

*Schlussbericht der Riehener Autonomiekommission*

## «Die Gemeinde ist heute nicht mehr, was sie 1970 war»

**-bb-** Die seit 1970 bestehende Riehener Autonomiekommission hat nach 23 Jahren ihre Arbeit zu einem Abschluss gebracht. Die Riehener Autonomiebestrebungen sind damit zu einem Marschhalt gelangt. Der Gemeinderat stellte den Schlussbericht der Kommission für die Erweiterung der Gemeindeautonomie an einer Medienorientierung am Dienstag im Gemeindehaus vor.

Gemeindepräsident Gerhard Kaufmann, flankiert von Gemeinderätin Madeleine von Wolff und von den Gemeinderäten Martin Christ, Reinhard Soder und Fritz Weissenberger, legte am Dienstag Rechenschaft ab über die Autonomiebestrebungen der Gemeinde Riehen während der letzten 23 Jahre. Die Bilanz töne zunächst nicht spektakulär, sei aber für die beiden Gemeinden Riehen und Bettingen von grosser Bedeutung. Die Gemeinde Riehen sei heute als Körperschaft nicht mehr das, was sie 1970 gewesen sei. Der Schlussbericht der Kommission für die Erweiterung der Gemeindeautonomie, kurz Autonomiekommission genannt, und die Beantwortung des Anzuges von Michael Raith (VEW) und Cons. betreffend Ausarbeitung eines Autonomieleitbildes seien zwei wichtige Etappen im Zusammenhang mit den Riehener Autonomiebestrebungen. Damit werde die Erhaltung und der Ausbau der Gemeindeautonomie zu einer Daueraufgabe für den Gemeinderat. Die Riehener Exekutive werde kantonale Gesetzesänderungen und Gesetzesnovellen unter dem Aspekt der Autonomieerweiterung prüfen und beurteilen und die entsprechenden Anträge im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren einbringen, so Gerhard Kaufmann an der Medienorientierung.

### Ohne Wiedervereinigung weniger Autonomie

Wäre die Wiedervereinigung von Basel-Stadt und Basel-Landschaft im Jahre 1969 zustande gekommen, so hätten die beiden baselstädtischen Landgemeinden Riehen und Bettingen mit einem Schlag eine Reihe von neuen Aufgaben und Kompetenzen erhalten. Sie hätten damit ihre im Laufe der Jahrzehnte verlorengangene Autonomie wiedererlangt und innerhalb des föderalistischen Gefüges unseres Bundesstaates die einer schweizerischen Durchschnittsgemeinde entsprechende Position eingenommen. Die Gründe, weshalb die baselstädtischen Gemeinden – eingeschlossen die Stadtgemeinde Basel – seit der Kantonstrennung von 1833 ihre Selbständigkeit sukzessive abgebaut oder ganz eingebüsst haben, sind mannigfaltig; dies hier darzustellen, würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen.

Trotz des Scheiterns der Wiedervereinigung hatte der vorausgegangene Gesetzgebungsprozess den baselstädtischen Gemeindevertretern bewusst gemacht, was unter einer autonomen Gemeinde zu verstehen ist. Der im März 1970 neu gewählte Riehener Gemeinderat war sich bald einmal einig, die Frage der Gemeindeautonomie grundsätzlich anzugehen. Mit Beschluss vom 20. Mai 1970 setzte er deshalb eine aus Mitgliedern des Gemeinderates und des Weiteren Gemeinderates (heute Einwohnerrates) gebildete Kommission ein.

### Gemeindeautonomie als verfassungsmässiges Recht

Mit dem Begriff Föderalismus (Streben nach Selbständigkeit der Teile im Ganzen) verbindet sich hierzulande die Vorstellung einer auf die drei sich überlagernden Gebietskörperschaften Bund, Kanton und Gemeinden verteilten Ent-

scheidungs- und Vollzugsgewalt. Obwohl dem so ist, erwähnt die Bundesverfassung die Gemeindeautonomie mit keinem Wort. Es gehört eben zum Wesen des Bundesstaates, den einzelnen Bundesgliedern, d.h. den Kantonen, bei der Ausgestaltung ihrer Verfassungen einen möglichst grossen Freiraum zu lassen. Von diesem Freiraum haben die Kantone sehr unterschiedlich Gebrauch gemacht. Es gibt Kantone, die ihre Gemeinden an einer recht kurzen Leine halten. Andere wiederum lassen den Gemeinden eine extrem grosse Entscheidungsfreiheit, wobei anzufügen ist, dass diese Entscheidungsfreiheit oftmals nur theoretischer Natur ist, nämlich dann, wenn die finanzielle Basis fehlt, diese zu nutzen.

Trotz des Fehlens einer positiven Bestimmung in der Bundesverfassung hat das Bundesgericht in seiner Rechtssprechung die Gemeindeautonomie als verfassungsmässiges Recht anerkannt und entsprechend geschützt. Der Rechtssprechung des höchsten Gerichtes hat die Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung in ihrem erläuternden Bericht von 1977 wie folgt Rechnung getragen:

«Die Eidgenossenschaft wird in Artikel 1 des Verfassungsentwurfes (VE) zum Bundesstaat erklärt. Es ist eine offensichtliche Folge ihrer föderalistischen Struktur, dass die Kantone ihre Organisation frei gestalten können. Sie können einerseits den Gemeinden weitreichende Autonomie einräumen, andererseits auf die Bildung oder Beibehaltung von Gemeinden – in der Ausnahmesituation zum Beispiel kleiner Stadtkantone – überhaupt verzichten. Die Kommission entschloss sich nach langen Diskussionen, die Gemeinden, jedoch nicht die Regionen, im Verfassungstext

► Fortsetzung auf Seite 3

► Fortsetzung von Seite 1

## Gemeindeautonomie: Der Gemeinderat zieht Bilanz

aufscheinen zu lassen. Gemäss Artikel 40 Absatz 2 VE bestimmen die Kantone die Aufgaben der Gemeinden und den Umfang der Gemeindeautonomie. Mit dieser Bestimmung soll die totalrevidierte Bundesverfassung ausdrücken, dass der schweizerische Bundesstaat nicht auf zwei, sondern auf drei und ausnahmsweise sogar auf vier Ebenen wirkt. Die Gemeinden gehören heute ebenso wie die Kantone selbst zur Substanz des schweizerischen Bundesstaates. Die Schöpfer der Bundesverfassungen von 1848 und 1874 verzichteten bewusst darauf, die Gemeinden als Pfeiler der Staatsordnung anzuerkennen und zu sichern – zu sehr galten sie als Bestandteile kantonalen Staatlichkeit, und zu sorgsam achteten die Kantone auf die Wahrung ihrer Organisationshoheit. Das Bundesgericht hat seither freilich die Autonomie und ein Bestandesrecht der Gemeinden als verfassungsmässige Rechte anerkannt und sie damit in den Rang ungeschriebener Grundsätze der Bundesverfassung erhoben. Die Kommission nahm den Grundsatz der kantonalen Organisationshoheit als Ausgangspunkt an, unterstrich aber mit ihrer Formulierung zugleich, dass die Gemeinden weiterhin eine unverzichtbare Ebene schweizerischer Staatlichkeit bilden sollten, und dass ihnen daher eine je nach Kanton grössere oder geringere Autonomie zukommen solle. Diese Autonomie genießt den Schutz der Verfassung (Art. 109 Abs. 1 lit. c VE).»

### Arbeit der Autonomiekommission

Am 28. Oktober 1970 nahm die vom Riehener Gemeinderat eingesetzte Autonomiekommission unter dem Vorsitz von Hans Dressler ihre Beratungen auf. Zunächst erstellte die Kommission einen Katalog typischer Gemeindeaufgaben. Einig war sich die Kommission, dass angesichts der speziellen Gemeindekonstellation im Kanton Basel-Stadt – faktische Nichtexistenz der Stadtgemeinde Basel und weitgehende Deckungsgleichheit von Kantonshauptstadt und Kanton – nur ein pragmatisches Vorgehen zu Ergebnissen führen konnte. Rücksicht zu nehmen war auch auf die, gemessen an der Einwohnerzahl, zwanzigfach kleinere Schwestergemeinde Bettingen. Die Autonomiekommission war sich im klaren darüber: Aussicht auf Erfolg konnten die Riehener Autonomiebestrebungen nur dann haben, wenn Bettingen mitzog.

In einer ersten Phase (Januar 1971 bis Juni 1973) befasste sich die Kommission mit dem Bau- und Planungswesen (Hochbautengesetz, Baupolizeiverordnung, Bodenordnungsmassnahmen, Strassengesetz), den auf dem Zivilgesetzbuch gründenden Vollzugsaufgaben (Zivilstandswesen, Grundbuch, Handelsregister, Güterrechtsregister, Betriebs- und Konkurswesen, Erbschaftsamt, Vormundschaftswesen); der Einwohnerkontrolle, dem Denkmalschutzgesetz und dem Fürsorgewesen. Die Kenntnisse der Kommission wurden vertieft durch zahlreiche Hearings mit Chefbeamten und Exponenten basellandschaftlicher Vorortsgemeinden. Ab dem Frühjahr 1972 erhielt die Kommission zusätzliche Impulse durch die einsetzenden Beratungen einer kantonalen Autonomiekommission.

In einer zweiten Phase (August 1973 bis Januar 1975) erstellte die Kommission ein Autonomieleitbild. Im Zuge dieser Beratungen wurden weitere Aufga-

bengebiete einer Beurteilung unterzogen, so zum Beispiel das Schulwesen, die Ortspolizei, die Verordnung über den Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt, die Zuständigkeit für die Inanspruchnahme der Allmend, das Bestattungswesen, das Kanalisationswesen. Ab der 24. Sitzung nahmen je nach anstehenden Themen Vertreter des Gemeinderates Bettingen und der Bettinger Grossrat an den Beratungen teil. Das von der Kommission entworfene Autonomieleitbild wurde dem Gemeinderat vorgelegt und von diesem am 17. April 1975 als eine Art Standortbestimmung dem Weiteren Gemeinderat unterbreitet. Das Echo des Weiteren Gemeinderates auf dieses Dokument war ein durchwegs positives. Mit einer in der gleichen Sitzung beschlossenen, an den Regierungsrat gerichteten Resolution wurde den Bestrebungen des Gemeinderates Nachdruck verliehen.

In einer dritten Phase (Mai 1975 bis Mai 1981) fasste sich die Autonomiekommission mit den Auswirkungen der kantonalen Verwaltungsreform. Anschliessend hatte sie ausgiebig Gelegenheit, sich mit der Formulierung eines neuen Gemeindegesetzes zu befassen. Im November 1977 stellte der Gemeinderat gestützt auf die von der Autonomiekommission geleisteten Vorarbeiten seinen «Blauen Autonomiebericht» der Öffentlichkeit vor. Dieser Bericht enthielt nicht nur eine Prioritätenliste, sondern gab auch Auskunft über die finanziellen Auswirkungen der angestrebten Aufgabenübertragungen.

In einer vierten Phase (Juli 1982 bis April 1985) widmete sich die Kommission zunächst dem von einer regierungsrätlichen Arbeitsgruppe ausgearbeiteten Gegenentwurf für ein neues Gemeindegesetz. Dabei wurde eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den Vorstellungen des Regierungsrates und der Gemeinden erzielt, so dass am 17. Oktober 1984 der Grosse Rat das neue Gemeindegesetz verabschieden konnte. Für die Gemeinden galt es nun, ihre eigenen Gesetzgebungen den neuen Gegebenheiten anzupassen, was zur Folge hatte, dass die Autonomiekommission von November 1984 bis April 1985 intensiv damit beschäftigt war, eine Gemeindeordnung und eine kommunale Wahl- und Abstimmungsordnung zu entwerfen. Inzwischen hatte die Diskussion über die Abgrenzung der Steuerhoheit zwischen Kanton und Gemeinden den Autonomieüberlegungen eine neue Richtung gegeben; Überlegungen finanzpolitischer Art wurden mehr und mehr zum zentralen Thema.

In einer fünften Phase (September 1987 bis März 1988) befasste sich die Kommission aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses auftragsgemäss mit der Übertragung des Zivilstandswesens an die Gemeinden. Im Rahmen einer Standortbestimmung beschäftigte sie sich mit weiteren Autonomiefragen, die sich stichwortartig unter die Begriffe Schiesswesen, militärisches Meldewesen (Sektionschef), Vermessungswesen, Ortsbildpflege, Hauspflege, Primarschulen einordnen lassen. Da durch die Lancierung einer kantonalen Volksinitiative damit gerechnet werden musste, dass die Abgrenzung der Steuerhoheit zwischen Kanton und Landgemeinden verändert werden und diese ihrer Steuerautonomie verlustig gehen könnten, bestand von seiten der Gemeinden kein Anlass mehr, auf die Übertragung weiterer Aufgaben zu drängen. Mit der 71. Sitzung vom 3. März 1988 gelangten die Arbeiten der Kommission deshalb zu einem vorläufigen Abschluss.

Am 8. September 1993 hat die Kom-

mission ihre 72. und damit letzte Sitzung abgehalten. Die Kommission diskutierte den Schlussbericht und hiess diesen nach Vornahme verschiedener Ergänzungen einstimmig gut.

### Erfüllte Autonomieforderungen

Eine Liste mit 29 Aufgabenübertragungen (darunter das Trauzimmer, die Musikschule, der Gottesacker, das Fürsorgewesen und das Gemeindespital) macht deutlich, dass viele zu Beginn der Kommissionsberatungen angestrebte Autonomieziele erreicht worden sind. Die Autonomiekommission schreibt in ihrem Schlussbericht, dass sie nie erwartet habe, dass wegen des aufgestellten Autonomieforderungskataloges das ganze kantonale Gesetzeswerk einer Art Generalrevision unterzogen würde. Sie habe deshalb dem Gemeinderat empfohlen, einen pragmatischen Weg einzuschlagen und jeweils bei den ohnehin anstehenden Gesetzesrevisionen seine Begehren einzubringen. Im Rückblick dürfe festgestellt werden, dass sich dieses Vorgehen bewährt habe.

Die Aufgabenübertragungen vom Kanton zur Gemeinde haben Riehen bisher über 15 Millionen Franken gekostet. Im nächsten Jahr kommt im Zusammenhang mit der zurückgezogenen Steuerschlüssel-Initiative ein jährlicher Finanzausgleich dazu: für 1994 rechnet man in Riehen mit einem Betrag von 4 Millionen Franken. Gemeindepräsident Gerhard Kaufmann meinte an der Medienorientierung am Dienstag, dass sich der Grundsatz, wonach der innerkantonale Lastenausgleich über den Weg von Aufgabenübertragungen (und nicht von Steuerschlüsseländerungen), erfolgen soll, als richtig erwiesen habe. Dies sei staatspolitisch vernünftig. Die Autonomiekommission zieht in ihrem Bericht den Schluss, dass die Gemeinde nicht weil sie Autonomieforderungen gestellt habe, den Kanton finanziell entlasten müsse, sondern weil dank des unvermeidlichen Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden diese einen Grossteil ihrer Autonomieziele verwirklichen konnten.

### Eingeleitete Autonomieforderungen

Im Schlussbericht der Kommission sind einige Sachgebiete aufgelistet, bei welchen die Aufgabenübertragungen zwar eingeleitet, aber noch nicht vollzogen sind:

#### Schulzahnpflege

Gemäss einer zwischen der Regierung und dem Gemeinderat getroffenen Übereinkunft wird die Gemeinde Riehen ab 1. Januar 1994 für die Schulzahnpflege zuständig sein. Zurzeit wird vom Gemeinderat die Art der Betriebsführung (kommunale, halbprivate, private Führung) geprüft.

#### Zonenfestsetzungskompetenz

Im Rahmen der Totalrevision des Hochbautengesetzes (neu: Bau- und Planungsgesetz) soll die Zonenfestsetzungskompetenz den Gemeinden übertragen werden. Der entsprechende Gesetzesentwurf einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe liegt vor. Die Behandlung des neuen Bau- und Planungsgesetzes im Grossen Rat wird voraussichtlich im Laufe des Jahres 1995 erfolgen.

#### Kindergärten

Über die Modalitäten der Übertragung besteht Einigkeit zwischen der Regierung und dem Gemeinderat. Die gesetzgeberischen Vorarbeiten sowohl auf kantonaler, als auch auf kommunaler Ebene sind geleistet. Der Zeitplan der Übernahme der Kindergärten ist wegen

des Widerstandes der Kindergärtnerinnen ungewiss. Dies hat u.a. dazu geführt, dass eine am 24. März 1985 dem Grossen Rat vorgelegte Änderung des Schulgesetzes an die Regierung zurückgewiesen wurde.

#### Schiesswesen

Gemäss Artikel 32 des Militärorganisationsgesetzes haben die Gemeinden die dem ausserdienstlichen Schiessen dienenden Schiessanlagen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Dass die Gemeinde Riehen dieser Aufgabe bisher entzogen war, hängt damit zusammen, dass der Schiessplatz am Chrischonaweg im Jahre 1898 in den Rang einer kantonalen Schiessanlage erhoben wurde. Mit dem angekündigten Rückzug des Kantons wird die Gemeinde den Schiessplatz am Chrischonaweg in stark redimensionierter Form übernehmen oder aber sich in eine regionale Schiessanlage einkaufen müssen.

### Abgelehnte oder blockierte Autonomieforderungen

#### Vormundschaftswesen

Die Führung von Vormundschaften ist an und für sich eine klassische Gemeindeaufgabe. Im «Blauen Autonomiebericht» des Gemeinderates vom November 1977 figuriert die Übernahme des Vormundschaftswesens in der zweiten Priorität.

#### Zivilstandswesen

Aufgrund eines im Einwohnerrat eingebrachten Anzuges hat sich die Autonomiekommission auf Ersuchen des Gemeinderates eingehend mit der Frage der Übertragung des Zivilstandswesens, inbegriffen die Führung des Zivilstandsregisters, auseinandergesetzt. Die Meinung der Kommission blieb in dieser Frage geteilt. Ein entsprechender Vorstoss des Gemeinderates beim Vorsteher des Justizdepartementes blieb ohne Erfolg.

#### Forstgesetz

Die Kommission liess sich über die Zusicherung des Kantonsforstamtes orientieren, bei der bevorstehenden Revision des kantonalen Forstgesetzes die Stellung der Gemeinden zu verbessern. Insbesondere soll den Gemeinderäten beim Waldfeststellungsverfahren ein Mitwirkungsrecht zugestimmt werden.

#### Ortspolizei

Die Kommission hat sich in mehreren Sitzungen mit dem Themenkreis «Ortspolizei» befasst und sich für die Schaffung der dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen ausgesprochen. Eine Weiterverfolgung dieser Angelegenheit ist aber bis heute unterblieben.

#### Verordnung über den Schutz seltener Pflanzen und Tiere

Es ist offensichtlich, dass von dieser Verordnung vornehmlich das Gebiet der Landgemeinden und nicht der Stadtbahn betroffen ist. Die Handhabung dieser Ordnung gehört in die Zuständigkeit der Gemeinden. Diese verfügen auch über das erforderliche fachkundige Personal (Flurbannwart, Förster, Rebmeister, Jagdaufseher).

### Anträge an das Parlament

Im Sinne der Autonomiekommission beantragt der Gemeinderat dem Einwohnerrat:

- vom Schlussbericht der Kommission Kenntnis zu nehmen,
- die Arbeiten der Kommission als abgeschlossen zu erklären,
- die Erhaltung und den Ausbau der Gemeindeautonomie als Daueraufgabe wahrzunehmen,
- durch einen Staatsrechtler abklären

zu lassen, mit welchen verfassungsmässigen Mitteln den Gemeinderäten für die Bewältigung ihrer Aufgaben notwendigen finanziellen Mittel langfristig gesichert werden können. – den Anzug von Michael Raitl, Cons. betreffend Autonomie abzuschreiben.

Der Einwohnerrat wird sich am woch, 27. Oktober, mit dem Schlussbericht der Autonomiekommission den Anträgen des Gemeinderates auseinandersetzen.