

Verband Thurgauer Bürgergemeinden  
Präsidentenkonferenz  
Samstag, 10. November 2007, 09.00 Uhr  
Bürgersaal Rathaus Bischofszell

Referat von Herrn Angelus Hux, Schuppisweg 5, 8500 Frauenfeld

## **Entwicklung der Bürgergemeinden im Thurgau**

Gegenwärtig schafft die Durchführung des Gesetzes über die Neuorganisation der Gemeinden (vom 5. Mai 1999) einige Unruhe unter den Bürgergemeinden. Gemäss neuer Kantonsverfassung wurden die früheren Ortsgemeinden zu 80 Einheitsgemeinden, sog. Politischen Gemeinden, zusammengefasst. Bis zum Jahre 2012 müssen nun auch die Bürgergemeinden derart umstrukturiert und zusammengelegt werden, dass auf dem Gebiet einer Politischen Gemeinde nur noch eine Bürgergemeinde mit dem selben Namen existiert.

Betroffen sind davon in irgend einer Form etwa 50 Bürgergemeinden. Da nicht in jeder Politischen Gemeinde auch eine Bürgergemeinde mit eigener Verwaltung und Bürgervermögen vorhanden ist, wird es ab 2012 nur noch 60 Bürgergemeinden im Thurgau geben. In 20 Politischen Gemeinden gibt es schon heute keine Bürgergemeinde mehr. Dass diese Fusionen nicht überall reibungslos vor sich gehen werden, lässt sich in vielen Fällen voraussehen. Immerhin haben mehrere betroffene Bürgergemeinden ihre Aufgabe bereits jetzt gelöst. Sie haben unlängst gelesen, dass Bürglen, Istighofen und Leimbach die Fusion auf Gemeindeebene bereits beschlossen haben.

Die aktuelle Flurbereinigung soll der Anlass sein, grundsätzlich auf die Geschichte und die Bedeutung der Bürgergemeinden im Thurgau einzugehen.

«Nur wer weit zurückblicken kann, wird auch weit voraus sehen», soll Winston Churchill gesagt haben. Wir versuchen also den Blick zurück. Der Vorstand des Verbands der Thurgauer Bürgergemeinden hat mich gebeten, mit Ihnen heute in Kürze einen Blick auf die Entwicklung der Bürgergemeinden zu werfen.

### **Alemannische Markgenossenschaften**

Die Ansätze zur Geschichte der Bürgergemeinden gehen zurück bis auf die Zeit der Landnahme durch die Alemannen im Frühmittelalter. Wirtschaftliche Notwendigkeit zwang die Bewohner eines Dorfes oder Weilers zur Zusammenarbeit, zum Zusammenschluss in einer Markgenossenschaft.

Das gemeinschaftlich in Besitz genommene Grundeigentum wurde genossenschaftlich verwaltet. Zwar bildete sich mit der Zeit auch privates Sondereigentum einzelner Familien rund um die Hofstätten heraus. An den Allmenden, seien es Wald oder Felder, hatte der Einzelne nur ein Nutzungs- und kein Eigentumsrecht. Die Bewirtschaftung dieses gemeinsamen Eigentums machte eine Organisation der Nutzer nötig; die Versammlung aller Nutzungsberechtigten setzte die Regeln auf für die gemeinschaftliche und die individuelle Nutzung.

Sie kennen die Überbleibsel an Gemeinschaftsrechten, die sich aus dieser Zeit erhalten haben, etwa das freie Begehen des Waldes, das Sammeln von Pilzen oder Beeren usw.

Allmählich erweiterte sich der Aufgabenbereich dieser Markgenossenschaften und beschränkte sich nicht mehr auf die Regelung der Nutzungsberechtigung des Territoriums. Neben diese privatwirtschaftlichen Nutzungsregelungen traten mehr und mehr öffentlich-rechtliche Bestimmungen, die das Leben der Dorfbewohner ordneten.

**Markgenossenschaften  
des Mittelalters  
als Träger des  
gemeinsamen Grundeigentums**

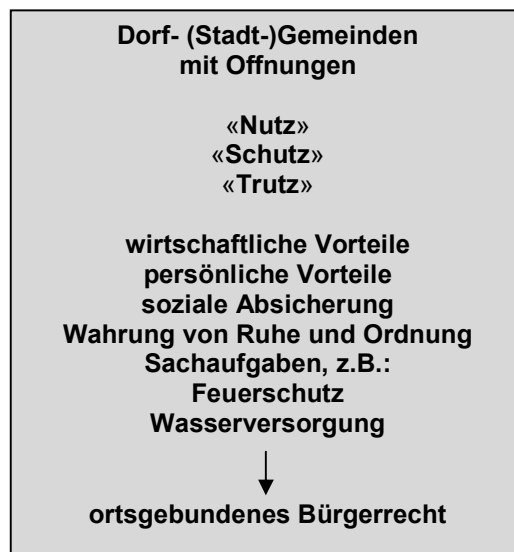
### Von der Öffnung bis zum Bürgerrecht

Als neue Aufgabenfelder kamen etwa der Schutz, die Abwehr von Gefahren, die Wahrung von Ruhe und Sicherheit in einer Siedlung dazu. Sogenannte Öffnungen, eigentliche Dorfverfassungen, regelten das friedliche Zusammenleben, soweit nicht schon Ritter, Gerichtsherren, Klöster oder Landvögte übergeordnete Vorschriften erlassen hatten. In grösseren Orten entstanden Handwerkervereinigungen, Innungen, Zünfte, die sich für die Einhaltung von Qualitätsnormen und für eine Grundversorgung einsetzten.

Die Fürsorge für Arme und Kranke wurde vorerst von der Kirche wahrgenommen; die Reformation brachte aber eine teilweise Säkularisation der Kirchengüter. Die Armenfürsorge wurde zu einer Aufgabe der Dorfgemeinschaft. Aus dieser Verpflichtung der Dorfgemeinschaft für ihre Angehörigen auch in «bösen Zeiten» zu sorgen und ihnen eine garantierte Zuflucht zu gewährleisten, bildete sich die Gemeindezugehörigkeit, das Gemeindebürgerrecht.

Die Zugehörigkeit zu einer Dorfgemeinschaft war ursprünglich durch den Wohnsitz definiert, ein eigentliches Bürgerrecht gab es damals noch nicht. Wer nicht zu den Geschlechtern zählte, die seit alten Zeiten in einer Ortschaft wohnten, konnte sich aber um die Aufnahme ins Bürgerrecht bewerben. Damit war eine gegenseitige Verpflichtung verbunden. Das Gemeinwesen gewährleistete dem Bewerber einen gewissen Schutz und Unterstützung in schwierigen Situationen, der Bewerber war aber zu Gegenleistungen in Form von Loyalität, Zahlungen oder Arbeit verpflichtet.

Je stärker ein Gemeinwesen war, desto begehrt war ihr Bürgerrecht. Andererseits nahm eine Gemeinde neue Mitglieder nur auf, wenn sie für das Gemeinwesen keine Belastung zu werden versprochen. Aus Furcht, in ihren Rechten geschmälert zu werden, verschlossen einzelne Orte, wie z.B. Frauenfeld um etwa 1600 ihr Bürgerrecht sogar gänzlich und nahmen nur in Ausnahmefällen noch Fremde zu Bürgern auf, beispielsweise wenn dadurch ein in der Stadt fehlendes Handwerk eingeführt wurde. Auch dieses erworbene Bürgerrecht vererbte sich wie früher das Nutzungsrecht in der Markgenossenschaft in der männlichen Linie von einer Generation zur andern.



Von der Öffnung zum Bürgerrecht

So bildete sich mit der Zeit vor allem in grösseren Orten eine eigentliche Zweiklassengesellschaft heraus:

1. die Bürger,
2. die Ansassen.

Die Bürger waren am Gemeindegut anteilsberechtig, durften an Gemeindeversammlungen mitreden und mitstimmen, konnten in Ämter gewählt werden und trugen aber auch die Lasten des Gemeinwesens. Sie sicherten ihre privilegierte Stellung durch vielerlei Vorschriften ab.

Drei Beispiele: Verkäufliche Liegenschaften durften an Nichtbürger nur übertragen werden, wenn kein Bürger sie begehrte. Bei der Vergabe von Handwerkerarbeiten waren Mitbürger in erster Linie zu berücksichtigen. Der Bürger war berechtigt, Bauholz aus den gemeinsamen Waldungen zu beziehen; die Häuser bestanden damals ja vorwiegend aus dem Baustoff Holz.

Bewohner zweiter Klasse waren die Ansassen, auch Hintersassen oder Schamauchen genannt, die zwar eine bestimmte jährliche «Hintersitz»-Taxe zu bezahlen hatten, aber über keinerlei Stimm- oder Wahlrecht verfügten. Sie waren oft (als tüchtige Berufsleute) wirtschaftlich wohl geschätzt, politisch aber nur geduldet. Ihr Nutzungsrecht an den Allmenden, also an der Viehtrift oder dem Holzbezug, war sehr eingeschränkt. Bei der damaligen geringen Mobilität bildeten die Ansassen in den Dörfern und Städten jeweils nur eine kleine Minderheit.

### **Revolution – Helvetik – Mediation: Die Munizipalgemeinde fasst Ortsgemeinden zusammen**

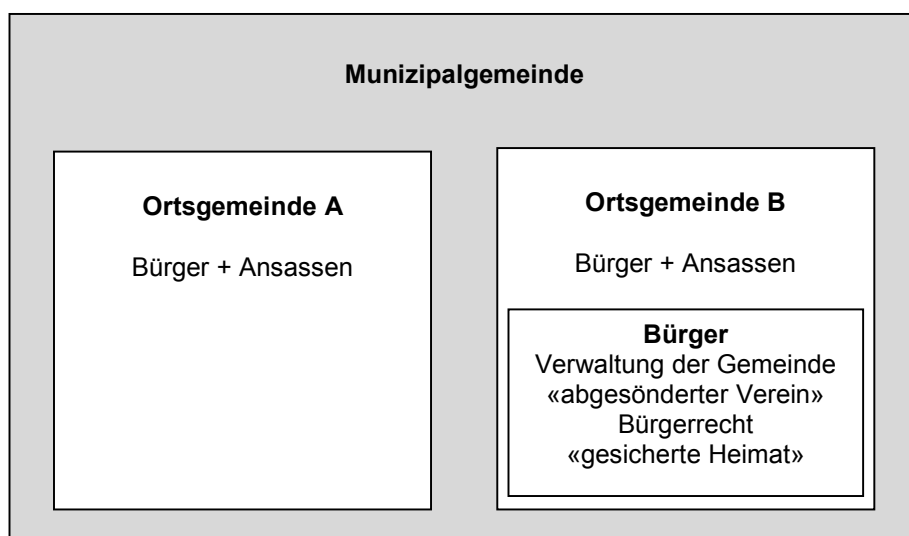
Mit den Schlagworten der französischen Revolution von Freiheit und Gleichheit aller Menschen war diese Klassierung in ihrer schroffen Form nicht mehr aufrechtzuhalten. Alle «Menschen» sollten nun einen gleichen Rechtsanspruch zum Mitbestimmen im Gemeinwesen haben.

Die örtlichen Gemeinden wurden 1798 aufgefordert, sich zu Munizipalgemeinden zusammenzuschliessen, in der sämtliche volljährigen ansässigen Männer gleichberechtigt sein sollten. Erstmals wurde nun nicht mehr zwischen Bürgern und Ansassen unterschieden. Die Bürgergemeinden sahen bereits ihr Ende nahen. Einzelne – auch im Thurgau – beschlossen, die Bürgergüter an ihre Mitglieder zu verteilen, bevor diese in den Besitz sämtlicher Gemeindebewohner übergingen.

Die Zeit des französisch bestimmten Einflusses während der Helvetik war aber zu kurz, die alten Strukturen waren zu fest verankert. Die Idee wurde nicht gänzlich umgesetzt. Die Bürgerschaften blieben bestehen, man beließ ihnen das Eigentum und die Verwaltung ihrer Güter durch die Gemeindekammern und die Bürgerversammlung.

Aber erst ein nach dem Sturz Napoleons 1816 erlassenes Gesetz bestimmte, dass jede Ortsgemeinde des Kantons «einen abgesonderten Verein der Bürger» enthalte, «wodurch sich Letztere wechselseitige Unterstützung in Fällen, welche der öffentlichen Fürsorge bedürfen, und die Vortheile einer unter allen Umständen gesicherten Heimath gewährleisten».

Damit ist die Bürgergemeinde, wengleich damals der privatrechtlich tönende Ausdruck «Verein» verwendet wird, als Trägerin des Bürgerrechts und der Armenfürsorge erstmals neben der Ortsgemeinde erwähnt.



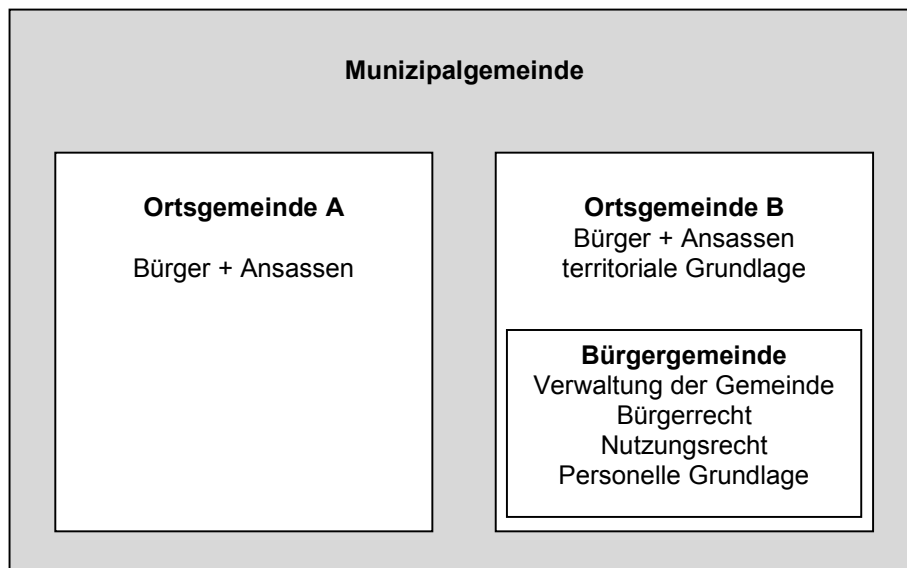
Organisation der Munizipalgemeinden von 1816 bis 1849

## 1849 – 1871: Allmählicher Übergang vom Bürgerprinzip zum Einwohnerprinzip

Erst in der Kantonsverfassung von 1849 und dem Gesetz über die Organisation der Gemeinden von 1851 werden die Bürger-, Orts- und Munizipalgemeinden ausdrücklich nebeneinander erwähnt. Die Ortsgemeinden waren dabei zweigeteilt und bestanden aus einer reinen Bürgergemeinde, einer Gemeinde mit speziellen Zwecken auf personeller Grundlage (Mitgliedschaft persönlich ererbt oder erworben), und einer Einwohnergemeinde mit allgemeinen Zwecken auf territorialer Grundlage (Mitgliedschaft ergibt sich durch Wohnsitz).

In der Zwischenzeit hatte sich vieles verändert. Die allgemeine Niederlassungsfreiheit und die Industrialisierung hatten eine bisher unbekannte Mobilität in der Bevölkerung ausgelöst. In vielen Gemeinden war die Zahl der Ansassen über jene der Bürger gestiegen. Die Bürger, die in den Jahrhunderten zuvor alle Aufgaben des Gemeinwesens aus eigener Kraft bewältigt hatten, wollten und konnten die neu anwachsenden grossen Aufgaben nicht mehr allein übernehmen: Strassenbauten, Schulwesen, Gewässerkorrekturen, später die Wasserversorgung. Immer mehr ging man dazu über, die Lasten auf alle Einwohner, nicht nur die verbürgerten, zu verteilen.

Der Paragraph 44 der Verfassung von 1869 bestimmte endlich, dass die Gemeinden auf dem Grundsatz der Einwohnerschaft beruhen.



Organisation der Munizipalgemeinden von 1849 - 1871

## 1871: Die Ortsgemeinde wird Trägerin der Verwaltung

Das Bürgerprinzip wurde endgültig vom Einwohnerprinzip abgelöst. Die ganze Verwaltung wurde der Ortsgemeinde übertragen. Bürgergemeinden mussten ab 1871 auf die bisherige Steuerhoheit verzichten und wurden selbst steuerpflichtig. Die Bürgergemeinde wurde damit zu einer blossen öffentlich-rechtlichen Korporation degradiert, der allerdings als eigentlich staatliche Aufgabe die Verleihung des Bürgerrechts zustand.

Dieser Ablösungsprozess hatte schon Jahre zuvor begonnen und vollzog sich langsam. Sehr schön lässt sich dies am Beispiel von Frauenfeld nachweisen. Während 1847 der Neubau eines Schulhauses, das als Kantonsschule dienen sollte, noch von der Bürgergemeinde beschlossen wurde, wurden die Kosten beim Bau des neuen Städtischen Schulhauses 1863 bereits auf alle Einwohner verteilt. Aber noch immer erwarteten die Einwohner von der Bürgergemeinde einen beträchtlichen zusätzlichen Beitrag. Und die Bürgergemeinde selber gab Anliegen noch nicht aus der Hand, die eigentlich alle Einwohner hätte

betreffen können. So stellte sie 1865 dem Bund die Kasernenbauten auf eigene Kosten zur Verfügung, um damit der ganzen Stadt zu Aufschwung und Ansehen zu verhelfen.

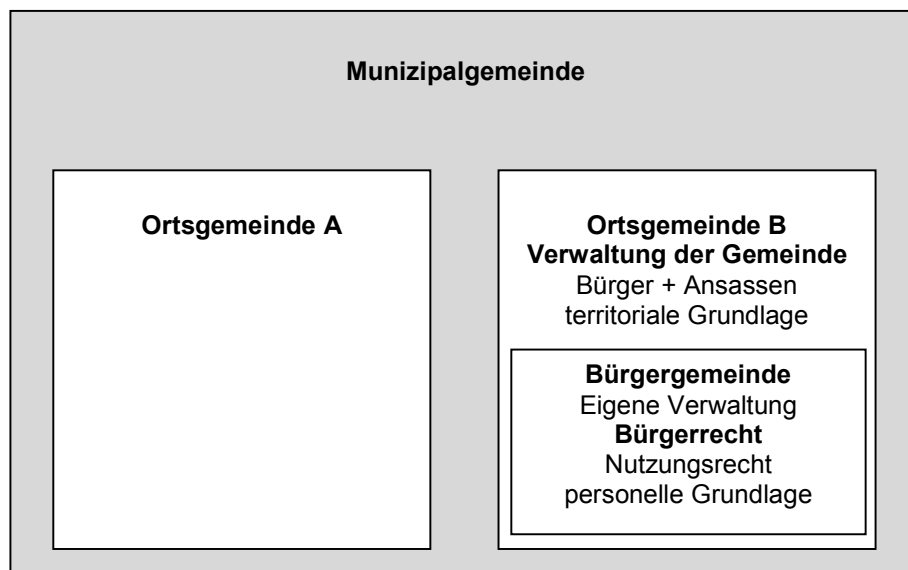
Damit die Ortsgemeinde in Zukunft ihre Aufgaben auch erfüllen konnte, mussten die Bürgergemeinden 1871 jenen Teil ihrer Güter abtreten, der Ortsverwaltungszwecken diene. An den meisten Orten behielten die Bürgergemeinden die Waldungen als gemeinschaftliches Gut aller Bürger zurück; an einigen Orten blieben zusätzlich auch Gebäude oder Liegenschaften im Besitz der Bürgergemeinde. Alle übrigen Gemeindewerke aber, wie Strassen, Wasserleitungen, Schlachthaus, Werkmagazine, Feuerwehreinrichtungen usw. gingen an die Ortsgemeinde über.

Nach 1871 umfassen die Aufgaben der Bürgergemeinde nur noch die Bürgerrechtserteilung und die Verwaltung des Bürgervermögens. Die aus dem Bürgerbesitz erworbenen Mittel dürfen eingesetzt werden zur Deckung der Verwaltungskosten, zur Austeilung eines Bürgernutzens und zu Verwendungen des öffentlichen Wohls.

Die Austeilung eines Bürgernutzens an Mitglieder der Bürgergemeinde kann in Form von Naturalien, etwa Holz, oder in der Nutzung von Land oder auch durch eine Barabfindung geschehen. Die Nutzung von Bürgergut kann aber nur von Personen mit Wohnsitz in der Gemeinde wahrgenommen werden.

Die Mitgliedschaft in einer Bürgergemeinde wird vererbt und bleibt auch bei auswärtiger Wohnsitznahme erhalten, sodass eine Person mit Bürgerrecht bei Rückkehr in ihre Heimatgemeinde ohne weiteres wieder nutzungsberechtigt wird.

Einen Anspruch auf Bürgernutzen hatte früher nur, wer innerhalb der Gemeinde einen eigenen Haushalt führte, einen «eigenen Rauch hatte», wie man damals sagte. Heute sind die meisten Bürgergemeinden dazu übergegangen, den Bürgernutzen an alle Stimmberechtigten ihrer Gemeinde abzugeben. Allerdings hat jede Gemeinde diesbezüglich ihre eigenen Bestimmungen ausgearbeitet.



Organisation innerhalb der Munizipalgemeinden von 1871 - 1946

### **1946: Die Bürgergemeinden verlieren das Einbürgerungsrecht**

Die letzte einschneidende und entscheidende Veränderung in der langen Geschichte der Bürgergemeinden trat im Jahre 1946 ein.

Ein neues Gesetz verschob die Kompetenz zur Verleihung des Bürgerrechts von den Bürgergemeinden auf die Ortsgemeinden und schwächte dadurch die Position der Bürgergemeinden fundamental.

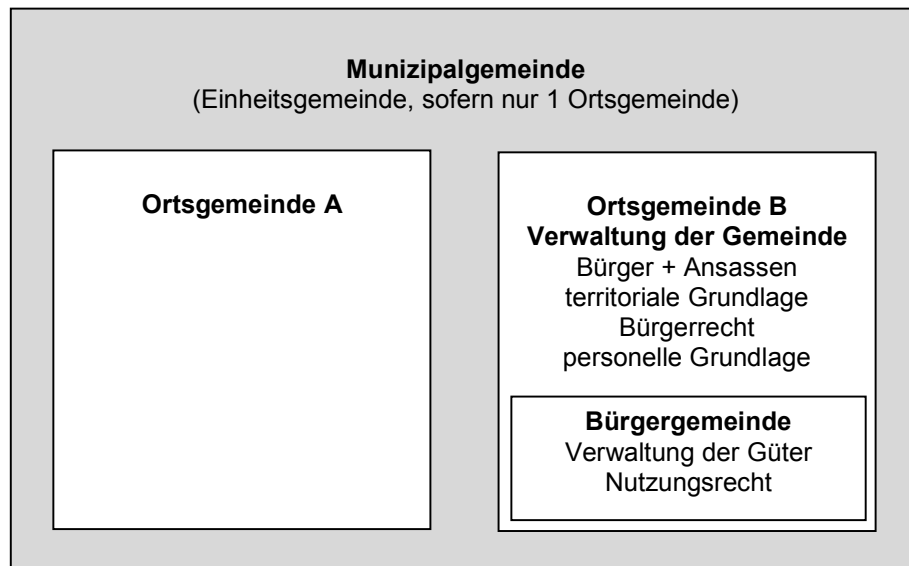
Im Vorfeld der Abstimmung war festgestellt worden, dass in 93 von den damals 203 Ortsgemeinden gar keine Bürgergemeinde-Organen mehr existierten. In der Munizipalgemeinde Erlen beispielsweise, welche die Ortsgemeinden Buchackern, Engishofen, Ennetaach, Erlen und Kümmerthausen umfasste, gab es

keine einzige noch funktionierende Bürgergemeinde. In Opfershofen wohnte 1930 kein einziger Ortsbürger mehr. Anderswo sah es zwar besser aus. Im Bezirk Diessenhofen beispielsweise besass noch jede Ortsgemeinde auch eine lebendige Bürgergemeindeorganisation.

Durch Abwanderung von Bürgern hatte aber überall die Zahl der ortsansässigen Bürger stetig abgenommen. Waren 1860 noch durchschnittlich 60 % der Einwohner auch Bürger eines Ortes, so sank dieser Anteil 1880 auf 45 %, 1900 auf 32 % und 1940 auf 19 %. Er näherte sich also konstant gegen Null: heute beträgt dieser Anteil in Frauenfeld z.B. noch zwischen 4 und 5 %. Die generelle Übertragung der Bürgerrechtsverleihung an die Ortsgemeinde war nur die logische Konsequenz aus dieser Entwicklung.

Damit wurde den Bürgergemeinden im Thurgau aber die wesentlichste Basis ihrer Existenz genommen; sie wurden ihrer bisherigen staatlichen Funktion beraubt und sind seither trotz der im Gesetz weiterhin verwendeten Namensgebung «Bürgergemeinde», eigentlich nur noch Korporationen zur Verwaltung ihres angestammten Besitzes, allerdings öffentlich-rechtliche Korporationen.

Das Jahr 1946 markiert daher einen der wichtigsten Wendepunkte in der Geschichte der thurgauischen Bürgergemeinden überhaupt. Kleinere Bürgergemeinden, die kein oder wenig Vermögen besaßen, wurden zwischen 1946 und 1992 aufgelöst – wie etwa Biessenhofen, Heiligkreuz, Götighofen, Buchackern, Berlingen und Hessenreuti – oder schiefen still und leise ein. Existierten 1943 noch 120 Bürgergemeinden, so waren es 1946 noch deren 106 und beim Inkrafttreten des neuen Gesetzes über die Gemeinden vom 5. Mai 1999 nur noch 100.



Organisation innerhalb der Munizipalgemeinden nach 1946

### Die Bürgergemeinden nach dem Jahre 2012

Die neueren Entwicklungen sind bekannt. Bis zum Jahre 2000 wurde im Thurgau der Gemeindedualismus von Orts- und Munizipalgemeinde abgeschafft. Kleinere Ortsgemeinden wurden zu neuen sog. Politischen Gemeinden zusammengefasst, denen u.a. auch die Erteilung des Bürgerrechts zusteht. Wo durch Zusammenschluss oder durch Abtrennung bisheriger Gemeinwesen neue Politische Gemeinden entstehen, hat dies Folgen für die bisherigen Bürgergemeinden. Sie sind in ihrem Fortbestand gefährdet, wenn sie sich nicht anpassungsfähig zeigen und sich gegebenenfalls auch neu formieren.

Seit dem Jahre 2000 haben verschiedene Bürgergemeinden innerhalb ihrer jeweiligen Politischen Gemeinde fusioniert: Arbon, Diessenhofen, Fisingen, Kemmental, Schlatt, Gachnang, Thundorf.

Auf den 1. Januar 2008 werden folgen: Basadingen-Schlattingen, Salenstein und Bürglen.

Zwischen 2008 und 2012 werden Bereinigungen noch erfolgen müssen in den Politischen Gemeinden: Bischofszell, Hohentannen, Kradolf-Schönenberg, Zihlschlacht-Sitterdorf, Aadorf, Felben-Wellhausen, Gachnang, Hüttlingen, Uesslingen-Buch, Ermatingen, Affeltrangen, Sirnach, Tobel-Tägerschen, Herdern, Hüttwilen, Wagenhausen, Berg und Bussnang.

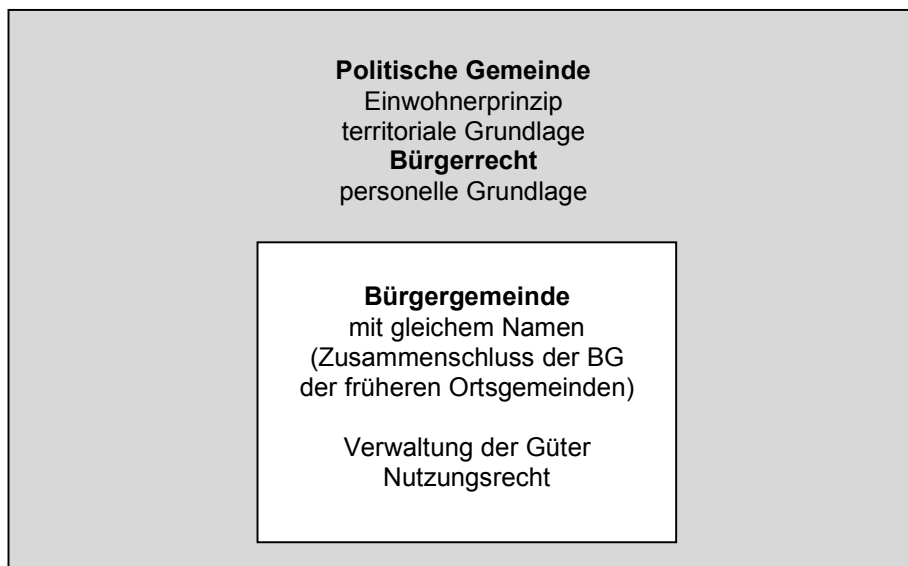
Um die verbleibenden oder neu formierten Bürgergemeinden zu stärken wurde schon 1994 der Verband Thurgauer Bürgergemeinden gegründet. Es ist das Verdienst von Dr. Eugen Bühler aus Sirnach, der die Probleme der Bürgergemeinden schon 1947 in seiner Dissertation gründlich analysiert hatte, dass dieser Schulterchluss zu gegenseitiger Stärkung zustande kam. Die Bürgergemeinden, die seit Jahrzehnten in die Defensive gedrängt waren, haben mit der Gründung dieses Verbands die Möglichkeit eines verstärkten, gemeinsamen Auftritts.

Darüber hinaus liegt es an den einzelnen Bürgergemeinden, sich vermehrt in der Öffentlichkeit bemerkbar zu machen und so ihre Daseinsberechtigung und ihre Stärke unter Beweis zu stellen. Das kann geschehen durch die Pflege der Waldungen im Interesse des Gemeinwohls, beispielsweise auch in schwierigen Zeiten geringer Rendite. Die Wichtigkeit dieser nachhaltigen «grünen Arbeit» ist von den Bürgergemeinden schon längst erkannt worden und wird wohl in der heutigen Zeit, in der die «Klimaveränderungen» immer gravierender sichtbar werden, sogar von der Politik eher gewürdigt als früher. Wenn meine statistischen Angaben noch zutreffen, sind fast alle Bürgergemeinden auch heute noch Waldbesitzer. Die grössten dabei sind Tägerwilen und Frauenfeld mit je etwa 360 Hektaren, dicht gefolgt von Ermatingen, Bischofszell und Steckborn.

Aber auch kulturelle und gemeinnützige Beiträge ans Gemeinwohl halten die Existenz der Bürgergemeinden im Bewusstsein der Öffentlichkeit wach. «Tue Gutes und rede darüber!»

Als dem ältestem Zusammenschluss innerhalb unseres Staatswesens steht uns Bürgergemeinden auch besonders die Pflege von Traditionen an, die den Bürgern und nicht nur diesen, sondern allen Einwohnern, Heimatgefühle vermitteln und verstärken können. Die Pflege von Althergebrachtem wird so zur Investition für eine Zukunft.

Der Blick zurück, schärft das Auge für den Blick nach vorn. Als Bindeglied zwischen Vergangenheit und Zukunft haben die Bürgergemeinden im Thurgau nach wie vor dankbare Aufgaben zu erfüllen. Eine aktive Bürgergemeinde leistet so auf verschiedenen Ebenen, nicht zuletzt durch die Förderung von Verbundenheit mit einem Ort und durch die Stiftung eines Gemeinschaftsgefühls, einen Beitrag zum Gemeinwohl unseres Staates und seiner Einwohner.



Schema der Gemeindeorganisation nach 2012