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 Großstadt

Autor: Landolt, Emil

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783457

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: 15.07.2025

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

Juli/August 1952 9. Jahrgang Nr. 4

Plan

Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung

Revue suisse d'urbanisme

Emil Landolt

Gemeindeautonomie und Großstadt

Im Mittelalter galt als Stadt eine Siedlung, deren Bewohner das Recht hatten, Märkte abzuhalten und ihre Ansammlung von Wohnhäusern zum Schutz gegen äussere Angriffe mit Mauern zu umfassen. Heute haben diese Merkmale nur noch historische Bedeutung. Der Unterschied zwischen einer Stadt und einer sonstigen Gemeinde ist in der Schweiz, vom rechtlichen Standpunkt aus betrachtet, verschwunden. So nennt sich das «grösste Dorf» der Schweiz, La Chaux-de-Fonds, ohne weiteres «ville», während manches kleine Landstädtchen heute nur noch als Gemeinde auftritt. Auch der Schweizerische Städteverband macht die Zulassung als Mitglied keineswegs abhängig von der ursprünglichen Bedeutung der Stadt. Vielmehr kommt es dabei nur noch auf die Zahl der Einwohner an. Eine Gemeinde, die über 5000 Einwohner zählt, wird nach den Statuten des Verbandes als würdig befunden, ohne weiteres in den Städteverband aufgenommen zu werden, unbekümmert um Stellung und Ansehen in der Vergangenheit.

Nun, was heisst Großstadt? Im allgemeinen spricht man davon, wenn eine Stadt über 100 000 Einwohner hat. Großstädte sind also in der Schweiz Zürich, Basel, Genf, Bern und Lausanne. Für schweizerische Verhältnisse erscheint deren Einwohnerzahl beträchtlich, im Verhältnis zu den Millionenstädten des Auslandes aber gering.

Bei der mir gestellten Aufgabe, über Großstadt und Gemeindeautonomie zu schreiben, geht es aber nicht um die Einwohnerzahl, sondern um eine Frage, die für jede Gemeinde aktuell ist.

Die Schweiz ist das klassische Land der Aufspaltung in kleinere Gemeinschaften. Darin liegt ihre Stärke, ihr Vorzug, ihre Existenzberechtigung. Das ist es auch, worum wir Schweizer von den Ausländern so oft beneidet werden. Politik, Wirtschaft und Kultur sind bei uns föderalistisch organisiert, dezentralisiert. Erst kürzlich hat Hermann Weilenmann in seinem Buche «Pax helvetica» das Lob der kleinen Gemeinschaften gesungen. Sie ermöglichen es dem Bürger, am öffentlichen Geschehen Anteil zu nehmen. Ihnen ist es zu danken, dass der Schweizer im allgemeinen über ein selbständiges Urteil verfügt und damit zum vornherein extremistischen Bewegungen nicht besonders gewogen ist. Diese Gliederung zeitigt als Frucht einen grossen kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Reichtum unseres Landes.

Das politische Leben in den Gemeinden bedeutet politische Schulung des Bürgers, darum ist es wichtig, dass den Gemeinden weitgehende Selbständigkeit zukommt. Ihnen muss vorbehalten bleiben, einen grossen Teil der öffentlichen Verwaltung kraft eigenen Rechtes besorgen zu dürfen. In manchen anderen Ländern kommt aller Segen lediglich von oben. Die Gemeindebehörden sind bloss die Werkzeuge einer höheren Macht, die anordnet und verbietet.

Auch bei uns sind die Rechte der Gemeinden in den verschiedenen Kantonen nicht gleichermassen ausgebildet. Es mutet wie eine Ironie an, dass gelegentlich in den Kantonen des unbändigsten Freiheitswillens, vor allem im Welschland, die Gemeinden sozusagen am wenigsten autonom sind. Aber auch in den Kantonen, wo die Gemeinden an und für sich eine ziemlich bedeutende Autonomie geniessen, lieben es die kantonalen Instanzen, die Gemeinden zu bemuttern. Sie anerkennen nicht gerne, dass den Gemeinden gewisse Aufgaben von Natur aus überlassen bleiben müssen. Das hat beispielsweise die Stadt Zürich erfahren, als sie einmal in einem Prozessfall den Standpunkt vertrat, die Gemeinde sei von sich aus befugt, das Baurecht zu ordnen, wobei sie allerdings an die durch die kantonale Gesetzgebung aufgestellten Beschränkungen gebunden sei. Dem gegenüber vertrat aber der Regierungsrat die Meinung, die Bauordnung einer Gemeinde bedeute nicht autonomes, sondern bloss vom Kanton abgeleitetes Recht. Das mag dem Laien als juristische Spitzfindigkeit erscheinen. Rechtlich ergeben sich daraus aber unter Umständen weittragende Konsequenzen.

Grundsätzlich stehe ich auf dem Standpunkt, dass grosse und kleine Gemeinden die selben Rechte besitzen sollten. Es ist meines Erachtens unrichtig, eine Stadt nur deshalb rechtlich anders zu stellen, weil sie mehr Einwohner zählt. Die Verschiedenheit zwischen grossen und kleinen Gemeinden soll lediglich in der anderen Gemeindeorganisation zum Ausdruck kommen. So wird es unmöglich sein, in einer grösseren Gemeinde die Bürger zu einer Gemeindeversammlung einzuberufen. Der Grund liegt zum Teil schon darin, dass kein genügend grosses Lokal aufzutreiben wäre. An Stelle der Gemeindeversammlung tritt für bestimmte Fälle der Gemeinderat, ein Gemeindeparlament oder die Urnenabstimmung. Auch drängt sich eine Aufteilung im Verwaltungskreise auf, denn es muss darnach getrachtet werden, den Bürgern den Verkehr mit den Behörden nach Möglichkeit zu erleichtern. Dabei handelt es sich, eine Lösung zu finden, die die Verwaltung nicht allzu kompliziert macht. Ich möchte in diesem Zusammenhang darauf verzichten, diese Probleme auf Grund der Zürcher Verhältnisse näher zu beleuchten, sondern versuche vor allem, auf einige psychologische Fragen hinzuweisen. Je grösser eine Gemeinschaft, desto weniger fühlt sich

im allgemeinen das Mitglied dieser Gemeinschaft zu Hause. Es geht in der Masse verloren. Das gilt auch für grössere Städte. Es sind nur noch verhältnismässig wenige, die im politischen Leben aktiv mitmachen können, abgesehen von der jederzeitigen Möglichkeit, mit dem Stimmzettel seinem Willen Ausdruck zu geben. Auch das kulturelle Leben ist erschwert durch die grossen Distanzen. Es konzentriert sich vielfach auf die Altstadt. Der Einwohner arbeitet nicht mehr in der nächsten Nähe seines Wohnhauses, sondern an einem ganz anderen Ort in der Stadt. So wird sein Leben unpersönlicher. Er fühlt sich zwar immer noch als Glied seiner Stadt, aber seine Beziehungen sind lockerer geworden. Das unmittelbare Interesse ist nicht mehr so intensiv. Er wird entwurzelt. Dies gilt vor allem auch für die neuzuziehenden Mitbürger aus anderen Kantonen. Sie haben es nicht leicht, sich einzugliedern. Dieses Problem stellt sich aber nicht nur bei einer grossen Stadt, oft noch viel mehr bei kleineren Gemeinden, wo sich die Bürgerschaft gegenüber allen Neuzuziehenden in eine Abwehrstellung zurückzieht und diese oft als minderwertig betrachtet.

Die letzten Jahrzehnte beweisen, was mit Leuten zu erreichen ist, die sich nirgends richtig zu Hause finden. Es gilt, mit allen Kräften gegen eine gewisse Massenpsychologie anzukämpfen. Das muss schon in den Schulen beginnen. So sind unsere Schulhäuser heute nicht mehr blosse Schulburgen mit zwanzig und mehr Klassen; sie sind in die Landschaft hineingestellt, mit ihr verbunden. Die Individualität, das Hauptmerkmal des Schweizers, kommt schon im Aeussern des Baues zum Ausdruck. Vor allem zu fördern ist das Quartierleben. In Zürich fanden zwei Eingemeindungen statt: 1893 und 1934. Das alte Quartierbewusstsein ist in den verschiedenen ehemaligen politisch selbständigen Gemeinden verschieden entwickelt. Es gibt Quartiere, die 1893 zur Stadt gekommen sind und auch heute noch einen festen Kern von Bürgern umfassen, die stolz sind auf ihr Quartier. In anderen Quartieren mit starkem Wechsel der Bevölkerung kommt dies weniger zur Geltung. Es können aber auch neue Quartiere entstehen mit Quartiergeist. Erinnert sei an den Friesenberg. Die Entstehung eines festen Quartiergeistes wurde dort allerdings dadurch erleichtert, dass der grössere Teil der Wohnungen durch eine und dieselbe gemeinnützige Baugenossenschaft erstellt wurde. Die Kirche ist geeignet, fördernd mitzuhelfen bei der Bildung eines Quartiergeistes, sofern die grossen Kirchgemeinden getrennt und die neuen Grenzen nicht allzu willkürlich gelegt werden. Leider sind die Schulkreise heute viel zu gross. Eine Teilung wäre aber nicht ohne weiteres geeignet, die bisherigen Nachteile zum Verschwinden zu bringen. Die Platznot in den Schulhäusern erlaubt es leider nicht mehr, die Schulkinder immer in dem Schulhaus unterzubringen, das der Wohnung zunächst gelegen ist. Dadurch ergeben sich Ueberschneidungen, die durch Teilung nicht behoben werden.

Träger des Quartierbewusstseins sind neben der Kirche, der Schule und der Familie vor allem die Vereine. Dort wird die Freude am Quartier gepflegt. Es entsteht ein gewisser Stolz, Angehöriger dieses oder jenes Quartieres zu sein. Die Vereine sind heute Träger des kulturellen Lebens der Quartiere. Dieses zu pflegen, ist eine vornehme Aufgabe der Vereine. Freilich sollte dieses kulturelle Leben noch mehr auf der Gesamtheit der Einwohnerschaft als lediglich auf einzelnen Vereinen beruhen. Erfreulicherweise schliessen sich deshalb die Vereine zusammen zum Vereinskartell, wo gemeinsam das Quartier interessierende Fragen besprochen werden. Das kulturelle Leben in den Quartieren hat seine volle Berechtigung neben den zentralgelegenen Kulturinstitutionen. Kürzlich veranstaltete die Verwaltungsabteilung des Stadtpräsidenten eine Koller-Ausstellung während je acht bis zehn Tagen in drei verschiedenen Kirchgemeindehäusern. Das Resultat war verblüffend: über 30 000 Besucher innert Monatsfrist. Das entspricht ungefähr der Hälfte der Besucher des Kunstmuseums während des ganzen Jahres. Es scheint mir, Aufgabe der Stadt zu sein, in dieser Beziehung ein Mehreres zu tun, und zwar nicht in der Weise, dass von der zentralen Verwaltung aus das kulturelle Leben in den Quartieren geleitet würde. Die Verwaltung hat lediglich nachzuhelfen, und es rechtfertigt sich auch, gewisse Beiträge für diesen Zweck zur Verfügung zu stellen. Für die Gestaltung des Quartierlebens von grosser Bedeutung ist die heutige Saalnot, die sozusagen in allen Quartieren besteht. Es ist nicht Aufgabe der Stadt, in allen Quartieren eigene Säle zu bauen. Der Impuls hiezu muss aus dem Quartier selber hervorgehen. Am besten dürfte sich ein Zusammenschluss auf genossenschaftlicher Basis eignen. Die Genossenschaft hätte vorerst die Aufgabe, innerhalb des Quartiers Mittel zu sammeln und den Bau vorzubereiten. Die Stadt selber aber müsste mit ihren Mitteln ebenfalls helfen. Eine solche Lösung hat den Vorteil, dass die zunächst Interessierten auch die Verantwortung tragen und nicht einfach darauf vertrauen, dass die Oeffentlichkeit ihnen alle Lasten abnimmt.

Leider ist es vielfach zu spät, durch stadtbauliche Massnahmen Versäumtes nachzuholen und die Quartiere auch vom baulichen Standpunkt aus so zu gliedern, dass ihnen der Charakter einer kulturell selbständigen Gemeinschaft gewahrt bliebe. Wo noch die Möglichkeit besteht, will die neue zürcherische Bauordnung retten, was zu retten ist und gestalten, wo noch zu gestalten ist.

Ich bin etwas vom Thema abgewichen. Aber wenn wir von Autonomie reden, dürfen wir nicht nur vom rechtlichen Standpunkt aus gehen. Autonomie in diesem Zusammenhang bedeutet nicht nur das Recht, sich selber Regeln und Vorschriften zu setzen; es muss dazu noch der Willen der Bevölkerung kommen, ihre Eigenart auch in der immer grösser werdenden Gemeinschaft zu wahren. Darum geht es. Das Anwachsen der Stadt können wir nicht aufhalten. Es wird seine natürlichen Grenzen finden, wenn der städtische Boden überbaut ist. Aber wir können Sorge tragen, dass der Mensch als Individuum auch in einer Großstadt nicht «verstädtert», in einer unbestimmbaren Masse untergeht, sondern aktiv mitarbeitet an den gemeinsamen Problemen.