

**Zeitschrift:** Archiv des Historischen Vereins des Kantons Bern  
**Herausgeber:** Historischer Verein des Kantons Bern  
**Band:** 79 (1996)

**Artikel:** Geschichte des Kantons Bern seit 1798. Band 3, Tradition und Aufbruch 1881-1995  
**Autor:** Junker, Beat  
**Kapitel:** 3: Der mühsame Weg zu einer neuen Kantonsverfassung  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1070982>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 12.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

### III. KAPITEL

---

## DER MÜHSAME WEG ZU EINER NEUEN KANTONSVERFASSUNG

### 1. ABLENKUNGSVERSUCHE DER RADIKALEN WÄHREND DER STAATSKRISE

Während manche andere Kantone der Eidgenossenschaft im 19. Jahrhundert ihre Verfassungen sehr häufig neuen Verhältnissen anpassten, blieb in Bern der Text von 1846 unangetastet, auch als die Umstände ihn längst überholt hatten, etwa als die Schweiz 1848 ein Bundesstaat wurde und sich 1874 eine neue Bundesverfassung gab, oder als der Kanton 1869 – ohne Verfassungsänderung – das Referendum für Gesetze und grössere Finanzbeschlüsse einführte. Diese Beständigkeit des Verfassungsbuchstabens konnte eine Ruhe vortäuschen, die keineswegs bestand, erst recht nicht, seit der Kulturkampf die Beziehungen Altberns zum Jura und namentlich zu seinem Norden erneut belastet hatte. Solche Spannungen der Tagespolitik wendeten die Gedanken von den grundsätzlichen Fragen eher ab und schufen ungünstige Voraussetzungen für eine gründliche, wohlüberlegte Gesamterneuerung der Kantonsverfassung.

Besonders ungeeignet für eine Verfassungsrevision war die Zeit der Staatskrise. Dennoch schlugen just damals Freisinnige ein derartiges Vorhaben vor, um abzulenken von der Finanzmisere und vom Vertrauensschwund zwischen Volk und Behörden im Zusammenhang mit der «Vorschussmillion».

Der Grütliverein und der freisinnige «Volksverein» in der Stadt Bern unterstützten ein Volksbegehren für eine Verfassungsrevision, und im Südjura sammelte man bereits Unterschriften dafür. Nötig wären deren 8000 gewesen, doch noch bevor diese Zahl erreicht war, suchten freisinnige Grossräte den Initianten ihre Arbeit abzunehmen. Ihrer 22 empfahlen im September 1877 in einem «Anzug», die Legislative selber möge dem Volk die Frage der Verfassungsre-

vision zur Abstimmung vorlegen, und der Grosse Rat stimmte am 19. September 1877 diesem Begehren unter Namensaufruf mit 96 gegen 81 Stimmen zu.

Eine Kommission erarbeitete einen Bericht zu dem Antrag, und während sie tagte, liefen weitere Unterschriften ein. Als ihre Zahl 8000 überschritten hatte, setzte der Grosse Rat die Volksabstimmung zur Frage «Verfassungsrevision Ja oder Nein?» auf den 13. Januar 1878 fest, nicht auf Grund seines eigenen Vorstosses, sondern wegen der eingegangenen Unterschriften. Doch gab man dem Begehren wenig Chancen.

Am vorgesehenen Termin – also mitten in der Staatskrise – verwarf das Volk die Verfassungsrevision mit 28 468 gegen 12 355 Stimmen. Von den Bezirken nahmen einzig Biel, Nidau, Neuenstadt, Courtelary und Laufen (dieses mit bloss zwei Stimmen Mehrheit) an, und im Amt Erlach hielten sich je 173 Ja und Nein die Waage. Die übrigen Gebiete lehnten ab, am deutlichsten das Emmental und am massivsten dabei das Amt Trachselwald. Der Unwille richtete sich anscheinend weniger gegen das Vorhaben einer Verfassungsrevision. Eher zeugte er von Verärgerung und Misstrauen. Als erstes wollte man die Finanzlage geklärt sehen, und zudem fehlte der Glaube, mit den Politikern, die bisher den Ton angegeben hatten, liessen sich echte Verbesserungen und Lösungen der Probleme erreichen<sup>15</sup>.

Damit war das Problem der Verfassungsrevision für den Augenblick in den Hintergrund gedrängt, aber nicht gelöst, und es tauchte fast von selber wieder auf, als sich die Frage stellte, ob man die Zahl der Regierungsräte von 9 auf 7 senken wolle, nachdem es jahrelang nicht gelungen war, genug Kandidaten für alle Sitze zu finden. Sollten damit noch weitere Reformen verbunden werden?

Bereits im Spätjahr 1879 ertönte im Grossen Rat von neuem der Ruf nach einer Revision der Kantonsverfassung. Darauf legte die Exekutive im November 1880 einen Bericht über mögliche Inhalte einer Verfassungsänderung vor, doch lehnte es die Legislative Ende Januar 1881 unter Namensaufruf mit 49 gegen 154 Stimmen ab, das Geschäft im gegenwärtigen Moment weiter zu verfolgen. Namentlich Grossräte aus dem alten, traditionellen Freisinn sträubten sich

gegen Änderungen, weil ihnen die bisherige Ordnung eine solide Machtstellung garantierte. Hingegen setzten sich die sogenannten Jungfreisinnigen für zusätzliche politische Volksrechte ein. Auch die Konservativen verhielten sich nicht einheitlich, und ebensowenig taten es die Vertreter der einzelnen Landesteile<sup>16</sup>.

## 2. DER REVISIONSVERSUCH VON 1883/85 SCHEITERT

Wieder war die Erneuerung der Kantonsverfassung hinausgeschoben worden. Doch nun griff die oppositionelle Volkspartei Ulrich Dürrenmatts die Frage auf und sammelte im Frühjahr 1883 Unterschriften für eine Verfassungsrevision, beflügelt von ihrem Erfolg bei der eidgenössischen Volksabstimmung über den «Schulvogt» am «Konraditag», dem 26. November 1882.

«Jitze wei mir revidiere! Ja es ist die höchsti Zyt!  
Und ke Stund ist meh z'verliere, wil der Find am Bode lyt!  
Grad jitz nam Konraditag wei mir führe Schlag uf Schlag,  
Keine söll vom Schlachtfäld furt, Kari, s'het no nid versurt!»

Einerseits erstrebte die Volkspartei Verbesserungen für die Minderheit, etwa durch neue politische Volksrechte und durch ein anderes Wahlverfahren. Andererseits aber hoffte sie, vor allem die momentane Schwäche des Freisinns auszunützen, ihm neue Wunden zu schlagen und die eigene Stellung in der kantonalen Politik zu stärken. Einzelne Freisinnige wollten dem Vorhaben des Gegners den Wind aus den Segeln nehmen, indem sie verlangten, dass der Grosse Rat von sich aus und sofort dem Volk die Revisionsfrage zur Abstimmung vorlege. Damit wäre man der Volkspartei zuvor gekommen und hätte – bei einer Verwerfung – ihr Begehren gegenstandslos gemacht. Der Grosse Rat ging aber auf dieses Manöver nicht ein, und im April 1883 konnte die Volkspartei die in kurzer Zeit gesammelten nötigen 8000 Unterschriften einreichen. Damit war die Regierung verpflichtet, das Volk erneut anzufragen, ob es eine Verfassungsrevision wünsche, und – wenn ja – ob der



Grosse Rat oder ein eigens gewählter Verfassungsrat sie vorzunehmen habe. Bereits am 3. Juni 1883 sollten die Berner darüber entscheiden.

Freisinnige wie Konservative traten beide für eine Revision ein, freilich mit ganz verschiedenen Zielvorstellungen. So kam es, dass das Volk – bei verhältnismässig geringer Beteiligung – den Vorschlag mit rund 27 000 Ja gegen 12 000 Nein begrüsst. Von den Amtsbirken verwarfen einzig Neuenstadt und Schwarzenburg. Erarbeitet werden sollte der neue Text durch einen Verfassungsrat, dessen 184 Mitglieder das Volk am 12. August 1883 wählte, bei einer Beteiligung, die deutlich höher lag als bei der Grundsatzabstimmung vom 3. Juni.

Die Konservativen schnitten gut ab und eroberten 74 Sitze, blieben aber damit immer noch in der Minderzahl gegen die 110 Freisinnigen. Es waren eher Konservative aus der Stadt Bern als ländliche Vertreter aus dem Umkreis Dürrenmatts. Dieser selber gehörte dem Verfassungsrat nicht an. Unter den Gewählten fand sich ein Grossteil der politischen Prominenz des Kantons, alle Regierungsräte, viele Grossräte, manche National- und beide Ständeräte sowie eine Anzahl von Lehrern und Pfarrern, darunter als bekanntester Gottfried Strasser, der Dichter des Grindelwaldnerliedes<sup>17</sup>.

Dieser Verfassungsrat trat am 3. September 1883 im Rathaus des Äusseren Standes in Bern zum ersten Mal zusammen und wählte den freisinnigen Jurabahn-Direktor Eduard Marti zu seinem Präsidenten. Dann bestimmte er eine «Vorberatungskommission» unter dem Vorsitz des freisinnigen Stadtberner Nationalrates Rudolf Brunner. In dieser «Vorberatungskommission» war – anders als 1831 und 1846 – auch die Minderheit vertreten, freilich mit bloss 8 von 33 Sitzen nicht entsprechend ihrer Stärke im Plenum des Verfassungsrates.

Die «Vorberatungskommission» ermunterte am 6. September in einer knappen Kundgebung die Öffentlichkeit, bis zum 15. Oktober Wünsche und Vorschläge für die neue Kantonsverfassung einzusenden. Trotz der knappen Frist folgten zahlreiche Gruppen der politischen Rechten wie der Linken dem Aufruf, ebenso Behörden von Einwohner- und Burgergemeinden, nicht genauer bezeichnete Ver-

sammlungen bestimmter Ortschaften oder Gegenden sowie Einzelpersonen. Viele der Eingaben nannten einfach Begehren, ohne die Forderungen näher zu begründen.

Die «Vorberatungskommission» erörterte auf Grund der Vorarbeiten eines fünfköpfigen Redaktionsausschusses vom 5. bis zum 30. November 1883 und vom 4. bis zum 23. Februar 1884 einen Entwurf zuhanden des Plenums des Verfassungsrates. Dieser behandelte die Vorlage vom 5. bis zum 24. Mai und vom 10. bis zum 28. November 1884.

Hauptstreitpunkte waren die Ausweitung der politischen Volksrechte, etwa mit der Wahl der Regierungs- und der Ständeräte sowie der Regierungsstatthalter durch das Volk – statt durch den Grossen Rat wie bisher –, der Übergang zur Steuerprogression, die Weiterführung der geltenden Sonderregelung für den Jura bei der Armenfürsorge und überhaupt Probleme des Armen- und des Gemeindewesens, die sich zuspitzten bei der Frage, ob die Bürgergemeinden und ihre Bürgergüter beizubehalten oder den Einwohnergemeinden zuzuschlagen seien.

Entscheide über Anträge fielen oft knapp und mit wechselnder Tendenz, da namentlich der Freisinn in der Frage der Volksrechte gespalten war. Bei den Bürgergemeinden entschieden die Verfassungsräte ohnehin eher nach der Stimmung in ihrer engeren Heimat als nach der Parteifarbe. Am auffälligsten trat das Hin und Her der Meinungsbildung zu Tage beim Wahlverfahren für Regierungsräte, Ständeräte und Regierungsstatthalter. Während die «Vorberatungskommission» diese Befugnis immer noch dem Grossen Rat zuwies, entschied sich der Verfassungsrat als Ganzes in der ersten Lesung am 12. Mai 1884 knapp für die Volkswahl, schwenkte dann aber in der zweiten Lesung, am 12. November 1884, auf die alte Linie ein, nachdem die «Vorberatungskommission» auf ihrer Meinung beharrt hatte.

Für die Bürgergemeinden und ihr Vermögen drängten Radikale wie Regierungsrat Gobat oder Rudolf Brunner – obwohl er selber Bernburger war – auf eine Lösung, welche die Bürgergemeinden entweder beseitigen oder sie jedenfalls auf bereits lebende Personen beschränken und ihnen so den Nachwuchs abschneiden wollte.

Nach verschiedenen Wandlungen verlangte Artikel 39 des Entwurfes schliesslich: «Die Gemeinde ist der Verband aller in ihrem Bezirk wohnhaften Personen. In einem und demselben Gemeindebezirk besteht nur eine Gemeinde.» Das öffnete den Weg zur Abschaffung der Burgergemeinden und weckte deshalb leidenschaftlichen Widerstand.

Namentlich im Steuerwesen verwies das Projekt für viele Neuerungen auf künftige Gesetze, da sich manche Einzelheiten nicht in der Verfassung lösen liessen. Beim misstrauischen Bürger wuchs dadurch der Verdacht, die Behörden würden nicht mit offenen Karten spielen, und es entstünden später finanzielle Lasten, die man jetzt noch verheimliche.

Ähnlicher Argwohn verbreitete sich im Jura, dessen besondere Wünsche, speziell in Gemeinde- und in Armenfragen, hoch abgelehnt worden waren. Hier fürchtete man, der Landesteil werde durch die neu vorgesehene Möglichkeit einer Partialrevision der Kantonsverfassung noch stärker dem Diktat der zahlreicheren Stimmbürgerschaft Altberns ausgeliefert.

Umgekehrt bot die Vorlage wenig Mitreissendes, das zur Annahme ermuntert hätte, erweiterte sie doch die politischen Volksrechte nur bescheiden durch die Einführung der Initiative für Gesetze und Dekrete<sup>18</sup>.

Auf solchen Missmut in der Öffentlichkeit wies der Präsident der «Vorberatungskommission», Rudolf Brunner, bereits am 23. Februar 1884 hin, also noch bevor im Plenum des Verfassungsrates die Verhandlungen überhaupt begonnen hatten. Ähnlich pessimistisch klang die Predigt an der religiösen Feier für alle Konfessionen vom 5. Mai 1884 im Berner Münster, mit welcher Pfarrer Ammann aus Lotzwil die Session des Verfassungsrates einleitete, dem er selber angehörte. Er sprach über den Text «Werfet das Vertrauen nicht weg, welches eine grosse Belohnung hat» (Hebräer 15,35) und klagte: «Das Volk, nächst Gott unser höchster Souverain, verhält sich kühl bis an's Herz hinan gegenüber dem Werk, dessen Anhandnahme es selbst beschlossen und mit dessen Ausführung es uns betraut. Man sagt uns laut genug, dass wir nur in's Blaue laufen, und dass die Möglichkeit der Verwerfung unserer Arbeit näher liege, als

ihre Billigung. [...] Eine gedrückte Stimmung legt sich wie trüber, dichter Nebel über unser Land; man ist in verschiedenen Beziehungen an einer fortschreitenden Entwicklung irre geworden; viele sonst wohlgesinnte Bürger glauben, dass zur Stunde die grösste politische Weisheit sich zusammenfassen lasse in dem Wörtlein: Nein!»

Schliesslich war es kein gutes Vorzeichen für den Entwurf, dass sich in der Schlussabstimmung vom 27. November 1884 nur 96 Verfassungsräte zu ihm bekannten, 63 ihn aber verwarfen, unter ihnen auch die Regierungsräte von Steiger, von Wattenwil und Scheurer.

Um zu retten, was zu retten war, schlug die «Vorberatungskommission» vor, das Volk solle über die Verfassung nicht als Ganzes in einem einzigen Urnengang entscheiden, sondern sozusagen portionenweise, nämlich in fünf Teilabstimmungen über einzelne Sachbereiche; doch lehnte der Verfassungsrat diesen Ausweg ab. Namentlich Jurassier fürchteten, bei einem solchen Verfahren werde ihr Landesteil vom übrigen Kanton majorisiert.

In der Volksabstimmung vom 1. März 1885 verwarfen die Berner bei einer ausserordentlich hohen Beteiligung von über 80 % den Verfassungsentwurf mit rund 56 000 Nein gegen 31 000 Ja. Von den Amtsbezirken nahmen nur Bern, Biel, Laupen, Signau, das Ober- und Nid-Simmmental und (knapp) Saanen an. Alle übrigen lehnten ab, besonders massiv der Nordjura, aber auch der Ob- und Nid-Aargau, wo die Bürgergemeinden stark verwurzelt waren<sup>19</sup>.

### 3. DER KOMPROMISS VON 1893 ALS AUSWEG

Gegen aussen hin schien die Volkspartei zu triumphieren, welche ihre Anhänger vorwiegend unter den Eingesessenen auf dem Lande fand. Gegen ihren Willen liess sich offensichtlich kaum eine Neuerung durchsetzen, jedenfalls nicht eine, welche die Bürgergemeinden antastete. Aber just die Volkspartei hatte ja 1883 die Verfassungsrevision ausgelöst, die nun gescheitert war. Damit blieb ihr Begehren nach mehr politischen Volksrechten unerfüllt. Sie selber

war nicht stark genug, um eigene Anliegen gegen den Freisinn durchzusetzen.

Von einem vorübergehenden Aufschwung der Konservativen zeugten ungefähr zur gleichen Zeit Erfolge auch bei Wahlen, die aber mit Niederlagen abwechselten. Bei den Nationalratswahlen vom Herbst 1884 verloren die bernischen Konservativen zwar ihren letzten Vertreter, bei den Grossratswahlen vom Frühjahr 1886 jedoch gewannen sie immerhin 90 Mandate – die Freisinnigen allerdings fast doppelt so viele. Damals zog Ulrich Dürrenmatt in die bernische Legislative ein und blieb darin bis in sein Todesjahr 1908. Bei Ersatzwahlen in den Nationalrat nach 1886 eroberten die Berner Konservativen – freilich nur für kurze Zeit – drei Sitze. Als Zeichen der Kräftigung konnte auch gelten, dass sich die Berner konservativen Grossräte von 1886 an organisatorisch in einer Fraktion zusammenschlossen.

Dieses Auf und Ab der Stärke beider Hauptparteien und Dürrenmatts Geschick, bei Volksabstimmungen mit Verwerfungsparolen breite Schichten hinter sich zu scharen, erschwerten die Lösung der dringenden Sachprobleme des Kantons. Vor allem die Finanzen, das Armen- und das Gemeindewesen und das Verhältnis Altberns zum Jura duldeten kaum mehr weiteren Aufschub.

Sollte eine Reform aber Chancen auf Annahme durch das Volk besitzen, so mussten die Politiker viel menschliches, allzumenschliches Parteiengezänk hinter sich lassen und überdies mit einer Schwierigkeit des Verfahrens fertig werden: die immer noch geltende Kantonsverfassung von 1846 sah nur ihre Total-, nicht aber eine Teilrevision vor. Doch hatte man diese Vorschrift auch schon früher weitherzig ausgelegt.

So geriet viel Kontroverses wieder in Bewegung, als der freisinnige Grossrat Johann Burkhardt aus Köniz Ende 1887 beantragte: «Da eine Abhülfe der Missstände im Armenwesen nicht möglich ist ohne eine Revision der Verfassung, so ist der Regierungsrath eingeladen, Bericht und Antrag einzubringen, ob nicht die Frage der Verfassungsrevision neuerdings dem Volke vorgelegt werden soll.» Hinter diesem Begehren stand ein Komitee aus Angehörigen beider grossen Parteien. Freilich fand es auch in beiden Parteien

prominente Gegner, welche den heiklen Bereich rund um die Bürgergüter nicht schon wieder anfassen mochten oder fürchteten, eine Erneuerung der Verfassung könnte leicht über das vorgesehene Teilgebiet hinausgreifen und auch Unerwünschtes bescheren. So verschanzte sich namentlich der Regierungsrat hinter dem Argument, die Verfassung erlaube keine Partialrevision und Reformen im Armenwesen liessen sich durch blossе Gesetzesänderungen ebenfalls erreichen. Trotzdem nahm der Grosse Rat im Mai 1888 die Motion Burkhardt mit 92 gegen 88 Stimmen an, und im September 1888 bekräftigte er diese Meinung noch etwas deutlicher mit 73 Ja gegen 50 Nein.

In der Abstimmung vom 25. November 1888 verwarf dann das Bernervolk erneut die Einleitung einer Verfassungsrevision mit rund 29 000 Nein gegen 23 000 Ja. Die Zahl der zustimmenden und der ablehnenden Bezirke hielt sich fast die Waage. Wieder überwog das Nein in allen Ämtern des Juras (im Süden wie im Norden) und im Oberaargau. Die übrigen Landesteile zeigten kein einheitliches Bild. Am gleichen Tag wiesen übrigens die Berner auch ein neues Wirtschaftsgesetz noch weit deutlicher zurück, was auch auf die Verfassungsabstimmung abgefärbt haben mag.

Anscheinend empfanden es manche Berner als Zwängerei, wenn sie so kurz nach der Absage vom 1. März 1885 nun ein ähnliches Vorhaben billigen sollten, dem Verfahrensmängel anhafteten, das im Grossen Rat ursprünglich nur knapp gebilligt worden war und alte Wunden wieder aufriss. Im Rückblick erkennt man in der Auseinandersetzung von 1888 aber auch Keime der Hoffnung für die spätere Entwicklung: die Ablehnung war schwächer ausgefallen als dreieinhalb Jahre zuvor, und bei der Vorbereitung hatten sich Politiker aus beiden Lagern zu gemeinsamer Vorarbeit gefunden<sup>20</sup>.

Auf diesen Ansatz zur Harmonie folgte freilich als Zwischenspiel eine Posse, in der Rechthaberei und Machtgefühl den Ton angaben. Am 3. Juni 1890 hatte Ulrich Dürrenmatt eine Motion eingereicht, die den Regierungsrat einlud, «in der nächsten Grossratssession Bericht und Antrag vorzulegen über die Erweiterung der Volksrechte



auf dem Wege der Gesetzgebung». Dabei dachte er vor allem an die Gesetzesinitiative und an die Wahl der Ständeräte durch das Volk.

Die Freisinnigen waren damals erbittert und gereizt wegen ihrer schweren Niederlage vom Mai 1890 bei der kantonalen Volksabstimmung über ein neues Steuergesetz, die sie Dürrenmatt zuschrieben. Deshalb verlangte der freisinnige Grossrat Fritz Bühlmann aus Grosshöchstetten am 28. Juli 1890 – also fast zwei Monate später als Dürrenmatt – seinerseits in einer Motion «Bericht und Antrag über die einzuleitende Revision der Staatsverfassung». Die freisinnige Mehrheit des Rates setzte sich nun über die geltenden Fristen-Vorschriften hinweg, traktandierte beide Vorstösse für dieselbe Sitzung und beschloss dann, denjenigen Dürrenmatts gar nicht zu behandeln, damit die Volkspartei bei einer künftigen Lösung der Verfassungsprobleme keine Lorbeeren für sich beanspruchen könne<sup>21</sup>.

Es war vor allem das Verdienst des Regierungsrates, dass sich aus dieser verfuhrwerkten Situation heraus schliesslich doch noch ein Weg öffnete, der zu einer neuen Kantonsverfassung führte. Die Exekutive nahm an, das Volk habe die bisherigen Vorlagen auch deshalb verworfen, weil es deren Auswirkungen – besonders für die Finanzen – nicht abzuschätzen vermochte.

Deshalb solle man nun anders vorgehen und das Verfahren nicht mit dem Volksentscheid «Verfassungsrevision – ja oder nein?» eröffnen. Vielmehr möge der Grosse Rat vorweg ein Programm zusammenstellen, das den ungefähren Inhalt der vorgesehenen Neuerungen erkennen lasse. Damit lief man zwar Gefahr, Arbeit zu leisten, die sich hinterher – bei einem Volksnein – als vergeblich erweisen konnte, doch gab die weitere Entwicklung den Überlegungen der Exekutive recht.

Sie schlug zudem vor, die Verfassungsrevision sei auf das Allerdringlichste zu beschränken, nämlich auf das Armen- und auf das Steuerwesen, auf die Ausdehnung der Volksrechte (Partialrevision der Verfassung und Initiative) sowie auf die Beseitigung der zwischen altem und neuem Kanton noch bestehenden Ungleichheiten. Damit zog sie die Lehre aus dem Misserfolg von 1883/85, bei dem man sich «im vollen Sinne des Wortes 'überlüpft'» habe, wie Nationalrat Brunner später bekannte.

Mit seinem Revisionsprogramm vom Herbst 1891 blieb der Regierungsrat im eben genannten Rahmen und stellte nur vereinzelte weitere Details zur Diskussion, etwa eine Reduktion der Zahl der Grossräte.

Schon bevor dieser Text vorlag, ernannte das Bureau des Grossen Rates im Mai 1891 eine 15köpfige Kommission. Im Herbst des gleichen Jahres erweiterte es sie auf 40 Mitglieder, damit darin «alle Landestheile und Parteirichtungen, von der äussersten Rechten bis zur äussersten Linken, und vom äussersten Jura bis zum äussersten Oberhasli» vertreten seien. Tatsächlich fanden sich unter den Gewählten Koryphäen des Freisinns wie Rudolf Brunner und Eduard Müller aus der Stadt Bern, Fritz Bühlmann aus Grosshöchstetten und Arnold G. Bühler aus Frutigen, Führer der Volkspartei wie Ulrich Dürrenmatt, der nordjurassische Katholik Casimir Folletête sowie der Bieler Grütlianer Hans Mettier. Dieses Entgegenkommen an die Opposition ging anscheinend vor allem auf Rudolf Brunner zurück, der die Kommission präsidierte und – anders als andere Radikale – einsah, dass sich eine Verfassungsrevision allein mit den Kräften des Freisinns beim Volk nicht durchsetzen liess.

Die Kommission wies einzelne Themen Unterausschüssen zu und erarbeitete dann in sechs Gesamtsitzungen vom 28. März 1891 an Anträge, die zumeist mit jenen des Regierungsrates übereinstimmten oder wenigstens in ihrer Nähe lagen.

Sie empfahl die Einführung der Volksinitiative für Gesetze und Dekrete (mit 12 000 Unterschriften), die Möglichkeit der Partialrevision der Kantonsverfassung, die Verkleinerung des Grossen Rates von ungefähr 270 auf rund 180 Mitglieder und die Wahl der Regierungstatthalter und der Gerichtspräsidenten durch die Stimmbürger der betreffenden Amtsbezirke (statt wie bisher durch den Grossen Rat).

Reformen im Armen-, Gemeinde- und Steuerwesen sollten durch Gesetze erfolgen. Dabei würden die Unterschiede zwischen Altbern und dem Jura dahinfallen, die Burgergemeinden und ihre Güter aber nicht angegriffen werden. Beibehalten wollte die Kommission jene Bestimmungen des Kirchengesetzes von 1874, welche



der Nordjura als Angriff gegen seine römisch-katholische Konfession empfunden hatte.

Dagegen schob sie einiges für später auf, um das Gesamtwerk nicht zu gefährden, um so mehr, als ja nach einer Annahme der Neuerungen künftige Revisionen leichter erfolgen konnten als bisher.

So verzichtete man vorderhand auf die Wahl der Ständeräte und der Regierungsräte durch das Volk und auf den Proporz für die Grossratswahlen. Der Kommissionsbericht schwieg zur Frage der Steuerprogression, und er forderte auch keine Stimmpflicht bei Volksabstimmungen oder zusätzliche Staatsbefugnisse zur Förderung von Landwirtschaft, Industrie und Gewerbe, wie sie das Programm des Regierungsrates verlangt hatte.

Wie Präsident Brunner vor dem Grossen Rat hervorhob, fielen innerhalb der Kommission «die Abstimmungen in den meisten Fällen nicht nach den beiden Hauptparteien, der mehr vorwärts schreitenden und der mehr beharrenden, wenn Sie wollen der liberalen und der konservativen Partei, [...] vielmehr haben sich die Vertreter dieser Parteien sehr häufig gemischt». Schliesslich verweigerten nur gerade Ulrich Dürrenmatt und ein weiteres Mitglied dem Projekt ihre Zustimmung, und auch diese nicht aus grundsätzlicher Opposition gegen eine neue Verfassung, sondern weil sie zusätzliche Verbesserungen wünschten<sup>22</sup>.

Damit war ein Entwurf entstanden, hinter den sich auch die meisten Grossräte stellen konnten. In nur zwei Sitzungen berieten sie im Plenum das Programm am 23. und am 24. Mai 1892. Bedenken aus dem Jura zum Armen- und zum Steuerwesen suchten sie durch beruhigende Erklärungen im Protokoll zu dämpfen, hielten aber fest an den Bestimmungen gegen die katholischen Orden und gegen den Einfluss Geistlicher in Schulen.

In der Schlussabstimmung unter Namensaufruf sagten 190 Grossräte ja, 9 lehnten ab, nämlich drei katholische konservative Nordjura, Ulrich Dürrenmatt und vier weitere Obergeraargauer sowie der Patrizier Arnold von Steiger aus Kirchdorf.

So war der Weg bereitet für die Volksabstimmung vom 20. November 1892 zur Grundsatzfrage, ob überhaupt eine Gesamterneue-

rung der Kantonsverfassung stattfinden solle, wobei die Botschaft die Bürger ausdrücklich darauf hinwies, der Grosse Rat werde – falls man ihn mit der Aufgabe betraue – «dieselbe nach dem vom Regierungsrath aufgestellten und durch die Vierzigerkommission modifizierten und ergänzten Programm ausführen».

Nun trugen die sorgfältigen, breit abgestützten Vorarbeiten Früchte. 25 000 gegen 17 000 Bürger und 19 gegen 11 Amtsbezirke stimmten zu. Widerstand zeigte sich besonders deutlich im Nordjura und im Oberaargau, aber auch im Südjura. Noch war nicht alles Misstrauen geschwunden.

Dass man die Weiterführung der Revision nicht einem besonderen Verfassungsrat überwies, sondern dem Grossen Rat, verstand sich fast von selbst, nachdem die Legislative das Geschäft ja schon bisher betreut und bis nahe zur Reife geführt hatte.

Die Beratungen über den eigentlichen Verfassungstext begannen im Grossen Rat am 10. Januar 1893 für die erste und am 25. April 1893 für die zweite Lesung. Beide Male dauerten sie nur kurz, denn man konnte ja nicht wesentlich abweichen vom Programm, das man dem Volk als Plattform und Leitschnur für die Revision präsentiert hatte. Das war wohl auch ein Grund dafür, dass nun weit weniger Petitionen die Ratsarbeit begleiteten, als bei den Verfassungsarbeiten von 1831 und 1846.

In der zweiten Lesung drang ein Antrag durch, es sei je ein Grossrat zu wählen auf 2500 Einwohner (statt auf 2000 wie in der bisherigen Verfassung oder auf 3000 wie in den früheren Entwürfen). Neu eingefügt wurde ferner ein Artikel: «Der Staat anerkennt den Grundsatz der Sonntagsruhe und trifft schützende Bestimmungen gegen gesundheitsschädliche Arbeitsüberlastung», an dem besonders Regierungsrat von Steiger viel lag<sup>23</sup>.

Zu heftigen Auseinandersetzungen kam es fast nur bei Fragen, die den jurassischen Landesteil besonders nahe berührten, wobei jeweils weniger der Wortlaut der betreffenden Paragraphen die Zungen löste als die Befürchtungen, die man daraus ableitete. Der Jura hatte bisher ein eigenes Armenwesen gekannt, das im Norden wie im Süden im wesentlichen auf der Betreuung der einheimischen

Armen durch die Burgergemeinden ruhte. Zuzüger von aussen fielen den Einwohnergemeinden zur Last. Diese fürchteten angesichts der immer stärkeren Zuwanderung von Altbernern um ihr finanzielles Gleichgewicht, wenn nun im gesamten Kanton die örtliche Armenpflege durch die Einwohnergemeinden besorgt werden sollte, wie es der Verfassungsentwurf vorsah. Höhere Armenleistungen als bisher zu erbringen, lehnten namentlich die Burgergemeinden des Oberaargaus ab, und auf ihre Stimmkraft musste man nach den Erfahrungen von 1885 Rücksicht nehmen. So blieb es bei dehnbaren Formulierungen, welche zur Hauptsache auf künftige Gesetze verwiesen, aber daran festhielten, dass auch der Jura das bisherige altbernische System der Armenpflege übernehme. Als kleine Beschwichtigung für den Jura sollte Artikel 107 der Übergangsbestimmungen dienen: «Der Staat wird im französischen Staatsgebiet mit thunlicher Beförderung und je nach Massgabe des Bedürfnisses folgende Anstalten errichten: eine Rettungsanstalt für Knaben, eine Arbeitsanstalt für Männer, eine Rettungsanstalt für Mädchen, eine Arbeitsanstalt für Weiber».

Minim war das Entgegenkommen an den katholischen Nordjura bei Kirchen- und Schulfragen: Die verschwindend kleine christkatholische Kirche blieb Landeskirche im gleichen Rang wie die römisch-katholische, und das Niederlassungsverbot für fremde Orden und das Verbot für das Wirken von Geistlichen in Schulen – auch privaten – ging viel weiter als die entsprechenden Vorschriften der Bundesverfassung.

Als einziges Zugeständnis verzichtete der Grosse Rat ganz knapp auf das leicht umgehbare «Plazet», das «Genehmigungsrecht des Staates für Erlasse und Verordnungen kirchlicher Oberbehörden».

In der Schlussabstimmung vom 26. April 1893 stimmten 179 Grossräte der neuen Kantonsverfassung zu, darunter rund zwei Dutzend Jurassier. Die neun Ablehnenden stammten – mit Ausnahme des sozialistischen Stadtberner Schriftsetzers Siebenmann – alle aus dem Nordjura. Die Grossräte der Volkspartei, die rund ein Jahr zuvor das Programm der Vierzigerkommission noch verworfen hatten, nahmen nun an, weil sie die Burgergemeinden jetzt für genügend geschützt hielten.

Am 4. Juni 1893 gingen bei der Volksabstimmung von den rund 114 000 Stimmberechtigten etwa 72 000 zur Urne: gut 56 000 davon sagten ja, nicht ganz 16 000 nein. Doch verteilten sich die Stimmen ungleich: alle altbernischen Bezirke nahmen an, alle jurassischen verwarfen, auch jene des Südens, und das deutschsprachige Laufental, der Süden im Verhältnis von 1 zu 3, der Norden sogar mit 1 zu 7<sup>24</sup>.

So einheitlich hatte sich der Jura in all den Verfassungsabstimmungen der letzten fünfzehn Jahre noch gar nie verhalten. Offensichtlich herrschte in diesem ganzen Landesteil die Meinung vor, mit der Vereinheitlichung des Rechts-, Steuer- und Armenwesens im Kanton beschere die neue Verfassung dem Jura mehr Nach- als Vorteile.

Die Verfassung von 1893 ist kein Wendepunkt in der Geschichte des Kantons Bern. Sie bereitete, namentlich indem sie die Partialrevision ermöglichte, den Weg zu künftigen Reformen. Was sie daneben an bedeutsameren Neuerungen brachte, war bescheiden: die Gesetzesinitiative und die Volkswahl von Regierungstatthaltern und Gerichtspräsidenten. Anderes schob sie auf die lange Bank, damit man das Fuder nicht überlade, namentlich die Volkswahl der Regierungsräte und der Ständeräte und den Proporz für die Grossratswahlen. Nur halbherzig hatte man die Sitzzahl im Grossen Rat reduziert, und von sieben statt neun Regierungsräten war nicht mehr die Rede, obwohl dieses Begehren seinerzeit die Verfassungsrevision ausgelöst hatte. Auch vom Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft seit 1846 zeugten höchstens vereinzelte Stellen des Verfassungstextes, sieht man ab von der offenen Formulierung des Wortlauts über das Steuerwesen, welcher – anders als bisher – die Einführung der Progression nicht mehr verhinderte. Sicher fühlen konnten sich fortan die Burgergemeinden. Rufe nach ihrer Auflösung galten künftig als aussichtslos.

Anders als 1846 gab es 1893 keinen «grossen Märtyrer», bei dem die einzelnen Landesteile mit Zugeständnissen für die Annahme der Verfassung geködert worden wären. Im alten Kanton traten die Landesteile ohnehin wenig mehr mit Sonderanliegen hervor, ausser dass das Emmental immer noch über seine Armenlast klagte. So war

es praktisch allein der Jura, dem man zumutete, seine bisherigen Besonderheiten im Armen- und im Steuerwesen aufzugeben, ohne dass er dafür andere Vorteile gewonnen hätte. Den Nordjura stiess man zusätzlich vor den Kopf durch die Bestätigung der meisten antikatholischen Bestimmungen aus der Zeit des Radikalismus und aus dem Kulturkampf.

So gewann der Kanton wohl eine äussere Einheit, erkaufte sie aber mit inneren Spannungen in der Zukunft.

Ebenfalls anders als 1831 und 1846 prägte 1893 nicht einfach die Mehrheitspartei der Verfassung ihren Stempel auf, sondern sie arbeitete mit den Minderheiten zusammen, soweit sie für den schliesslichen Volksentscheid auf ihre Stimmkraft angewiesen war – also eher aus einer gewissen Notlage heraus und auf der Suche nach dem Weg des geringsten Widerstandes. Die Nachwelt erkennt deutlicher als die Zeitgenossen, dass man damals ohnehin vor einer Wendung der Fronten stand: nicht mehr Konservative und Freisinnige führten künftig den Kampf gegeneinander, sondern Bürgerliche und Arbeiterschaft.

#### 4. EIN NACHSPIEL: DER ÜBERGANG ZUR VOLKSWAHL DES REGIERUNGSRATES 1906

Bei der Totalrevision der Kantonsverfassung von 1893 wollte man unbestrittene Neuerungen nicht gefährden durch weitere Reformen, die zwar in der Luft lagen, deren Annahme aber nicht sicher schien. Man verschob sie deshalb auf spätere Partialrevisionen, die ja nun möglich wurden.

Dazu gehörte die Wahl des Regierungsrates durch das Volk. Diese Forderung war schon bei der demokratischen Bewegung von 1869 aufgetaucht und hatte sich in verschiedenen Phasen der Verfassungsrevision vorübergehend durchgesetzt. Zuletzt verwies man sie aber doch auf die Wartebank. Erledigt war das Problem nicht. Bereits 1896 befasste sich der Grosse Rat wieder damit, denn ein Volksbegehren des Grütlivereins verlangte die Wahl des Regierungsrates und der beiden Ständeräte durch das Volk, jene des

Regierungsrates und des Grossen Rates zudem nach dem Proporzverfahren. Die rund 17 000 Unterschriften für die Initiative – 15 000 wären nötig gewesen – kamen mehrheitlich aus den Städten Bern und Biel und ihrer Umgebung sowie aus dem Nordjura, während das Oberland nur sehr wenige beigesteuert hatte.

Die Initiative war als eine Einheit eingereicht worden, doch zerlegte die Legislative sie auf Antrag der Exekutive in drei Teilvorlagen (je eine für die Wahl des Grossen Rates, des Regierungsrates und der Ständeräte). Im Grossen Rat überwog bei der Debatte die Abneigung gegen den Proporz jene gegen die Volkswahl, doch verzichtete er auf eine Botschaft mit Empfehlungen an die Stimmbürger.

Am 3. Mai 1896 lehnte das Bernervolk bei einer Beteiligung von rund 52 % alle drei Begehren der Initiative in ähnlichem Stimmenverhältnis ab, die Wahl des Regierungsrates durch das Volk und nach dem Proporz mit rund 33 000 Nein gegen 28 000 Ja. Angenommen hatten Bern, Biel und seine Umgebung, der Ob- und Nid-aargau, Schwarzenburg und der Nordjura, also vor allem Gebiete mit verhältnismässig starken Minderheitsgruppen wie Dürrenmatts Volkspartei, die katholischen Konservativen und die Sozialdemokraten. Deutlicher als der übrige Kanton verwarfen der Südjura und das Oberland.

Es lag nahe, dass nach ihrer eher knappen Niederlage die Anhänger der Volkswahl des Regierungsrates bald neue Vorstösse unternahmen. Ihnen wollten die Freisinnigen zuvorkommen, indem ihr Grossrat Gottlieb Lenz keine drei Wochen nach dem Urnengang in einer Motion von der Exekutive Bericht und Antrag zur Frage der Volkswahl des Regierungsrates verlangte. Der Grosse Rat stimmte dem Vorschlag zu und setzte zum gleichen Thema eine eigene Kommission ein. Der Regierungsrat, der im Vorfeld der Volksabstimmung von 1896 noch auf eine Stellungnahme verzichtet hatte, weil er in dieser Sache befangen erscheinen könnte, bekämpfte nun die Volkswahl verbissen, namentlich mit staatsrechtlichen Überlegungen und mit der Behauptung, der Bürger wünsche gar keine zusätzlichen politischen Rechte. Hinter dieser Argumentation stand anscheinend vor allem Regierungsrat Albert Gobat, und der Grosse



Rat folgte ihm Ende September 1897, indem er es unter Namensaufruf mit 64 gegen 48 Stimmen ablehnte, einzutreten auf einen Antrag der Kommissionsminderheit, welche eine Volkswahl des Regierungsrates vorschlug<sup>25</sup>.

Doch das Thema kam nicht zur Ruhe. Im Frühjahr 1902 forderte Karl Moor im Grossen Rat Bericht und Antrag zur Volkswahl der Regierung in einer Motion, die von Sozialdemokraten, aber auch von jurassischen Konservativen sowie von Ulrich Dürrenmatt und anderen Vertretern der Volkspartei mitunterzeichnet worden war. Der Grosse Rat nahm sie nach kurzer Debatte an. In seiner knappen Antwort lehnte der Regierungsrat eine Volkswahl nochmals ab. Die Kommission des Grossen Rates empfahl zwar nun die Volkswahl, aber nur mit dem Stichentscheid ihres Präsidenten. Im Plenum des Rates wurde dann nach rund zweitägiger Diskussion Eintreten auf das Geschäft mit 113 gegen 76 Stimmen verweigert. Ein Vergleich der Abstimmungen unter Namensaufruf von 1897 und 1904 zeigt, dass von den früheren Anhängern der Volkswahl eine Anzahl zu den Gegnern übergelaufen war.

Damit war klar, dass für die nächste Zeit weder vom Grossen Rat noch vom Regierungsrat ein Umschwung zugunsten der Volkswahl zu erhoffen war. Die Mehrheit in diesen Behörden war nicht bereit, an ihrer Position der Stärke rütteln zu lassen und anderen Zugeständnisse zu gewähren. So blieb nur der Weg über ein Volksbegehren. Es ging aus von Linksfreisinnigen und Journalisten, fand aber auch bei den Minderheitsparteien guten Anklang. Die Initiative verlangte neben der Volkswahl für den Regierungsrat auch, dass ein Mitglied der Exekutive nicht länger als zwei Amtsdauern der gleichen Direktion vorstehen dürfe. Das zielte auf Erziehungsdirektor Gobat, dem Teile der Lehrerschaft Selbstherrlichkeit vorwarfen.

Die Initiative gewann ungefähr 20 000 Unterschriften, also rund 3000 mehr als ihre Vorläuferin von 1896, welche über die Volkswahl der Regierungsräte hinaus noch die Volkswahl der Ständeräte und den Proporz für die Grossrats- und die Regierungsratswahlen verlangt hatte. Im Nordjura machte diesmal bei der Unterschriftensammlung nur der Bezirk Laufen mit; dafür beteiligte sich nun das Oberland etwas stärker als 10 Jahre zuvor. Der Grosse Rat verzich-

tete für den Volksentscheid vom 4. März 1906 auf eine Botschaft mit Empfehlungen an die Stimmbürger.

Bei einer Beteiligung von ungefähr 37 % nahmen 38 000 Berner die Vorlage an, gegen 11 000 verwarfen sie. Von den Amtsbezirken hiessen alle die Vorlage gut ausser Courtelary und La Neuveville, wo man anscheinend um die Vertretung des Juras in der Exekutive bangte. Der Nordjura stimmte zu, wenn auch knapper als der Kanton als Ganzes. Im Amtsbezirk Nidau fanden sich in den Urnen bloss 1471 Ja, während hier seinerzeit 1641 Bürger die Initiative unterschrieben hatten<sup>26</sup>.

Die Volkswahl der Exekutive setzte sich also trotz der reservierten Haltung der Behörden unerwartet deutlich durch, und zwar auch in Kreisen, auf welche die unentwegten Verfechter des überlieferten Verfahrens früher hatten bauen können. Noch im Jahr 1900 hatte der Kanton Bern bei einer eidgenössischen Volksabstimmung die Volkswahl des Bundesrates hoch verworfen. Wie ist diese Wende zu erklären?

Einmal wählten nur noch wenige andere Kantone ihre Regierung durch die Legislative. Die Volkswahl war also nicht mehr eine unerprobte Neuerung voller Risiken. Zudem hofften einzelne Wirtschaftsgruppen, mit der Volkswahl gelinge es ihnen eher, Vertreter ihrer besonderen Interessen in die Exekutive zu entsenden.

Dazu kam ein Malaise um die Kantonsregierung, ausgelöst durch Verlegenheitswahlen der jüngsten Zeit. Parteigrössen des Freisinns wie Fritz Bühlmann (Grosshöchstetten) oder Gottlieb Bühler (Frutigen) zogen ihr Nationalratsmandat und ein Wirken als einflussreiche Anwälte und als Dominatoren ihrer engeren Heimat einem Regierungssitz vor. So fiel 1904 beim überraschenden Rücktritt von Finanzdirektor Alfred Scheurer die Wahl auf den Bieler Notar Gottfried Kunz, der dem Grossen Rat nicht angehört hatte und deshalb der Öffentlichkeit kaum bekannt war. Erst recht ging die politische Erfahrung dem Jurassier Louis Joliat ab, der auf der Staatskanzlei als Übersetzer gearbeitet hatte und 1896 Nachfolger von Josef Stockmar wurde, welcher vom Regierungsrat zur Direktion der Jura-Simplon-Bahn hinüberwechselte. Joliat war seinem Amt als Polizeidirektor nicht gewachsen, und bald warf man ihm



«gelegentliche zu weit gehende Nachsicht und Schonung gegenüber Leuten vor, welche mit der Justiz in Konflikt gekommen sind». Einen solchen Missgriff aus Gutherzigkeit bauschten Zeitungen zum Skandal auf, worauf Joliat 1904 in die Demission flüchtete und sich auf private Tätigkeiten zurückzog. Solche Vorfälle erschütterten den Glauben an die Behauptung, der Grosse Rat vermöge die Qualitäten eines Kandidaten besser zu beurteilen als die Stimmbürgerschaft.

Bereits zwei Monate nach der Volksabstimmung, am 6. Mai 1906, wählten die Berner ihren Regierungsrat zum ersten Mal an der Urne, doch blieben Überraschungen aus. Gut 61 000 Bürger, das heisst etwa 46 % der Stimmberechtigten, bestätigten alle neun bisherigen Regierungsräte für eine weitere Amtsdauer. Demonstrative Zeichen von Beifall oder Ablehnung fehlten, lagen doch die höchste Stimmenzahl (43 688) und die niedrigste (41 890) nahe beisammen. Die Änderung des Wahlverfahrens wirkte sich also im Ergebnis nicht aus.

Länger als bei der Volkswahl des Regierungsrates dauerte es, bis der Proporz für die Wahl des Grossen Rates durchdrang. Ihm missrieten noch weitere Anläufe, bevor er sich anfangs der 1920er Jahre schliesslich durchsetzte, in einem Umfeld, das anders war als jenes bei der Revision der Kantonsverfassung von 1893<sup>27</sup>.