

KOMMUNALE VERFASSUNG UND WIRKLICHKEIT
IM LÄNDLICHEN RAUM DER SCHWEIZ

von

Hans-Rudolf Egli*

(mit 7 Abbildungen und 4 Tabellen)

Zusammenfassung: Gemeinde und Gemeindeautonomie sind in der Schweiz noch heute fest verankert. Die rund 3000 Einwohnergemeinden als politische Gemeinden entstanden erst um 1800 aus den älteren, sehr unterschiedlich grossen Pfarr-, Gerichts-, Güter- und anderen Gemeinden. Ihr Bestand hat bis heute nur sehr geringfügig abgenommen. Selbst Kleinstgemeinden mit weniger als 100 Einwohnern wurden bisher nur wenige aufgelöst. Die wichtigsten Aufgaben der ländlichen Gemeinden sind das Schulwesen, das Planungs- und Bauwesen, die Ver- und Entsorgung und die Verleihung des Bürgerrechts. Die meisten Gemeinden verfügen über die ordentliche Organisation mit Gemeindeversammlung, nur verhältnismässig wenige haben ein Gemeindeparlament. Die Autonomie umfaßt die Kompetenz zur Rechtssetzung und zur Rechtsanwendung (Gemeindeverfassung), und als wichtige Voraussetzung die Personal- und Finanzautonomie. Die direkt-demokratischen Rechte umfassen das Antrags- und Diskussionsrecht in Gemeindeversammlung bzw.-parlament, sowie das Initiativ- und Referendumsrecht. Die zunehmende Einschränkung der Selbständigkeit der Gemeinden ist weitgehend die Folge der Verknappung des Bodens und der räumlichen Überlagerungen von Umweltgefährdungen: diese engen aber auch wesentlich die Entscheidungsspielräume der Kantone und des Bundes ein.

Summary: Community constitution and reality in rural regions of Switzerland. - Communities and their autonomies are still firmly established in present day Switzerland. It was not earlier than 1800 that the about 3000 communities of today were constituted revising the existing parishes, civil and judicial districts and other forms of communities, all of different age and different size. Up to the present they have only slightly decreased in number, and even of the communities with less than 100 inhabitants only a few have been dissolved and amalgamated with others. The main spheres of responsibility of the rural communities are the educational system, the planning and building authorities, the supply and deposition, as well as the granting of civic rights. Most of the communities rely on an ordinary administration and a community assembly, but only four of them of a communal parliament. The communal autonomy comprises both the legislation and the jurisdiction, and as a main pre-condition the personal and financial autonomy. The direct-democratic rights include the motion and discussion rights in the community assembly or parliament respectively, and the rights of initiative and plebiscite as well. The increasing restriction of communal independence results mainly from the shortage of land and the spatial overlapping of environmental risks; they are to confine remarkably the possibilities of the cantons and the confederation to make decisions.

* Dr. Hans-Rudolf Egli, Geographisches Institut der Universität Bern,
Hallerstraße 12, CH-3012 Bern

1. Einleitung

Der französische Staatsdenker Alexis de Tocqueville (1805-1859) betrachtete die Gemeinde und ihre Autonomie als so wichtig, dass er die Darstellung der politischen Institutionen Amerikas mit der untersten Stufe begann und dies folgendermassen begründete: "In der Gemeinde ruht die Kraft der freien Völker. Die kommunalen Institutionen bedeuten für die Freiheit das gleiche wie die Primarschulen für die Wissenschaft. Sie machen ein Volk zur Freiheit fähig; sie lassen es Freude daran gewinnen, von ihr einen rechten Gebrauch zu machen. Ohne kommunale Institutionen kann sich ein Volk eine freiheitliche Verfassung geben, aber es fehlt ihm der Geist der Freiheit" (in: MEYLAN/GOTTRAUX/DAHINDEN 1972: 13).

In der Schweiz ist die Gemeinde und die Gemeindeautonomie auch heute noch fest verankert. Im folgenden soll gezeigt werden, wie sich die Einwohnergemeinde als wichtigste der verschiedenen Gemeindearten entwickelt hat, und wie unterschiedlich die Gemeinden im ländlichen Raum der Schweiz sind. Das schweizerische Gemeindewesen soll dabei vor dem Hintergrund der kommunalen Gebietsreform in der Bundesrepublik Deutschland dargestellt werden, ohne dass diese Reform hier weiter beschrieben wird. Einerseits ist sie Gegenstand der andern Aufsätze, andererseits kann ihre Kenntnis in den Grundzügen vorausgesetzt werden. Für schweizerische Leser dürfte das folgende zum Teil selbstverständlich sein, da sie die kommunale Wirklichkeit vielfach aus dem eigenen Wohnort kennen. Gerade diese kommunale Wirklichkeit ist geographisch, rechtlich und politisch ausserordentlich unterschiedlich. Zum Schluss soll die Frage gestellt werden, ob die hochgehaltene Gemeindeautonomie der Wirklichkeit überhaupt noch entspricht.

2. Die Entwicklung der Gemeinden im ländlichen Raum

Die politischen Gemeinden als Gebietskörperschaften, die aus allen auf ihrem Gebiet wohnhaften Personen bestehen, werden je nach Kanton auch als Einwohnergemeinden, Ortsgemeinden oder commune municipal oder, wo es keine weiteren Gemeindearten gibt, auch einfach als Gemeinden bezeichnet. Diese sind viel jünger als in der Regel angenommen wird: sie entstanden erst durch die Verfassungsänderungen, welche als Folge der Französischen Revolution in der Schweiz um 1800 vorgenommen wurden.

Mit dem Gemeindebürgerrechtsgesetz vom 13. Februar 1799 erhielt jeder helvetische Bürger das Recht, sich in irgendeiner Einwohnergemeinde frei niederzulassen. Nach fünf Jahren erhielt er die vollen politischen Rechte, insbesondere das Recht zur Teilnahme an der Primarversammlung. Diese Einwohnergemeinden bildeten erstmals ein sich nicht überlappendes und fast lückenloses Territorialsystem im Gebiet der Schweiz. Sie waren auf der Basis bisheriger Pfarrgemeinden, Gerichtsgemeinden, Gütergemeinden und andern Territorial- oder Personalverbänden entstanden oder aber neu geschaffen worden.

Bereits die neue Bundesverfassung von 1803 nahm keinen Bezug mehr auf die Gemeinden, die Einwohnergemeinden blieben aber fast in allen Kantonen bestehen (SCHAFFHAUSER 1978: 84 ff.), mit vorübergehend teilweise stark eingeschränkten Bürgerrechten. Erst mit den neuen Kantonsverfassungen ab 1830 wurde das Gemeinwesen umfassender geordnet. Die territoriale Gliederung blieb aber weitgehend bis heute bestehen.

In Abbildung 1 sind sämtliche 3029 Gemeinden der 26 schweizerischen Kantone dargestellt. Sehr deutlich sind die ausserordentlichen Grössenunterschiede ersichtlich, wobei häufig in unmittelbarer Nachbarschaft sehr grosse und sehr kleine Gemeinden liegen. Als kleinste Gemeinde umfasst Ponte Tresa im Kt. Tessin 28 Hektaren, dagegen misst Bagnes im Kt. Wallis 28'232 Hektaren.

Bagnes ist damit grösser als die Kantone Basel-Stadt, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Zug, Nidwalden oder Genf (STAT.JAHRBUCH DER SCHWEIZ 1985: 133).

Bevor wir weiter auf die Entwicklung der Einwohnergemeinden eingehen, müssen wir noch kurz andere Gemeindearten erwähnen, da diese teilweise wichtige öffentliche Funktionen selbständig erfüllen und sich flächen- und bevölkerungsmässig meist nicht mit den Einwohnergemeinden decken (Tabelle 1: Gemeindearten).

Tab. 1: DIE GEMEINDEARTEN IN DEN 26 SCHWEIZERISCHEN KANTONEN
(nach MEYLAN/GOTTRAUX/DAHINDEN 1972:74, ergänzt bis 1985)

Kanton	Einwohner- gemeinden	Bürger- oder Bürgergemeinden	Schulgemeinden	Kirchgemeinden	Armengemeinden
Aargau	x	x		x	
Appenzell AR	x	x		x	
Appenzell IR	x	x	x	x	
Basel-Landschaft	x	x			
Basel-Stadt	x	x		x	
Bern	x	x		x	
Freiburg	x	x		x	
Genf	x				
Glarus	x	x	x	x	x
Graubünden	x	x		x	
Jura	x	x			
Luzern	x	x		x	
Neuenburg	x				
Nidwalden	x		x	x	x
Obwalden	x	x		x	
St. Gallen	x	x	x	x	
Schaffhausen	x	x		x	
Schwyz	x			x	
Solothurn	x	x		x	
Tessin	x	x		x	
Thurgau	x	x	x	x	
Uri	x	x		x	
Waadt	x				
Wallis	x	x		x	
Zug	x	x		x	
Zürich	x	x	x	x	
26 Kantone	26	21	6	21	2

Da das schweizerische Bürgerrecht mindestens ein Ortsbürgerrecht voraussetzt, spielen die Personalverbände der am Ort wohnhaften Bürgerberechtigten vielerorts noch eine grosse Rolle. In 21 Kan-

tonen wurden diese als Burger-, Bürger-, Ortsbürger-, Korporations- oder Ortsgemeinden bezeichneten Körperschaften bei der Abschaffung der politischen Privilegien in kommunalen Angelegenheiten von den neuen Einwohnergemeinden abgetrennt. Sie konnten dabei denjenigen Teil des Gemeindevermögens behalten, das damals nicht direkt für die öffentlichen Angelegenheiten benötigt wurde, insbesondere Grundeigentum. Deshalb sind öffentliche Wälder und ehemalige Allmenden heute noch vielerorts im Besitz der Bürgergemeinden, was diesen ermöglicht, wesentliche soziale Aufgaben der öffentlichen Hand zu übernehmen.

In 21 Kantonen existieren auch noch Kirchgemeinden, in sechs Kantonen besondere Schulgemeinden und in zwei Kantonen Armengemeinden, die sich flächenmässig nicht mit den Einwohnergemeinden zu decken brauchen.

Einzig die Einwohnergemeinden sind überall obligatorisch, die Schulgemeinden sind teilweise und die Kirchgemeinden in der Regel fakultativ.

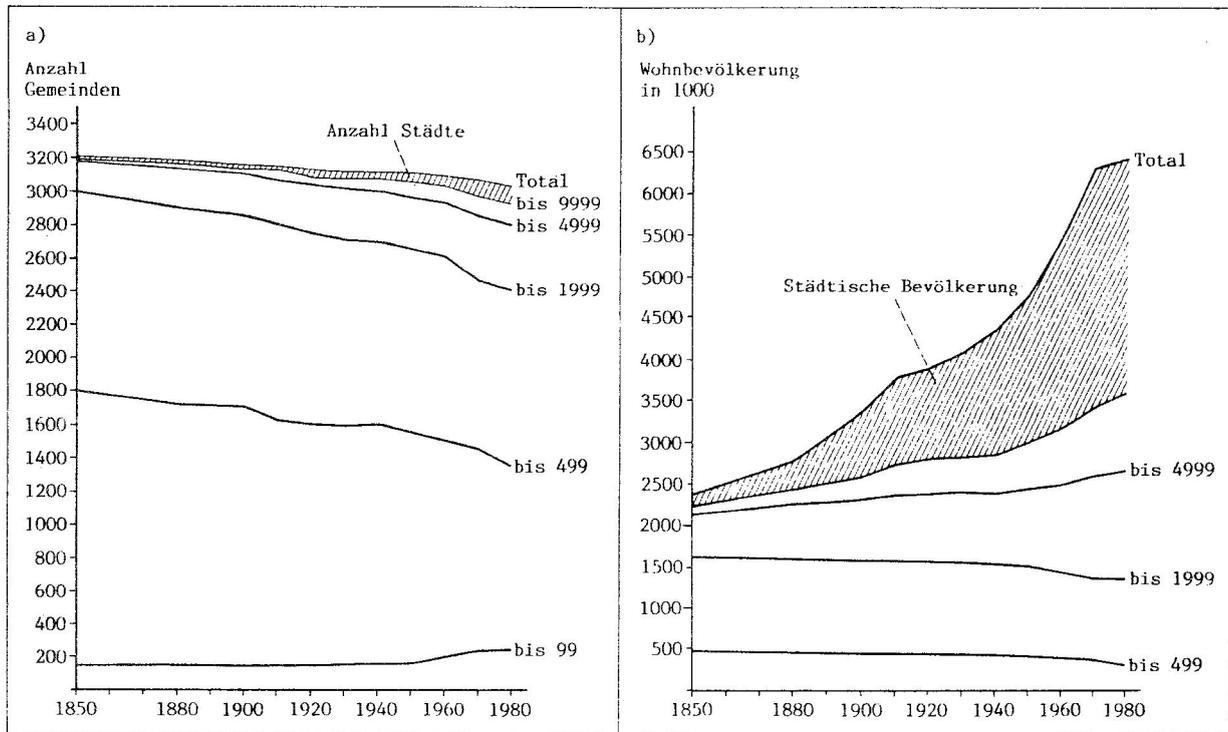
Im folgenden werden die politischen Gemeinden nur noch als Gemeinden bezeichnet. In Abbildung 2a und 2b ist die Entwicklung der absoluten Zahl und der Summe der Wohnbevölkerung nach Gemeindegrössenklassen dargestellt. Dabei ist nicht die einzelne Grössenklasse als Kurve eingetragen, sondern die aufsummierte Zahl der Gemeinden bzw. der Wohnbevölkerung bis zur entsprechenden Grösse. Die Zahl innerhalb der einzelnen Klasse ergibt sich deshalb aus der Differenz der entsprechenden unteren und oberen Kurve.

Aus der Abbildung 2a ist ersichtlich, dass die Gesamtzahl der Gemeinden von 1850 bis 1980 lediglich von 3204 auf 3029 abnahm (den 210 aufgelösten Gemeinden stehen 35 Neugründungen gegenüber). Die Zahl der Kleinstgemeinden mit weniger als 100 Einwohnern wuchs von 152 auf 238, was weitgehend eine Folge des Bevölkerungsverlustes in Gemeinden der zweiten Grössenklasse ist. Erst die Klasse der Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern vergrösserte sich: die Zahl der Gemeinden mit 2000 bis 4999 Einwohnern ver-

doppelte sich, Gemeinden mit 5000 bis 9999 Einwohnern gab es 1980 sechsmal mehr als 1850, und die Zahl der Städte (10'000 Einwohner und mehr) nahm von 8 auf 96 zu.

Abb. 2: DIE ENTWICKLUNG DER SCHWEIZER GEMEINDEN NACH GROSSENKLASSEN

- a) Absolute Zahl der Gemeinden
b) Summe der Wohnbevölkerung nach Gemeinde-Grössenklassen

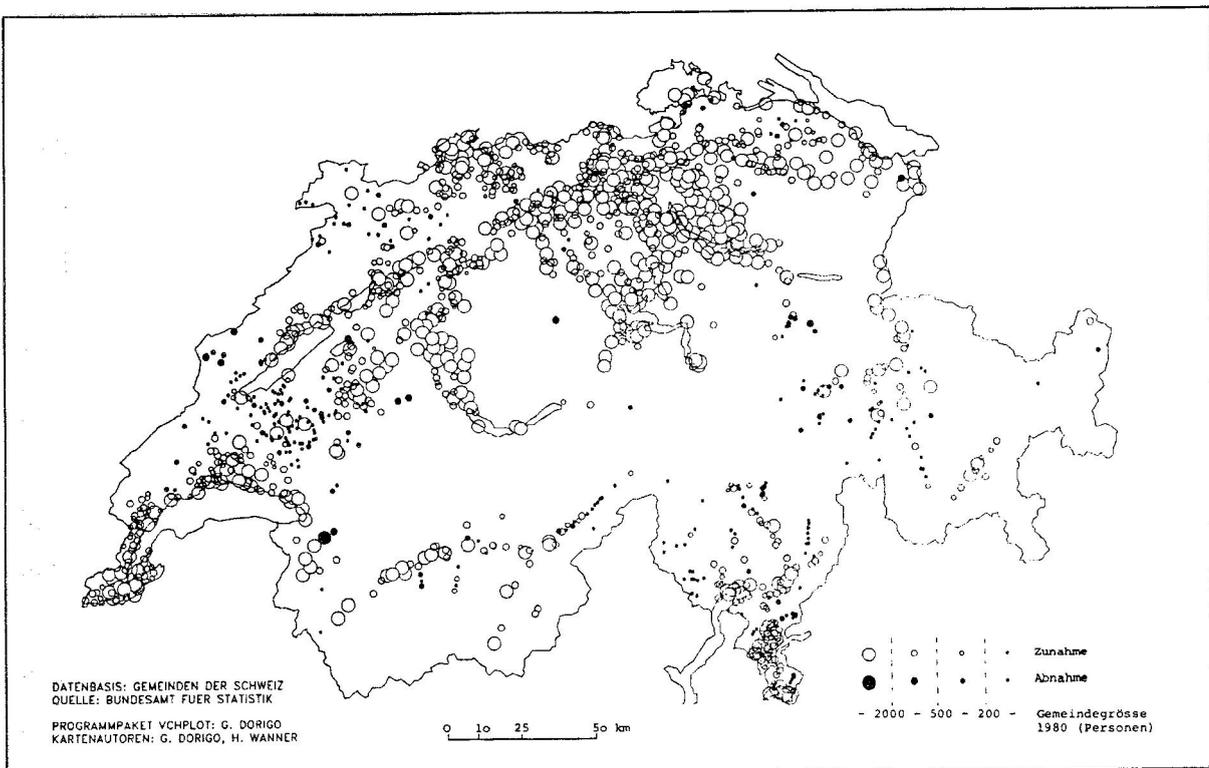


(Quelle: STAT. JAHRBUCH DER SCHWEIZ 1985:16)

Diese Bevölkerungskonzentration kommt in Abbildung 2b noch deutlicher zum Ausdruck. Die gesamte Bevölkerungszunahme der Schweiz von 2,4 Millionen (1850) auf 6,4 Millionen (1980) konzentriert sich weitgehend in Gemeinden mit über 5000 Einwohnern. Dagegen wohnen noch fast gleichviele Menschen in Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern, was einer relativen Abnahme von 68% auf 21% der Gesamtbevölkerung entspricht. Wohnten 1850 noch 0,5% der Schweizer in Gemeinden mit weniger als 100 Einwohnern, so waren es 1980 noch 0,2% (diese Kategorie war in Abb. 2b nicht mehr darstellbar).

Dass selbst extreme Bevölkerungsveränderungen mit mehr als 30% Zu- oder Abnahme allein im Zeitraum 1950 bis 1980 sehr häufig sind, geht aus der Abbildung 3 deutlich hervor.

Abb. 3: BEVOELKERUNGSZU- UND -ABNAHME VON UEBER 30% IN SCHWEIZERISCHEN GEMEINDEN IM ZEITRAUM 1950 BIS 1980



(aus: DORIGO/WANNER 1983: Karte 17)

Obschon ein Bevölkerungsverlust von über 30% innerhalb von nur drei Jahrzehnten insbesondere bei kleinen Gemeinden zur Existenzfrage wird, wurden in diesem Zeitraum nur 55 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern aufgelöst. Tabelle 2 gibt einen Ueberblick über die aufgelösten Gemeinden von 1860 bis 1980.

Mit Ausnahme der Zeit des 2. Weltkrieges und des anschliessenden Jahrzehnts, in der fast keine Gemeinden aufgelöst wurden, und dem Zeitraum 1970-1980, in dem 43 Gemeinden aufgehoben wurden - 26 davon allerdings allein in den Kantonen Freiburg und Thurgau -, verlief die Entwicklung gesamthaft regelmässig.

Tab. 2: IM ZEITRAUM 1860 BIS 1980 AUFGELOESTE SCHWEIZER GEMEINDEN
NACH GROSSENKLASSEN

	bis 99	100- 499	500- 1999	2000- 4999	5000- 9999	über 10000	Total
1860-1870	6	8	1	-	-	-	15
1871-1880	10	8	-	-	-	-	18
1881-1890	7	4	1	-	-	-	12
1891-1900	1	10	2	6	2	2	23
1901-1910	1	8	3	-	-	-	12
1911-1920	4	7	6	3	1	2	23
1921-1930	4	2	2	3	2	4	17
1931-1940	-	2	3	3	3	1	12
1941-1950	1	2	3	-	-	-	6
1951-1960	2	2	2	-	-	-	6
1961-1970	8	7	6	2	-	-	23
1971-1980	20	18	4	1	-	-	45
1860-1980	64	78	33	18	8	9	210

(Quelle: STAT.QUELLENWERK DER SCHWEIZ, Heft 701)

Allerdings gab es Phasen, in denen vorwiegend Kleinstgemeinden aufgelöst wurden (1861-1880, 1961-1980), und andere Abschnitte, in denen, vorwiegend durch Eingemeindung in die Städte, grössere Gemeinden ihre Selbständigkeit verloren (1891-1900, 1911-1930).

In Tabelle 3 sind noch die Gesamtzahl und die Zahl der aufgelösten Gemeinden in den einzelnen Kantonen dargestellt. 79% aller Gemeindeauflösungen entfallen auf die sieben Kantone Zürich, Bern, Thurgau, Aargau, Graubünden, Tessin und Freiburg. Dagegen hatten sechs Kantone überhaupt keine Abgänge. Von den 210 aufgelösten Gemeinden wurden rund ein Drittel in Zentrumsstädte eingegliedert, wobei dies einzig bei der Stadt Zürich mit 19 Eingemeindungen systematisch geschah. Selbst die Stadt Genf wurde nur durch drei Vorortsgemeinden, Bern sogar nur durch eine erweitert. Bei den ausserhalb von Agglomerationszonen gelegenen Gemeinden handelte es sich meistens um Kleinstgemeinden.

Aus der Tabelle ist zudem ersichtlich, dass die Anzahl Gemein-

den pro Kanton zwischen drei (Kt. Basel-Stadt) und 410 (Kt. Bern) ausserordentlich unterschiedlich ist.

Tab. 3: DIE ANZAHL GEMEINDEN 1980 UND DIE AUFGELOESTEN GEMEINDEN NACH KANTONEN IM ZEITRAUM 1860 BIS 1980

Kanton	Anzahl Gemeinden Ende 1980	Aufgelöste Gemeinden 1860 bis 1980			
		Total	In Zentrum- städte eingegliedert	In Agglomerations- gemeinden eingegliedert	Ausserhalb von Agglome- rationszonen
Zürich	171	28	24	2	2
Bern	410	27	8	-	19
Jura	82	-	-	-	-
Thurgau	181	33	7	-	26
Aargau	231	19	3	-	16
Graubünden	215	22	-	-	22
Tessin	247	19	4	4	11
Neuenburg	62	12	2	2	8
Wallis	163	11	6	-	5
Freiburg	266	18	-	1	17
Schaffhausen	34	2	2	-	-
Waadt	385	3	1	-	2
Genf	45	3	3	-	-
St. Gallen	90	3	2	-	1
Appenzell IR	6	2	2	-	-
Luzern	107	2	-	-	2
Solothurn	130	2	-	-	2
Basel-Stadt	3	1	1	-	-
Basel-Landschaft	73	2	-	-	2
Uri	20	1	-	-	1
Schwyz	30	-	-	-	-
Obwalden	7	-	-	-	-
Nidwalden	11	-	-	-	-
Glarus	29	-	-	-	-
Zug	11	-	-	-	-
Appenzell AR	20	-	-	-	-
Schweiz	3029	210	65 Gemeinden in 23 Städte eingegliedert	9 Gemeinden in 6 Agglomerationen eingegliedert	136 Gemeinden ausserhalb von Agglomerationen aufgelöst

(nach MEYLAN/GOTTRAUX/DAHINDEN 1972: 79,
ergänzt bis 1980)

Zusammenfassend hat sich der Gemeindebestand in der Schweiz sehr wenig verändert, obschon die Auflösung heute in den meisten Gemeindegesezen der Kantone vorgesehen ist und zum Teil ausdrücklich gefördert wird, wie beispielsweise im Kanton Freiburg (Art. 133²: Der Staat fördert den Zusammenschluss von Gemeinden) oder im Kanton Graubünden (Art. 93: Der Kanton fördert die Eingemein-

dung). Allerdings braucht es in fast allen Kantonen die zustimmende Mehrheit bei einer Volksabstimmung in allen betroffenen Gemeinden. Sehr viel häufiger schliessen sich heute Gemeinden zur Bewältigung einzelner Aufgaben freiwillig zu öffentlich-rechtlichen Zweck- oder Gemeindeverbänden zusammen, die nach Bedarf erweitert, reduziert oder auch wieder aufgelöst werden können.

Zudem besteht aber auch heute die Möglichkeit, dass durch Teilung oder Abtrennung neue selbständige Gemeinden entstehen, was allerdings zwischen 1970 und 1980 nur einmal geschah (STAT. QUELLENWERK DER SCHWEIZ, Heft 701).

3. Die rechtlichen Grundlagen und die Aufgaben der Gemeinden

Die politischen Institutionen der Schweiz sind grundsätzlich dreistufig aufgebaut mit dem Bund als oberste, den Kantonen oder Staaten als mittlere und den Gemeinden als unterste Stufe. In 19 der 26 Kantone gibt es zwar zwischen der Kantons- und der Gemeindeebene noch Bezirke, die aber fast ausschliesslich verwaltungstechnische Funktionen haben.

Nach dem föderalistischen Aufbau des schweizerischen Bundesstaates beschränkt sich die Bundesverfassung grundsätzlich auf die Regelung des Verhältnisses zwischen dem Bund und den Kantonen. Alle staatlichen Aufgaben fallen demnach in die Kompetenz der Kantone, wenn sie nicht ausdrücklich dem Bund zuerkannt sind. Nur die kantonalen Verfassungen und Gesetze regeln die Aufgabenteilung zwischen den Kantonen und den Gemeinden als unterste Stufe im schweizerischen Staatsaufbau.

Durch die direkt raumwirksame Gesetzgebung sind in den letzten Jahrzehnten auch auf Bundesebene Instrumente geschaffen worden, die direkte Auswirkungen auf die Gemeinden bringen, auch wenn sie nur über die Kantone eingesetzt werden müssen, so vor allem im Bereich der Raumplanung, der Landwirtschaft und der Berggebietsförderung.

Die sehr unterschiedliche Kantons- und Gemeindestruktur musste nun zu verschiedenen Regelungen der Gemeindekompetenzen führen. Die Gemeindeaufgaben sind zudem sehr unterschiedlich ausführlich geregelt. So steht im Gemeindegesetz des Kantons Bern sehr generell: "Gemeindeaufgaben können alle dem Gemeindewohl dienenden Angelegenheiten sein, die nicht in den ausschliesslichen Aufgabenbereich des Bundes oder des Kantons fallen" (Gemeindegesetz vom 20. Mai 1973, Art.3). Dagegen sind im Gemeindegesetz des Kantons Graubünden die Aufgaben einzeln aufgeführt.

Im allgemeinen ergeben sich aber für die meisten ländlichen Gemeinden der Schweiz die in Tabelle 4 aufgeführten eigenen und teilweise übertragenen Aufgaben.

Tab. 4: DIE WICHTIGSTEN AUFGABEN DER LAENDLICHEN GEMEINDEN DER SCHWEIZ

Eigene Organisation (Einrichtung der Behörden, Gemeindeverwaltung, Gemeindepersonal).

Verwaltung des Gemeindevermögens.

Kommunales öffentliches Finanzwesen (Steuerwesen und Finanzgebaren).

Verleihung des Gemeindebürgerrechts.

Schulwesen (Primar- und Sekundarunterricht).

Fürsorgewesen (Armenpflege).

Tätigkeit der Ortspolizei (wobei der Begriff "Polizei" hier im weiteren Sinne zu verstehen ist).

Orstplanung.

Öffentliche Arbeiten (namentlich Strassen- und Wegbau).

Technische Einrichtungen (Wasserversorgung, Gewässerklärung, Kehrichtbeseitigung) und industrielle Betriebe (Energieversorgung).

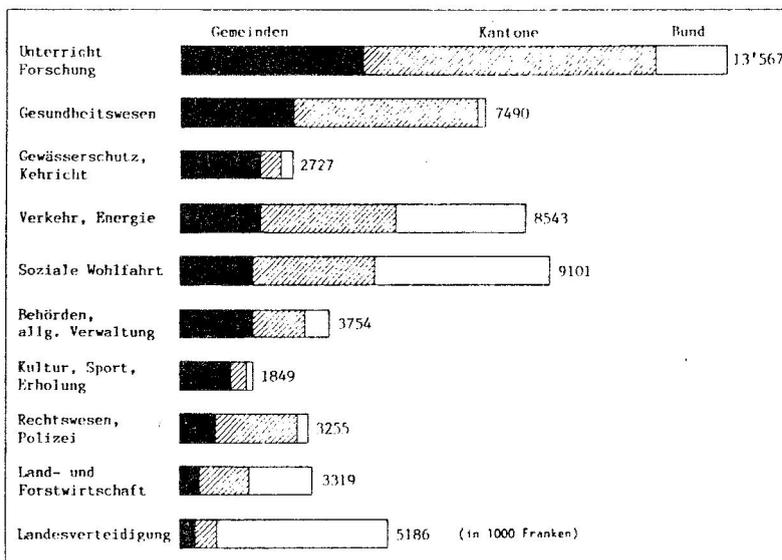
Kulturelle und sportliche Veranstaltungen.

(nach MEYLAN/GOTTRAUX/DAHINDEN 1972:27)

Um die Bedeutung der wichtigsten Aufgaben einerseits auf Gemeindeebene, andererseits aber auch im Rahmen der drei Ebenen Ge-

meinde - Kanton - Bund aufzuzeigen, sind in Abbildung 4 die Ausgaben in der Reihenfolge ihrer Bedeutung für die Gemeinden dargestellt. Dabei sind allerdings die städtischen Gemeinden mit einbezogen, da deren Ausgaben nicht gesondert ausgewiesen sind.

Abb. 4: DIE WICHTIGSTEN AUSGABENGRUPPEN DER GEMEINDEN, DER KANTONE UND DES BUNDES IM JAHRE 1983



(Quelle: STAT. JAHRBUCH DER SCHWEIZ 1985:416)

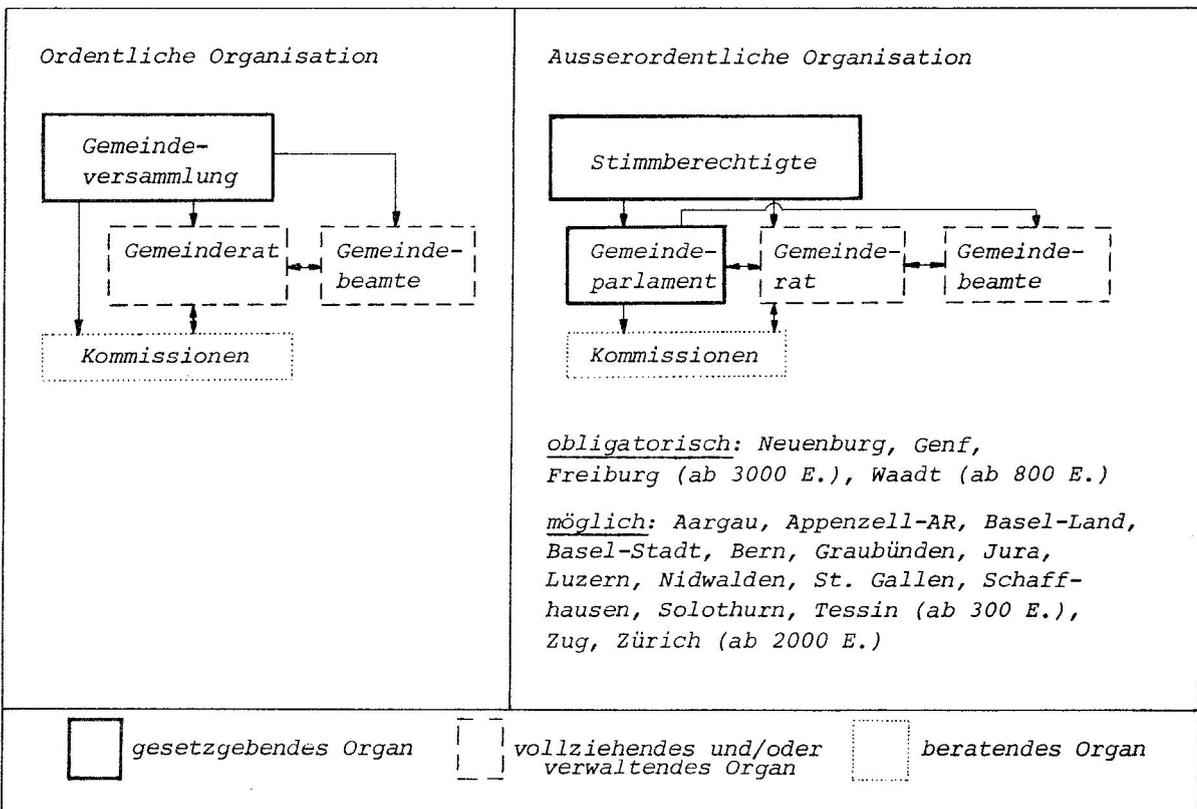
Unterricht und Forschung sind mit rund 20% nicht nur der grösste Ausgabenbereich der gesamten öffentlichen Hand, sondern mit 4,6 Mrd. Franken auch die teuerste Ausgabe der Gemeinden (23% der gesamten Gemeindeausgaben). Während die Gemeinden mit 1,7 Mrd. Franken den Hauptanteil im Bereich Gewässerschutz-Kehrichtent-sorgung tragen, macht der ungefähr gleich grosse Betrag bei Verkehr-Energie und bei der sozialen Wohlfahrt nur einen Bruchteil der Gesamtausgaben aus.

Zusammenfassend kann damit gezeigt werden, dass es fast keine Aufgaben gibt, die nicht von allen drei Ebenen der politischen Institutionen mitgetragen werden, dass aber der Anteil und damit die Bedeutung der Gemeinden doch sehr unterschiedlich ist.

4. Gemeindeorganisation, kommunale Selbständigkeit und direkt-demokratische Rechte

In allen Gemeinden der Schweiz ist die Gesamtheit der Stimmberechtigten das oberste Organ. Mit Ausnahme der Kantone Genf und Neuenburg, die nur die Ausserordentliche Organisation kennen (s. Abb. 5), werden die Sachentscheide, teilweise auch die Wahlen, in den meisten ländlichen Gemeinden an Gemeindeversammlungen diskutiert und entschieden. Solche finden in den meisten Kantonen mindestens zweimal pro Jahr statt. In einzelnen Kantonen ist die Teilnahme an den Gemeindeversammlungen obligatorisch, so beispielsweise im Kanton St. Gallen bis zum 60. Altersjahr und im Kanton Schaffhausen bis zum 65. Altersjahr.

Abb. 5: DIE WICHTIGSTEN GEMEINDEORGANE IN DER SCHWEIZ



Die Gemeindeversammlungen sind unabhängig der Teilnehmerzahl beschlussfähig, normalerweise gilt das offene Handmehr. In verschiedenen Kantonen ist es zudem möglich, im Rahmen der Gemeindeversammlung geheime Abstimmungen zu verlangen.

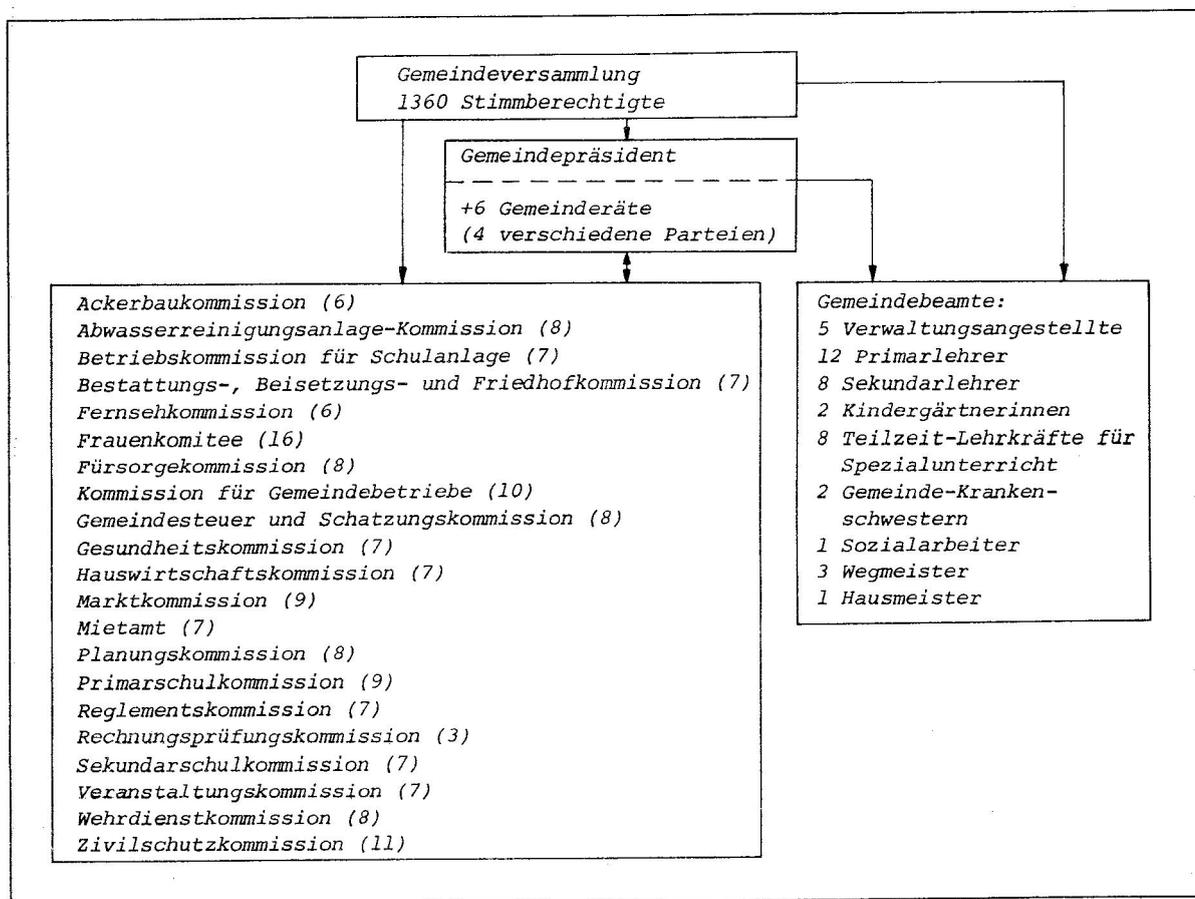
Das ausführende und verwaltende Organ ist in den meisten Kantonen der Gemeinderat. Dieser umfasst mindestens drei und nur selten über elf Mitglieder, die in fast allen ländlichen Gemeinden nebenamtlich tätig sind. Dem Gemeinderat stehen einerseits Fachkommissionen, die aus stimmberechtigten Gemeindebürgern zusammengesetzt sind, als beratende oder antragstellende Organe zur Verfügung, andererseits die Beamten der Gemeindeverwaltung und, je nach Kanton, auch die Lehrkräfte der Primar- und Sekundarschulen.

Bei der Ausserordentlichen Gemeindeorganisation sind eine Reihe von Sachgeschäften an ein Gemeindeparlament, das an der Urne gewählt wird, abgetreten. Die wichtigsten Sachgeschäfte müssen aber trotzdem den Stimmberechtigten zur Urnenabstimmung vorgelegt werden, so zum Beispiel die Annahme und Abänderung der Gemeindeverfassung und der baurechtlichen Grundordnung, die Annahme des Haushaltsplanes und die Festsetzung des ordentlichen Steueransatzes, sowie die Veränderung des Gemeindebestandes. Im Gegensatz zur deutschsprachigen Schweiz, wo nur selten Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern über ein Gemeindeparlament verfügen - in sieben Kantonen ist es gar nicht vorgesehen - , sind diese in den Kantonen Genf und Neuenburg für alle Gemeinden, im Kanton Waadt für solche mit mehr als 800 Einwohnern und im Kanton Freiburg mit mehr als 3000 Einwohnern obligatorisch. Im Kanton Tessin ist ein Gemeindeparlament bei mehr als 300 Einwohnern möglich, was selbst in vielen Kleingemeinden ausgenützt wird.

In Abbildung 6 sind noch die Organe der rund 2000 Einwohner zählenden Gemeinde Meikirch, zehn Kilometer nördlich der Stadt

Bern gelegen, dargestellt, um an einem konkreten Beispiel die verschiedenen Kommissionen und die Gemeindeverwaltung aufzuzeigen.

Abb. 6: DIE PERSONELLE STRUKTUR DER ORGANE IN DER GEMEINDE MEIKIRCH 1985



(Quelle: Behördenverzeichnis Meikirch 1985)

In dieser Gemeinde sind, wie bereits in vielen bernischen Gemeinden, bereits die 18jährigen stimm- und wahlberechtigt. Auf Kantons- und Bundesebene erst ab 20 Jahren. Die sieben Gemeinderäte werden für vier Jahre an der Urne gewählt, einer davon zusätzlich als Gemeindepräsident. Zur Zeit hat dieses Amt ein hauptberuflicher Landwirt inne. In den 21ständigen Kommissionen arbeiten insgesamt 135 verschiedene Gemeindebürger mit, so dass genau

10% der Stimmberechtigten in mindestens einer Kommission mitarbeiten. Hauptberuflich arbeiten 34 Personen in der Gemeindeverwaltung und in den Gemeindeschulen, zudem noch acht Teilzeit-Lehrkräfte. Die Lehrkräfte unterstehen fachlich der kantonalen Gesetzgebung, sie werden aber von den entsprechenden Kommissionen vorgeschlagen und vom Gemeinderat gewählt.

Wo liegt und wie weit geht nun aber die Autonomie im allgemeinen, die ein wesentlicher Bestandteil des Begriffs der Schweizer Gemeinde ist? Vorab bedeutet die Gemeindeautonomie Selbständigkeit in der Rechtssetzung und in der Rechtsanwendung. Diese werden zwar je nach Gegenstand durch die kantonalen Verfassungen und Gesetze eingeschränkt, die Gemeindeautonomie umfasst aber nach GLAUS (1984:47) grundsätzlich bezüglich aller Funktionen ein gewisses Mass an Unabhängigkeit der Gemeinde im Verhältnis zu den ranghöheren Rechtsordnungen.

Neben der Verfassungsautonomie, die in der Regel zu einer Gemeindeordnung, einem Organisation- und Verwaltungsreglement oder ähnlichem führt, sind insbesondere die Personalautonomie, das Recht zur Erteilung des Bürgerrechts und die Finanzautonomie zu nennen.

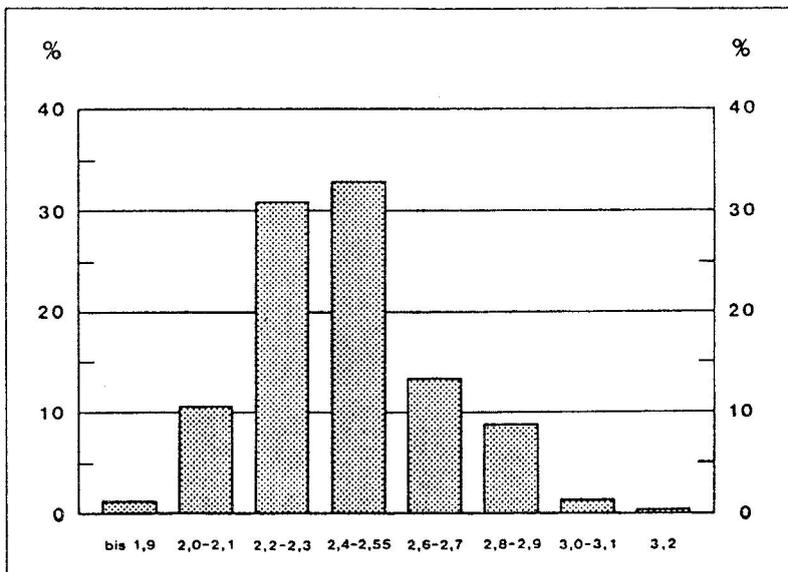
Die Personalautonomie berechtigt die Gemeinde, ihre Organe, d.h. den Gemeinderat, die Kommissionsmitglieder und die Verwaltungsangestellten selber zu bestellen.

Mit der Finanzautonomie wird überhaupt erst die Voraussetzung für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben geschaffen. "Sie umfasst nebst der freien Vermögensverwaltung grundsätzlich die Befugnis, sowohl über die Aufgaben als auch über die Art und Höhe der Einnahmen selbständig zu bestimmen, wozu insbesondere Steuerhoheitsbefugnisse gehören. Die Finanzautonomie erscheint so als der wesentlichste Teilaspekt der Gemeindeautonomie. Ohne sie entbehrt die Befugnis der Gemeinden zur selbständigen Regelung ihrer Angelegenheiten jeder realen Bedeutung, d.h. ohne

Autonomie im finanziellen Bereich kann die freie Gemeinde nicht existieren" (GLAUS 1984:54).

Dass die Kompetenz zur Festsetzung der Steuern auch wirklich genutzt wird, ist in Abbildung 7 mit den Steuersätzen im Kanton Bern dargestellt.

Abb. 7: BESCHLOSSENE STEUERANLAGEN DER GEMEINDEN DES KANTONS BERN FÜR DAS JAHR 1985 (GEWICHTUNG MIT WOHNBEVÖLKERUNG)



(Quelle: BEITRÄGE ZUR STATISTIK DES KANTONS BERN 1985)

Die Steueranlage ist ein Faktor, der von der einzelnen Gemeinde jährlich festgelegt werden kann und mit dem der kantonale berechnete Steuerbetrag multipliziert wird. Im vergangenen Jahr lag die höchste Steueranlage mit 3,2 um 68% über derjenigen der günstigsten Gemeinde. Rund 95% der bernischen Bevölkerung hatten Gemeindesteuern im Bereich von 2,0 bis 2,9 zu bezahlen. In den letzten Jahren hatte allerdings eine Angleichung stattgefunden; noch 1970 lag die tiefste Steueranlage bei 1,4 und die höchste bei 3,6 (+ 157%).

Zum Schluss dieses Kapitels wollen wir noch auf die direkt-demokratischen Formen auf Gemeindeebene eintreten. Es geht dabei besonders um das Diskussions- und Antragsrecht, sowie um das Initiativ- und Referendumsrecht.

Für die historische Entwicklung und die theoretische Begründung verweise ich auf SCHAFFHAUSER 1978.

Für alle Gemeinden mit Gemeindeversammlungen - wie wir gesehen haben die überwiegende Mehrheit in der Schweiz - findet das Diskussions- und Antragsrecht weitgehend im Rahmen dieser Gemeindeversammlungen statt. Dabei kann über traktandierte Geschäfte abschliessend beschlossen werden, beispielsweise über Steuererhöhungen oder Steuersenkungen anlässlich der Finanzhaushaltsversammlung. Diese Anträge können von Einzelpersonen gestellt werden und werden in der Regel mündlich vorgetragen.

Mit dem Vorschlags- oder Initiativrecht kann eine kantons- oder gemeindeweise festgelegte qualifizierte Minderheit der Stimmberechtigten - in der Regel mindestens 10% - per Unterschrift verlangen, dass anlässlich einer Gemeindeversammlung oder einer Urnenabstimmung über einen bestimmten Gegenstand, der im Kompetenzbereich der Gemeinde liegen muss, entschieden werden soll. Der Vorschlag kann die Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes, beispielsweise eines neuen Gemeinde-reglementes, umfassen.

Für alle Gemeinden mit Gemeindeparlament gilt zumindest das fakultative Referendum, d.h. dass eine bestimmte Anzahl der Stimmberechtigten mit Unterschrift eine Urnenabstimmung über einen Gegenstand verlangen kann, der im Gemeindeparlament beschlossen wurde.

5. Gemeindeautonomie zwischen Theorie und Praxis

Obschon die Gemeindeautonomie in fast allen Kantonen ausdrücklich festgehalten ist, meist etwa in der Form: "Die Gemeinden ordnen ihre Angelegenheiten im Rahmen von Verfassung und Gesetz selbständig" (Gemeindegesezt vom 28. Mai 1970 des Kantons Basel-Landschaft, Art. 2), schrieb der Gemeindepräsident von Orvin (Kt. Bern) erst kürzlich einen Aufsatz unter dem Titel: "L'autonomie communale où va-t-elle?" Er stellte fest, dass in seiner Gemeinde kaum mehr Entscheidungsfreiheit bestehe, die er aber für sich und seine Mitbürger nötig habe, um wieder Interesse zu finden und Verantwortung zu übernehmen. "L'homme ne souhaite-t-il pas pour lui comme pour sa commune un peu d'espace pour l'improvisation, un champ de liberté, même s'il peut être source à un peu de désordre?" (MAURER 1986: 23). Ein wenig Unordnung möchte es tatsächlich vielerorts ertragen. Die von MAURER erwähnten 50'000 Seiten Bundesgesetze und -verfügungen und die 6'000 Seiten kantonale Erlasse wollen aber nur verhindern, dass die Unordnung nicht zu gross wird!

Tatsächlich ist der Entscheidungsspielraum auch der schweizerischen Gemeinden und damit ihre Autonomie in den letzten Jahrzehnten immer kleiner geworden, aber nur selten zugunsten der Kantone und des Bundes. Denn durch die zunehmende Komplexität der Probleme, insbesondere durch die Verknappung des Bodens und die räumliche Ueberlagerung von Umweltgefährdungen, sind auch die Entscheidungsspielräume der Kantone und des Bundes kleiner geworden.

Abschliessend bleibt mir noch die angenehme Pflicht zu danken: vorab Herrn Prof. Gerhard Henkel und der Universität-Gesamthochschule-Essen für die Einladung zum "Dorfsymposium Bleiwäsche 5", weiter Frau Heidi Lucy und Herrn Daniel Arn von der bernischen Gemeindedirektion und Herrn Heinz Marti, Gemeindeschreiber Meikirch. Den Mitarbeitern des Geographischen Instituts Amaryllis Jeker, Andreas Brodbeck und Rolf Suhner danke ich für die Durchsicht und Reinschrift des Manuskripts.

Quellen und LiteraturQuellen

- Schweiz: - Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
- Aargau: - Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindengesetz) vom 19. Dezember 1978
- Appenzell-Ausserrrhoden: - Verfassung für den Kanton Appenzell Ausserrhoden vom 26. April 1908
- Verordnung betreffend die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 21. November 1924
- Basel-Landschaft: - Gemeindegesetz vom 28. Mai 1970
- Basel-Stadt: - Gemeindegesetz vom 17. Oktober 1984
- Bern: - Gemeindegesetz vom 20. Mai 1973
- Freiburg: - Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden
- Genf: - Loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984
- Glarus: - Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Mai 1956
- Graubünden: - Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 28. April 1974
- Jura: - Loi sur les communes du 9 novembre 1978
- Luzern: - Gemeindegesetz vom 9. Oktober 1962
- Neuenburg: - Loi sur les communes du 21 décembre 1964
- Nidwalden: - Gesetz über Organisation und Verwaltung der Gemeinden (Gemeindengesetz) vom 28. April 1974
- Obwalden: - Verfassung des Kantons Unterwalden ob dem Wald vom 19. Mai 1968
- St. Gallen: - Gemeindegesetz vom 23. August 1979
- Schaffhausen: - Gesetz über das Gemeindewesen für den Kanton Schaffhausen (Gemeindengesetz) vom 9. Juli 1892
- Schwyz: - Gesetz über Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 29. Oktober 1969
- Solothurn: - Gemeindegesetz vom 27. März 1949

- Tessin: - Legge organica comunale del 1^o marzo 1950
- Thurgau: - Gesetz über die Organisation der Gemeinden vom 4. April 1944
- Uri: - Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984
- Waadt: - Loi du 28 février 1956 sur les communes
- Wallis: - Gesetz vom 13. November 1980 über die Gemeindeordnung
- Zürich: - Gesetz über das Gemeindewesen (Gemeindegesezt) vom 6. Juni 1926
- Zug: - Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt) vom 4. September 1980
- Meikirch (Kt. Bern): - Organisations- und Verwaltungsreglement vom 15. November 1974
- Wahlreglement vom 12. Dezember 1983
- Behördenverzeichnis 1985

Literatur

- BEITRAEGE ZUR STATISTIK DES KANTONS BERN, Finanzstatistik (Reihe B), Heft 26. Bern, 1985.
- DORIGO, G./WANNER, H.: Karten zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1950-1980. (Geo-Processing Reihe/ Geoprocessing Series, Vol. 1). Zürich, 1983.
- GLAUS, P.: Konzeption der Gemeindeautonomie mit besonderer Darstellung der Autonomie der sanktgallischen Gemeinde. (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht.) Zürich, 1984.
- JANS, A.: Die Zuweisung der Budgetkompetenzen in Bund, Kantonen und Gemeinden. In: Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Bd. 85, Jg. 1984, S. 479-502.
- MAURER, J.-U.: L'autonomie communale où va-t-elle? In: Information Raumplanung/ Aménagement du territoire, 1. Jg., Heft 2, 1986, S.23.
- MEYLAN, J./GOTTRAUX, M./DAHINDEN, P.: Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie. o.O., 1972.
- SCHAFFHAUSER, R.: Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation. (St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht, Bd. 6). St.Gallen, 1978.
- STATISTISCHES JAHRBUCH DER SCHWEIZ 1985. Hrsg. vom Bundesamt für Statistik. Basel 1985.
- STATISTISCHE QUELLENWERKE DER SCHWEIZ/HEFT 535: Eidg.Volkszählung 1970, Bd.2a: Gemeinden, Erwerb. Bern 1974.
- STATISTISCHE QUELLENWERKE DER SCHWEIZ/HEFT 701:Eidg.Volkszählung 1980, Bd.1: Wohnbevölkerung der Gemeinden 1900-1980. Bern, 1981.