

Zeitschrift: Archiv des Historischen Vereins des Kantons Bern
Herausgeber: Historischer Verein des Kantons Bern
Band: 88 (2011)

Artikel: Strassen für alle : Infrastrukturpolitik im Kanton Bern 1790-1850
Autor: Flückiger, Daniel
Kapitel: 7: Zusammenfassung und Fazit
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1071013>

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: 05.03.2026

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

7 Zusammenfassung und Fazit

Die vorliegende Untersuchung vermittelt ein neues Bild vom Wandel der Infrastrukturpolitik im 18. und 19. Jahrhundert. Bis jetzt ist die historische Forschung der Ansicht, dass hauptsächlich zentrale Verwaltungsbehörden eine neue, moderne Infrastrukturpolitik vorantrieben. Sie sucht in theoretischen Schriften nach «Motiven»⁷⁹⁷ oder «Servicephilosophien»,⁷⁹⁸ die sie als Vorläufer moderner Infrastrukturtheorien interpretiert. Es gelingt ihr aber nicht, in diesen Theorien eine Entwicklung von der vormodernen zur modernen Infrastrukturpolitik nachzuweisen. Stattdessen tritt ein wichtiger Widerspruch immer markanter in den Vordergrund: Im Denken des 18. Jahrhunderts gehörten der Strassenbau fürs «Gemeinwohl» und eine rentable Bewirtschaftung von Zöllen und Posttaxen zusammen, aus moderner Sicht stellen sie einen Gegensatz dar. Zumindest in Bern ist ein Übergang von der alten zur neuen Sichtweise auf theoretischer Ebene nicht zu beobachten. Eine «gemeinnützige» oder «gemeinwirtschaftliche» Infrastrukturpolitik ergab sich hier unbeabsichtigt aus politischen Auseinandersetzungen und Umwälzungen. Der rentable Staat der Patrizier hatte einen grossen Teil der Ausgaben auf die lokale Ebene, das heisst auf ländliche und kleinstädtische Gemeinden, ausgelagert. In den 1830er-Jahren nutzten Vertreter dieser Gegenden ihre Mehrheit im Parlament, um eine neue Finanzierung des Strassenwesens durchzusetzen. In der politischen Praxis bewährte sich dieses Modell mehr als hundert Jahre, ohne dass es auf einer wissenschaftlich-theoretischen Ebene diskutiert worden wäre. Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts begann die Schweizer Politik, wissenschaftliche Infrastrukturtheorien zu berücksichtigen.

Mit diesem Erklärungsansatz verbindet die vorliegende Arbeit die bisher übliche, langfristige Perspektive der Infrastrukturforschung mit einer Sichtweise, die den Stellenwert einzelner Ereignisse anerkennt.⁷⁹⁹ Wie die für den Staat profitable Infrastrukturpolitik des bernischen Ancien Régime infrage gestellt, gerechtfertigt, aufrechterhalten und schliesslich doch abgeschafft wurde, lässt sich etwas ausführlicher anhand der drei in der Fragestellung formulierten Felder erläutern:

Deutungsmuster und kommunikative Praktiken

Die umfangreichen Strassenbauten des 18. und 19. Jahrhunderts sind nur vor dem Hintergrund des verbreiteten Zirkulationsideals verständlich. Handel und Verkehr galten als Grundlage des zivilisatorischen Fortschritts, sie förderten aus Sicht der Zeitgenossen Frieden, Wissenschaft und Wohlstand. Der patrizische Staat inszenierte sich im Strassenbau als Wohltäter, der für seine Untertanen nützliche Projekte vorantrieb. Aus Sicht der Patrizier war es die Obrigkeit, die zum Wohl des ganzen Landes und gegen den Widerstand uneinsichtiger Gemeinden in neue Verkehrsverbindungen investierte. Die gedruckten Staatsverwaltungsberichte, die der Selbstdarstellung der Obrigkeit dienten, gaben dieses Bild wieder.

Neue Strassen sollten aus Sicht der Obrigkeit auch entlegene oder neu zum Territorium hinzugekommene Gegenden enger an den übrigen Kanton anbinden. Der Strassenbau führte aber nicht automatisch zu einem besseren politischen Zusammenhalt des Kantons. Seine Nebenwirkungen – finanzielle Lasten, unbezahlte Arbeit im Gemeinwerk, Landenteignungen oder neue Zölle – lösten im Kleinen und im Grossen zahlreiche Konflikte aus. Rivalitäten zwischen verschiedenen Ortschaften wurden besonders heftig ausgetragen, wenn es um den Ausbau von Strassen und die künftige Stellung im Verkehrsnetz ging.⁸⁰⁰

Erfolgreiche Strassenbauprojekte hingen davon ab, dass bestimmte Erwartungen und Überzeugungen in der Bevölkerung bereits bestanden. Die Sichtweise, dass der Strassenbau den Fortschritt förderte, war weitverbreitet. Regionale und lokale Eliten trugen den Strassenbau finanziell und politisch mit. In beiden Fallbeispielen waren Vorstösse solcher Gruppen entscheidend, damit die unter-

suchten Projekte zustande kamen. Die Behörden interpretierten lokale Bittschriften als Beweis, dass vorgeschlagene Verkehrswege gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprachen. 1831 änderten das verfassungsrechtliche Umfeld und die Öffentlichkeit der Bittschriften, sie blieben aber weiterhin wichtig: Vor 1831 traten vor allem Gemeinden und Landschaften (Talschaften) als Bittsteller im Strassenbau auf, nachher auch Gruppen von Privatpersonen. Die privaten Eingaben wurden oft unterstützt mit langen Unterschriftenlisten und Spendenversprechen.

Die Verwaltung organisierte teilweise selbst die Bittschriften, auf die sie zu antworten wünschte. Das Projekt der Simmentalstrasse wurde 1818 offiziell mit einer Bittschrift der Landschaft Obersimmental lanciert. Dahinter stand der Oberamtmann Samuel Bürki – der Vertreter der Obrigkeit vor Ort. Er hatte sein Vorgehen vorher mit der Zollkammer abgesprochen und stellte bewusst eine eigene Idee als Staatsnutzung der Untertanen dar (→ S. 102). Auch die ablehnenden Entscheide der Obrigkeit gegen die Bielersee- und die Wannenfluhstrasse vor 1831 wurden mit lokalem, in Bittschriften artikuliertem Widerstand gerechtfertigt (→ S. 142). Bittschriften waren in Bern also nicht nur «Politik der Untertanen»,⁸⁰¹ sondern in besonders raffinierter Weise auch Politik der Obrigkeit.

Akteure

In Bern prägten regionale und lokale Eliten die Infrastrukturpolitik, weil sie über mehr Mittel verfügten und diese geschickter nutzten als andere Gruppen. Die Verwaltung des Strassenwesens war hauptsächlich nebenamtlich organisiert und spielte keine eigenständige, von den politischen Eliten verschiedene Rolle. 1818 entstand erstmals eine feste und hauptamtliche Stelle für einen Ingenieur, der das kantonale Strassenwesen beaufsichtigte. Diese war jedoch bis 1850 insgesamt zwölf Jahre vakant. Einen grossen Teil der Arbeitslast trugen bis in die späten 1840er-Jahre Magistraten und verwaltungsexterne Experten, die für ihre Tätigkeit Taggelder erhielten (→ S. 56). Die Strasseninspektoren und Wegknechte in den Amtsbezirken erfüllten ihre Aufgaben ebenfalls nebenamtlich. Diese Teilzeit-Verwaltung führte dazu, dass Gesellschaft und Staat personell eng miteinander verknüpft blieben. Die politischen Eliten stellten im Wesentlichen auch das höhere Personal der Verwaltung; sie waren der Staat. Einen Wissensvorsprung der Verwaltung gegenüber der Politik, wie ihn Max Weber postuliert, gab es in Bern nicht.

Der Wandel der politischen Eliten bestimmte die Veränderung der Infrastrukturpolitik. Bis 1831 waren es hauptsächlich die Patrizier, die in Politik und Ver-

waltung bestimmten. Aus ihrem ständisch-korporativen Selbstverständnis heraus betrachteten sie das Staatsvermögen als kollektiven Besitz, zu dem sie Sorge tragen, ihn an ihre Nachkommen vererben und an dessen Erträgen sie teilhaben wollten. Während andere Staaten mit ihrer profitablen Infrastrukturpolitik Kriege finanzierten und Schulden abbauten, trug der Verkehr in Bern zu einem «rentablen Staat» bei (→ S. 38, 48). Die Sparsamkeit der Patrizier fand ihren Ausdruck auch darin, dass der Finanzrat informell grossen Einfluss auf die Infrastrukturpolitik ausübte und unsichere Investitionen verhinderte (→ S. 102, 142). Anders als die Forschung bisher meinte, scheiterte das Modell eines rentablen Staats 1798 keineswegs endgültig. 1803 besetzten die Patrizier erneut die Schlüsselstellen in Politik und Verwaltung und strengten sich an, ihren kollektiven Besitz zu mehren. 1831 verfügte der Kanton nominal wieder über ein ähnlich grosses Vermögen in Geld und Wertschriften wie die alte Republik vor ihrem Untergang im Jahr 1798 (→ S. 38).

1831 erhielten im Grossen Rat die Liberalen die Mehrheit, die sich vor allem aus ländlich-kleinstädtischen Oberschichten rekrutierten und eine andere Haltung gegenüber dem Staatsvermögen vertraten. Sie verstanden sich als regionale Eliten. Ausgehend von den Versprechen des Zirkulationsideals, wünschten sie Strassen und später auch Eisenbahnen für ihre Gebiete, achteten aber auf die finanziellen Lasten der Gemeinden. Bis 1831 traten sie meistens als Vertreter von Gemeinden und Landschaften mit obrigkeitlichen Behörden in Kontakt. Solche Gruppen spielten souverän auf der «Klaviatur der Staatsnutzung»⁸⁰² und beeinflussten den staatlichen Strassenbau mit ihren Vorstössen entscheidend. Gleichzeitig ermöglichten sie es, dass der Staat auf kommunale Ressourcen zurückgriff: Staatliche «Kommunennutzung» und kommunale Staatsnutzung gingen Hand in Hand. Die Aufteilung der Ausgaben zwischen Kanton und Gemeinden (Mischfinanzierung), die im 18. Jahrhundert schon längst etabliert war, prägte die Verhandlungen zwischen den beiden Seiten entscheidend. Die Verhandlungspartner verknüpften inhaltliche Forderungen mit finanziellen Angeboten, um ihre Anliegen durchzusetzen. Der Kanton versuchte die Gemeinden mit Subventionen zu beeinflussen wie später der schweizerische Bundesstaat die Kantone (→ S. 168).

Die liberale Verfassung von 1831 führte dazu, dass die regionalen Eliten im kantonalen Parlament zentral und unmittelbar miteinander verhandelten. Hier begründeten die Vertreter der einen Gegenden ihre Forderungen mit dem, was zuvor die anderen erhalten hatten. Daraus folgte eine regional ausgeglichene Verteilung der Investitionen, womit der Kanton Bern eines der beiden Kriterien einer

modernen Infrastrukturpolitik erfüllte. Wie gleich auszuführen ist, ging die Verwaltungspraxis der Theorie auch beim anderen Kriterium einer modernen Infrastrukturpolitik – der Gemeinwirtschaftlichkeit – weit voraus.

Umgang mit Nebenfolgen

Ab 1818 verdiente der bernische Staat mehr am Strassenbau als zuvor, obwohl er viel in anspruchsvolle Projekte investierte. Die Magistraten in der Strassenkommission erklärten diesen Erfolg mit technischen Verbesserungen. Aus ihrer Sicht ermöglichten neue Strassenbautechniken, mit geringen Kosten neue Strassen zu bauen. Im Mittelpunkt dieser Interpretation standen die herausragenden «Kenntnisse» von Ingenieuren wie Joël Matile und Franz Emanuel Müller. Gegenüber lokalen Amtsträgern, die an der Qualität der neuen Strassen zweifelten, betonte die Verwaltung, dass die tiefen Kosten allein auf die ausserordentlichen Fähigkeiten ihrer Ingenieure zurückzuführen seien. Für die Strassenkommission ging es auch darum, den massiven Beitrag der Gemeinden herunterzuspielen. Damit brachte sie das Deutungsmuster eines neutralen technischen Fortschritts vor, der ohne Nebenwirkungen mehr Leistung ermöglichte. Das entsprach dem Ziel reformwilliger Patrizier vor 1831, wirtschaftliches Wachstum zu realisieren und gleichzeitig die politischen Verhältnisse aufrechtzuerhalten (→ S. 87, 115).

1831 kippte das Verhältnis von Wirtschaft und Politik. Die Liberalen, die nun die kantonale Politik bestimmten, vertraten politische Reformen als Mittel der Wirtschaftspolitik. Für sie ging es darum, den Staat an die Anforderungen einer liberalen Wirtschaft anzupassen. Die neuen Kräfteverhältnisse in Parlament und Regierung ermöglichten es, dass die Nebenwirkungen des staatlichen Strassenbaus zu einem politischen Thema wurden. Die erfolgreiche Infrastrukturpolitik vor 1831 hatte darauf beruht, dass der Kanton noch mehr Ausgaben als vorher zu den Gemeinden auslagerte. Bis in die frühen 1830er-Jahre überwältigte er hinter dem Feigenblatt angeblicher Innovationen Kosten auf die Gemeinden. Die neue Strassenbautechnik und die neuen Dämme im Flussbett der Emme erzielten finanziell nur darum vorteilhafte Resultate, weil die Gemeinden von Anfang an die Transportkosten des Baumaterials und nach Abschluss der Bauarbeiten die Unterhaltskosten trugen (→ S. 115, 177). Die unbezahlten Arbeitsleistungen, die von den Gemeinden verwaltet wurden (Gemeinwerk), erfüllten lange vor 1831 das Kriterium der Gemeinwirtschaftlichkeit. Jean-Jacques Rousseau bezeichnete das Gemeinwerk schon als *service public*. Damit gab es eine «gemeinwirtschaftliche» Strassenfinanzierung auf kommunaler Ebene bereits in der Vormoderne

(→ S. 124). Um mehr Strassen zu bauen, musste der Kanton Bern auch häufiger auf das Gemeinwerk zurückgreifen.

Die Liberalen der 1830er-Jahre gehörten hauptsächlich ländlichen Oberschichten an, die selbst zum Gemeinwerk beitrugen. Das Gemeinwerk lastete am schwersten auf wohlhabenden Bauern, die Zugtiere hielten und zu zahlreichen Transportdiensten beigezogen wurden. Der Deutungsanspruch von Müller, der sich als Experte über ihre Erfahrungen hinwegsetzen wollte, war für Politiker aus diesen sozialen Schichten obsolet. Nach 1831 kam es deshalb zu einer raschen Politisierung des Strassenwesens auf kantonaler Ebene. Das Parlament setzte gegen Regierung und Verwaltung eine umfassende Reform durch und zentralisierte mit dem Strassengesetz von 1834 die Finanzierung in einem national und international ungewöhnlichen Mass. Es schaffte die Binnenzölle ab, gab zuvor unvorstellbare Summen aus dem allgemeinen Staatshaushalt für die Strassen aus und verlagerte die kommunalen Defizite auf die kantonale Ebene (→ S. 148). Von 1823 bis 1844 vervielfachte der Kanton die Dichte des staatlichen Strassennetzes von 80 auf 280 Meter Streckenlänge pro Quadratkilometer und liess in dieser Hinsicht Länder wie England, Frankreich oder Preussen weit hinter sich zurück (→ S. 31).

Damit war es in Bern nicht die zentrale Verwaltung, die eine moderne Infrastrukturpolitik vorantrieb. Beide von Uwe Müller genannten Kriterien – die ausgeglichene regionale Verteilung und die aus allgemeinen Steuern finanzierte Förderung der Wirtschaft – erfüllte der Kanton ab den 1830er-Jahren, weil sich das starke Parlament gegen Verwaltung und Regierung durchsetzte. Im neuen politischen Umfeld gelang es regionalen Eliten, das Modell eines rentablen Staats auf einer höheren Ebene zu hinterfragen und eine durchgreifende Reform der Infrastrukturpolitik durchzusetzen. Der in der Einleitung erwähnte Widerspruch zwischen den Ergebnissen der politik- und der verkehrshistorischen Forschung lässt sich so auflösen: Der Kanton Bern verfolgte ab 1831/34 eine moderne Infrastrukturpolitik, ohne über eine moderne Verwaltung zu verfügen. Für die Reformen im Strassenwesen erwies es sich sogar als besonders günstig, dass eine starke Bürokratie fehlte und regionale Eliten viel Einfluss ausübten.

Der Stellenwert eines schlanken Staats in der politischen Kultur der Schweiz, wie ihn Bruno Wickli hervorhebt, ist deshalb differenziert zu bewerten. Wickli sieht die Liberalen als Vertreter eines «starken» Staats und die Demokraten als Anhänger eines «schlanken» Staats. In Bern war der Gegensatz zwischen Liberalen und Demokraten weniger ausgeprägt als in St. Gallen. Der Einfluss, den Gruppen ausserhalb von Regierung und Zentralverwaltung ausübten, förderte hier eine

moderne Infrastrukturpolitik. Mit dem Strassengesetz von 1834 setzte das bernische Parlament ein Anliegen der 1831er-Petitionsbewegung um. Auch Studien zur Verkehrspolitik im 20. Jahrhundert kommen übrigens zum Schluss, dass die spezifisch schweizerischen Verhältnisse für ein dichtes Verkehrsnetz günstig waren: Während andere Länder ab den 1950er-Jahren ihre Eisenbahnnetze verkleinerten, hielt die Schweiz ihr Netz weitgehend aufrecht. Entscheidend war, dass die Parlamente sich den Abbauplänen der Verwaltung in den Weg stellten.⁸⁰³

Das schweizerische Demokratieverständnis führte also nicht zwingend zu einem schlanken Staat. Zutreffender dürfte es sein, die vielseitigen Gestaltungsmöglichkeiten hervorzuheben. Im alltäglichen, vom technokratischen Zugriff auf die Gesellschaft geprägten Umgang mit Infrastrukturen – Dirk van Laak spricht von einer «Kolonialisierung von Lebenswelten»⁸⁰⁴ – konnten sich regionale Eliten vergleichsweise leicht gegen technische Experten durchsetzen. Man kann sich fragen, ob die Voraussetzungen in Bern es gesellschaftlichen Gruppen allgemein erleichterten, sich gegen administrative Sachzwänge zur Wehr zu setzen und alternative Sichtweisen einzubringen. Machten es die eingespielten Praktiken und Kräfteverhältnisse in Bern (und anderswo in der Eidgenossenschaft) einfacher, die politisch brisanten Entscheide hinter wirtschaftlichen und technischen Sachfragen sichtbar zu machen? Das Material, das in dieser Studie behandelt worden ist, deckt einige Fälle ab. Um die gemachten Aussagen zu bestätigen oder zu modifizieren, wären weitere Untersuchungen notwendig. Die vorliegende Arbeit zeigt aber, dass Infrastrukturpolitik auch erfolgreich «von unten» gestaltet wurde – und dass dabei zukunftsweisende und moderne Ergebnisse zustande kommen konnten.

