselbe die Trägerin der öffentlichen Interessen gewesen ist und es theilweise (Armenwesen) noch ist.

Wenn je diese öffentlichen Funktionen ganz erlöschen sollten, würden die hiefür bestimmten Fonds an diejenige Korporation übergehen, welche an die Stelle der Bürgergemeinde tritt.

5) Wenn bei der Anwendung des Gesetzes nicht bloß solche allgemein öffentlichen Güter, sondern auch solche in Frage kommen sollten, welche eine spezielle Zweckbestimmung oder einen nachweisbar privatrechtlichen Charakter haben, so ist je nachdem der zuständige Richter des Kantons, oder soweit allfällig das Legat Pury Veranlassung dazu geben könnte, möglicherweise das Bundesgericht das zuständige Forum.

Bloß deßwegen, weil in der künftigen Anwendung des Gesetzes solche Streitpunkte entstehen können, liegt für die Bundesbehörden kein Grund vor, das Gesetz selbst — das in vollständig konstitutioneller Weise geschaffen wurde — als verfassungswidrig zu erklären.

6) Selbst wenn wir in die Detailfragen eintreten wollten und die beiden Dekrete des Staatsrathes vom 8. November und 23. November einer materiellen Prüfung unterstellen müßten, so würde die Anschauungsweise der Kommission mit derjenigen der Rekurrentin kaum übereinstimmen, da in der That Spitäler, Kirchen,

Waisenhäuser und Schulgebäude eben dem öffentlichen Bedürfniß dienen und den Bestimmungen des öffentlichen Rechtes unterliegen.

Das Gleiche dürfte wohl bei den Sammlungen, vielleicht mit Ausnahme der Gemäldegalerie, der Fall sein. Es sind eben Hilfsmittel des höheren Unterrichtswesens, und der Staat, dem das gesammte Erziehungswesen unterstellt ist, das aus seinem Budget bestritten wird, dürfte wohl auch hinsichtlich dieser Sammlungen ein Wort mitzusprechen haben.

7) Indessen ist es nicht unsere Absicht, hierüber uns definitiv auszusprechen. Sowie die Sache liegt, ist bloß der Rekurs gegen das Gesez vom 11. September 1873 in Frage.

Was die Beschwerde über die Dekrete des Staatsraths vom 8. November und 23. November 1872 anbetrifft, so hat der Bundesrath sich bloß geweigert, dieselben zu suspendiren, indem er dem Rekurs gegen das Gesez eine Suspensivwirkung gegenüber den Vollziehungsdekreten nicht zuerkannte.

Die Kommission hat keinen Grund, dieser Anschauung entgegenzutreten. Ueber die Dekrete des Staatsrathes vom Standpunkt ihrer konstitutionellen Zuläßigkeit aus hat der Bundesrath selbst gar keinen Entscheid gefällt, sondern die Rekurrentin an den Neuenburger Großen Rath verwiesen.

So lange daher eine solche Entscheidung hierüber ab Seite des Bundesrathes nicht vorliegt, so kann auch von den Räthen nach konstanter Praxis in diesen Theil der Angelegenheit nicht eingetreten werden.

Antrag: *)

- 1) Der Rekurs gegen das Gesez vom 11. September 1872 wird abgewiesen.
- 2) Die Beschwerden gegen die Erlasse vom Staatsrath von Neuenburg vom 8. und 23. November sind vorerst vom Bundesrathe materiell zu entscheiden.

Bern, den 21. Juli 1873.

Namens der ständeräthlichen Kommission,
Der Berichterstatter:
Nagel.

*) Angenommen: Ständerath 21, Nationalrath 28. Juli 1873.

Bericht der ständeräthlichen Kommission, betreffend den Rekurs des Verwaltungsrathes der Bürgergemeinde Neuenburg wegen angeblicher Verfassungsverletzung durch Erlasse des Staatsraths des Kantons Neuenburg. (Vom 21. Juli 1873.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1873
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.09.1873
Date	
Data	
Seite	530-536
Page	
Pagina	
Ref. No	10 007 827

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.