Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 9 (1952)

Heft: 4

Artikel: Gemeindeautonomie und Landgemeinde

Autor: Freiburghaus, Erwin

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783458

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: 11.08.2025

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

Erwin Freiburghaus

Gemeindeautonomie und Landgemeinde

«Ein Zerfall der Landgemeinde würde zweifellos die innere Existenz der Schweiz gefährden.» Prof. Dr. *Emil Egli.*

In fieberhafter Eile rollt die geschichtliche Entwicklung. Bedeutende Konferenzen lösen einander ab. Hohe Staatsmänner fliegen von Hauptstadt zu Hauptstadt, unterschreiben Verträge und versuchen, der Welt den Frieden zu erhalten.

Inmitten dieser fast unheimlich anmutenden weltpolitischen Betriebsamkeit, verbunden mit einer riesenhaften militärischen Aufrüstung, steht unser kleines neutrales Land einer Insel gleich im wogenden Meere. Wir wollen und können der Entwicklung des grossen Zeitgeschehens nicht in den Arm fallen, uns davor verschliessen. Die weltwirtschaftliche Verbundenheit ist lebensnotwendig, die Grenzen stehen den politischen, sozialen und kulturellen Ideen offen. Politiker und Wissenschafter unseres Landes sind sich des grossen Beharrungsvermögens in unserem Schweizervolke bewusst. Gerade extreme politische Lösungen verfallen der Ablehnung und Verachtung. Das Empfinden einer unbedingten Rechtskontinuität ist in unserem Volke aus alter Zeit tief verwurzelt, trotzdem im Laufe der Geschichte oft entgegengesetzte Strömungen vorübergehend die Oberhand erhielten.

Als in jüngster Vergangenheit in Europa ein Massensterben der Demokratien auftrat, wuchs gleichlaufend mit den Gefahren für unser Land der innere Widerstand. Und wenn neuerdings extreme Staatsformen sich anschicken, die Welt mit ihren Ideen zu erobern, so wird zweifellos auch in unserem freien Lande die Diskussion, die legale und illegale Tätigkeit neu aufflackern. Werden wir wiederum standhalten?

Die politische Bedeutung der Gemeindeautonomie

Das tiefe Geheimnis dieses immer neu auflebenden inneren Widerstandes, dieses unbändigen Freiheitswillens unseres demokratischen Volkes liegt ohne Zweifel im organischen Aufbau unseres Staates begründet.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist, wie schon ihr Name sagt, ein von unten nach oben aufgebauter Staat. Dem Volke wurde nicht von einer bürokratischen, zentralen Regierung eine demokratische Verfassung gegeben, die aus einem volksfremden Geiste geboren wurde, sondern sie ist aus einer jahrhundertelangen geschichtlichen Entwicklung aus dem Volke selbst herausgewachsen und in ihm bis zum heutigen Tage tief verwurzelt. Dies ist eine wesentliche Tatsache. Die autonomen Gemeinden bilden die Urzellen unserer Demokratie, aus denen heraus sich unser Staatswesen auf natürliche und gesunde Art immer wieder erneuert.

Die Vielgestaltigkeit unseres Landes zeigt sich allein schon in der Zahl der Gemeinden. Unvergesslich bleibt wohl jedem Schweizer die Höhenstrasse an der Landesausstellung von 1939 in Zürich. Wieviele Bürger blieben hier andachtsvoll stehen, suchten aus den 3101 farbigen Fähnchen mit den Gemeindewappen das ihre heraus. Es war ein erhebendes Erlebnis, «seine» Gemeinde hier im Verbande mit all den andern zu sehen. — «Meine» Gemeinde! — In diesem Wort liegt ein Stück Heimat, liegt der Ausdruck des Zuhauseseins. Ein glückhaftes Gefühl der Sicherheit und Geborgenheit strömt davon aus. Nur ein kleines Flecklein eng begrenzter Erde. Hier fand und findet der Mensch in einem kleinen Lebensraum gemeinsamen Lebensunterhalt.

«Ein Bild des Lebens im Rahmen der Natur», schreibt Dr. Emil Egli, «eine Handvoll kleiner, schwarzer Vierecke fällt auf: ein Dorf. Die Häuser sind locker gestreut, sie sind in einem grüngetupften Obstgarten eingebettet. Ich kenne die einzelnen Häuser und in vielen das innewohnende Schicksal ... Dorfgemeinschaft, Nährraum und Waldlandschaft naturgemäss geordnet: es ist das Bild meiner engsten Heimat. Es ist zugleich ein allgemeines Heimatbild.»

Prof. Dr. Max Huber informiert uns in einer Abhandlung «Wir halten durch» mit trefflichen Worten über den inneren Aufbau unseres Staates: «Die Freiheit in der Schweiz ist — mehr als in den meisten Staaten — dadurch gesichert, dass die Staatsmacht bei uns zwischen dem zusammenfassenden Gemeinwesen des Bundes und den besonderen Gemeinwesen der Kantone aufgeteilt ist und dass in den Kantonen selbst den Gemeinden eine sehr weitgehende Selbstverwaltung eingeräumt ist. Dieser Aufbau des schweizerischen Staates ist durch seine Geschichte bestimmt. Die Unabhängigkeitsbewegung, aus der seit dem Ende des 13. Jahrhunderts die Eidgenossenschaft hervorgegangen ist, war nicht von einzelnen und Parteien, sondern von Ländern und Städten, von Korporationen von Bauern und Bürgern getragen, die durch die Bünde sich zum grossen Staatsgebilde verbanden. Diese bündische, föderative Art des schweizerischen Staates ist durch die später erfolgte konfessionelle Spaltung und durch die Aufnahme welscher, französischer und italienischer Lande zu einer wesentlichen Voraussetzung des Zusammenhaltes unseres so mannigfaltig gegliederten Volkes geworden. Schweizerische Demokratie ist nicht nur das Recht einer Mehrheit von Stimmberechtigten, dem Lande seine Gesetze zu geben, sondern sie ist die Freiheit der so verschieden gearteten Volksteile, in ihren geschichtlich gegebenen Gemeinwesen ihr Eigenleben zu führen und auch in ihren Gemeinden Herr im eigenen Hause zu sein. Zwischen die Freiheit des Einzelnen und die Unabhängigkeit des Staates schiebt sich die Freiheit der Kantone als Träger unseres geschichtlich differenzierten Lebens hinein. Aber auch diese korporativen Freiheiten müssen wie jede andere Freiheit ihre Grenzen finden an den Lebensnotwendigkeiten der Gesamtheit. Auch die Kantone können ihre Freiheit nur behaupten, wenn der

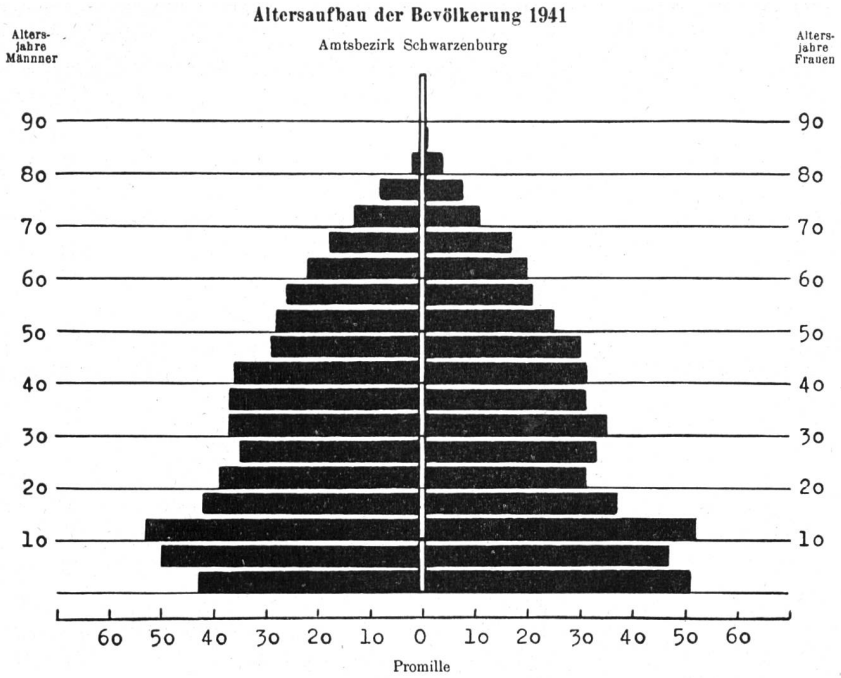


Abb 1.
Die Alterspyramide für den Bezirk Schwarzenburg zeigt deutlich die Abwanderung der jungen Leute zwischen 15 und 35 Jahren nach wirtschaftlich begünstigteren Gebieten.

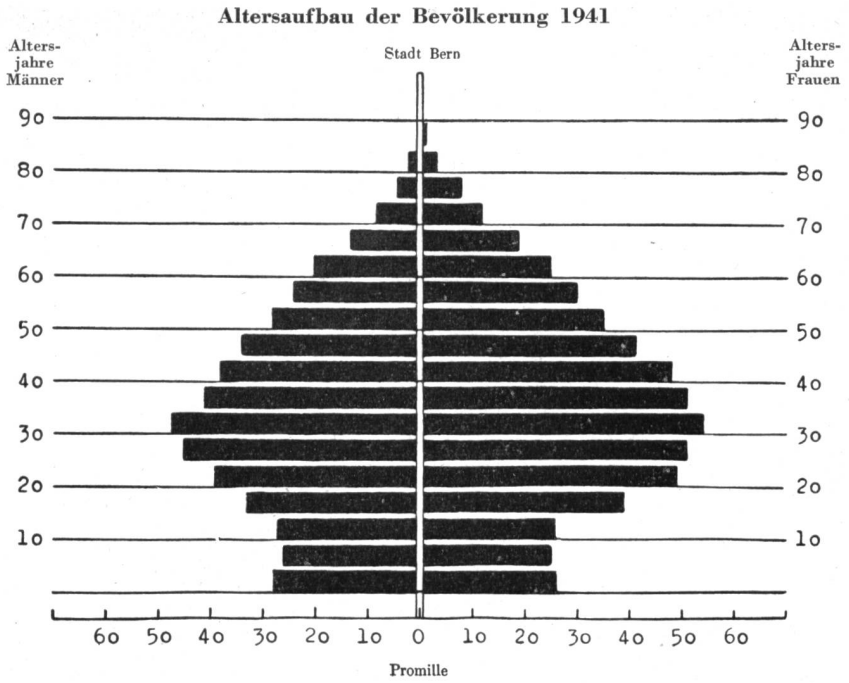
Bund einheitlich und stark genug ist, die Unabhängigkeit des Landes zu schützen und die Grundlagen der Wohlfahrt unseres Volkes zu wahren und zu entwickeln.»

Ziehen wir Vergleiche mit andern Staaten, so ermessen wir, welche grosse politische Bedeutung insbesondere der Landgemeinde zukommt. Nehmen wir das Beispiel Frankreich. Zwischen der schweizerischen und der französischen Demokratie bestanden von jeher sehr grosse Unterschiede. Wir zitieren einige Sätze des Historikers Dr. Arnold Jaggi: «Die französische (Demokratie) war einmal viel jünger. Sie entstammte dem Jahre 1789, die unserige datiert von 1291. Sie war auch völlig anders. Es fehlte ihr im Vergleich zu uns der demokratische Unterbau der Selbstverwaltung. Es gab in der Gemeinde z. B. kein Referendum, und der Maire ist gar nicht zu vergleichen mit einem schweizerischen Gemeindepräsidenten. Er besass und besitzt eine sehr grosse Macht. So ernannte er unter anderem die städtischen Beamten von sich aus. Kurz, die Demokratie setzte in Frankreich nicht im Kleinen und im Alltag an. Es lebte und lebt da viel Absolutismus, viel Zentralismus und viel Diktatur nach, und so kann dieses Land allenfalls ohne grosse Erschütterungen zu Staatsformen zurückkehren, die in ihm latent noch vorhanden sind.» Diese Zeilen wurden im Jahre 1941 nach dem Zusammenbruch des stolzen Landes geschrieben.

Vor nicht langer Zeit berichtete ein Korrespondent aus Stockholm einer bernischen Tageszeitung: «Kleine Dörfer sind zu nichts gut und müssen so bald als möglich aus dem Landschaftsbild der Sowjetunion verschwinden», soll der Minister für landwirtschaftliche Vorratshaltung und Bereitstellung, Ponomarenko, dessen Dienststelle die höchste landwirtschaftliche Instanz in der Sowjetunion ist, erklärt haben. Nach der Ansicht dieses hohen russischen Beamten stören die kleinen Dörfer den Betrieb der umgebildeten Kolchosen. Das Bild eines Dorfes sei im Sowjetstaat der Zukunft praktisch undenkbar. Anstelle der Dörfer eines Bezirkes soll eine einzige, zentral gelegene «Agrostadt» entstehen. Hier wird augenfällig, von oben diktiert, das Landschaftsbild verändert. Der Zentralismus wird soweit getrieben, dass ganze historisch gewachsene Dörfer einfach zu verschwinden haben. Man will die Gemeinden, die Urzellen des Staates vernichten, um dem Volke seine letzten Freiheiten zu nehmen, damit eine noch grössere Macht und Kontrolle über den einzelnen Menschen ausgeübt werden kann. Die Gemeindefreiheit, die wahre Demokratie stirbt, der bürokratische Zentralstaat wird leben. — Wie lange? —

In ungezählten Beispielen lehrt uns die Geschichte, wohin ein solches Staatsschiff treibt. Früher oder später wird es an den hohen, zackigen Felsen der Freiheit zerschellen. Wie sagt doch Prof. Dr. Werner Kägi: «Der Großstaat ist wohl fähig, den kleinen Nachbarn zu vernichten. Stirbt aber der Kleinstaat in ihm selbst, stirbt in ihm die Familie und die Gemeinde, dann ist im Gewebe seines eigenen Leibes eine Krankheit ausgebrochen, die noch immer tödlichen Ausgang nahm.» Und in seinem wertvollen Buche «Die Gemeindefreiheit als Rettung Europas» schreibt Dr. Adolf Gasser: «Es gibt nämlich ein Merkmal, das es ermöglicht, die gesunden und die brüchigen Demokratien jederzeit

Abb. 2.
Die Stadt Bern profitiert vom Zufluss junger Leute aus den landwirtschaftlichen Abwanderungsgebieten, wobei in der Alterspyramide besonders in diesen Altersklassen vor allem das weibliche Element dominiert.



klar zu unterscheiden. Und zwar handelt es sich bei diesem untrüglichen Merkmal um die Gestaltung der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung.» Und weiter heisst es: «Die Demokratie besitzt nur dort im grossen Raume gesunde Entfaltungsmöglichkeiten, wo sie im kleinen Raume täglich praktisch ausgeübt und verwirklicht wird... Von da ab (dem Absolutismus) ist der Verwaltungszentralismus für die meisten Staaten des europäischen Festlandes eine massgebende Schicksalsmacht geblieben. Bis heute war es dort immer eine von oben her eingesetzte Beamtenschaft, eine ortsfremde mit umfassender Befehlsgewalt ausgerüstete Bürokratie, die in entscheidender Weise über die regionalen und lokalen Verwaltungsgeschäfte bestimmte...

Staatsbildungen, die von unten nach oben wuchsen und die Idee der Selbstverwaltung repräsentieren, sind regelmässig Gemeinwesen ganz besonderer Art; denn sie werden in erster Linie durch geistig-sittliche Kräfte zusammengehalten und nur nebenbei durch machtpolitische Klammern.»

Die grosse politische Bedeutung der kleinen und kleinsten Landgemeinden liegt entschieden auch auf dem Gebiete der Bürgerschulung, der Erziehung zu denkenden, erfahrenen Gliedern einer Gemeinschaft. Das Dorf, die Landgemeinde ist die natürlichste Bürgerschule. Schon im Jahre 1835 schrieb der Franzose Alexis de Tocqueville: «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 vernünftigen Gebrauch zu machen. Ohne kommunale Institutionen kann sich ein Volkskörper eine freiheitliche Regierung geben, aber es fehlt ihm der Geist der Freiheit. Vorübergehende Leidenschaften, zeitbedingte Interessen, zufällige Umstände können ihm die äusseren Formen eines Freistaates verleihen, aber der Despotismus ist nur ins Innere der Gesellschaftsordnung zurückgedrängt und gelangt früher oder später wieder an die Oberfläche.»

Je vielfältiger und weitschichtiger auch in unserem Lande die Verwaltung wird, desto schwieriger gestaltet sich für den einzelnen Bürger der Ueberblick, die Gesamtschau in staatlichen Belangen. Es braucht in vielen Dingen schon ein tüchtiges Mass an volkswirtschaftlichen und juristischen Kenntnissen, um sich zurechtzufinden. Hier hilft dem einfachen Bürger der überblickbare Raum einer kleinen Gemeinde, sein Verständnis für das Ganze zu wecken. In Wirklichkeit liegen die Dinge so: «Je kleiner die Gemeinschaften sind, um so mehr entsprechen sie dem Masse des Menschen und um so besser begreift er ihren Mechanismus, ihren Sinn und ihr Leben. Die erste Stufe der Treppe, die zum Ganzen und Grossen führt, darf nie zu hoch sein.» (C. F. Ducommun.)

Parteipolitisch gesehen ist im Interesse des Volksganzen insbesondere in der Landgemeinde eine erhöhte Bereitschaft zu kollektiver Verträglichkeit zu finden.

Adolf Gasser sagt dies so: «In der freien, wehrhaften Gemeinde bleibt ein jeder fortwährend gezwungen, mit politischen Gegnern Kompromisse zu schliessen, und weil im kleinen, überblickbaren Raume an verantwortungsbewusstes Masshalten ge-

wohnt, ist man gleichsam von Hause aus eher bereit, den Geist der politisch-sozialen Rücksichtnahme auch in den grösseren Räumen einer Landschaft und eines Nationalstaates zur Entfaltung kommen zu lassen. Wo immer kollektive Gesetzestreue und kollektives Vertrauen einen Volkskörper zusammenhalten, da sind von vornherein starke Kräfte der Versöhnung und des Ausgleichs mit im Spiel... Der ‚Konservative' ist hier in der Regel immer auch in erheblichem Masse freiheitlich und sozial gesinnt, ebenso der ‚Liberale' zugleich konservativ und sozial, der ‚Sozialist' zugleich konservativ und freiheitlich.»

Von nicht zu unterschätzender staatspolitischer Bedeutung ist ebenfalls das dörfliche Vereinsleben. Hier gibt es keine nach beruflicher Schichtung getrennte Sport-, Gesang- und Musikvereine. Das Einzugsgebiet ist zu klein. Freundeidgenössisch steht der Bauer neben dem Arbeiter, der Beamte neben dem Dienstboten, der Lehrer neben dem Handwerker. Politische Leidenschaften vermögen bisweilen hier und dort das Verhältnis vorübergehend etwas zu trüben. Meistens aber wird früher oder später das gemeinsame dorfkulturelle Streben obsiegen.

Wir haben darzustellen versucht, welche wichtigen politischen Funktionen die Landgemeinden für unseren demokratischen Staat zu erfüllen haben. Diese lebenswichtige Aufgabe aber werden sie nur dann richtig erfüllen können, wenn ihnen die Gemeindeautonomie in hergebrachtem Masse belassen wird.

Die Gemeindefreiheit bedeutet die Zuständigkeit der Gemeinwesen zur selbständigen Erfüllung bestimmter staatlicher Aufgaben an Stelle des Kantons. Adolf Gasser prägt in seinem zitierten Buche einen neuen Begriff: «die administrative Ermessensfreiheit». Prof. Dr. Z. Giacometti umschreibt dies folgendermassen: «Die Gemeinde besitzt einen Raum freien Ermessens und kann dieses Ermessen, was die Hauptsache ist, innerhalb der gesetzlichen Schranken frei betätigen. Diese freie Betätigung des Ermessens durch die Gemeinde bedeutet aber den Ausschluss einer Ermessenskontrolle durch den Kanton.» («Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone», Zürich 1941.)

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Gemeindeautonomie

Die sprunghafte wirtschaftliche Entwicklung der letzten hundert Jahre, insbesondere auf industriellem Gebiet, berührt das selbständige Gemeinwesen in hohem Masse. Gleichlaufend mit dieser Entwicklung stiegen auch die Aufgaben der Gemeinden. Der Pferdezug wurde durch das Auto, die Eisenbahn und neuerdings auch durch das Flugzeug ersetzt. Dem wirtschaftlichen Zentralisationsprozess stand nichts im Wege. Lange Zeit glaubte man, ein Industrieunternehmen könne nur innerhalb einer gewissen Industriegruppe zur vollen Entfaltung gelangen. Verkehrsknotenpunkte, sich entwickelnde Industriegebiete wirkten und wirken noch heute wie Menschenmagnete. Vom modernen Verkehr abgeschnittene Gebiete, Talschaften und Gemeinden begannen sich rapid zu entvölkern. Die Abwanderung von Arbeitskräften nahm zu. Man hat die Auswirkungen der Wanderungen während längerer Zeit nicht beachtet. Die wandernde Masse stellt einen bedeutenden wirtschaftlichen Faktor dar. «Aus den Abwanderungsgebieten wandern Leute weg, die eben die Erziehungskosten konsumiert haben. Die darin aufgespeicherte wirtschaftliche Kraft strömt mit den Wandernden in die Verbrauchsgebiete, wo die Zugewanderten durch ihre Arbeitskraft während einiger Jahrzehnte belebend auf die Wirtschaft einwirken und zum Aufstieg der Zuwanderungsgebiete beitragen.

Man überlege sich nur, was der Unterhalt, die Erziehung und Ausbildung eines Menschen bis zur Erreichung der Erwerbsfähigkeit kosten. Diese

Gemeinden in der Grösse von	Zahl der Gemeinden	Wohnbevölkerung 1941			
		0—14 Jahre	15—64 Jahre	65 und mehr Jahre	Total
a) absolut					
Weniger als 2 000 Einwohner . . .	423	69 498	179 681	23 879	273 058
2 000—4999	57	40 851	111 567	13 791	166 209
5 000—9999	11	16 726	50 391	6 147	73 264
10 000 und mehr	5	37 208	163 521	15 656	216 385
Kanton Bern 1941	496	164 283	505 160	59 473	728 916
b) in Prozenten					
Weniger als 2 000 Einwohner . . .	423	25,45	65,80	8,75	100
2 000—4999	57	24,58	67,12	8,30	100
5 000—9999	11	22,83	68,78	8,39	100
10 000 und mehr	5	17,20	75,57	7,23	100
Kanton Bern 1941	496	22,54	69,30	8,16	100

Tab. 1. Statistik der Wanderungsbewegungen im Kanton Bern.

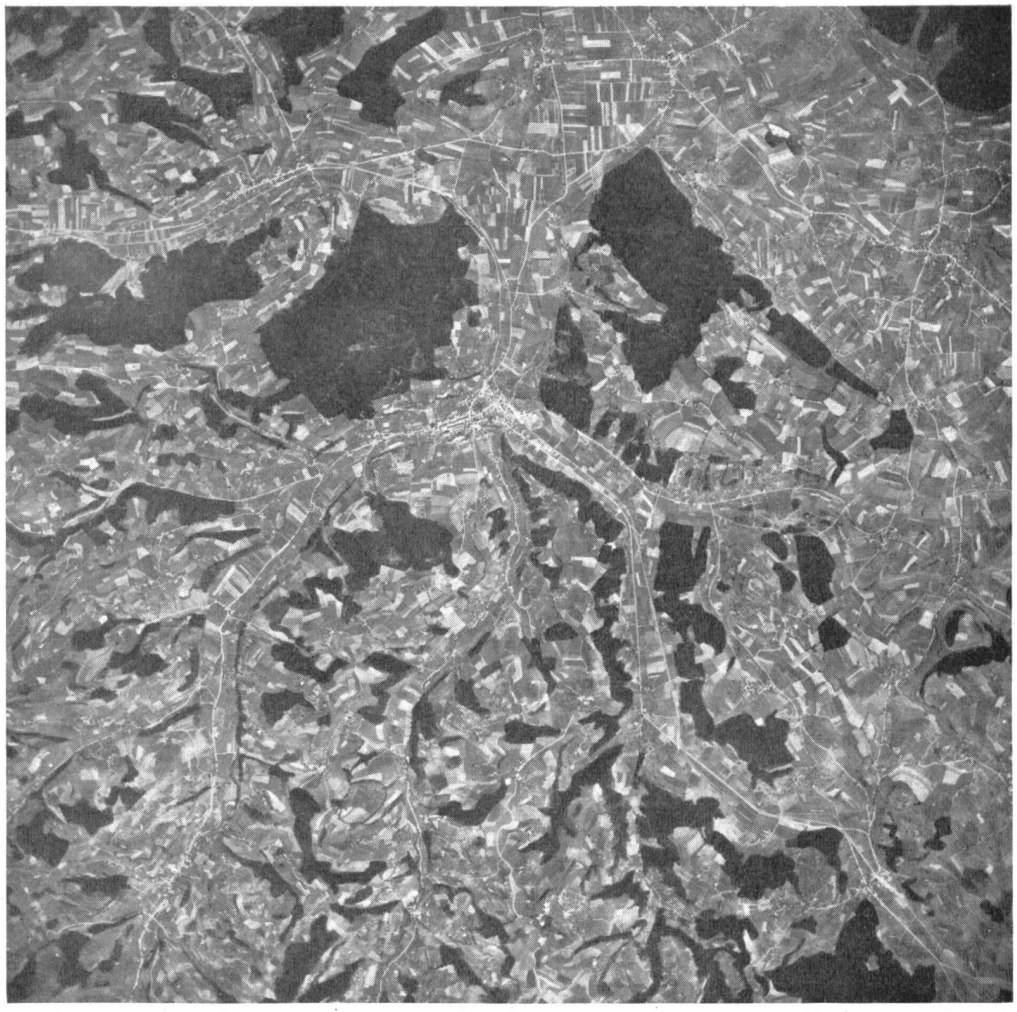


Abb. 3. Flugaufnahme aus dem Napfgebiet, bei Willisau; das Bild veranschaulicht in treffender Weise, wie gerade in den Gemeinden des Voralpenlandes ein weit ausgedehntes Strassennetz unterhalten werden muss. (Aufn. d. Eidg. Landestop., Wabern; alle Rechte vorbehalten; Bew. v. 18. 6. 52).

Wertaufspeicherung geht dem Erziehungsgebiet verloren und kommt als zusätzlicher wirtschaftlicher Wert dem Zuwanderungsgebiet zugut, welches dank der so billig zuströmenden Kräfte schliesslich wirtschaftlich gekräftigt wird ...

Das Tragische in der Entwicklung besteht nun aber darin, dass die wirtschaftliche Schwächung des Gebietes durch das Fortziehen wirtschaftlicher Werte sich gewissermassen weiterfrisst und einer verstärkten Abwanderung ruft ... Je mehr infolgedessen bereits unterschiedliche Entwicklungstendenzen sich herausgebildet haben, um so stärker wirkt in der Folge der Unterschied: das geschwächte Gebiet wirkt abstossend, das Zuwanderungsgebiet anziehend. Und von Epoche zu Epoche zeichnet sich diese Bewegung in verstärktem Masse ab.» Und Prof. Dr. Pauli schreibt in einem Bericht der Finanzdirektion des Kantons Bern weiter: «Je grösser die Gemeinden, um so kleiner ist der Anteil der Kinder und um so grösser die im erwerbsfähigen Alter stehende Personenschicht.»

Die Statistiken über die Wanderungsbewegungen zeigen dies mit aller Deutlichkeit. Das statistische Bureau des Kantons Bern errechnete hierzu folgende Zahlen (siehe Tabelle 1):

Wesentlich für die Beurteilung der Belastung der Gemeinden ist das Verhältnis der im erwerbsfähigen Alter stehenden Bevölkerungsschicht zu den übrigen beiden Gruppen. Auf hundert im erwerbsfähigen Alter stehende Personen wurden 1941 gezählt:

Gemeinden in der Grösse von	0—14 Jahre alte Personen	65 und mehr Jahre alte Personen	Total
weniger als 2000 E. .	38,68	13,29	51,97
2000—4999	36,62	12,36	48,98
5000—9999 . . .	33,20	12,20	45,40
10000 und mehr . .	22,75	9,57	32,32
Kanton Bern 1941 .	32,52	11,77	44,29

Welch gewaltige Saugkraft die wirtschaftlichen Zentren auszuüben vermögen, wird einem so recht klar, wenn man gewisse Extreme näher betrachtet. Der Bezirk Schwarzenburg, angrenzend an den Bezirk Bern, zählte am 1. Dezember 1920 11 138 Einwohner, am 1. Dezember 1930 10 081 Einwohner, die Bevölkerungsabnahme beträgt somit innerhalb

zehn Jahren 1057 Einwohner. In der gleichen Zeit aber betrug der Geburtenüberschuss 1490 Personen. Der Bezirk hat demnach einen effektiven Wanderungsverlust von 2547 Personen aufzuweisen. Prof. Pauli schreibt hierzu: «Man braucht nur zu überlegen, wie hoch die Erziehungskosten sich stellen und dann kann man es verstehen, dass es für ein Gebiet, das in dem Ausmass wie Schwarzenburg Bevölkerung abgibt, schwer hält, die Konkurrenz der wirtschaftlich stärkeren Gebiete auszuhalten.»

Graphisch dargestellt zeigt die Alterspyramide für Schwarzenburg (Abb. 1) nach der Altersstufe von 15 Jahren recht deutlich die Abwanderung der jungen Leute. Was aus den Abwanderungsgebieten wegzieht, schliesst sich in der Alterspyramide der Stadt Bern an (Abb. 2), wobei in dem oben erwähnten Dezennium der Zuwachs an weiblichen Arbeitskräften augenfällig ist.

In den vorab ländlichen Gebieten mit wenig Industrie und Gewerbe wandern nicht nur die erwerbsfähigen Menschen ab, sondern auch das dort erschaffte Geld fliesst ebenfalls in erhöhtem Masse in die Zentren. Der Sitz der Banken und Sparkassen liegt in grösseren Gemeinwesen, ihr Einzugsgebiet jedoch erstreckt sich auf weite Umkreise. Durch die stetig zunehmende Mechanisierung und Motorisierung der Landwirtschaft und des Handwerks fliesst immer mehr Geld in Form von Ausgaben für Neuanschaffungen und Reparaturen in die Industrie ab. Auch die Verarbeitungsbetriebe bäuerlicher Produkte siedelten sich mit Vorliebe an günstigen Verkehrslagen an, wirken sich dort für Handel und Gewerbe sehr befruchtend aus. Ein Beispiel aus dem Kanton Luzern mag dies erhärten: Hochdorf (Kondensmilchfabrik) hat 1493 Steuerpflichtige mit einer Steuereinnahme von Fr. 253 000.—, Schüpfheim (Entlebuch) hat 1430 Steuerpflichtige, also ungefähr gleich viel, aber nur eine Steuereinnahme von Fr. 109 000.—. Dabei sind die Ausgaben für das Schulwesen fast gleich hoch, weil es, wie viele ausgedehnte Berggemeinden, eine ganze Reihe von Schulhäusern unterhalten muss.

Der Bahn-, Post- und Autoversand von Lebensmitteln und Verbrauchsgütern aus der Stadt in die Landgemeinden nimmt zu. Indem immer grössere Teile des Einkommens der Bürger ländlicher Gemeinden abfliessen, sich nicht mehr innerhalb des Gemeindebezirkes umsetzen, geht eine namhafte Steuerkraft verloren. Die weitgehende Autarkie vorwiegend bäuerlicher Gemeinden aus früheren Jahrhunderten besteht nicht mehr. Können sich beispielsweise grössere Gemeinwesen in baulicher Beziehung fast selbst genügen, d. h. die Arbeiten und Aufträge für einen Schulhausbau bleiben im wesentlichen innerhalb der Gemeinde, so müssen kleinere Gemeinden ihre Bauaufträge mangels eigener Gewerbebetriebe nach auswärts vergeben. An Steuergeldern kommt nichts mehr zurück. Beispiele solcher wirtschaftlicher Benachteiligung liessen sich beliebig vermehren. Wir zitieren noch einmal Prof. Pauli: «Die ungleiche wirtschaftliche Entwicklung der Gebiete, besonders aber das Zurückbleiben der finanzschwachen Gemeinden, ist im wesentlichen der Disparität der Verdienst- und Einkommensverhältnisse zuzuschreiben, die sich namentlich aus der Verschiedenheit der Lage der Erwerbszweige herausbildet. In den finanzschwachen Gemeinden überwiegt die rurale, in den finanzstarken Gemeinden die urbane Bevölkerung.» Durch die Gemeindeautonomie begünstigt, hatten weder der Bund noch der Kanton, noch irgend eine Stelle die Möglichkeit, weitsichtig, planend in diese sehr einseitige Entwicklung einzugreifen. Alles nahm einfach seinen Lauf, in erster Linie durch Ausrichtung der Anschauungen nach wirtschaftlichen und finanziellen Gesichtspunkten. Hier liegt der Kernpunkt des äusserst schwierigen Problems. Durch die Gemeindeautonomie begünstigt schritt die wirtschaftliche Zentralisation in den letzten Jahrzehnten beängstigend weiter und bringt anderseits — wie paradox dies erscheinen mag — die Gemeindefreiheit der finanzschwachen Gemeinden bedenklich ins Wanken.

Die Gefährdung der Gemeindeautonomie in finanzschwachen Gemeinden

Das wirtschaftliche Potential in den finanzschwachen Gemeinden ist klein, die Steuerkraft gering. Im Kanton Bern schwankt sie auf den Kopf der Bevölkerung verrechnet, zwischen Fr. 7.91 und Fr. 230.04. Dies sind gewaltige Unterschiede. Noch deutlicher kommen die grossen Streuungen innerhalb der bernischen Gemeinden zum Ausdruck, wenn wir nach der sogenannten Tragfähigkeit vergleichen, die die Gesamtsteuerkraft der Gemeinden, die Gemeindegrösse, die Einwohnerzahl, die Steueranlage und die Wirkung der Reinvermögen einschliesst. Hier steht das Verhältnis sogar 1:150. Würden die zu lösenden Gemeindeaufgaben im gleichen Verhältnis stehen, könnten bestimmt keine nennenswerten Unterschiede eintreten. Dem ist aber keineswegs so, im Gegenteil: Einnahmen und Ausgaben stehen nur zu oft diametral einander gegenüber. Wir haben aus der vergleichenden Tabelle gesehen, dass die Zahl der schulpflichtigen Kinder gerade in den armen Gemeinden bedeutend grösser ist. Auch diese Kinder haben Anspruch auf eine gute Erziehung und Schulbildung und vor allem auch auf hygienische, gesunde Schulräume. In der Gemeinde Eriz (Bern) kommt auf rund 180 Einwohner ein Schulhaus. Eine Zentralisation ist im Hinblick auf die ohnehin schon sehr langen Schulwege nicht möglich. Die Kosten für das Schulwesen — wollten wir reine Realwerte einander gegenüberstellen — kämen in dieser Gemeinde sehr viel höher zu stehen als in irgend einem Industriedorf oder einer Stadt. Gleich verhält es sich mit den Strassen. Es gibt Landgemeinden, die an keiner Staatsstrasse liegen, oder wo der Anteil der Kantonsstrasse am Gesamtstrassennetz nur unbedeutend ist. Die Auslagen für das Strassenwesen sind dementsprechend hoch und belasten die Gemeinderechnungen in erheblichem Masse, um so mehr als der motorisierte Strassenverkehr sich in die entlegensten Talschaften erstreckt (Touristen). Wir möchten bei dieser Gelegenheit auch auf die Beanspruchung der Gemeindestrassennetze durch die Armeefahrzeuge hinweisen, die gerade mit Vorliebe ent-

Abb. 4. Die Stadt Biel, deren ganze Gemeindefläche bald eng überbaut sein wird. Auf verhältnismässig kleinem Raum konzentrieren sich hier viele Menschen, welche ein hohes Steuerpotential darstellen.

legene Gebiete für ihre Uebungen bevorzugen. Gemeindesträsschen sind aber für die immer schwerer werdenden Fahrzeuge eine recht untaugliche Fahrbahn, weil sie in den wenigsten Fällen ein genügendes Steinbett aufweisen.

Berechnen wir die Strassenkilometer, die eine Gemeinde zu unterhalten hat, auf den Kopf der Bevölkerung um, so werden wir bald erkennen können, welche grossen Differenzen hier vorliegen. In Landiswil zum Beispiel entfallen auf je einen Bürger rund 50 m Gemeindestrassen und in der Stadt Bern nur ca. 5 m. Die Siedlungsart spielt für viele wirtschaftlichen und finanziellen Faktoren eine überragende Rolle (Abb. 3 und 4).

In den Berggemeinden kennen wir eine weitere schwere Belastung: Die Lawinen- und Wildbachverbauungen. Ein einziges starkes Gewitter oder ein Lawinenniedergang kann den Gemeindehaushalt auf Jahre hinaus übermässig belasten. Trotz zum Teil anerkennenswert hoher Beiträge von Bund und Kantonen stehen die Steuerfüsse — wie wir bereits eingangs dargetan haben — sehr hoch. Dringendste und notwendige Aufgaben können nicht gelöst werden, weil die dazu benötigten Mittel fehlen. Den im Verhältnis zum Erwerbseinkommen sehr hohen Steuergeldern stehen ungenügende Leistungen auf dem Gebiete der Schule, des Verkehrs, der Sozialpolitik gegenüber. Die Unterschiede innerhalb kleiner Räume werden augenfällig und auf die Länge untragbar.

Das Komitee der finanzschwachen Gemeinden des Kantons Bern hat vor zwei Jahren Fragebogen von über 120 Gemeinden geprüft und kommt zu folgenden interessanten Feststellungen:

1. Leider beweist das eingegangene Erhebungsmaterial schlagend, in welch ausserordentlich gespannter finanzieller Lage sich heute viele Gemeinden befinden.

   Beängstigend ist die Erscheinung, dass dringendste Aufgaben in allen Verwaltungszweigen nicht mehr erfüllt werden können, weil die Finanzquellen ausgeschöpft sind und eine Erhöhung des Steueransatzes nicht mehr in Frage kommt, weil dadurch die Steuermoral untergraben würde.
2. Der Steuerertrag reicht in vielen Gemeinden überhaupt nicht mehr aus, die laufenden Bedürfnisse zu decken, trotzdem einschränkende Massnahmen getroffen wurden, so dass die Gemeinderechnung dauernd defizitären Charakter trägt.
3. Es tritt dabei klar zu Tage, dass gerade in diesen Gemeinden die sozialen Aufgaben nur in beschränktem Rahmen erfüllt werden können. Zeitgemässe Neuerungen wie Schulzahn- und Säuglingspflege, Schul- und Volksbibliotheken, Handfertigkeitsunterricht, Kindergärten, Ausbau der Lokale für den hauswirtschaftlichen Unterricht, wie deren Einrichtungen, zeitgemässer Ausbau der Turnplätze und Ausrüstung mit den notwendigen Geräten, von Turnhallen gar nicht zu reden, können nicht mehr berücksichtigt werden. Sie bleiben für viele Gemeinden Wunschtraum.

Unter diesem Mangel leidet besonders die Jugend, welche doch die Zukunft unseres Staates ist.

4. Wir haben weiter festgestellt, dass viele finanziell schwache Gemeinden an keiner Staatsstrasse liegen, d. h. ihre Verbindung mit dem nächsten Markt und Verkehrsort, höchstens eine Strasse IV. Klasse ist. Die Aufwendungen für den Unterhalt dieser für den heutigen Verkehr zu schwach gebauten Strassen verschlingen steigend grösseren finanziellen Aufwand.
5. Die Prüfung der Aufwendungen für den Unterhalt der gemeindeeigenen Bauten ergab, dass die Aufwendungen bei den meisten Gemeinden mit hoher Steueranlage unter dem kantonalen Mittel liegen, wenn überhaupt noch finanzielle Mittel dafür zur Verfügung stehen.
6. Weiter ergibt sich, dass in der Grosszahl dieser Gemeinden für *dringende* bauliche Aufwendungen die Mittel fehlen.

Beispiele:

Gemeinde B

Steuereingang: *Fr. 64 543.—.*
Dringende Schulhausbauten für 140 Schüler Fr. 470 000.—
Steueranlage: 3,3.

Gemeinde L

Steuereingang: *Fr. 209 000.—*
Notwendige Um- und Neubauten von Schulhäusern Fr. 800 000.—.
Anteil an dringende Gemeindestrassenbauten: Fr. 200 000.—.
Steueranlage: 3,6.

Gemeinde L

Steuereingang: *Fr. 44 232.—.*

Schulhaus-Neu- und -Umbauten (Projekt)	Fr. 330 000.—
Feuerwehrwesen	Fr. 40 000.—
Revision Vermessungswesen	Fr. 30 000.—
Total	Fr. 400 000.—

Steueranlage: 3,2 plus Gemeindetagwerk.

Gemeinde U

Steuerertrag: *Fr. 375 000.—.*
Steueranlage: 3,1.
Dringende Strassenkorrektionen, Kanalisation, Schulhausbauten usw. total *Fr. 1 200 000.—.*

Gemeinde B

Steuereingang: *Fr. 130 342.—.*

Korrektion Dorfstrasse	Fr. 275 000.—
Schulhäuser	Fr. 331 000.—
Wildbachverbauung	Fr. 350 000.—
Wasserversorgung	Fr. 750 000.—
Total	Fr. 1 706 000.—

Steueranlage: 3,2 plus Kirchensteuer.

Gemeinde H

Steuerertrag: *Fr. 20 475.—.*

Dringende Strassenkorrektionen (Kl. IV)	Fr. 70 000.—
Gemeindewegausbau	Fr. 30 000.—
Einbau Haushaltungsschule in Schulhaus für hauswirtschaftlichen Unterricht	Fr. 18 500.—
Revision Vermessungswerk	Fr. 18 500.—
Total	Fr. 136 500.—

Der Bürger in einer finanzschwachen Gemeinde fühlt sich benachteiligt. Ein taxationspflichtiges Einkommen von Fr. 5000.— zahlt beispielsweise in der Gemeinde mit dem niedrigsten Steueransatz Fr. 25.— an Gemeindesteuern, in der schwerstbelasteten jedoch ca. Fr. 700.— (Abb. 5).

Zur weiteren Veranschaulichung der tatsächlichen Lage, in der sich viele Gemeinden befinden, zitieren wir noch einige Sätze aus den Begleitbriefen der Gemeindebehörden zu den zurückgesandten Fragebogen:

Gemeinde K: «Die Finanzlage verschlechtert sich zusehends. Die Einnahmen vermögen mit den sich immer steigernden Ansprüchen der Oeffentlichkeit nicht mehr Schritt zu halten.»

Gemeinde B: «Geradezu beschämend ist, wie mit den Ausgaben für die laufende Verwaltung zurückgehalten werden muss. Zum Beispiel werden die Gemeindefunktionäre, die Wegknechte, die Abwarte der Schulhäuser überaus schlecht entlöhnt. Ueberall muss regelrecht geknausert werden, trotzdem scheint uns eine ausweglose Ueberschuldung unvermeidlich.»

Gemeinde S: «Vom Schulinspektor wurde schon jahrelang ein Abwart für das Schulhaus verlangt, musste jedoch immer aus Sparmassnahmen unterlassen werden. Nebenbei sei noch erwähnt, dass die Besoldungen der Gemeindefunktionäre sehr bescheiden sind, weil überall gespart werden muss.»

Gemeinde F: «Die vom Staate vorgeschriebene Schulküche bringt uns in eine sehr schwierige Finanzlage. Die Renovation der Abortanlage im Schulhaus muss wegen Geldmangel noch auf Jahre verschoben werden. Ebenso die äusserst mangelhafte Bestuhlung in den Schulzimmern. Eine bessere Ausrüstung der Feuerwehr wäre auch sehr dringend, muss aber aus bekanntem Grunde warten.»

Gemeinde O: «Die finanzielle Lage ist weitgehend abhängig von den Ausgaben im Armenwesen, wo ein einzelner Fall die kleine Gemeinde in kürzester Zeit in prekäre Verhältnisse bringen kann.»

Gemeinde L: «Trotzdem wir in den letzten Jahren keine grösseren Ausgaben für Neuanschaffungen tätigen konnten, langten die eingehenden Beträge nicht mehr zur Bestreitung der laufenden Ausgaben. Wir haben baufällige Schulhäuser, eines ist vom Architekten abgesprochen, die Gemeindestrassen sind in bedenklichem Zustande, andere Aufgaben sollten gelöst werden, die Schulkinder reinigen noch heute das ganze Gebäude selber ...»

Zwischen Kultur und Wirtschaft bestehen enge Zusammenhänge. Die Landkultur ist von wirtschaftlicher Seite her bedroht. Weite Gebiete geraten immer mehr ökonomisch, sozial und kulturell ins Hintertreffen. Bald werden wir in unserem kleinen Lande von rückständigen Gebieten sprechen können. Nicht alle Glieder unserer Eidgenossenschaft vermögen mit der geradezu stürmischen Entwicklung Schritt zu halten.

Auch zwischen Wirtschaft und Politik bestehen enge Zusammenhänge. Sind wir nicht auf dem Wege einer politischen Bevormundung der vorab kleinen Landgemeinden? Im Kanton Graubünden waren im Jahre 1950 von 42 unterstützten Gemein-

Abb. 5.

Der Kanton Bern, unterteilt nach Gemeinden mit niedriger (weisse Fläche) und hoher Steuerbelastung (schraffierte Fläche); letztere, mit Gesamtsteueranlagen von 3—5,7 Einheiten gegenüber einem Kantonsmittel von 2,42, bilden vorwiegend Gebiete mit sinkenden Einwohnerzahlen.

den deren 28 auf die Hilfe des Kantons angewiesen. 42 Gemeinden und drei Korporationen mussten sich der regelmässigen Kontrolle des Kantons unterstellen. Gefährdete Gemeindeautonomie! Der Finanzausgleich wird in allen Kantonen und im Bund kommen müssen. Aber gerade hier liegen die grossen Gefahren für die Selbständigkeit dieser Gemeinden. Es ist eine der schwersten staatspolitischen Aufgaben unserer Zeit, die negativen Auswirkungen der Gemeindeautonomie in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht auszugleichen, ohne die Freiheit der Gemeinden selbst zu gefährden. Bundesrat E. von Steiger hat als Bundespräsident in einer Rede diesen Satz gesprochen: «Wirkliche Kraft und Besonnenheit ist nur da, wo auch die Landschaft gehört wird.»

Unser Volk würde sich instinktiv gegen den Abbau der Gemeindefreiheit auflehnen, genau so wie es sich gegenüber einer allfälligen Bevormundung wehren wird. Das war schon früher so. Prof. Dr. Georg Thürer schreibt in einer Abhandlung: «Der Gegensatz zwischen Stadt und Land war auch unter den regierenden Orten seit Jahrhunderten spürbar. Am Beispiel, welches das verbündete Haslital in Untertanenschaft herabsinken liess, erkannte man in den Länderorten die lauernde Gefahr städtischer Uebermacht. Der Alte Zürichkrieg ist z. B. auch aus dem soziologischen Gegensatz der Bergbauern zur See- und Handelsstadt zu verstehen, welche immer wieder die erste Rolle auf der eidgenössischen Bühne spielen wollte ... Man kennt von Schultagen her den Bauernkrieg von 1653 als den Aufstand der Bauersame an der kleinen und an der grossen Emme gegen das Regiment der Luzerner und Berner. Das war aber nur der Dammbruch eines langgestauten Unwillens der Landschaft gegen die anmassende Vorherrschaft der Stadt.»

Nur eine enge, von gutem Willen getragene Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land wird zum Ziele führen.

Wer aber tatkräftig und ehrlich sich bemüht, diese heute neuerdings gestellten Aufgaben zu lösen, die Gemeindeautonomie zu retten, eine starke Quelle der Freiheit zu schützen, erfüllt eine vaterländische Pflicht. «Wir spüren, dass es bei unserer Sorge um die Landgemeinde um alles geht — dass es nicht allein um die Gemeinde geht, sondern um unser Land. Und darum, damit das Grosse Dauer habe, möge das Kleine blühen — möge ‚der Atem der hohen Dinge' auch über ihr wehen — über der Landgemeinde.»