

Die Organisation des Gemeindewesens

Objektyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Mitteilungen des Statistischen Bureaus des Kantons Bern**

Band (Jahr): - **(1945)**

Heft 22

PDF erstellt am: **11.07.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

II. Die Organisation des Gemeindewesens

1. Die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen

In ihrer heutigen Form ist die Organisation des Gemeindewesens im wesentlichen verankert in den Artikeln 63—71 der Staatsverfassung von 1893 und im Gesetz über das Gemeindewesen von 1917.

Gemeindeautonomie einerseits und Staatsaufsicht andererseits sind die zwei hauptsächlichsten Richtlinien der Beziehungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Die Bestimmungen der Staatsverfassung sind kurz folgende:

Das Staatsgebiet ist in Gemeinden und Kirchgemeinden eingeteilt. Veränderungen derselben können nur durch Dekret des Grossen Rates verfügt werden, wobei Anstände vermögensrechtlicher Natur von den Verwaltungsbehörden entschieden werden (nach Art. 40 ist der Regierungsrat zuständig).

Das Gemeindebürgerrecht bildet die Grundlage des Kantonsbürgerrechts, wobei die Bestimmungen über den Erwerb des Bürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe, sowie über dessen öffentlich-rechtlichen Inhalt der Gesetzgebung und die bundesrechtlichen Vorschriften über das Schweizerbürgerrecht vorbehalten bleiben. Auch die Organisation der Gemeinden ist der Gesetzgebung überlassen.

Die Gemeinden wählen ihre sämtlichen Vorgesetzten, insbesondere diejenigen, die für den Vollzug der staatlichen Anordnungen verantwortlich sind (Gemeinderat), selbst.

Den Gemeinden, Burgerschaften und übrigen Korporationen ist ihr Vermögen als Privateigentum gewährleistet. Ihnen steht ausschliesslich seine Verwaltung zu. Der Ertrag dieses Vermögens muss seiner Bestimmung gemäss verwendet werden. Die vor 1893 bestehenden Leistungen der Burgerschaft und der burgerlichen Korporationen an die Armenpflege ihrer Angehörigen wurden dem Grundsatz nach beibehalten.

Alle Korporationsgüter stehen unter der Oberaufsicht des Staates. Die Aufnahme neuer Mitglieder steht den Burgerschaften und burgerlichen Korporationen ausschliesslich zu (Art. 68); sie sind berechtigt, ihr Vermögen unter Wahrung besonderer Stiftungszwecke an die Gemeinden abzutreten, oder den Ertrag desselben zu öffentlichen Zwecken zu verwenden.

Alle Gemeindereglemente unterliegen der Genehmigung des Staates, wobei aus besonderen Gründen in bezug auf die Organisation der Behörden Abweichungen von der gewöhnlichen Regel gestattet werden können. Die Gemeinden sind befugt, zur wirksamen Handhabung der Reglemente in denselben Strafbestimmungen aufzustellen.

Das Gesetz über das Gemeindewesen vom 9. Dezember 1917 ersetzte das mehrfach abgeänderte Gesetz von 1852. Der Kanton ist aufgeteilt in Einwohner-

gemeinden, die die Grundlage des gesamten Gemeindewesens bilden. Sie umfassen ein bestimmtes Gebiet und dessen Wohnbevölkerung und sind öffentlich-rechtliche Körperschaften nach ZGB (Art. 52, 2 und 59, 1). Sie haben insbesondere die drei folgenden Hauptaufgaben:

1. Die Besorgung der ihr durch staatliche Erlasse übertragenen oder überlassenen Angelegenheiten. Dazu gehören namentlich
 - a) die Ortpolizei (Sicherheitspolizei, Niederlassungswesen, Gesundheitswesen, Bestattungswesen, Strassen- und Baupolizei, Feuerpolizei, Löschwesen, Gewerbepolizei, Feld- und Flurpolizei, gemeinsame Waldhut, Fürsorge für Verunglückte und für fremde hilflose Kranke usw.);
 - b) das Vormundschaftswesen und andere Angelegenheiten des Personen- und Familienrechts;
 - c) das Armenwesen;
 - d) das Schulwesen;
 - e) der Bau und Unterhalt der Gemeindewege;
 - f) die Mitwirkung im Staatssteuerwesen;
 - g) die Erteilung oder Zusicherung des Gemeindebürgerrechts.
2. Die Finanzverwaltung der Gemeinde.
3. Die Durchführung von Aufgaben, die sie im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt durch die Reglemente oder Beschlüsse innerhalb der Schranken der Gesetzgebung in den Bereich ihrer Wirksamkeit zieht (Art. 2).

Die Gemeinden haben sich zu organisieren und erlassen zu diesem Zweck Reglemente, die der Genehmigung des Regierungsrates unterliegen.

Als ordentliche Organe sind die Gemeindeversammlung und der Gemeinderat vorgesehen; fakultativ ist bei grösseren Gemeinden ein sogenannter grosser Gemeinde- oder Stadtrat. Die *Gemeindeversammlung* (Art. 6—18 des Gesetzes) wird gebildet durch die anwesenden Stimmberechtigten; stimmberechtigt sind alle seit drei Monaten in der Gemeinde wohnhaften Kantons- und Schweizerbürger, die in kantonalen Angelegenheiten Stimmrecht besitzen¹⁾. Doppelstimmrecht ist auf diese Weise unmöglich.

In bezug auf das *Frauenstimmrecht* trifft Art. 27 folgende Regelung: „Schweizerbürgerinnen, welche in der Gemeinde wohnen und handlungs- und ehrenfähig sind, können als Mitglieder der Schulkommissionen, sowie der Kommissionen für Armenwesen, für Gesundheitswesen und für Kinder- und Jugendfürsorge gewählt werden.“ Sie unterstehen dabei in bezug auf Unvereinbarkeit, Verantwortlichkeit usw. den gleichen Regeln wie die Männer, sind aber dem Amtszwang nach Art. 27 nicht unterworfen. Es ist also Sache der Männer zu entscheiden, ob in einem bestimmten Fall eine geeignete Frau, die zugleich

¹⁾ BV 43 und St.-Verf. Art. 3 und 4.

bereit ist, das Amt zu übernehmen, zu wählen sei; diese Ordnung hat bisher gute Resultate gezeitigt.

Besondere Organisationen sind insofern möglich, als sich benachbarte Gemeinden zur Erfüllung bestimmter dauernder Aufgaben verbinden können. In solchen Fällen wird ein besonderes Reglement aufgestellt. Auch die Aufteilung der Gemeinden in *Unterabteilungen* ist mit Genehmigung des Regierungsrates möglich¹⁾; insbesondere werden aber die bereits bestehenden Unterabteilungen in ihrem Bestande bestätigt (Art. 68). Sie sind öffentlich-rechtliche Körperschaften, unterstehen aber der unmittelbaren Aufsicht der Gesamtgemeinde; diese hat durch ein Reglement die den Unterabteilungen zu übertragenden Gemeindeaufgaben, ihre Grenzen und Rechte (Erhebung von Steuern, besonderen Leistungen usw.) genau zu bestimmen (Art. 70). Wenn keine genügenden Gründe für die Beibehaltung einer Unterabteilung vorliegen, oder wenn diese ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäss erfüllt, kann sie aufgehoben werden (Art. 72).

Die *Bürgergemeinden*, in Art. 73 definiert als die zur Erfüllung öffentlicher Zwecke organisierten Burgerschaften, bestehen neben den Einwohnergemeinden. Durch Art. 77 werden neben ihnen auch die burgerlichen Korporationen (Zünfte, Gesellschaften) gewährleistet, die ihre Organisation und Verwaltung durch Reglemente bestimmen, die der Genehmigung des Regierungsrates unterliegen. Sie können ihr Vermögen unter Wahrung besonderer Stiftungszwecke an die Einwohnergemeinde abtreten oder den Ertrag desselben zu öffentlichen Zwecken verwenden. In bezug auf die Verteilung des Bürgernutzens ist zu bemerken, dass das Gesetz ausdrücklich die Witwen den Männern gleichstellt.

Die *gemischte Gemeinde* entsteht durch Vereinigung der Bürgergemeinde und der Einwohnergemeinde, die einen übereinstimmenden Beschluss fassen; sie hat die gleiche rechtliche Natur, die gleichen Aufgaben und Rechte und die gleiche Organisation wie die Einwohnergemeinde (Art. 82) und übernimmt das Vermögen der Einwohnergemeinde wie der Bürgergemeinde. Die Vereinigung zu einer gemischten Gemeinde ist stets möglich, die Trennung in Einwohner- und Bürgergemeinden ist dagegen ausgeschlossen (Art. 84 des Gesetzes, StV Art. 69).

Zur Erteilung des *Gemeindebürgerrechts* — das nach Art. 64 StV die Grundlage zum Kantonsbürgerrecht ist — an Kantonsangehörige und zur Zusicherung desselben an Schweizer anderer Kantone und Ausländer sind sowohl die Einwohnergemeinden als auch die gemischten Gemeinden und die Bürgergemeinden berechtigt.

Den Gemeinden wird ihr *Vermögen* als Privatvermögen gewährleistet. Ihnen steht ausschliesslich die Verwaltung desselben zu (Art. 47; Art. 68, StV).

¹⁾ Eine allfällige Totalvereinigung zweier Gemeinden bedarf der Zustimmung des Grossen Rates (St.-Verf. Art. 63).

Die *Gemeindegüter* sind bestimmt, die öffentlichen Bedürfnisse der Gemeinden zu bestreiten. Sie sind derart zu verwalten, dass sie einerseits in ihrem Bestand nicht gefährdet werden, und andererseits, soweit dies ihre Zweckbestimmung gestattet, einen guten Ertrag abwerfen. Insbesondere sind die Kapitalien der Gemeinde sicher anzulegen.

Ist der Zweck der Gemeindegüter durch Gesetz bestimmt; so dürfen sie in Kapital und Zins nur ihrer Bestimmung gemäss verwendet werden; ist der Zweck durch Stiftung festgelegt, so sind sie nach Massgabe der Stiftungsurkunde zu verwenden; wobei der Zweck gemäss Art. 86 ZGB verändert werden kann; ist der Zweck durch Gemeindereglement oder Gemeindebeschluss festgelegt, so unterliegen Aenderungen der Zweckbestimmung, sowie die Verwendung der Erträgnisse zu andern Zwecken der Genehmigung des Regierungsrates.

Die auf Gemeindegütern ruhenden Nutzungen und Rechte Dritter bleiben vorbehalten. Zu einer Lösung solcher Rechtsverhältnisse durch besondere Verträge oder Ausscheidungen ist die Genehmigung des Regierungsrates erforderlich.

Die Gemeinden haben sowohl über ihr Vermögen als auch über ihre laufende Verwaltung Rechnung zu führen¹⁾. Alljährlich ist die Rechnung abzuschliessen und durch das zuständige Gemeindeorgan zu genehmigen.

Bei Säumnis in der Rechnungsstellung kann der Gemeinderat den säumigen Rechnungsführer nach fruchtloser Mahnung in seinem Amte einstellen und, wenn Gefahr im Verzug ist, beim Regierungsstatthalter seine Verhaftung und die Ernennung eines Beistandes verlangen, der nach Art. 419, Abs. 1 ZGB, zu verfahren hat. Der Regierungsrat ist sofort von den getroffenen Massnahmen zu benachrichtigen, die er bestätigen, abändern oder aufheben kann (Art. 52, 1).

Wird eine Gemeinde durch ihre Vereinigung mit einer anderen aufgelöst, so gehen ihr Vermögen und ihre Verbindlichkeiten mit dem Zeitpunkt der Vereinigung auf die Gemeinde über, der sie einverleibt worden ist.

Wird aus mehreren Gemeinden eine neue gebildet, so gehen Vermögen und Verbindlichkeiten der bisherigen Gemeinden mit dem Zeitpunkt der Vereinigung auf die neue Gemeinde über.

Die *Oberaufsicht des Staates* lässt den Gemeinden möglichste Freiheit im Rahmen gesetzlicher Bestimmungen. Sie erfasst die gesamte Gemeindeverwaltung und wird durch den Regierungsrat, dessen Direktionen und die Regierungsstatthalter ausgeübt (Art. 56)²⁾. Gewisse Beschlüsse von grösster Tragweite bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch den Regierungsrat.

¹⁾ Das Dekret vom 13. November 1940 „über die Vermögensverwaltung und das Rechnungswesen der Gemeinden“ ordnet diese Fragen zusammenfassend und eingehend.

²⁾ Eine besondere Verordnung vom 5. April 1938 „über die Gemeindereglemente und die staatliche Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung“ (eine Verordnung vom 27. Dezember 1918 ersetzend) regelt diese Fragen zusammenfassend (insbesondere Reglemente, Protokolle etc.). Sie umschreibt die Obliegenheiten der Gemeindedirektion und des Regierungsstatthalters (dieser hat u. a. alle 2 Jahre jede Gemeindeverwaltung auf gesetz- und ordnungsmässige Geschäftsführung zu prüfen, wobei Buchhaltung, Kasse und Wertschriften einzubeziehen sind; er berichtet über die Ergebnisse der Gemeindedirektion).

Die Gemeinderechnungen sind nach erfolgter Genehmigung durch die zuständigen Gemeindeorgane dem Regierungsstatthalter zur Passation vorzulegen. Dieser prüft sie sowohl auf ihre rechnerische Richtigkeit als auch auf ihre Uebereinstimmung mit bestehenden Gesetzen, Verordnungen und Reglementen (Art. 58, 1 und 2).

Gibt die Rechnung zu Beanstandung Anlass, indem Verletzung von gesetzlichen oder reglementarischen Bestimmungen, Unregelmässigkeiten in der Verwaltung des Gemeindevermögens oder in der Behandlung von Gemeindeangelegenheiten festgestellt werden, so interveniert der Regierungsstatthalter und unterbreitet den Fall dem Regierungsrat. Dieser trifft, soweit nötig, provisorische Massnahmen und ordnet eine Untersuchung an, die durch den Regierungsstatthalter geführt wird.

Hat eine Gemeinde Unordnung in ihrem Kassenwesen, so wird vom Regierungsrat für solange ein Kassier ernannt, als die Gemeinde für dieses Amt keine geeignete Persönlichkeit wählt. Wenn schwere Unregelmässigkeiten in einer Gemeindeverwaltung festgestellt werden, so ist der Regierungsrat befugt, die Einstellung bisheriger Gemeindeorgane und die Einsetzung einer besonderen Verwaltung auf so lange anzuordnen, bis die Ursachen, die zu dieser Massnahme geführt haben, behoben sind. Wie aus den Berichten der Direktion des Gemeindegewesens hervorgeht, sind Anstände dieser Art nicht einmal besonders selten.

Das Dekret über die Vermögensverwaltung und das Rechnungswesen der Gemeinden vom 19. Mai 1920/12. November 1929 gibt noch eine Anzahl weiterer Anweisungen¹⁾. Sie betreffen insbesondere die Bewertung der Vermögensbestandteile und das Rechnungswesen. An Büchern ist seit 1929 neben dem Kassabuch und dem Zinsrodel noch ein Rubrikenbuch zu führen, „das jederzeit über die Ausführung des Voranschlages Auskunft geben kann“ (§ 16)²⁾. Die zuständigen Gemeindeorgane haben jährlich mindestens einmal eine Revision der Kasse, sowie der Wertschriften und Forderungstitel bezüglich ihrer Sicherheit und ihrer Zweckbestimmung durchzuführen. Weiter sind die Formalitäten bei Ablegung der Gemeinderechnung und bei einem Wechsel in der Person des Gemeindegassiers festgelegt. § 22 (abgeändert 1929)³⁾ gibt die Möglichkeit der Einforderung von Auszügen aus den Gemeinderechnungen zu statistischen Zwecken von den Regierungsstatthaltern; kompetent ist die Direktion des Gemeindegewesens.

Um die Prüfung des Kassa- und Rechnungswesens — gestützt auf amtliche Intervention gemäss Gemeindegesetz oder auf Ansuchen der zuständigen Gemeindebehörde — durchführen zu können, wurde der Direktion des Gemeindegewesens ein Inspektor und ein Adjunkt beigegeben. Zur Instruktion der Gemeindegassiere und Revisoren werden regelmässig Kurse über das Rechnungswesen

¹⁾ Analog auch das Dekret vom 13. November 1940 „über die Vermögensverwaltung und das Rechnungswesen der Gemeinden“.

²⁾ § 17 des Dekretes vom 13. November 1940.

³⁾ § 23 des Dekretes vom 13. November 1940.

veranstaltet, die je nach Notwendigkeit obligatorisch erklärt werden können. Sie haben wesentlich dazu beigetragen, die immer wieder kritisierten Zustände im Rechnungswesen der Gemeinden zu verbessern.

2. Das Steuerwesen der Gemeinden

Zur Erhebung von Steuern sind nach Art. 48 des Steuergesetzes von 1918 die Einwohnergemeinden, die gemischten Gemeinden und die gesetzlichen Unterabteilungen derselben berechtigt. Sie dürfen nur zur Bestreitung der aus der Durchführung öffentlicher Aufgaben der Gemeinde erwachsenden Ausgaben erhoben werden und nur soweit, als die ordentlichen Einkünfte der betreffenden Gemeinde oder Unterabteilung zur Deckung dieser Ausgaben nicht ausreichen. (So auch § 1 des Dekrets betreffend die Gemeindesteuern vom 30. September 1919). Das Staatssteuergesetz und die für dessen Vollzug angelegten Register machen sowohl hinsichtlich der steuerpflichtigen Personen und Sachen, als auch hinsichtlich der Einschätzung des steuerpflichtigen Vermögens und Einkommens Regel, jedoch ist ein Schuldenabzug nicht gestattet. (Art. 49 StG; § 2 des Dekrets.) Der Steuerfuss ist auf Grund der für die Staatssteuer geltenden Einheitssätze zu bestimmen; daneben sind die Gemeinden aber frei, von sich aus Spezialsteuern einzuführen, allerdings nur von Objekten und Vorgängen, von welchen der Staat keine Abgabe bezieht. Die diesbezüglichen Spezialsteuer-Reglemente unterliegen der Genehmigung durch den Regierungsrat (Art. 49, bzw. § 2, 3). Sie können ferner die Befreiungen von der Grundsteuer gemäss Art. 5, Abs. 4 und 5 ganz oder teilweise aufheben (10 bzw. 20 % des Schätzungswertes landwirtschaftlichen Kulturlandes sind von der Vermögenssteuer ausgenommen).

Die Gemeinden sind berechtigt, von Erwerbenden, die sich vorübergehend, aber wenigstens einen Monat lang in der Gemeinde aufhalten, eine feste Einkommenssteuer zu beziehen. Sie ist unter Berücksichtigung der jeweiligen Verhältnisse des Pflichtigen festzusetzen und darf Fr. 20.— nicht übersteigen (Saisonsteuer) (Art. 52, § 10).

Ferner hat jeder Kantons- und Schweizerbürger, der in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt ist, in seiner Wohnsitzgemeinde eine Aktivbürgersteuer zu bezahlen, die deren Steueranlage für das Einkommen erster Klasse entspricht (Art. 51, 1). Wird an eine Gemeinde des Kantons eine direkte Steuer geleistet (Vermögens- oder Einkommenssteuer), die gleich hoch oder höher ist als die Aktivbürgersteuer der Wohnsitzgemeinde, so tritt Steuerbefreiung ein.

Eine ausführliche Regelung erfährt das einzuschlagende Verfahren bei der Festsetzung der Gemeindesteueranteile (bei Wohnsitzwechsel, dezentralisiertem Geschäftsbetrieb usw.).