

Strukturreformen im Rahmen der Totalrevision der Ostschweizer Kantonsverfassungen

HEDY BETSCHART

1. Einleitung

Seit Anfang der 70er-Jahre ist die Schweiz von einer eigentlichen Welle der Verfassungserneuerung in den Kantonen erfasst. 1965 gab sich der Kanton Nidwalden eine neue Verfassung, und seither haben zwölf Kantone ihre Verfassungen total revidiert oder neu geschaffen (Kt. Jura). Jüngstes Beispiel ist der Kanton Tessin, der sich am 12. Dezember 1997 ein neues Grundgesetz gegeben hat¹. Auch in den drei Ostschweizer Kantonen Graubünden, St. Gallen und Schaffhausen sind Verfassungsgesamtrevisionen in Gang.² Während die Verfassungskommissionen der Kantone St. Gallen und Schaffhausen im Juli 1998 bzw. im Januar 1999 einen Verfassungsentwurf vorgelegt³ und eine breit angelegte Vernehmlassung dazu durchgeführt haben, will die Verfassungskommission des Kantons Graubünden Ende 1999 einen Vernehmlassungsentwurf verabschieden. Die Bündner Revisionsarbeiten sind gegenüber dem ursprünglichen Termin von Ende März dieses Jahres etwas in Rückstand geraten.

Als inhaltlicher Schwerpunkt aller drei Verfassungsrevisionen kristallisiert sich der Bedarf nach einer Überprüfung der Aufgabenverteilung

¹ Vgl. Botschaft des Bundesrates über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Tessin, BBl 1998, S. 5494 ff.

² ALAIN CHABLAIS, *Constitutions cantonales: Le point sur les révisions totales*, in: *LeGes 1999/1*, S. 67-82.

³ Kt. SG: Gesamtrevision der Kantonsverfassung, Vernehmlassungsentwurf. Verabschiedet von der Verfassungskommission am 1. Juli 1998. Kt. SH: Totalrevision der Kantonsverfassung, Vernehmlassungsentwurf. Verabschiedet von der Spezialkommission am 17. Dezember 1998.

zwischen den verschiedenen Staatsebenen und – damit zusammenhängend – die Frage einer allfällig notwendigen Neustrukturierung des Kantonsgebietes und einer Förderung der Zusammenarbeit heraus. Es stellt sich die Frage, ob und wie weit die aus dem 19. Jahrhundert stammenden Kantonsstrukturen mit den weit gehend autonomen, in ihrer Grösse und finanziellen Ausstattung jedoch sehr unterschiedlichen kommunalen Körperschaften noch geeignet sind, die Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts zu bewältigen, und welche Mittel und Instrumente die Kantonsverfassung zur Verfügung stellen soll, um Letzteres zu garantieren.

Der föderalistische Aufbau der Schweiz weist drei Stufen auf. Die Kantone bilden in ihrer Gesamtheit die Eidgenossenschaft. Sie sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV von 1999). Die Gliederung der Kantone in Gemeinden ist bundesstaatlich nicht vorgeschrieben; die Gemeinden sind Institutionen des kantonalen Rechts (vgl. dazu auch Kap. 2.3). Die drei Ebenen Bund – Kanton – Gemeinden teilen die zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben unter sich auf. Wie die Kantone ihr Staatsgebiet für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben strukturieren, bestimmen sie selber. Folgende Formen der Verwaltungsorganisation sind möglich⁴:

- **Zentralisation:** Die Zentralverwaltung übernimmt die massgebliche Verwaltungstätigkeit in einem bestimmten Sachbereich für das ganze Staatsgebiet. Der Aufbau der Zentralverwaltung ist hierarchisch. An der Spitze der Zentralverwaltung steht der Regierungsrat; seine Mitglieder leiten die einzelnen Departemente. Die Departemente teilen sich in weitere Verwaltungseinheiten wie Dienststellen und Ämter auf.
- **Sachliche Dezentralisation:** Eine bestimmte Aufgabe wird einem besonderen Verwaltungsorgan ausserhalb der Zentralverwaltung übertragen (öffentlich-rechtliche Anstalten und Körperschaften, gemischtwirtschaftliche oder privatrechtliche Organisation). Die ausgliederte Verwaltungseinheit verfügt über eine gewisse Selbststän-

⁴ Vgl. zum Folgenden: ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2., neu bearbeitete Auflage, Zürich, 1993. S. 233 ff.

digkeit in ihrem Aufgabenbereich, untersteht aber der Aufsicht der Zentralverwaltung. Die sachliche Dezentralisation bedeutet eine Lockerung der Hierarchie.

- **Örtliche Dezentralisation:** Zur Erfüllung bestimmter Aufgaben wird das Staatsgebiet in dezentrale Verwaltungseinheiten unterteilt. Es kann sich dabei um rein administrative örtliche Dezentralisation oder um dezentralisierte Einheiten mit Autonomie handeln. Insbesondere wo Verwaltungsbehörden Kenntnisse der lokalen Verhältnisse haben müssen, kann es sinnvoll sein, Verwaltungsbezirke ohne Autonomie zu bilden. Es können einheitliche Bezirke geschaffen werden, welche eine Mehrzahl von Aufgaben für den Kanton erfüllen; es können aber auch mehrere solche Verwaltungsbehörden mit lokalem Wirkungsbereich nebeneinander bestehen. Diese dezentralen Behörden sind vollständig in die Hierarchie der Zentralverwaltung eingebunden. Kommt dem Verwaltungskörper bei der Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben hingegen eine selbstständige Beurteilungs- und Entscheidungsbefugnis zu und wird ihm das Recht zugestanden, die Form seiner Organisation in einem bestimmten Rahmen selbst zu wählen, handelt es sich nicht mehr um Verwaltungsbezirke, sondern um selbstständige Gebietskörperschaften und Herrschaftsverbände. Die Hierarchie der Zentralverwaltung wird hier unterbrochen. Wichtigste Erscheinungsform sind die Gemeinden.

Der folgende Beitrag orientiert über die Vorschläge für eine Kantons(neu)gliederung sowie die (horizontalen und vertikalen) Zusammenarbeitsformen, wie sie die ersten Verfassungsentwürfe der drei Ostschweizer Kantone vorsehen. Für den Kanton Graubünden stützt sich der Beitrag auf den Arbeitsentwurf vom 26. Mai 1998, der von Prof. Dr. TOBIAS JAAG und PD Dr. TOMAS POLEDNA verfasst worden ist, sowie vor allem auf die von den Arbeitsgruppen überarbeitete Version, den Arbeitsgruppenentwurf vom 15. Januar 1999. Für alle drei Kantone gilt, dass der Beitrag den aktuellen Stand der Arbeiten in der Verfassungskommission wiedergibt; materielle Änderungen können und werden sich im Lauf der weiteren Beratungen noch in allen Kantonen ergeben und müssen vorbehalten bleiben.

Auffallend beim Vergleich der beiden Vernehmlassungsentwürfe (VE) SG und SH sowie des Arbeitsgruppenentwurfs (AE) GR vom 15.1.1999

ist, dass sich die Verfassungskommissionen aller drei Kantone intensiv mit Neuerungen im Bereich der Kantonsstrukturen auseinander gesetzt haben. Dies scheint bei den vorausgegangenen jüngsten Revisionsarbeiten in den Kantonen Bern (Verfassung vom 6. Juni 1993)⁵ und Appenzell-Ausserrhoden (Verfassung vom 30. April 1995) noch weniger der Fall gewesen zu sein, während der Kanton Tessin mit Art. 20 Abs. 3 eine Bestimmung über Zwangsfusionen von Gemeinden in seine neue Verfassung vom 14. Dezember 1997 aufgenommen hat. Auch in anderen Kantonen sind – unabhängig von einer Totalrevision der Verfassung – Strukturreformen im Gang. Im Kanton Luzern etwa wurde Anfang 1997 das Spar- und Massnahmenpaket „Luzern 99“ verabschiedet, welches das Teilprojekt „Gemeindereform“ zur Reduktion der Gemeindezahl umfasst. Der Kanton geht dabei von einer optimalen Gemeindegrösse von 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern aus. Gemeinden, die kleiner sind, sollen zusammengelegt werden. Nicht fusionswilligen Gemeinden droht nach einer Übergangsfrist die Kürzung von Staatsbeiträgen.⁶ Das Tessiner Innendepartement hat im Juli 1998 einen Entwurf für ein neues Gesetz über Gemeindefusionen in die Vernehmlassung geschickt. Ziel der Vorlage ist die Neueinteilung des Kantonsgebietes in lebensfähige Gemeinden. Der Departementsbericht kommt zum Schluss, dass Gemeinden mit weniger als 750 Einwohnerinnen und Einwohnern ihre Aufgaben nicht erfüllen können. Die minimale Grösse für ein politisch, wirtschaftlich und sozial funktionierendes Staatswesen liegt danach bei ca. 1'200 Einwohnerinnen und Einwohnern⁷.

Einer der Auslöser für diese Strukturreformbestrebungen dürfte die Entwicklung der Finanzsituation der öffentlichen Haushalte sein. In den Jahren 1995 bis 1997 schlossen 33% aller Schweizer Gemeinden mit

⁵ Immerhin kennt die KV BE Bestimmungen über eine mögliche Regionenbildung (Art. 3 Abs. 3) und eine regionale Erfüllung der Kantonsaufgaben (Art. 94). Vgl. dazu auch URS BOLZ, in: WALTER KÄLIN / URS BOLZ (Hgg.), *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*, Bern, Stuttgart, Wien 1995, Art. 3 N. 6 und Art. 94 N. 1a ff.

⁶ Mittlerweile liegt ein Zwischenbericht zu diesem Teilprojekt vor. Auf Grund des grossen Widerstands, den das Teilprojekt in der Bevölkerung erfahren hat, geht die Regierung nicht mehr von diesen absoluten Zahlen aus. Zudem wird auch vermehrt auf ein Anreizsystem gesetzt. Vgl. dazu *Schaffhauser Nachrichten* Nr. 264 vom 13. November 1998.

⁷ *NZZ* vom 27. Juli 1998.

einem Defizit ab; 28% mussten ihren Steuerfuss erhöhen. 52% der Gemeinden erzielten zwar einen Ertragsüberschuss, doch wird die Schere zwischen armen und reichen Gemeinden grösser.⁸ Aber auch die Zunahme der kommunalen Aufgaben sowie ihre steigende Komplexität und Verflechtung haben dazu geführt, dass die Gemeinden in den letzten Jahren verstärkt unter Druck geraten sind. Kleinere Gemeinden stossen beim Vollzug an ihre Leistungsgrenzen. Nach LADNER/STEINER⁹ gilt dies gemäss Einschätzung der Kantone vor allem für die Fürsorge, die Arbeitslosenunterstützung, die Raumplanung, die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, die Betreuung von Asylsuchenden und für den Verkehr. Kommt hinzu, dass Kleingemeinden heute oft Mühe haben, ihre Behörden besetzen zu können, und sich kaum noch Bürgerinnen und Bürger finden, die am politischen Leben teilnehmen. Auf Grund der heutigen Mobilität und der zunehmenden überkommunalen Lebenszusammenhänge kommt den Gemeinden nicht mehr die gleiche Bedeutung wie noch vor einigen Jahrzehnten zu. Vor allem in Kantonen mit vielen kleinen Gemeinden wächst das Interesse an Kooperation und Fusion.¹⁰

2. Kanton Schaffhausen

2.1 Doppelverwaltung von Kanton und Stadt Schaffhausen

Im Kanton Schaffhausen stellt sich die Frage der zukünftigen (optimalen) Kantonsstrukturen gleich zweifach. Der Kanton gliedert sich heute in 34 Gemeinden mit insgesamt rund 75'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Über die Hälfte dieser Menschen wohnt in der Agglomeration Schaffhausen mit den Städten Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfluss (ca. 44'000 Einwohnerinnen und Einwohnern). Von den übrigen Gemeinden

⁸ ANDREAS LADNER / RETO STEINER, Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung, Nationalfondsprojekt „Gemeindereformen – zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation“ im Rahmen des Schwerpunktprogrammes „Zukunft Schweiz“, Arbeitsbericht Nr. 28, S. 10.

⁹ LADNER / STEINER (Fr. 8), S. 18.

¹⁰ LADNER / STEINER (Fr. 8), S. 46.

haben 13 weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner (kleinste Gemeinde: Buch mit 250 Einwohnerinnen und Einwohner). Der Kanton kennt also einerseits viele Klein- und Kleinstgemeinden, sieht sich andererseits aber auch vor dem Problem, dass sich auf engem Raum zwei (Kanton und Stadt Schaffhausen) bzw. drei (mit Neuhausen) Verwaltungen befinden.

Diese Doppel- oder Dreifachverwaltung auf kleinem Raum verursacht hohe Kosten und wird entsprechend seit langem diskutiert und kritisiert.¹¹ In einzelnen Sachbereichen arbeiten Kanton und Stadt Schaffhausen sowie die Gemeinde Neuhausen mittlerweile zusammen, so etwa in der Polizeiorganisation, wo neu eine gesetzliche Grundlage für die Zusammenlegung des kantonalen und der kommunalen Polizeicorps geschaffen werden soll.¹² Eine konsequentere Lösung schlägt der ehemalige Kantonsrat RENÉ STEINER vor: Mit einer Teilzusammenlegung von Stadt- und Kantonsbehörden soll das Problem der Doppelverwaltung umfassend gelöst werden. Die zwei hauptamtlichen Mitglieder des Stadtrates (Exekutive) sowie die Präsidentin oder der Präsident von Neuhausen wären gleichzeitig Mitglieder der kantonalen Exekutive; die Mitglieder der beiden kommunalen Parlamente würden gleichzeitig im Kantonsparlament sitzen. Die Zentrumsfunktionen der beiden Gemeinden würden an den Kanton übertragen, während bürgernahe Aufgaben weiterhin auf kommunaler Ebene erfüllt würden.¹³ Die Verfassungskommission hat es allerdings schon in einem frühen Stadium ihrer Arbeiten abgelehnt, das Modell von Steiner und somit das Problem der Doppelverwaltung von Kanton und Stadt Schaffhausen näher zu prüfen. Ausschlaggebend dafür war die Kritik, die insbesondere von Prof. PAUL RICHLI¹⁴ am Modell

¹¹ Vgl. z.B. Kt. Schaffhausen, Bericht der Expertenkommission, *Schaffhauser Verwaltungsstrukturen*, Dezember 1979.

¹² Vorlage des Regierungsrates vom 16. Juni 1998: Bericht und Antrag des Regierungsrates betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Organisation des Polizeiwesens, *Amtsdruckschrift* 98-39.

¹³ Vgl. zum Ganzen: RENÉ STEINER, Wir müssen Staatsreform-Phantasie entwickeln! Plädoyer für eine Schaffhauser Staatsreform 2000, *Schaffhauser Magazin* Nr. 2/1992, S. 32 ff.

¹⁴ PAUL RICHLI, Teilfusion von Kanton und Stadt Schaffhausen oder funktionale Kooperation? – Ein Thema für die Totalrevision der Kantonsverfassung, *SJZ* 19/1995, S. 345 ff.

geübt wurde. Richli kommt zum Schluss, dass die BV zwar eine Staatsorganisation mit zwei Arten von Gemeinden mit unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen, wie dies beim Modell einer Teilfusion von Kanton und Stadt Schaffhausen der Fall wäre, zulässt. Bei einer Zusammensetzung des Regierungsrates, wie es das Modell vorschlägt, kann es aber zu institutionellen Interessenkonflikten kommen. Zudem droht die Gefahr, dass der Regierungsrat in der Ausübung seiner Rechtsprechungs- und Genehmigungskompetenzen als vorbefasst gelten muss und diejenigen Regierungsratsmitglieder, die gleichzeitig in der kommunalen Exekutive sitzen, in den Ausstand zu treten haben.

2.2 Neugliederung politischer Gemeinden

Im Zusammenhang mit den Land- bzw. Kleingemeinden hat sich die Verfassungskommission mit der Frage beschäftigt, ob für die Gemeinden in Zukunft eine Mindestgrösse vorgeschrieben bzw. in der neuen Verfassung eine Bestimmung über die zwangsweise Fusion von Gemeinden aufgenommen werden soll. Die Kommission hat im Juli 1998 ein Gutachten zur Frage der Neugliederung der politischen Gemeinden im Kanton Schaffhausen¹⁵ in Auftrag gegeben, nachdem ihre ersten, theoretischen Vorschläge für allfällige Gemeindezusammenlegungen auf Widerstand in der Bevölkerung gestossen sind.¹⁶ Mit dem Gutachten wollte die Kommission Entscheidungsgrundlagen insbesondere zur Frage, ob es eine optimale Gemeindegrösse gebe, sowie zu den Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen gewinnen.

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass sich weder eine optimale Gemeindegrösse noch der konkrete wirtschaftliche oder anderweitig beurteilte „Wert„ einer Fusion einwandfrei beziffern lassen. Die oft geäusserte Vermutung, eine Gemeinde könne erst ab einer gewissen Grösse (2'000 bis 3'000 Einwohnerinnen und Einwohner) kostenoptimal geführt werden, konnte bisher nicht wissenschaftlich belegt werden. Die Zahlen

¹⁵ UELI FRIEDERICH / DANIEL ARN / JÜRIG WICHTERMANN, Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen. Überlegungen zu einer optimalen Gemeindegrösse und zu Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen, Gutachten erstellt im Auftrag der Verfassungskommission des Kantons Schaffhausen, Bern, 27. Oktober 1998.

¹⁶ NZZ vom 30. Juli 1998.

aus dem Kanton Schaffhausen, aber auch etwa jene aus dem Kanton Bern, sprechen tendenziell dafür, dass der Pro-Kopf-Aufwand der Gemeinde mit zunehmender Gemeindegrösse auch im Fall kleinerer Gemeinden zu- und nicht abnimmt.¹⁷ Eine allgemein gültige optimale Gemeindegrösse lässt sich insbesondere nicht bestimmen, „weil die Gewichtung verschiedener wirtschaftlicher, politologischer, soziologischer und rechtlicher Gesichtspunkte nicht nach anerkannten wissenschaftlichen Methoden, sondern nur durch bewusst politische und in gewissem Sinn ‚willkürliche‘ Entscheidung vorgenommen werden kann“.¹⁸

Die Frage der Vor- und Nachteile von Gemeindefusionen wurde unter wirtschaftlichen, politologischen, soziologischen und rechtlichen Aspekten genauer beleuchtet. Das Gutachten führt dazu Folgendes aus:¹⁹

- Es ist unsicher, ob und in welchem Ausmass von einer Gemeindefusion insgesamt *wirtschaftliche Verbesserungen* erwartet werden können. Wird auf politischer Ebene gewünscht, dass kleine Gemeinden ein umfassenderes oder qualitativ besseres Leistungsangebot bereitstellen als bisher, können Fusionen sinnvoll sein, denn das Leistungsangebot der neuen und grösseren Gemeinde dürfte tendenziell qualitativ besser werden – allerdings auch verbunden mit einem höheren Preis der Leistungen.
- In *politologischer und soziologischer Hinsicht* ist von Gemeindefusionen zu erwarten, dass Bürgernähe und Identifikation der Bevölkerung mit dem Gemeinwesen eher abnehmen. Zu denken ist dabei etwa an die Akzeptanz kommunaler Entscheide, an die politische Partizipation oder an das subjektive Gefühl von Heimat. Dank Fusionen dürften die Schwierigkeiten wegfallen, genügend interessierte Bürgerinnen und Bürger für die Besetzung kommunaler Ämter zu finden. Relativ günstig erscheinen Fusionen da, wo zwischen Gemeinden bereits enge faktische Beziehungen wie z.B. gemeinsame Vereine bestehen.

¹⁷ FRIEDERICH / ARN / WICHTERMANN (Fr. 15), S. 96.

¹⁸ FRIEDERICH / ARN / WICHTERMANN (Fr. 15), S. 104.

¹⁹ FRIEDERICH / ARN / WICHTERMANN (Fr. 15), S. 104 f.

- In *rechtlicher Hinsicht* bieten Fusionen kleiner Gemeinden den Vorteil, dass die Voraussetzungen für die tatsächliche Gleichbehandlung der Gemeinden durch den Kanton verbessert werden.

Das Gutachten empfiehlt, den Gemeinden – gerade weil es keine wissenschaftlich belegbare, optimale Gemeindegrösse gibt – keine absolute Bestandesgarantie einzuräumen. Die Verfassungskommission hat entsprechend dieser Empfehlung in Artikel 119 VE SH eine Abstufung der Bestandesgarantie vorgenommen.²⁰ Den Gemeinden wird in Absatz 1 ihr Bestand grundsätzlich garantiert. Dementsprechend kann eine Gemeinde ohne ihre Zustimmung nicht aufgeteilt, in ihrem Gebiet verändert oder mit einer anderen Gemeinde zusammengeschlossen werden. Ausnahmsweise und als ultima ratio kann aber auf dem Weg der Gesetzgebung in den Bestand der Gemeinden eingegriffen werden, wo nötig auch gegen den Willen der Gemeinden. Die Voraussetzungen für eine allfällige Zwangsfusion nennt der Vernehmlassungsentwurf in Art. 119 Abs. 2 selber. Haben mehrere Gemeinden Fusionsgespräche aufgenommen und schert eine Gemeinde später aus den Verhandlungen aus, so kann sie auch gegen ihren Willen zur Fusion verpflichtet werden, vorausgesetzt, dass die Wahrnehmung öffentlicher Interessen sonst vereitelt würde und dass mindestens die Hälfte der betroffenen Gemeinden der Fusion zustimmt. Zu einem zwangsweisen Zusammenschluss von Gemeinden kann es ausserdem kommen, wenn die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ohne Neubildung, Aufhebung oder Gebietsveränderung einer Gemeinde ernsthaft gefährdet wäre.

²⁰ Demgegenüber gewährleistet etwa die Verfassung des Kantons Bern den bernischen Gemeinden ihren Bestand absolut (vgl. Art. 108 KV BE vom 6. Juni 1993). Hier kommen Zwangsfusionen ohne Verfassungsänderung nicht in Frage. Eine ähnliche Lösung wie der Vernehmlassungsentwurf des Kantons Schaffhausen sieht die Verfassung des Kantons Tessin vom 14. Dezember 1997 vor. Art. 16 Abs. 1 KV TI garantiert zwar die Existenz der Gemeinden, und Art. 20 Abs. 1 bestimmt, dass die Gemeinden sich ohne Zustimmung ihrer Bürgerinnen und Bürger nicht aufteilen oder zusammenschliessen können. Nach Art. 20 Abs. 3 kann der Grosse Rat aber mittels Fusionsgesetz den Zusammenschluss von Gemeinden beschliessen.

2.3 Exkurs: Bestandesgarantie und Gemeindeautonomie

Im Zusammenhang mit der Diskussion um allfällige Zwangsfusionen von Gemeinden wird oft die Gemeindeautonomie angerufen: Der Kanton verletze mit einem Eingriff in die Existenz und den Gebietsbestand der Gemeinden deren Autonomie. Es wird also geltend gemacht, die Gewährleistung der Autonomie einer Gemeinde umfasse auch deren Bestand.

Die Bestandesgarantie beinhaltet einerseits das Recht der Gemeinde auf Wahrung ihrer „politischen Existenz“, andererseits das Recht auf Verteidigung des Bestandes im geografischen Sinn.²¹ Die Bundesverfassung setzt die Existenz der Gemeinden zwar stillschweigend voraus, enthält aber keine Bestandesgarantie zu Gunsten der Gemeinden. Es ist grundsätzlich auch nicht Sache des Bundesrechts, den inneren Aufbau der Kantone als Bundesglieder näher zu definieren. Somit ist es den Kantonen überlassen, darüber zu entscheiden, ob sie ihr Gebiet in Gemeinden aufteilen und welche Aufgaben mit welchen Strukturen sie wahrnehmen wollen²². Die Veränderung und Aufhebung von Gemeinden innerhalb des Kantons ist Sache des kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrechts; es bestimmt, ob Gemeinden erhalten oder geschaffen werden. Das Bundesgericht schützt die durch das kantonale Recht gewährleistete Bestandesgarantie als verfassungsmässiges Recht der Gemeinden.²³

Ob und wie weit eine Gemeinde autonom ist, bestimmt sich ebenfalls nach kantonalem Verfassungs- und Gesetzesrecht. Nach einer feststehenden Formel des Bundesgerichts ist eine Gemeinde „in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder

²¹ Entscheidung des Bundesgerichts, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 5. Nov. 1997, 1P.235/1997, wiedergegeben in *ZBl* 9/1998, S. 423.

²² ULRICH ZIMMERLI, Gemeinden, in: WALTER KÄLIN / URS BOLZ (Hgg.), *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*, Bern, Stuttgart, Wien 1995, S. 195.

²³ ZIMMERLI (Fn. 22), S. 196. Vgl. auch WALTER KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 271.

Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. [...]. Ein geschützter kommunaler Autonomiebereich kann auch bei der Anwendung kantonalen Rechts vorliegen, wenn dieses der Gemeinde eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit belässt. Der Schutz der Autonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus [...].²⁴

Die Bestandesgarantie ist demnach von der Gemeindeautonomie abzugrenzen. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Gemeindeautonomie umfasst nicht den Bestand der Gemeinden. Der Bestand einer Gemeinde ist nur insoweit geschützt, als die Kantonsverfassung für die Änderung oder Aufhebung ein bestimmtes Verfahren oder bestimmte materielle Voraussetzungen vorschreibt.²⁵ Das in den kantonalen Verfassungen ausdrücklich oder stillschweigend ausgesprochene Recht der Gemeinde zur Selbstbestimmung schliesst keineswegs auch die Befugnis der einzelnen Gemeinde in sich, über ihren Bestand oder die Umgrenzung ihres Gebietes selbstständig zu befinden.²⁶

2.4 Horizontale und vertikale Zusammenarbeit

Die Leistungsfähigkeit kleiner Gemeinden kann nicht nur durch – allenfalls zwangsweise – Fusionen, sondern auch durch vermehrte Zusammenarbeit sowie gegebenenfalls durch die Auslagerung von Aufgaben an Private verbessert werden. Insbesondere der interkommunalen Zusammenarbeit kommt eine immer grössere Bedeutung zu, da die Aufgabenerfüllung aus sachlichen Gründen häufig über die Gemeindegrenzen hinausgeht. Sie bildet zunehmend die Voraussetzung dafür, dass zweckmässige und kostengünstige Lösungen der Aufgabenerfüllung gefunden wer-

²⁴ BGE 118 Ia 219 E.3a.

²⁵ FRIEDERICH / ARN / WICHTERMANN (Fn 15), S. 16.

²⁶ WILLI GEIGER, Die Gemeindeautonomie und ihr Schutz nach schweizerischem Recht, Veröffentlichungen der Handels-Hochschule St. Gallen, Reihe A, Heft 24 Zürich, St. Gallen 1950, S. 132 f. Zitiert in: FRIEDERICH / ARN / WICHTERMANN (Fn. 15), S. 15.

den können. Funktionale Zusammenarbeit²⁷ zwischen den Gemeinden stellt zudem eine Möglichkeit dar, den Nachteilen der sehr kleinräumigen Strukturen des Kantons zu begegnen.²⁸

Der Vernehmlassungsentwurf misst der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit entsprechend viel Bedeutung bei. Bei der interkommunalen Zusammenarbeit hält er sich eng an das kürzlich total revidierte Gemeindegesetz.²⁹ Gemäss Art. 121 Abs. 1 VE SH fördert der Kanton die Zusammenarbeit unter den Gemeinden, und er kann sich – als eine mögliche Fördermassnahme – auch selber daran beteiligen. Hauptform der interkommunalen Zusammenarbeit bildet der Zweckverband, doch stehen den Gemeinden auch andere Zusammenarbeitsformen offen.³⁰ Zu beachten ist, dass der Vernehmlassungsentwurf – abweichend vom neuen Gemeindegesetz – von „Zweckverbänden,, und nicht von „Gemeindeverbänden,, spricht. Die Verfassungskommission trägt damit dem Anliegen Rechnung, dass sich auch der Kanton oder weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften an der interkommunalen Zusammenarbeit in Form des Verbandes beteiligen können sollen.³¹ Art. 121 Abs. 4 VE SH ermächtigt den Regierungsrat, die Gemeinden zur Zusammenarbeit zu verpflichten,

27 FELIX FRIEDLI, Die funktionale Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Stadtverwaltung Schaffhausen, Basel 1996. Der Begriff der funktionalen Zusammenarbeit hat weder im schweizerischen noch im deutschen Verwaltungs- oder Staatsrecht Tradition. FRIEDLI versteht darunter die „gemeinsame, freiwillige und gleichberechtigte sowie nach Art und Intensität zweckmässige Erfüllung eines eng umgrenzten öffentlichen Aufgabenbereichs durch mindestens zwei Gemeinwesen unter Wahrung ihrer rechtlichen Selbständigkeit“ (Friedli, S. 23).

28 Kanton Schaffhausen, Totalrevision der Kantonsverfassung. Erläuterungen zu Art. 121 Abs. 1 des Vernehmlassungsentwurfs.

29 Vgl. offizielles Abstimmungs-Magazin des Kantons Schaffhausen zur Volksabstimmung vom 29. November 1998, Verfassungsgesetz vom 17. August 1998 über die Änderung der Kantonsverfassung vom 24. März 1876 (Gemeindewesen) und Gemeindegesetz vom 17. August 1998. Die Vorlage wurde am 29. November 1998 von den Stimmberechtigten angenommen.

30 Als weitere Zusammenarbeitsformen sieht das neue Gemeindegesetz in Art. 100 die vertragliche Vereinbarung über die Aufgabenübertragung an andere Gemeinden, die Schaffung gemeinsamer Verwaltungsstellen, Einrichtungen und öffentlich-rechtlicher Anstalten, die Mitbenützung von Einrichtungen anderer Gemeinden und deren Personal sowie die Beteiligung an Unternehmen des Privatrechts vor.

31 Vgl. dazu FRIEDLI (Fn. 27), S. 92.

wo eine Aufgabe nicht anders zu erfüllen ist. Neu räumt die Verfassung Gemeinden und Kanton die Möglichkeit zur gegenseitigen vertraglichen Übertragung einzelner Verwaltungsaufgaben gegen Entgelt ein (Art. 122 Abs. 1 VE SH). Zudem wurde mit Art. 122 Abs. 2 die verfassungsmässige Grundlage zur Zusammenlegung kommunaler und kantonaler Verwaltungseinheiten und Betriebe geschaffen. Damit wird auch ein Weg zur Lösung der Doppelverwaltung von Kanton und Stadt Schaffhausen gewiesen.

3. Kanton Graubünden

3.1 Ausgangslage

Der Kanton Graubünden befasst sich in seiner seit September 1997 laufenden Totalrevision der Kantonsverfassung ebenfalls mit der Frage der zukünftigen Kantonsstrukturen. Einer der Problemkreise sind auch hier die Kleinstgemeinden und deren zukünftige Entwicklung. Der Kanton zählt 185'000 Einwohnerinnen und Einwohner und ist in 212 Gemeinden eingeteilt. Die Hälfte der Gemeinden umfasst weniger als 400 Einwohnerinnen und Einwohner, 30 Gemeinden haben sogar weniger als 100 Einwohnerinnen und Einwohner. Es besteht die Befürchtung, dass diese Kleinstgemeinden in Zukunft bei der Erfüllung der komplexen öffentlichen Aufgaben überfordert sein werden. Angelpunkt einer Umstrukturierung ist die Frage, wie autonom die Bündner Gemeinden heute noch sind, wenn man berücksichtigt, dass viele nur dank der Hilfe des Kantons überleben – seien es finanzielle Unterstützungen über den Finanzausgleich, sei es, dass der Kanton kostenlos Auskünfte erteilt, Musterreglemente erstellt etc. Dass kleine Gemeinden in der Aufgabenerfüllung überfordert sein könnten, zeigt auch eine – für die Arbeit der Verfassungskommission erstellte und nicht vollständige – Zusammenstellung des Sekretärs der Verfassungskommission über die im Kanton bestehenden Gemeindeverbände. Danach sind einzelne Gemeinden in bis zu zehn Verbänden Mitglied.

3.2 Selbstständige Regionen als weitere Staatsebene

Der Verfassungskommission wurde am 26. Mai 1998 ein Arbeitsentwurf von Prof. Dr. TOBIAS JAAG und PD Dr. TOMAS POLEDNA vorgelegt. Dieser dient als Arbeits- und Diskussionsgrundlage. In der Zwischenzeit haben die Arbeitsgruppen der Verfassungskommission diesen Entwurf überarbeitet und selber einen Entwurf vorgelegt.

Der Arbeitsgruppenentwurf vom 15. Januar 1999 will die interkommunale Zusammenarbeit stärken und fördern. Der Abschnitt über die Gliederung des Kantons enthält im Kapitel „Gemeinden“, einen eigenen Titel „Gemeindeverbindungen“. Unter diesem Titel erfolgt eine systematische Zusammenstellung der Bestimmungen über Fusion und Zusammenarbeit der Gemeinden sowie über die Förderung durch den Kanton. Gedacht wird an Zweckverbände und andere Verbindungsformen bis hin (zum Zwang) zu Gemeindefusionen. Auf eine ausdrückliche Erwähnung der Möglichkeit einer zwangsweisen Vereinigung von Gemeinden wird verzichtet; der Wortlaut von Art. 95a AE GR (Bildung und Vereinigung von Gemeinden) schliesst eine solche aber nicht aus.

Eine mögliche Form der verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit stellt die Bildung von Regionen als selbstständige Gebietskörperschaften dar, wie sie der Arbeitsgruppenentwurf vorschlägt. Mit dieser Lösung würden die Gemeinden vom Druck zum Zusammenschluss entlastet werden. Zudem erhalten die Regionen wohl ein verstärktes politisches Gewicht gegenüber dem Kanton. Inwieweit die Bildung von Regionen eine sinnvolle Lösung darstellt, hängt von deren Ausgestaltung ab. Bisher ist sie auch im Grundsatz noch umstritten. Einig ist man sich in der Kommission, dass es – wenn überhaupt – nicht mehr als 15 Regionen geben sollte. Die genaue Zahl ist insbesondere schwierig festzulegen, da es je nach geografischen Gegebenheiten mehr oder weniger Sinn machen kann, eine öffentliche Aufgabe auf regionaler Ebene zu erfüllen. Zu denken ist etwa an die Feuerwehr: In den engen Tälern des Bündnerlandes wird es wohl kaum sinnvoll sein, diese Aufgabe auf regionaler Ebene zu lösen. Das Thema der Regionen ist auch politisch heikel, da die Gemeindeautonomie im Kanton Graubünden traditionell besonders gross ist. Momentan liegt ein Vorschlag mit wenigen, grösseren Regionen auf dem Tisch. Bei der Einteilung will man sich möglichst an bereits heute beste-

hende regionale Gebietsunterteilungen (Regionen nach eidgenössischem Investitionshilfegesetz, Planungsregionen) halten.

Sind Gemeinden nicht in der Lage, einzelne Aufgaben zu erfüllen, sollen diese auf höherer (regionaler) Ebene gelöst werden. Die Aufgabenzuweisung an die Regionen erfolgt nicht in der KV, sondern durch Gemeindebeschluss oder -gesetz (Art. 96a Abs. 2 AE GR). Auch der Kanton kann den Regionen Aufgaben übertragen. Zudem bilden die regionalen Selbstverwaltungskörper nach Art. 104 Abs. 4 AE GR eine Orientierungsgrösse für die territoriale Einteilung bei der dezentralen Erfüllung von Staatsaufgaben. Innerhalb der Region soll eine Aufgabendelegation an Unterregionen bzw. Unterverbände möglich sein (Art. 104. Abs. 2 AE GR).

Die heutige Gliederung des Kantons kennt neben den Gemeinden 14 Bezirke (Gerichtssprengel) und 39 selbstständigen Kreise (unterschiedliche Verwaltungsaufgaben, Gerichtskreise). Die Bezirke sollen beibehalten, im Rahmen der – parallel zur Totalrevision der Kantonsverfassung laufenden – Gerichtsreform aber von 14 auf 11 reduziert werden. Ebenfalls beibehalten werden auch die Kreise als feinmaschigere Gebietsgliederung des Kantons neben den Regionen, sodass es sich bei den Regionen also um eine zusätzliche staatliche Ebene zwischen Kanton, Kreisen und Gemeinden handelt. Die Kreise wären dabei wie bisher als Selbstverwaltungskörper ausgestaltet und würden ebenfalls der und regionalen Aufgabenerfüllung dienen. Gemäss Art. 104 Abs. 2 AE GR könnten die Regionen ihrerseits Aufgaben an die Kreise delegieren.³² In einer Variante schlägt der Arbeitsgruppenentwurf vor, auf die Bildung von Regionen zu verzichten und als zusätzliche Staatsebene nur die Kreise beizubehalten. Diese erfüllen die überkommunalen und regionalen Aufgaben, die ihnen vom Kanton und den Gemeinden übertragen werden (Art. 107 AE GR). Sowohl beim Hauptantrag als auch bei der Variante gilt, dass bei der dezentralen Erfüllung kantonaler Aufgaben wie auch bei der Erfüllung überkommunaler und regionaler Aufgaben nur aus triftigen Gründen von der vorgeschlagenen Einteilung in Regionen und Kreise (bzw. in Kreise) abgewichen werden darf (Art. 104 Abs. 4 bzw. Art. 107 Abs. 2 AE GR). Dies schliesst jedoch die

³² Gemäss Erläuterungen zum Arbeitsgruppenentwurf betrifft die Delegation allerdings nur den Vollzug, und sie ist nur zulässig, wenn sie sachlich angezeigt ist.

bisherigen Formen der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden (Gemeinde- und Regionalverbände) oder eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht aus.

4. Kanton St. Gallen

4.1 Neustrukturierung des Kantonsgebietes: regionale Gliederung

Der Kanton St. Gallen hat rund 444'000 Einwohnerinnen und Einwohner und kennt heute 90 politische Gemeinden sowie ca. 600 Spezialgemeinden. Er ist in 14 Bezirke, welche vor allem für die Justizorganisation und die kantonalen Parlamentswahlen wichtig sind, und in acht Gerichtskreise unterteilt. Die Bezirke sind dezentrale Verwaltungseinheiten; sie verfügen nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit und bilden somit keine regionalen Gebietskörperschaften.

Die Verfassungskommission des Kantons St. Gallen erachtet die bestehende Einteilung des Kantonsgebietes in 14 Verwaltungsbezirke aus wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gesichtspunkten als nicht mehr mit der Realität übereinstimmend.³³ Eines der Anliegen im Rahmen der Verfassungsrevision bildet deshalb die Neustrukturierung des Kantonsgebietes. Allerdings lehnten es die Verfassungskommission wie auch der Regierungsrat in ihren Thesen zur Gesamtrevision der Kantonsverfassung SG³⁴ ab, regionale Gebietskörperschaften als eine weitere staatliche Ebene zwischen Kanton und Gemeinden in der neuen Verfassung einzuführen. Die Verfassungskommission verweist in ihren Begründungen zu dieser These darauf, dass es zu wenig Spielraum für eine weitere Ebene zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden gebe. Für die Erfüllung überkommener Aufgaben zieht sie eine Lösung in Form der Fusion von

³³ NZZ vom 13. 8. 1998.

³⁴ Gesamtrevision der Kantonsverfassung St. Gallen; Thesen der Regierung vom 18. November 1997.
Gesamtrevision der Kantonsverfassung St. Gallen, Thesen der Arbeitsgruppen und der Arbeitsgruppenkonferenz. Stand 20. November 1997.

Gemeinden der Bildung selbstständiger Regionen vor.³⁵ Der Regierungsrat erwog, dass „insbesondere die Zuweisung geeigneter Aufgaben an die Regionen bedeutende Probleme bereiten würde, nachdem schon bei den bestehenden öffentlichen Aufgaben enge Verflechtungen zwischen Bund und Kanton einerseits sowie Kanton und Gemeinden andererseits vorhanden sind“.³⁶

Die Lösung wird vielmehr in einer Neustrukturierung der dezentralen Verwaltung gesucht. Die vielen Formen dezentraler staatlicher Verwaltung sollen so geordnet werden, dass die Vielzahl der vorhandenen dezentralen Strukturen redimensioniert und unter sich möglichst deckungsgleich werden. Zu denken ist dabei etwa an Aufgaben in den Bereichen des Fischerei-, Forst-, Jagd- oder des Polizeiwesens, welche heute dezentral erfüllt werden. Die dezentralen Verwaltungsstellen werden als weiterhin sinnvoll erachtet, da sie dem Prinzip einer bürgernahen und transparenten Staatsverwaltung entsprechen. Von der Kongruenz der bestehenden, dezentral wirkenden Staatsverwaltungsorgane erhofft man sich Synergieeffekte in der Aufgabenerfüllung.³⁷

Die Verfassungskommission schlägt dementsprechend die Aufhebung der Bezirke vor; diese werden im Vernehmlassungsentwurf vom 1. Juli 1998 nicht mehr genannt. An die Stelle der Bezirke treten sechs Regionen, welche der Vernehmlassungsentwurf in Art. 56 mit den je dazu gehörenden Gemeinden aufzählt. Die Regionen sind keine selbstständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Vielmehr handelt es sich um „geografische Einheiten, die kulturell und wirtschaftlich zusammenhängen“.³⁸ Sie bilden eine Orientierungsgrösse für die örtlich dezentralisierte Erfüllung kantonaler Aufgaben. Neben dem Kanton sollen sich aber auch die Gemeinden bei der Erfüllung überkommunaler Aufgaben (wie beispielsweise der Ver- und Entsorgung, Raumplanung, Verkehr oder Gesundheit) so weit wie möglich an die regionale Einteilung halten. Von der regionalen Gliederung soll nur abgewichen werden, wenn beispielsweise die Art der Aufgabe, ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder

³⁵ Thesen der Arbeitsgruppen und der Arbeitsgruppenkonferenz (Fn. 34), These 22a.

³⁶ Thesen der Regierung (Fn. 34), These 51, S. 33.

³⁷ Thesen der Regierung (Fn. 34), These 52, S. 33.

³⁸ VE SG, Erläuterungen zu Art. 55.

eine wirksame Aufgabenerfüllung dies verlangen (Art. 55 Abs. 2 VE SG).

4.2 Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusion

Art. 51 Abs. 1 VE SG legt fest, dass die gesetzliche Aufgabenzuteilung an die Gemeinden künftig nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Effizienz erfolgen soll. Dieser Grundsatz setzt Gemeinden voraus, die in der Lage sind, öffentliche Aufgaben allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden nach diesen Kriterien zu erfüllen. Kleinstgemeinden genügen diesen Anforderungen vielfach nicht.³⁹ Der Vernehmlassungsentwurf weist den Gesetzgeber deshalb an, die Zusammenarbeit sowie den Zusammenschluss von Gemeinden zu fördern (Art. 124 VE SG) bzw. zwangsweise vorzunehmen, wo ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung dies verlangen (Art. 125 Abs. 2 VE SG: zwangsweise Zusammenarbeit in Gemeindeverbänden, Art. 126 Abs. 2 VE SG: zwangsweise Fusion).

Bisher ist die interkommunale Zusammenarbeit im Gemeindegesetz geregelt. Dieses sieht unter anderem den Zweck- und den Gemeindeverband als Zusammenarbeitsformen vor. Der Zweckverband dient der Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben, kennt aber keine Verbandsbürgerschaft. Dies im Gegensatz zum Gemeindeverband, welcher der Erfüllung ausschliesslich mehrerer Gemeindeaufgaben dient. Gemeinden können heute nur einem einzigen Gemeindeverband angehören. Der Regierungsrat führt in seinen Thesen zur Gesamtrevision der KV dazu aus, dass sich das Instrument des Zweckverbandes zwar grundsätzlich bewährt habe, dass sich die geringen direkt demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten jedoch nachteilig auswirkten. „Selbst wenn eine Verbandsvereinbarung vorsieht, dass die Verbandsbeschlüsse der Zustimmung aller oder einer Mehrheit der Mitgliedgemeinden bedarf, sichert diese Regelung noch keine Mitwirkung der Bürgerschaften, weil sich deren Zuständigkeit aus den jeweiligen Gemeindeordnungen ergibt“.⁴⁰ Es sei deshalb eine Zusammenführung von Zweck- und Gemeindeverband vorzusehen. Der

³⁹ Thesen des Regierungsrates (Fn. 34), These 58, S. 36.

⁴⁰ Thesen des Regierungsrates (Fn. 33), These 57, S. 35 f.

Vernehmlassungsentwurf lässt nur noch den Gemeindeverband bestehen. Dieser kann aber – im Gegensatz zum geltenden Recht – auch bloss eine einzige Aufgaben wahrnehmen, und eine Gemeinde kann, ebenfalls im Gegensatz zum geltenden Recht, mehreren Gemeindeverbänden angehören. Neu bilden die Stimmberechtigten der zusammengeschlossenen Gemeinden die Verbandsbürgerschaft als oberstes Organ des Verbandes (Art. 125 Abs. 3 KV SG).

5. Zusammenfassung

Kantone und Gemeinden sind in den letzten Jahren vermehrt unter Druck geraten. Die schlechte Wirtschaftslage und die Defizite der öffentlichen Hand, neue Verwaltungsmodelle wie New Public Management, der vermehrte Druck zu grossräumiger Harmonisierung (EU-Raum) oder die zunehmende Aufgabenfülle und -verflechtung stellen die Staatswesen vor neue Herausforderungen. Es erstaunt deshalb nicht, dass zurzeit in den meisten Kantonen Reformprojekte in Gang sind oder diskutiert werden. Die Projekte in den drei Ostschweizer Kantonen SH, SG und GR zur Totalrevision der Kantonsverfassung bieten eine hervorragende Gelegenheit, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die entsprechende Gestaltung der Kantonsstrukturen grundsätzlich zu überdenken und neue Modelle und Verbesserungen zu prüfen. Letztlich geht es darum, den Staat so auszugestalten, dass er für das nächste Jahrhundert handlungsfähig bleibt. Dabei zeigt es sich, dass eine optimale Lösung von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausfällt und von verschiedenen Faktoren abhängig ist: Je nach Kantonsgrösse, bestehender Gebietseinteilung und geografischer Struktur, aber auch je nach Art der öffentlichen Aufgaben kann die Lösung unterschiedlich aussehen. Ausschlaggebend können aber auch etwa das Bedürfnis nach Selbstverwaltung und demokratischer Ausgestaltung sowie Fragen der Machtverteilung und –hemmung oder der „Bürgernähe“ der Verwaltung sein. Ziel aller drei Verfassungstotalrevisionen sollten starke Gemeinden sein, die ihre Aufgaben auch in Zukunft autonom, kompetent und wirtschaftlich erfüllen können.