

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 120 (1969)

Heft: 7-8

Artikel: Die sanktgallischen Ortsgemeinden in historischer, wirtschaftlicher und sozialer Sicht

Autor: Schmid, H.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-767735>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.03.2025

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

Die sanktgallischen Ortsgemeinden in historischer, wirtschaftlicher und sozialer Sicht¹

Von H. Schmid, St. Gallen

Oxf. 902 + 908.1

A. Der Begriff der Ortsgemeinde

I. Die Ortsgemeinde als öffentlich-rechtliche Körperschaft

Artikel 43 Absatz 1 Ziffer 2 des sanktgallischen Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch bezeichnet die Ortsgemeinden als öffentlich-rechtliche juristische Personen. Aus Artikel 34 ff. der Kantonsverfassung, wo auf das Ortsbürgerrecht im Sinne der Zugehörigkeit natürlicher Personen zu Ortsgemeinden hingewiesen wird, ergibt sich, daß diese juristischen Personen Körperschaften sind. Der korporative Charakter der Ortsgemeinden kommt auch darin zum Ausdruck, daß sie ungeachtet ihrer mehr als hundertjährigen Vergangenheit und des dadurch bedingten Wechsels ihrer Ortsbürger fortbestehen und daß sie eine deutlich ausgeprägte Organisation, bestehend aus Verwaltungsrat, Geschäftsprüfungskommission und Bürgerversammlung, in welcher der Wille zur Körperschaft in besonderem Maße zum Ausdruck kommt, aufweisen, so daß sie instand gesetzt werden, ihren Willen zu äußern.

Aus der Qualifikation der Ortsgemeinde als juristische Person geht hervor, daß sie Eigentümerin allfälliger Ortsgemeindegüter ist.

Eine Körperschaft ist dann *öffentlich-rechtlicher Natur*, wenn ihr ausschließlicher Zweck in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben besteht. Darunter fallen die Erteilung des Ortsbürgerrechts, welches die Voraussetzung für den Erwerb des Kantonsbürgerrechts bildet, im Wege der Einbürgerung, die Verpflichtung zu Leistungen an öffentliche und gemeinnützige Zwecke sowie die allerdings freiwillige Besorgung der öffentlichen Fürsorge für die der betreffenden Ortsgemeinde angehörenden Ortsbürger. Andere Obliegenheiten zu besorgen, verpflichtet der Staat die Ortsgemeinden nicht. Diese verfolgen auch keine privaten Ziele wie etwa private Korporationen, die mit öffentlichen Aufgaben betraut sind. Der Zweck der Ortsgemeinde ist somit ausschließlich öffentlich-rechtlicher Natur, weshalb die Ortsgemeinde zu den öffentlich-rechtlichen Körperschaften gehört. Daraus ergibt sich, daß

¹ Die nachstehenden Ausführungen folgen der einläßlichen Darstellung von Hans Schmid, *Die Ortsgemeinden im Kanton St. Gallen, Zürich und St. Gallen 1967*, soweit sich keine anderen Quellenhinweise vorfinden.

auch die Verwaltung der Ortsgemeindegüter unter öffentlich-rechtlichen Gesichtspunkten zu betrachten ist.

Die Konsequenz und gleichzeitig eine Bestätigung der öffentlich-rechtlichen Rechtsnatur der Ortsgemeinde liegt in der Abhängigkeit ihres rechtlichen Bestandes sowie der Grundzüge ihrer Organisation vom Willen des Kantons, in ihrer Ausstattung mit staatlichen Hoheitsrechten und in der Staatsaufsicht.

Da die Ortsgemeinde – wie die Gemeinden schlechthin – mit dem Recht zur Selbstverwaltung ausgestattet ist, gehört sie zu den *Selbstverwaltungskörpern*. Sie kann somit einen eigenen, vom Staatswillen verschiedenen politischen Willen betätigen. Sie hat gegenüber dem Staat einen Rechtsanspruch auf die Ausübung der ihr durch die Rechtsordnung zugeschiedenen öffentlichen Aufgaben.

II. Die Ortsgemeinde als Personalkörperschaft

Für die Zugehörigkeit zur politischen Gemeinde, zur Schulgemeinde und zur Kirchgemeinde ist nach sanktgallischem Recht entweder allein der Wohnsitz im Gemeindegebiet oder dann noch die Konfession maßgebend. Die Zugehörigkeit zu einer Ortsgemeinde hängt dagegen allein vom Besitz bestimmter persönlicher Eigenschaften ab. Die Ortsgemeinde beruht somit auf rein personaler Grundlage. Sie ist eine *Personalkörperschaft*. Die Zugehörigkeit zur Ortsgemeinde heißt *Orts- oder Gemeindebürgerrecht*. Dieses ist wie erwähnt die Voraussetzung des Kantonsbürgerrechts. Da nach Artikel 43 Absatz 1 der Bundesverfassung jeder Kantonsbürger Schweizer Bürger ist, vermittelt das Bürgerrecht der Ortsgemeinde indirekt auch die Zugehörigkeit zum schweizerischen Staatsverband. Wegen der Bedeutung des Ortsbürgerrechtes nennen sich einzelne sanktgallische Ortsgemeinden auch Ortsbürgergemeinden.

III. Die Definition der Ortsgemeinde

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich die folgende Definition der sanktgallischen Ortsgemeinde:

Die sanktgallische Ortsgemeinde ist der Selbstverwaltungskörper des kantonalen öffentlichen Rechts, der auf rein personaler Grundlage beruht und dessen Mitgliedschaft (Bürgerrecht) die Voraussetzung für das sanktgallische Kantonsbürgerrecht bildet.

B. Die historischen Grundlagen und die Entwicklung der Ortsgemeinde

Da der kantonale Gesetzgeber bei der Schaffung der Ortsgemeinden an die kommunalen Rechtsinstitute des Mittelalters anknüpfte, ist für die Darstellung der historischen Grundlagen dieser Körperschaften ein Blick in die Zeit vor der Kantonsgründung im Jahre 1803 notwendig. Die unterschiedliche kommunale Entwicklung auf dem Lande und in den Städten rechtfertigt ferner eine getrennte Behandlung der Dorf- und der Stadtgemeinden.

I. Die Dorfgemeinden

Gemeindebildend wirkten im Mittelalter im wesentlichen die bäuerliche Bodenbewirtschaftung, die Organisation und die Träger bestimmter Gerichte sowie die Kirche. Ihrer Entstehung nach können wir somit Wirtschaftsgemeinden, Gerichtsgemeinden und Kirchengemeinden unterscheiden.

1. Die Wirtschaftsgemeinden

Die ursprünglichen alemannischen Siedlungsformen waren namentlich im Gebiet des heutigen Kantons St. Gallen der Hof und die Höfegruppe (Weiler). Daraus ergibt sich als primäre vorstaatliche Stufe der Verbandsbildung der Familienverband. Ohne Bindung an und Schutz durch die *Familie* war der einzelne nur beschränkt rechts- und handlungsfähig.

Wo mehrere Familien mit- und nebeneinander lebten, galt es, gegenseitig Rücksicht zu nehmen. Man mußte sich auch bereits mit den Angehörigen der Nachbarfamilien auseinandersetzen, wo es um die Nutzung von Grenzfluren sowie um gemeinsame Gräben und Zäune ging. Für die Summe dieser rechtlichen Beziehungen verwendete man im Mittelalter den Rechtsbegriff der *Nachbarschaft*.

Aufgrund der im 13. Jahrhundert einsetzenden Bevölkerungsvermehrung erhöhte sich die Siedlungsdichte allmählich. Dadurch wurde ein noch weitergehendes Maß an Rücksicht und an Verzicht auf Individualinteressen notwendig. Es entstanden ferner Aufgaben, die nur gemeinsam gelöst werden konnten. So weitete sich die Nachbarschaft zur *Dorfgenossenschaft*, einem umfassenden bäuerlichen Wirtschaftsverband, aus.

Innerhalb des Dorfes ist vor allem an den gemeinsamen Bau und Betrieb von Brunnen, Mühlen und Backhäusern sowie an die Erstellung von Wegen, Brücken und Bewässerungsanlagen zu denken. Waren weit entfernt liegende Böden wie Alpen zu bewirtschaften, mußten die Angehörigen mehrerer solcher Siedlungen Anlagen wie Weid- und Triebwege, Alphütten, Wasserleitungen und Wildbachverbauungen erstellen. Diese unentgeltlichen Arbeitsleistungen, zu denen die Dorfgenossen verpflichtet waren, nennen wir *Gemeinwerk*. Die daraus entstandenen Leistungsverbände stärkten das Gemeinschaftsbewußtsein erneut.

Das als *Mark* bezeichnete Dorfgebiet teilte man in das Dorf im engeren Sinne als die Wohnstätte der Dorfleute, in die Feldflur, welche — unter die einzelnen Hofstätten aufgeteilt — diesen zur ausschließlichen Nutzung diente, und in das Gemeinland (Allmende) ein. Darunter verstehen wir Weiden, Wälder und Alpen, welche ebenfalls diesen Hofstätten gehörten, jedoch nicht aufgeteilt waren und von den Berechtigten gemeinsam genutzt wurden. Darin äußerte sich der dinglich-vermögensrechtliche Aspekt der Rechtsstellung des einzelnen zur Dorfgenossenschaft. Das Allmendvermögen, das sich teilweise bis heute erhalten hat, gab bei der Kantonsgründung Anlaß zur Schaffung spezieller Ortsgemeinden neben den politischen Gemeinden.

Die genossenschaftliche Wirtschaftsweise bedurfte in vielen Fällen der Normierung. So wurden beispielsweise jährlich Beginn und Ende der Erntezeit bestimmt. In diesen Anordnungen, deren Verletzung unter Strafe gestellt wurde und an deren Erlaß in Dorfgengenversammlungen mitzuwirken das persönlich-politische Recht des Dorfgengen ausmachte, liegen die Anfänge eines auf wirtschaftliche Fragen beschränkten *Satzungsrechtes* der dörflichen Einung oder Öffnung.

Zur *Dorfgemeinde* wurde die Dorfgengenossenschaft, als sie sich auch politischer Fragen annahm. Diesen sahen sich namentlich jene zahlreichen Dorfgengenossenschaften gegenübergestellt, deren Dorfgengen nicht Eigentümer der von ihnen bewirtschafteten Grundstücke waren, sondern sie als Lehen gegen Entrichtung eines regelmäßigen Grundzinses und/oder gegen Leistung von Frondiensten von einem Grundherrschaft (Großgrundbesitzer) empfangen hatten. Als die Grundherrschaft zwecks örtlicher Zusammenfassung ihrer Angehörigen mit vogteilichen Zwischenträgern durchsetzt wurde, konnten es die Dorfgengen wagen, etwa ein Mitspracherecht bei der Wahl des Meier oder Keller genannten grundherrlichen Ortsbeamten geltendzumachen, auf jeden Fall aber die für die eigenen wirtschaftlichen und sicherheitspolizeilichen Belange der örtlichen Gemeinschaft Verantwortlichen wie Hirten, Förster und Dorfwächter aus ihrer Mitte zu wählen.

Die Schwächung der Grundherrschaft durch die zu Beginn des Spätmittelalters entstehende Territorialherrschaft ermöglichte der Dorfgengenossenschaft ferner, ihre eigenen, zunächst mehr nachbarschaftlichen Kompetenzen auf Kosten aller Herrschaften zu steigern und damit zur Gemeinde zu werden.

Diese nahm nun zusätzlich vor allem *polizeiliche Funktionen* wie die Feuerpolizei, die Aufsicht über die Gewässer, die Kontrolle der Einhaltung der geltenden Maß- und Gewichtsvorschriften sowie die Gesundheitspolizei, namentlich die Durchsetzung der Reinhaltung der Ställe, wahr. Viele Gemeinden erstellten ferner – meist im Gemeinwerk – *Bauten*, die im öffentlichen Interesse lagen, wie Wohn- und Arbeitsräume für im Dorfe benötigte Handwerker, Hirtenwohnungen, Armenhäuser und Rathäuser.

Als zu Beginn des 16. Jahrhunderts sich in der Gegend des heutigen Kantons St. Gallen elf verschiedene Hoheitsgebiete herausbildeten, mußten deren Beherrscher die Besorgung von *hoheitlichen Verwaltungsaufgaben*, insbesondere Bereiche des Steuer- und Militärwesens, *den Gemeinden übertragen*, da sie sich fast nirgends auf einen hierarchisch durchgehend organisierten Verwaltungsapparat stützen konnten. So wurden mit der Zeit immer mehr Dorfgengen direkt an der Selbstverwaltung beteiligt. Ohne diese jahrhundertelange Schulung wäre die Gemeindeautonomie im heutigen Sinne kaum denkbar.

2. Die Gerichtsgemeinden

Den Grundherren stand die niedere Gerichtsbarkeit über ihre Lehensempfänger zu; dieser waren insbesondere erb-, sachen- und schuldrechtliche Streitigkeiten zur Beurteilung sowie die Verhängung von Strafen für geringfügige Vergehen übertragen. Die Grundherrschaft bedurfte wie erwähnt der Ergänzung durch die Vogtei. Namentlich dort, wo ein ganzes Dorf nur einem einzigen Grundherrn unterstellt war, konnte dessen Ortsvogt eine Ortsherrschaft begründen. In deren Mittelpunkt stand das Gericht, dessen Leiter der Vogt war. Dieser hatte jedoch eine über die Rechtspflege im engeren Sinne hinausgehende Schutzfunktion, kraft der er von den Dorfgenossen Abgaben und Dienste verlangen konnte. Daraus entwickelte sich das mittelalterliche Rechtsinstitut des *«Zwing und Bann»* im Sinne des Rechtes, im Dorfe zu gebieten und zu verbieten, wodurch der Gerichtssprengel zum Dorfgebiet und damit zu einem selbständigen Rechtskreis wurde.

Wo die vogteiliche Dorfherrschaft schwach war, insbesondere wo mehrere Vögte, die verschiedene Grundherren vertraten, die Herrschaft beanspruchten, *gelang es bisweilen den Dorfgenossen, die vogteilichen Befugnisse* — außer den richterlichen namentlich diejenigen polizeilicher Natur — *an sich zu ziehen*. Auch den Gerichtsgemeinden wurden vom 16. Jahrhundert an oft hoheitliche Aufgaben übertragen.

3. Die Kirchengemeinden

Die Kirchengemeinden, die sich räumlich und verbandsmäßig vielfach mit den Dorfgenossenschaften und späteren Dorfgemeinden deckten, *vermehrten die Funktionen des dörflichen Verbandes* und trugen insofern zur Stärkung des körperschaftlichen Bewußtseins der Dorfgenossen bei. Namentlich die im Gemeinwerk erbauten Kirchen ließen die Vorstellung aufkommen, die Gemeinde sei Herrin der Kirche. Den Kirchengemeinden waren ferner die Sittenpolizei und die Schulpflege, soweit auf dem Lande von einer solchen gesprochen werden konnte, und später vielfach auch das Armenwesen anvertraut. Die dafür benötigten Mittel flossen ihnen hauptsächlich in Form der jährlichen kirchlichen Zehnten zu. Im übrigen waren die Kirchengemeinden für das Entstehen der politischen Gemeinden bedeutsam, indem bei der Kantonsgründung die bestehenden Kirchengemeinden zur Grundlage der Einteilung des Kantons in politische Gemeinden erklärt wurden.

II. Die Stadtgemeinden

Sanktgallische Stadtgemeinden waren St. Gallen, Rorschach, Rheineck, Altstätten, Werdenberg, Sargans, Walenstadt, Weesen, Uznach, Rapperswil, Lichtensteig und Wil. Die Mehrzahl dieser Städte sind *grundherrschaftliche Gründungen*. Durch Mauerring, Graben und Türme versprachen sich die Grundherren erhöhten Schutz vor kriegerischen Einwirkungen und hofften auf zusätzliche Einnahmen in Form von Steuern der Stadtbewohner.

Demgemäß war die städtische Bevölkerung ursprünglich vorwiegend unfrei, konnte jedoch die Rechte der Grundherren schrittweise abschwächen. Diese Entwicklung ging rascher und erfolgreicher vor sich als auf dem Lande.

Die gegenüber ländlichen Siedlungen größere Freiheit der Stadtbewohner wurde mit dem Begriff *Stadtrecht* gekennzeichnet. Damit wollte man namentlich zum Ausdruck bringen, daß die Bürger zur freien Wahl der städtischen Behörden, zum Erlaß kommunaler Rechtssätze verwaltungsorganisatorischer und polizeilicher Natur und zur Ausübung der niederen Gerichtsbarkeit befugt waren.

III. Die Entstehung des Gemeindebürgerrechtes im besonderen

Die Tagsatzungsbeschlüsse vom 30. Mai 1491 und 30. September 1551 verpflichteten jeden Ort, für seine Armen zu sorgen. Normadressaten dieser Erlasse waren im hier betrachteten Gebiet vor allem die Städte, die Gerichts- und die Kirchgemeinden sowie die Dorfgenossenschaften. Die letzteren erhielten damit neben ihrer rein privatwirtschaftlichen eine im öffentlichen Interesse liegende Funktion, wodurch sie zu Gemeinden wurden, sofern sie das nicht bereits waren, weil sie schon vorher öffentliche Aufgaben wahrgenommen hatten. Die Durchsetzung der erwähnten Vorschriften verlangte ein vom zufälligen Aufenthalt unabhängiges und festbleibendes Heimatrecht. Aus dieser Notwendigkeit ergab sich das *Orts- oder Gemeindebürgerrecht* im Sinne eines Rechtsverhältnisses, das die vererbliche und durch Einkauf erwerbbarere Zugehörigkeit natürlicher Personen zu einer Gemeinde beinhaltet.

IV. Die Entstehung des Gemeindedualismus zur Zeit der Helvetik (1798–1803)

Die Helvetik schuf die mit den heutigen politischen Gemeinden vergleichbaren Munizipalgemeinden. In diesen waren alle seit mindestens fünf Jahren im Gemeindegebiet niedergelassenen helvetischen Aktivbürger gleichberechtigt.

Das neugeschaffene helvetische Bürgerrecht war anfänglich unabhängig von einem Ortsbürgerrecht. Die ursprünglichen Gemeinden behielten ihren bisherigen personellen Bestand. Erst von 1801 an konnten das helvetische Bürgerrecht nur Bewerber erlangen, die sich über die Zusicherung eines Ortsbürgerrechtes auszuweisen vermochten. Wer vorher helvetischer Bürger geworden war, aber nicht gleichzeitig ein Ortsbürgerrecht erworben hatte, mußte um eines nachsuchen und hatte darauf einen Rechtsanspruch.

Die alten Gemeinden verloren ihre politische Bedeutung und zum großen Teil ihre öffentlichen Aufgaben an die neuen Munizipalgemeinden, behielten jedoch ihre Gemeindegüter und deren Verwaltung. Waren diese Güter früher mit öffentlichen Lasten beschwert, so mußten die dafür nötigen Auslagen soweit möglich weiterhin aus dem Liegenschaftenertrag gedeckt

werden. Insofern blieben also den alten Gemeinden öffentliche Aufgaben, namentlich die Besorgung des Armenwesens, erhalten.

Der *Inhalt des Ortsbürgerrechtes* beschränkte sich im wesentlichen auf die Nutzung der Gemeindegüter und auf den Anspruch auf Armenunterstützung. Konnten die Armenlasten und die Auslagen für die Güterverwaltung nicht aus dem Ertrag des Gemeindegutes gedeckt werden, so durften die Ortsbürger zur Entrichtung einer Steuer verpflichtet werden.

V. Die Ortsgemeinde seit der Mediation (seit 1803)

Der im Jahre 1803 geschaffene Kanton St. Gallen knüpfte an den *Gemeindedualismus* der Helvetik an. Die Grundlagen der jetzt politischen Gemeinden genannten, in Anlehnung an die früheren Munizipalgemeinden geschaffenen Gebietskörperschaften waren die Kirchgemeinden (Kirchhören) mit mehr als 1000 Seelen. Die Gesetzgebung der Mediation zählte ferner eine Reihe von Wirtschafts-, Gerichts- und Kirchgemeinden auf, deren Bürgerrecht zur Grundlage des Kantonsbürgerrechts erklärt wurde und die die Bezeichnung Ortsgemeinde erhielten. Die Ortsgemeinden im *Rheintal*, in der *Herrschaft Sax*, im *Sarganser-* und im *Gasterland* fallen meist mit den früheren Wirtschaftsgemeinden zusammen. Im *Fürstenland* bestanden wegen der strengen Abhängigkeit der Nutzungsberechtigung von der Wohnung im Dorfbereich nur sehr kleine Wirtschaftsgemeinden, deren mehrere zusammen je eine Gerichtsgemeinde bildeten. Diese wurden hier zu Ortsgemeinden. Die kleinen Wirtschaftsgemeinden behielten indessen ihre Güter, sei es, daß der Gesetzgeber nicht daran dachte, eine Auslieferung an die Ortsgemeinden zu verlangen oder eine Abkurung mit ihnen zu veranlassen, oder sei es, weil er sich dazu nicht berechtigt glaubte. Daher blieben hier die Ortsgemeinden vielfach mittellos. Die Ortsgemeinden im *Werdenberg* und im *Toggenburg* gehen auf die Kirchgemeinden zurück. Diese hatten keine oder nur geringfügige Gemeindegüter. Daher gingen auch hier die Ortsgemeinden leer aus. Soweit sie heute über Vermögen verfügen, haben sie es später erworben.

Diese Umstände erklären die großen Unterschiede im heutigen Bestande der Ortsgemeindegüter in den einzelnen Gegenden des Kantons. Die *Liegenschaften der großen Wirtschaftsgemeinden*, die in das Eigentum der Ortsgemeinden übergingen, *blieben zudem weiterhin mit öffentlich-rechtlichen Pflichten belastet*, während diese der Gesetzgeber den kleinen Wirtschaftsgemeinden, die nicht zu Ortsgemeinden wurden, entzog, so daß ihre Güter fortan ausschließlich der Nutzung ihrer Mitglieder dienen oder verteilt werden konnten. Den Ortsgemeinden wurde im wesentlichen die Besorgung des *Armenwesens*, die Aufnahme neuer Gemeindeglieder im Wege der *Einbürgerung*, die *Verwaltung und Nutzung ihrer Güter* sowie bis 1948 die Führung der *Bürgerregister* überlassen. Bis 1837 oblag ihnen auch das *Strassenwesen*.

Artikel 12 des Gesetzes vom 27. Januar 1859 betreffend das Steuerwesen der Gemeinden ermächtigte die politischen Gemeinden, entweder *jährliche Leistungen für polizeiliche Zwecke* von den Ortsgemeinden, aus deren Gütern diese Aufwendungen früher bestritten worden waren, oder eine angemessene *Abkurung* im Sinne der Abtretung öffentlich-rechtlicher Pflichten bei gleichzeitiger Bezahlung einer Auslösungssumme an den Übernehmer zu verlangen. Auch gegenüber *öffentlichen Schul- und Kirchzwecken* erachtete der Regierungsrat die Ortsgemeinden angesichts der ursprünglichen öffentlichen Zwecke der ortsbürgerlichen Güter, die sich unter dem Schutze und der Aufsicht des Staates durch Vergabungen, Steuern und Einkaufstaxen vermehrt hatten, *abkurungspflichtig*. Nach dem Inkrafttreten des Armengesetzes vom 9. August 1926 erfolgte in den meisten Ortsgemeinden ferner die *Abkurung des Armenwesens*, durften doch nach Artikel 59 dieses Gesetzes nur noch jene Ortsgemeinden die Armenfürsorge für ihre in- und außerhalb der Gemeinde wohnenden Bürger durchführen, welche die Kosten aus ihren eigenen Mitteln oder durch eine Ortsgemeindesteuer oder durch einen von der politischen Gemeinde zu leistenden und mit ihr zu vereinbarenden Beitrag aufbringen konnten. Gegenwärtig besorgen noch acht Ortsgemeinden das ortsbürgerliche Armenwesen.

Aus den Aufgaben der Ortsgemeinden ergibt sich der wesentliche *Inhalt des Ortsbürgerrechtes*. Er bestand im Anspruch auf Nutzung der Gemeindegüter und auf Armenunterstützung. Diese mußte allen Ortsbürgern ohne Rücksicht auf ihren Wohnsitz zur Zeit der Verarmung gewährt werden, sofern sie für ihren Lebensunterhalt nicht selbst aufzukommen in der Lage waren, doch konnte sie die sanktgallische Wohngemeinde in ihre Heimatgemeinde weisen. Mit dem Armengesetz vom 9. August 1926 hat jedoch die armenrechtliche Wirkung des Ortsbürgerrechtes an Bedeutung verloren. Der Ortsbürger besaß ferner gegenüber der politischen Gemeinde, der seine Ortsgemeinde angehört, das unbeschränkte Wohnrecht und, sofern er in seiner Heimatgemeinde wohnte, sämtliche politischen Rechte.

C. Die Ortsgemeinden in wirtschaftlicher und sozialer Sicht

Wenn im folgenden von den Ortsgemeinden in wirtschaftlicher und sozialer Sicht die Rede ist, so klammern wir die um das Ortsbürgerrecht — das Hauptkennzeichen der Ortsgemeinden — kreisenden Fragen aus.²

Wie zu zeigen sein wird, sind zahlreiche Ortsgemeinden im Kanton St. Gallen Eigentümerinnen von zum Teil beträchtlichem Vermögen. Dieses erhält indirekt, durch den Ertrag, der den Ortsgemeinden daraus zufließt, eine besondere Bedeutung. Im Kanton St. Gallen bestehen nun außer den Ortsgemeinden Korporationen des öffentlichen Rechts, die wie die Ortsgemeinden auf rein personaler Grundlage beruhende Selbstverwaltungskör-

² Vgl. darüber Edwin Koller, «Der Kanton und die sanktgallischen Ortsgemeinden», Schweiz. Zeitschrift für das Forstwesen, Nr. 7, 1969.

per darstellen und ortsbürgerliche Korporationen heißen. Die Zugehörigkeit zu ihnen knüpft ebenfalls an die Abstammungsgemeinschaft an oder wird durch Einbürgerung erworben. Die ortsbürgerlichen Korporationen unterscheiden sich von den Ortsgemeinden einzig durch den staatspolitisch bedeutsamen Umstand, daß die Zugehörigkeit zu einer ortsbürgerlichen Korporation *nicht Voraussetzung für das Kantonsbürgerrecht und damit das Schweizer Bürgerrecht* ist.

Dagegen sind viele ortsbürgerliche Korporationen Eigentümerinnen beträchtlicher Güter, die zu verwalten ihren Hauptzweck darstellt. Wirtschaftlich ist somit die Bedeutung der ortsbürgerlichen Korporationen mit jener der Ortsgemeinden, die über Vermögen verfügen, vergleichbar.³ Im folgenden betrachten wir nur die Ortsgemeinden, da über die wirtschaftlichen Verhältnisse der ortsbürgerlichen Korporationen keine hinreichenden Angaben vorliegen. Die Schlußfolgerungen gelten jedoch auch für die ortsbürgerlichen Korporationen.

I. Das Vermögen

Wenn wir von den Aufgaben der Ortsgemeinden ausgehen, können wir das *Vermögen des allgemeinen Haushaltes* und das *Fürsorgevermögen* unterscheiden.

Aktiven, Schulden und Reinvermögen des allgemeinen Haushaltes 1950, 1955, 1960, 1965 und 1967

| Jahre | Aktiven in 1000 Fr. | Schulden in 1000 Fr. | Rein- vermögen nominell in 1000 Fr. | 1950 = 100 | Index der | | 1950 = 100 |
|-------|------------------------|-------------------------|--|---------------|--|--|---------------|
| | | | | | Konsu- menten- preise 1948 = 100 | Rein- vermögen real in 1000 Fr. | |
| 1950 | 74 995 | 8 745 | 66 250 | 100 | 98 | 67 602 | 100 |
| 1955 | 86 776 | 8 570 | 78 206 | 118 | 106 | 73 779 | 109 |
| 1960 | 98 642 | 7 402 | 91 240 | 138 | 112 | 81 464 | 121 |
| 1965 | 117 857 | 9 694 | 108 163 | 163 | 132 | 81 942 | 121 |
| 1967 | 126 796 | 10 426 | 116 370 | 176 | 144 | 80 813 | 120 |

Quellen: Jährliche Amtsberichte des Regierungsrates an den Großen Rat.

Das *Fürsorgevermögen* ermöglicht durch seinen Ertrag der Ortsgemeinde die Durchführung der öffentlichen Fürsorge. Die acht Ortsgemeinden, denen diese Angelegenheit obliegt, sind St. Gallen, Tübach, Rheineck, Weesen, Benken, Rapperswil, Lichtensteig und Wil.

³ Vgl. über den Unterschied zwischen Bürgergemeinden und Ortsbürgerkorporationen Hans Schmid, Wesen und Aufgaben der Bürgergemeinden und Ortsbürgerkorporationen — ein Überblick, Verwaltungs-Praxis 22 (1968), S. 197.

*Aktiven, Schulden und Reinvermögen des Fürsorgehaushaltes
Ende 1950, 1955, 1960, 1965 und 1967*

| <i>Jahre</i> | <i>Aktiven in 1000 Fr.</i> | <i>Schulden in 1000 Fr.</i> | <i>Rein- vermögen nominell in 1000 Fr.</i> | <i>1950 = 100</i> | <i>Index der Konsu- menten- preise 1948 = 100</i> | <i>Rein- vermögen real in 1000 Fr.</i> | <i>1950 = 100</i> |
|--------------|--------------------------------|---------------------------------|--|-----------------------|---|--|-----------------------|
| 1950 | 11 360 | 177 | 11 183 | 100 | 98 | 11 411 | 100 |
| 1955 | 12 096 | 195 | 11 901 | 106 | 106 | 11 227 | 98 |
| 1960 | 13 065 | 355 | 12 710 | 114 | 112 | 11 348 | 99 |
| 1965 | 20 469 | 225 | 20 244 | 181 | 132 | 15 336 | 134 |
| 1967 | 23 974 | 269 | 23 705 | 212 | 144 | 16 462 | 144 |

Quellen: Die St. Galler Gemeindefinanzen. Die Angaben für 1967 sind der nicht veröffentlichten Zusammenstellung des Departements des Innern des Kantons St. Gallen entnommen.

II. Das Grundeigentum im besonderen

Mehr als drei Viertel des Vermögens der Ortsgemeinden bestehen in Grund und Boden. Es rechtfertigt sich daher eine Darstellung der Bedeutung des gesamten Grundeigentums, gleichgültig, ob es dem allgemeinen Haushalt oder dem Fürsorgehaushalt einer Ortsgemeinde zugehört.

Wert des Grundeigentums 1950, 1955, 1960, 1965 und 1967

| <i>Jahre</i> | <i>Nominell in 1000 Fr.</i> | | | <i>1950 = 100</i> | <i>Index der Konsu- menten- preise 1948 = 100</i> | <i>Real in 1000 Fr.</i> | <i>1950 = 100</i> |
|--------------|-----------------------------|-------------------------------|--------------|-----------------------|---|-----------------------------|-----------------------|
| | <i>Allg. Haushalt</i> | <i>Fürsorge- haushalt</i> | <i>Total</i> | | | | |
| 1950 | 53 643 | 7376 | 61 019 | 100 | 98 | 62 264 | 100 |
| 1955 | 60 109 | 8111 | 68 220 | 112 | 106 | 64 358 | 103 |
| 1960 | 67 471 | 8132 | 75 603 | 124 | 112 | 67 503 | 108 |
| 1965 | 76 522 | 7352 | 83 874 | 137 | 132 | 63 541 | 102 |
| 1967 | 82 110 | 7039 | 89 149 | 146 | 144 | 61 909 | 99 |

Quelle: Die St. Galler Gemeindefinanzen. Die Angaben für 1967 sind der nicht veröffentlichten Zusammenstellung des Departements des Innern des Kantons St. Gallen entnommen.

1. Das Grundeigentum im Talgebiet (ohne Waldungen)

76 Ortsgemeinden sind Eigentümerinnen von 6738,47 ha *landwirtschaftlich genutzten Kulturlandes*.⁴ Damit verfügen diese Körperschaften über den weitaus größten Anteil am gesamten kollektiven Grundeigentum in den sanktgallischen Tälern.

Der Umfang des Grundeigentums der einzelnen Ortsgemeinden differiert je nach Kantonsteil ganz beträchtlich. Während in weiten Gebieten des Fürstenlandes und des Toggenburgs den Ortsgemeinden gehörendes Land kaum anzutreffen ist, macht im Rheintal, im Sarganser- und im Gasterland das Eigentum der Ortsgemeinden nahezu 15% des gesamten landwirtschaftlich genutzten Kulturlandes aus. Ein so hoher Prozentsatz ist im übrigen schweizerischen Flachland wohl kaum irgendwo zu finden.

Unter den *Kulturarten* herrschen das nicht Weidezwecken dienende *Wies- und Ackerland* vor.⁵ Das derart bewirtschaftete Land macht 5939,23 ha oder 88% des gesamten landwirtschaftlich genutzten Kulturlandes der Ortsgemeinden im Talgebiet aus, gehört 75 Ortsgemeinden und hat gegenüber 1955 mit 84% leicht an Bedeutung gewonnen.⁶ Das *Streueland*, das 1955 noch 11,7% der gesamten hier betrachteten landwirtschaftlichen Kulturfäche entsprach, ist auf 9%, das heißt 591,42 ha, die sich auf 34 Ortsgemeinden verteilen, zurückgegangen. Die Zunahme des Acker- und Wieslandes und die Abnahme des Streuelandes deuten auf eine intensivere Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Kulturlandes der Ortsgemeinden hin. Der Anteil des *Weidelandes* (ohne Alpen), über das 17 Ortsgemeinden verfügen, ist mit 173,51 ha oder 3% seit 1955 ungefähr gleichgeblieben. Wirtschaftlich unbedeutend sind die 31,33 ha *Garten- und Gemüseland* von 15 Ortsgemeinden und die 2,98 ha *Rebland* von 4 Ortsgemeinden.⁷

Entweder bewirtschaftet die Ortsgemeinde ihr Land selbst oder sie verpachtet es oder sie überläßt es den Berechtigten zur Nutznießung. Machte 1955 das selbstbewirtschaftete Land 12%, das Pachtland 55% und das Nutznießungsland 33% der landwirtschaftlichen Kulturfäche der Ortsgemein-

⁴ Stand im September 1965. Vgl. Eidgenössisches Statistisches Amt, Eidg. Betriebszählung September 1965, Landwirtschaftsbetriebe, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 419, Bern 1968, S. 236 f.

⁵ Angesichts des relativen Niederschlagreichtums im Kanton St. Gallen handelt es sich zum größten Teil um Wiesland.

⁶ Vgl. Quelle gemäß 4, S. 236 f.

Die 84% und alle übrigen Angaben für 1955 beziehen sich zwar auf Ortsgemeinden und ortsbürgerliche Korporationen zusammen. Da aber zwischen diesen beiden Arten von juristischen Personen des öffentlichen Rechts wie erwähnt kein wirtschaftlich relevanter Unterschied besteht, darf wohl angenommen werden, daß die 84% auch für die Ortsgemeinden allein gelten.

⁷ Vgl. Quelle gemäß 4, S. 236 f.

den aus, so wurden 1965 von 66 Ortsgemeinden 5982,42 ha oder 89% des Bodens *verpachtet*, während bloß noch 547,36 ha, die 27 Ortsgemeinden gehören, oder 8% zur *Nutznießung* abgegeben wurden. 13 Ortsgemeinden *bewirtschafteten* 1965 208,69 ha oder 3% selbst.⁸

Die Ortsgemeinden geben 87% ihres verpachteten Landes *parzellenweise* an Selbstbewirtschafteter ab. Das Pachtland deckt somit den Bodenbedarf der zu kleinen Landwirtschaftsbetriebe; es trägt dazu bei, leistungsfähige bäuerliche Familienbetriebe zu schaffen. Namentlich im Rheintal und im Bezirk Werdenberg sind die meisten Landwirte Pächter von Boden, welcher Ortsgemeinden gehört.

Der Anteil der *Nettoeinnahmen* aus dem Ertrag des landwirtschaftlichen Kulturlandes im Talgebiet an den gesamten Nettoeinnahmen, welche die Verwaltungsrechnungen des allgemeinen Haushaltes der Ortsgemeinden für 1964 ausgewiesen haben, beträgt 27%.

Verschiedene Gründe veranlassen die Ortsgemeinden, ihr Grundeigentum nicht nur zu verwalten, sondern auch in den *Grundstückverkehr einzugreifen*. So wird von ihnen erwartet, daß sie zu öffentlichen Zwecken, wie zum Bau von Straßen und Plätzen, Schulhäusern, Verwaltungsgebäuden und Spitälern Land zur Verfügung stellen. Die Ortsgemeinden veräußern auch an Privatpersonen Boden, der hauptsächlich zur Erstellung von Einfamilienhäusern dient.

Einige Ortsgemeinden versuchen, durch ihre Bodenpolitik die *Ansiedlung von Industrien* in der betreffenden politischen Gemeinde zu begünstigen. Sie verkaufen deshalb das Land zu Industriezwecken vorteilhafter als zum privaten Wohnungsbau. Gelegentlich überlassen sie es Industriellen, die bereit sind, darauf Arbeitsplätze für die einheimische Bevölkerung einzurichten, sogar unentgeltlich.

Eine *Zusammenarbeit der Behörden der Ortsgemeinde mit denen der politischen Gemeinde* drängt sich dann auf, wenn die Ortsgemeinde durch vertragliche Abreden mit dem Käufer von Bauland einen Einfluß auf das zu erstellende Bauobjekt ausüben will. Verschiedene Ortsgemeinden verpflichten die Käufer nämlich, ihr Bauvorhaben in der vom zuständigen Organ der Ortsgemeinde genehmigten Form auszuführen; andernfalls steht der Gemeinde ein Rückkaufrecht zu. So dürfen die Erwerber der Baulandparzellen eines Gemeinwesens nur Einfamilienhäuser errichten. Derartige privatrechtliche Vereinbarungen sind rechtlich wirkungslos, wenn die öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften der politischen Gemeinde das Bauvorhaben in der im Vertrag vorgesehenen Form ausschließen. Diese Feststellung gilt natürlich für die entsprechenden Abreden mit jedem Grundstückverkäufer; sie ist aber wegen des vielerorts sehr bedeutsamen Grundeigentums der Ortsgemeinden für diese besonders aktuell; sie können nämlich das von der poli-

⁸ Vgl. Quelle gemäß 4, S. 236 f.

tischen Gemeinde ausgehende Baurecht weitgehend illusorisch machen, wenn sie sich beispielsweise weigern, in einem Gebiet, in dem die politische Gemeinde den Bau von Hochhäusern vorgesehen hat, Land dazu abzugeben. Eine Koordination des Vorgehens der Ortsgemeinde und der politischen Gemeinde ist auch wertvoll, wenn das zuletzt genannte Gemeinwesen für öffentliche Zwecke Land beansprucht. Dieses erwirbt es vielfach am vorteilhaftesten von der Ortsgemeinde. Deren Behörden können, wenn sie rechtzeitig orientiert werden, dafür sorgen, daß es zum benötigten Zeitpunkt am gewünschten Standort zur Verfügung steht.

Rechtspolitisch ist zu fordern, daß die Ortsgemeinden die Vereinbarungen des erwähnten Inhaltes, die sie mit Bodenkäufern und Baurechtnehmern treffen wollen, durch den Erlaß entsprechender *Reglemente* zum voraus allgemein und verbindlich festlegen und namentlich bestimmen, ob sie überhaupt Land zu Bauzwecken verkaufen oder im Baurecht abgeben und welche Bodenteile dafür gegebenenfalls in Frage kommen. Ferner ist generell zu regeln, wem und zu welchen Preisen Boden veräußert wird. Weiter müssen die Ortsgemeinden die planerischen Ziele, die sie mit dem Verkauf ihres Landes zwecks Überbauung anstreben, generell fixieren. Ein derartiges Reglement entspricht den Grundregeln der modernen Verwaltung, ist es doch ein Gebot des Rechtsstaates, daß Rechte und Pflichten des Bürgers, im vorliegenden Fall des Kaufinteressenten von Bauland der Ortsgemeinde, durch allgemeines Gesetz geordnet werden.

Die Ortsgemeinden sind daher zum Erlaß derartiger Rechtsnormen zu verpflichten. Dazu drängt sich eine Änderung des Gesetzes vom 29. Dezember 1947 über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden und Bezirke (Organisationsgesetz) auf.

2. Die Alpen

Unter Alpen verstehen wir jenes Areal im Berggebiet, das aufgrund der natürlichen Voraussetzungen und traditionsgemäß beweidet wird und vorwiegend der Sömmerung von Zucht- und Nutzvieh dient.

56 Ortsgemeinden sind Eigentümerinnen von 191 Alpen mit einer Gesamtfläche von 19688 ha; das entspricht 56,6% der Fläche aller 435 Alpen im Kanton St. Gallen, die 34796 ha ausmacht.

Die Ortsgemeinden erzielen aus der Alpwirtschaft nur geringe Einnahmenüberschüsse, betragen diese doch 1964 nur 3,9% der gesamten Nettoeinnahmen, die nicht mit Verschiebungen in der Vermögensstruktur zusammenhängen.

Diese *ungünstige Ertragslage* erklärt sich daraus, daß die Nachfrage nach Alpsömmerung des Viehs in den letzten Jahren zurückgegangen ist, weil die Alpen teilweise extensiv bewirtschaftet und häufig mangelhaft unterhalten werden (höchstens ein Zehntel der Weidefläche ist bisher regelmäßig gedüngt worden) und der Landwirt im Talgebiet nicht damit rechnen kann,

daß sein Vieh auf der Alpweide gleichwertiges Futter erhält wie daheim. Er verzichtet daher vielfach auf die Alpbestoßung und kauft sich das Futter, das ihm sein eigenes oder gepachtetes Land nicht liefert, hinzu.

Die Alpsömmerung wirkt sich indessen auf Gesundheit und Produktionskraft des Viehs *positiv* aus. Mit ihr sind auch *betriebswirtschaftliche Vorteile* verbunden, ist der Bauer doch während der landwirtschaftlichen Hochsaison von der Pflege seiner Tiere befreit. Den Bergbauern, die aus ihren zu kleinen Betrieben vielfach kein paritätisches Einkommen erarbeiten können, ermöglicht die Alpsömmerung, ihre wirtschaftliche Basis zu verbessern oder doch zu erhalten; sie werden dadurch veranlaßt, *auf die Abwanderung zu verzichten*. Mit der abnehmenden Einwohnerzahl eines Bergdorfes verschlechtern sich aber auch die Existenzbedingungen der dort tätigen Nichtlandwirte, namentlich der Gewerbetreibenden, so daß vielfach die Finanzquelle zur Durchführung gemeinsamer öffentlicher Aufgaben, wie Lawinen- und Bergbachverbauungen, schwindet. Auf diese Weise können die Existenzgrundlagen eines Gebietes so ungünstig werden, daß die Voraussetzungen für das Weiterbestehen der örtlichen Gemeinschaft dahinfliegen.

Alle diese Gründe rechtfertigen eine *intensivere Bewirtschaftung der Alpen*. Als Maßnahmen zur *Verbesserung der Alpböden* drängen sich namentlich Entwässerungen, Bewässerungen, Entsteinungen und Unkrautbekämpfungen sowie die regelmäßige natürliche und künstliche Düngung auf. Gedeihen und Leistung der Sömmerungstiere sowie eine rationelle Betriebsführung werden durch Unterteilungen der Weiden gefördert.

Als *Arbeitskräfte* für die Vornahme dieser Alpverbesserungen kommen die Landwirte in den fraglichen Berggebieten in Betracht, sind diese doch in zunehmendem Maße auf Erwerb außerhalb ihres Bergbauernbetriebes angewiesen.

Selbstverständlich erfordern diese Maßnahmen erhebliche finanzielle Mittel. Die meisten Ortsgemeinden, die von ortsbürgerlichen Landwirten Vieh zur Sömmerung entgegennehmen, verlangen dafür aber eine geringere Entschädigung, als sich aus Angebot und Nachfrage ergäbe, so daß der Viehhalter dadurch in den Genuß eines Bürgernutzens im Sinne von Naturalnutzen kommt. Da die Erträge aus den Alpbetrieben der Ortsgemeinden und die für die Verbesserung der Alpböden erhältlichen Subventionen des Bundes und des Kantons zur Finanzierung dieser Alpverbesserungen nicht ausreichen, rechtfertigen sich diese Vergünstigungen nicht mehr. Verschiedene Ortsgemeinden werden darüber hinaus sogar noch einen Teil ihrer Einkünfte aus anderen Vermögensteilen zur Finanzierung dieser Verbesserungen heranziehen müssen. Sie schaffen damit die Voraussetzungen zur attraktiveren Gestaltung der Alpsömmerung des Viehs, die ihrerseits einer erhöhten Nachfrage ruft und deshalb die Ertragslage der Alpwirtschaft und damit der Ortsgemeinden verbessern hilft. Gepflegte Alpweiden dienen aber auch den Ortsbürgern, sind diese doch in den meisten Fällen die hauptsäch-

lichsten, wenn nicht sogar die ausschließlichen Bestoßer der Weiden ihrer Ortsgemeinde.

Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung vom 24. Dezember 1948 des Kantons St. Gallen über die Bewirtschaftung und Nutzung der Ortsgemeindegüter verpflichtet zwar die Ortsgemeinden, in ihren Reglementen über die Bewirtschaftung der Alpen «insbesondere Erstellung und Unterhalt von Straßen und Wegen, der Stallungen, der Wasserversorgung, die Verhütung übermäßigen Auftriebes, Schutz, Pflege und Verbesserung des Weidbodens, Einfriedungen usw. zu regeln». Da die Ortsgemeinden die entsprechenden Normen in ihren Reglementen jedoch nur ungenügend anwenden, empfiehlt es sich, die notwendigen Maßnahmen ähnlich wie im Forstrecht, nämlich wie folgt durchzuführen:

Der Regierungsrat verpflichtet durch die Bewirtschaftungsverordnung jede Ortsgemeinde mit eigenen Alpen, darüber einen *Wirtschaftsplan* für eine bestimmte Zeitspanne zu erstellen und von der Aufsichtsbehörde genehmigen zu lassen. Dieser Plan hat die Ertragslage der fraglichen Alpen im Zeitpunkt seiner Ausfertigung und die in der Planperiode vorzunehmenden Verbesserungen aufzuführen. Deren Durchführung ist von sachkundigen Beamten des Kantons zu kontrollieren. Am besten eignen sich dafür wohl die Landwirtschaftslehrer, die auch den viehwirtschaftlichen Beratungsdienst im Berggebiet besorgen. Kommt eine Ortsgemeinde den im Wirtschaftsplan enthaltenen Vorschriften nicht nach, so hat nach Ansetzung einer Nachfrist der Regierungsrat diese Arbeiten auf Kosten des säumigen Selbstverwaltungskörpers verrichten zu lassen.

3. Die Waldungen

85 Ortsgemeinden sind Eigentümerinnen von 20 757 ha bestockter Waldfläche. Sie verfügen damit über 45 % der gesamten Waldfläche im Kanton St. Gallen. Die Nettoeinnahmen der Forstbetriebe der Ortsgemeinden machten 1964 47 % ihrer gesamten Nettoeinnahmen aus.⁹

III. Der Vermögensertrag

1. Der Ertrag des Fürsorgevermögens

Das Fürsorgevermögen ist wie erwähnt ausschließlich dazu bestimmt, durch seinen Ertrag den Ortsgemeinden, welche die öffentliche Fürsorge für ihre Bürger durchführen, die Mittel zur Erfüllung dieser Aufgabe zu liefern. Einzelne Ortsgemeinden sind allerdings nicht immer in der Lage, die Aufwendungen für die öffentliche Fürsorge aus dem Ertrag ihres Fürsorgevermögens zu bestreiten; sie sind vielmehr gelegentlich auf Beiträge aus ihrem allgemeinen Haushalt angewiesen.

⁹ Vgl. im übrigen Gottlieb Naegeli, Die sanktgallischen Ortsgemeinden und ihr Wald, Schweiz. Zeitschrift für das Forstwesen, Nr. 7, 1969.

*Die Netto-Unterstützungsausgaben für die öffentliche Fürsorge
nominal und real 1950, 1955, 1960 und 1965*

| <i>Jahre</i> | <i>Ausgaben nominell Fr.</i> | <i>1950 = 100</i> | <i>Index der Konsumenten- preise 1948 = 100</i> | <i>Ausgaben real Fr.</i> | <i>1950 = 100</i> |
|--------------|--------------------------------------|-----------------------|---|----------------------------------|-----------------------|
| 1950 | 324 955 | 100 | 98 | 331 587 | 100 |
| 1955 | 452 640 | 139 | 106 | 427 019 | 129 |
| 1960 | 352 712 | 109 | 112 | 314 921 | 95 |
| 1965 | 408 202 | 126 | 132 | 309 244 | 93 |

Quelle: Die St. Galler Gemeindefinanzen.

2. Der Ertrag des Vermögens des allgemeinen Haushaltes

Das Vermögen des allgemeinen Haushaltes läßt sich in zweckgebundenes und nicht zweckgebundenes Vermögen einteilen.

a) Der Ertrag des zweckgebundenen Vermögens

Zweckgebunden sind vor allem die von einer Ortsgemeinde freiwillig angelegten und die ihr von Dritten zugewendeten Fonds für öffentliche und gemeinnützige Zwecke. Es handelt sich vorwiegend um Stipendienfonds, um Fonds, deren Erträge zum Unterhalt von Bibliotheken und Museen bestimmt sind, sowie um Fonds zur Ausrichtung von Beiträgen an bedürftige Alte und Kranke. Zu Lasten des Ertrages der *freiwilligen Fonds für öffentliche und gemeinnützige Zwecke* erbrachten die Ortsgemeinden 1964 Leistungen, die sich auf 129 137 Franken bezifferten; vom Ertrag ihrer *stiftungsähnlichen Fonds* richteten sie 118 251 Franken aus.

Nicht selten dienen auch die Einkünfte anderer Vermögensteile des allgemeinen Haushaltes *dauernd öffentlichen Zwecken*. Der Ertrag dieser Vermögensteile ist insofern zweckgebunden, als die Ortsgemeinden gemäß Artikel 148 Absatz 2 des Organisationsgesetzes diese Verpflichtungen nur gegen Abkürzung und mit Genehmigung des Regierungsrates vermindern oder aufheben dürfen.

b) Der Ertrag des nicht zweckgebundenen Vermögens

Die nicht für bestimmte Zwecke gebundenen Vermögenserträge können die Ortsgemeinden grundsätzlich frei verwenden. Artikel 148 Absatz 1 des Organisationsgesetzes verpflichtet sie allerdings, auch davon einen Teil öffentlichen und gemeinnützigen Zwecken zukommen zu lassen.

aa) Der Umfang des Ertrages

Artikel 55 Absatz 1 und Artikel 123 des sanktgallischen Gesetzes vom 17. April 1944 über die Staats- und Gemeindesteuern sowie Artikel 51 des

Die Ausgaben für dauernde öffentliche Lasten nach Zwecken 1964

| <i>Zwecke</i> | <i>Anzahl Orts- gemeinden</i> | <i>Ausgaben in Fr.</i> | <i>Ausgaben in %</i> |
|--|---------------------------------------|----------------------------|--------------------------|
| Unterhalt öffentlicher Straßen ¹ | 35 | 271 371 | 73,9 |
| Unterhalt öffentlicher Brücken ¹ | 4 | 18 986 | 5,2 |
| Unterhalt der örtlichen Wasserversorgung | 3 | 20 512 | 5,7 |
| Unterhalt von Schlössern, Museen, Schul- und Rathäusern | 3 | 16 700 | 4,6 |
| Schneeräumung und Kehrrichtabfuhr | 3 | 11 637 | 3,3 |
| Leistungen an Kirchgemeinden und Klöster | 3 | 6 120 | 1,6 |
| Unterhalt der Dorfbeleuchtung | 5 | 2 874 | 0,8 |
| Entschädigung der Hebamme | 5 | 2 052 | 0,6 |
| Unterhalt von Kapellen | 4 | 1 981 | 0,5 |
| Verschiedenes | 4 | 14 334 | 3,8 |
| Total | | 366 567 | 100,0 |

Bundesratsbeschlusses vom 9. Dezember 1940 über die Erhebung einer Wehrsteuer unterwerfen die Körperschaften des öffentlichen Rechts und somit auch die Ortsgemeinden grundsätzlich der Pflicht zur Entrichtung von Steuern für ihre Einkünfte und ihr Vermögen. Nur wenn eine Ortsgemeinde ihre Einkünfte und ihr Vermögen ausschließlich öffentlichen und gemeinnützigen Zwecken gewidmet hat, genießt sie Steuerfreiheit.

Die nicht für bestimmte Zwecke gebundenen Vermögenserträge decken sich daher im wesentlichen mit dem für die Staats- und Gemeindesteuern maßgebenden Einkommen.

*Das für die Staats- und Gemeindesteuern maßgebende Einkommen
1955, 1960 und 1964*

| <i>Jahre</i> | <i>Nomineller Wert Fr.</i> | <i>1955 = 100</i> | <i>Index der Konsumenten- preise 1953 = 100</i> | <i>Realer Wert Fr.</i> | <i>1955 = 100</i> |
|--------------|------------------------------------|-----------------------|---|----------------------------|-----------------------|
| 1955 | 3 907 079 | 100 | 102 | 3 830 470 | 100 |
| 1960 | 3 900 550 | 100 | 108 | 3 611 620 | 94 |
| 1964 | 3 837 454 | 98 | 122 | 3 145 454 | 82 |

¹ Als öffentlich gelten jene Straßen und Brücken, die nicht nur dazu dienen, kommunale Güter zu erschließen, sondern im öffentlichen Interesse liegen.

Die Ortsgemeinden verwenden das Einkommen größtenteils für öffentliche und gemeinnützige Zwecke und zur Ausrichtung von Bürgernutzen.

Der Bürgernutzen, der sich 1964 auf 1 183 027 Franken beziffert, hat mit 30,8% am Einkommen von 3 837 454 Franken teil, während *die Gemeinde-, Staats- und Wehrsteuern* mit 1 026 997 Franken 26,8% und *die übrigen Leistungen an öffentliche und gemeinnützige Zwecke* mit 1 604 016 Franken 41,8% ausmachten.¹⁰

In der öffentlichen Diskussion ertönt gelegentlich der Ruf, die Ortsgemeinden sollten Aufgaben der politischen Gemeinden, wie den Straßenbau, den Bau von Einquartierungsräumen, Feuerwehrdepots sowie Wasserversorgungs- und Kläranlagen vermehrt mitfinanzieren. Diese Forderung zeugt von einer *Überschätzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit* der sanktgallischen Bürgergemeinden. Als zusätzliche Mittel zur Finanzierung derartiger Aufgaben kommen nämlich nur noch die den Berechtigten zufließenden Nutzungen in Frage. Diese 1 183 027 Franken verteilen sich aber auf 79 Ortsgemeinden und betragen im Durchschnitt somit bloß 14 975 Franken. Die Ortsgemeinden könnten zusätzlich öffentliche und gemeinnützige Leistungen nur erbringen, indem sie Vermögensteile für diese Zwecke den politischen Gemeinden überlassen würden. Das kann von den Ortsgemeinden unter besonderen Umständen gelegentlich erwartet werden. Wiederholte derartige Leistungen würden die Ortsgemeinden indessen nach und nach ihres Vermögens berauben. Das liegt weder im Interesse der politischen Gemeinden noch der Ortsgemeinden. Die Gebietskörperschaften würden nur während einer verhältnismäßig kurzen Zeitspanne entlastet und müßten die später an sie herantretenden Aufgaben wieder aus eigener Kraft lösen. Den Personalkörperschaften darf die unentgeltliche Abtretung ihres Vermögens nicht zugemutet werden, weil der Zweck seines Ertrages in der Lieferung der nötigen Mittel zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben liegt.

Die verhältnismäßig geringen Steuerleistungen im Jahre 1955 rühren hauptsächlich von der *Wehrsteuer* her. Der Steuerpflichtige kann nämlich das ganze Steuerbetreffnis einer Zweijahresperiode gegen eine entsprechende Zinsvergütung im Jahre der Fälligkeit der ersten Jahressteuer bezahlen. Die erste Jahressteuer ist jeweils in einem Jahr fällig, das eine gerade Jahreszahl aufweist. Der Umstand, daß die Steuerleistungen der Ortsgemeinden seit 1950 real um ein Fünftel abgenommen haben, obwohl sich namentlich das steuerpflichtige Vermögen vergrößert hat, rührt teils von Revisionen der

¹⁰ Die Summen der absoluten Zahlen und der Prozentzahlen ergeben nicht genau das für die Staats- und Gemeindesteuern maßgebende Einkommen bzw. 100%. Die Ortsgemeinden bestreiten nämlich öffentliche und gemeinnützige Leistungen gelegentlich auch durch Abtretung von Vermögensteilen. Andererseits geben nicht alle Ortsgemeinden ihr gesamtes, während eines Jahres erzielttes Einkommen im gleichen Jahr aus, sondern äufnen mit einem Teil davon ihren Vermögensbestand.

bb) Die Steuern

Die von den Ortsgemeinden entrichteten Staats-, Gemeinde- und Wehrsteuern 1950, 1955, 1960 und 1964

| Jahre | Nomineller Wert Fr. | 1950 = 100 | Index der Konsumentenpreise 1948 = 100 | Realer Wert Fr. | 1950 = 100 |
|-------|---------------------|------------|--|-----------------|------------|
| 1950 | 985 264 | 100 | 98 | 1 005 371 | 100 |
| 1955 | 716 675 | 73 | 106 | 676 108 | 67 |
| 1960 | 933 974 | 95 | 112 | 833 905 | 83 |
| 1964 | 1 026 997 | 104 | 127 | 808 659 | 80 |

Steuergesetzgebung des Bundes und des Kantons, teils von Änderungen der kantonalen und kommunalen Steuerfüße her.

cc) Die übrigen Leistungen für öffentliche und gemeinnützige Zwecke

Die Angaben in der nachstehenden Tabelle sind mit *Zufälligkeiten* behaftet, weil sich die Leistungen meist aus zeit- und ortsbedingten Umständen ergeben und daher unregelmäßig anfallen. Sie sind daher in erster Linie als Beispiele zu verstehen, obwohl sie für das Jahr 1964 die öffentlichen und gemeinnützigen Leistungen aus dem Vermögensertrag des allgemeinen Haushaltes, soweit sie nicht aus zweckgebundenen Fonds stammen oder dauernder Natur sind, vollständig wiedergeben.

Angesichts der großen Zahl von Ortsgemeinden, die derartige Leistungen erbringen, und der regional ständig wechselnden Bedürfnisse, die diese Zuwendungen veranlassen, dürfte der Gesamtbetrag indessen einigermaßen dem Mittel mehrerer Jahre entsprechen.

Die 23 630 Franken, welche die verbilligte oder unentgeltliche Überlassung von *Boden* betreffen, stellen eine Residualgröße dar. Die Bodenpreisvergünstigungen im Jahre 1964 machten insgesamt 280 190 Franken aus und verteilten sich auf 5 Ortsgemeinden. 2 davon schenkten für die Errichtung einer Kläranlage Land im Werte von total 160 000 Franken. 66 560 Franken betrug die Preisermäßigung, die eine Ortsgemeinde einer Schulgemeinde als Bodenkäuferin gewährte, und 30 000 Franken diejenige, die dem Bau eines Kindergartens zugute kam. Diese Größen sind in den diesen Zwecken entsprechenden Positionen in der Tabelle enthalten. Die restlichen 23 630 Franken betrafen die Landabtretung einer Ortsgemeinde an eine politische Gemeinde; diese benötigte den Boden zu verschiedenen Zwecken.

Die übrigen Ausgaben für die öffentlichen und gemeinnützigen Leistungen nach Zwecken 1964

| <i>Zwecke</i> | <i>Ausgaben in Fr.</i> | <i>Ausgaben in ‰</i> |
|---|----------------------------|--------------------------|
| An Wasserversorgungsanlagen | 452 680 | 28,2 |
| An Kläranlagen | 160 000 | 10,0 |
| An Unterrichtszwecke | 257 637 | 16,1 |
| Stipendien | 40 107 | 2,5 |
| An Kapuzinerkloster Mels | 95 500 | 6,0 |
| An künstlerische und kulturelle Zwecke | 51 775 | 3,2 |
| An den Fürsorgehaushalt als Defizitdeckung | 57 885 | 3,6 |
| Abkürzung Kapellunterhalt | 35 525 | 2,2 |
| Verbilligte oder unentgeltliche Überlassung von Boden für öffentliche und gemeinnützige Zwecke | 23 630 | 1,5 |
| Übriges | 429 277 | 26,7 |
| Total | 1 604 016 | 100,0 |

dd) Der Bürgernutzen

Stark angefochten ist in den Augen von Außenstehenden der Bürgernutzen. Die Bürgerschaft beschließt über den auszurichtenden Nutzen jährlich mit dem Voranschlag.

Das *Nutzungsrecht* steht den in ihrer politischen Heimatgemeinde wohnenden Bürgern zu. Die Ortsgemeinden könnten es zwar in ihren Reglementen auch auf die auswärts wohnenden Bürger ausdehnen. Von dieser Möglichkeit hat aber keine Gemeinde umfassend Gebrauch gemacht; denn dadurch würden die einzelnen Nutzungen empfindlich geschmälert. In der Regel sind nur die Familien- oder Haushaltsvorstände nutzungsberechtigt. Einer Durchsicht der Vorschriften über die Nutzungsberechtigung in den Reglementen der Ortsgemeinden erschließt sich eine fast unübersehbare Vielfalt; auf diese einzugehen wäre hier zu weitläufig. Die Feststellung muß genügen, daß der Bürgernutzen ursprünglich dem größten Teil der Bürger zukam, heute aber zum Privileg einer kleinen Minderheit geworden ist.

Der Bürgernutzen besteht in der Zuwendung von Natural- oder Geldleistungen an die Berechtigten. Das Ursprüngliche ist der *Naturalnutzen*. Er erscheint zur Hauptsache in der unentgeltlichen oder verbilligten Überlassung von Landteilen zur Bewirtschaftung und Nutzung, in der unentgeltlichen oder verbilligten Alpsommerung von Vieh oder in der unentgeltlichen oder verbilligten Überlassung von Holzteilen.

Der Wert des Bürgernutzens 1950, 1955, 1960 und 1964

| <i>Jahre</i> | <i>Nomineller Wert Fr.</i> | <i>1950 = 100</i> | <i>Index der Konsumentenpreise 1948 = 100</i> | <i>Realer Wert Fr.</i> | <i>1950 = 100</i> |
|--------------|----------------------------|-------------------|---|------------------------|-------------------|
| 1950 | 756 084 | 100 | 98 | 771 514 | 100 |
| 1955 | 1 039 242 | 137 | 106 | 980 417 | 127 |
| 1960 | 1 066 818 | 141 | 112 | 952 516 | 123 |
| 1964 | 1 183 027 | 156 | 127 | 931 517 | 121 |

Der reale Wert des Bürgernutzens hat sich seit 1950 um gut ein Fünftel erhöht, den Höchststand des Jahres 1955 dagegen 1960 und 1964 nicht mehr erreicht.

Der Wert des dem einzelnen Berechtigten zustehenden Bürgernutzens schwankt von Ortsgemeinde zu Ortsgemeinde stark. Er betrug 1964 in mehr als der Hälfte aller Ortsgemeinden, die Nutzungen ausrichten, 50 Franken oder weniger. In bloß sieben Gemeinden überstiegen die Nutzungen 200 Franken.

Der Naturalnutzen ist in den vergangenen Jahrzehnten allmählich durch den *Barnutzen* ersetzt worden. Der Naturalnutzen stellte 1964 bloß einen Wert von 214 000 Franken dar; der damals ausgerichtete Barnutzen betrug dagegen 1 036 000 Franken.

Ursprünglich stellte der Bürgernutzen als Naturalnutzen eine notwendige Ergänzung der privaten Landwirtschaftsbetriebe der Berechtigten dar; heute aber hat er *seine wirtschaftliche Bedeutung völlig verloren*.

Die vom Bürgerrecht abhängigen Nutzungen verursachen vielfach eine *engherzige Abschließung* der Ortsbürger gegenüber Außenstehenden. Die Bürgerschaft oder der Ortsverwaltungsrat erschweren diesen die Benützung der kommunalen Einrichtungen; sie verhalten sich auch gegenüber Gesuchen um Gewährung des Gemeindebürgerrechts sehr zurückhaltend; denn sie befürchten durch die Aufnahme neuer Bürger — meist völlig zu Unrecht — eine Schmälerung ihrer nicht selten ohnehin schon geringen Nutzungen. Ortsgemeinden, deren Bürgernutzen 100 Franken übersteigt, machen Einbürgerungen zudem oft von der Bezahlung einer hohen Einbürgerungstaxe abhängig; sie betrachten diese als «Einkauf» in die Nutzungsberechtigung und sehen den Bürgernutzen als Verzinsung der Einbürgerungstaxe an. Dieser Umstand wirkt sich deshalb besonders negativ aus, weil die Zusage des Ortsbürgerrechtes wie erwähnt die Voraussetzung für den Erwerb des Kantons- und des Schweizer Bürgerrechtes bildet; dadurch verstößt diese Praxis nicht nur gegen die Interessen der örtlichen Gemeinschaft; sie wirkt sich vielmehr auch staatspolitisch nachteilig aus, wenn deswegen geeigneten Bewerbern die Aufnahme ins Bürgerrecht verweigert wird.

Den Nutzungen entsprechen auch *keine wirtschaftlichen Gegenleistungen*, obwohl früher Nutzungen und Lasten korrelative Begriffe waren.

Der Bürgernutzen widerspricht ferner dem ursprünglichen Zweck der Ortsgemeindegüter; dieser bestand darin, den gemeinsamen Bedürfnissen aller zu dienen. Zwar erfüllt das Gemeinwesen, das einem Bürger private Vorteile verschafft, gelegentlich gleichzeitig eine öffentliche oder gemeinnützige Aufgabe. So liegen namentlich Leistungen der öffentlichen Hand an Bedürftige, Kranke, Alte oder Invalide im privaten Interesse der Empfänger; sie liegen aber wegen ihres gemeinnützigen Charakters zugleich im öffentlichen Interesse. Der Bürgernutzen jedoch wird in der Regel nicht nach sozialen Gesichtspunkten ausgerichtet; er entspricht daher nicht öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken, sondern ausschließlich den privaten *Vorteilen der Berechtigten*.

Die übrigen Gemeindearten müssen die Mittel, die sie zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben benötigen, zum größten Teil durch Steuern von allen Einwohnern beschaffen. Der gesamte Bürgernutzen, den eine Ortsgemeinde in einem Rechnungsjahr ausrichtet, ist dagegen vielfach so groß, daß die politische Gemeinde ihren Steuerfuß senken könnte, wenn die Ortsgemeinde diese Beträge für öffentliche Zwecke verwenden würde. *Der Bürgernutzen begünstigt somit die in ihrer politischen Heimatgemeinde wohnenden Bürger auf Kosten der in der gleichen Gemeinde Niedergelassenen*; er trägt entscheidend dazu bei, daß diese der Ortsgemeinde verständnislos, wenn nicht sogar feindselig gegenüberstehen. Der Bürgernutzen beinhaltet ja die Verteilung überschüssiger Mittel der Ortsgemeinde unter ihre Bürger; er erscheint dann besonders fragwürdig, *wenn die politische Gemeinde nicht einmal ihre Pflichtaufgaben aus eigener Kraft erfüllen kann*, sondern auf Staatsbeiträge angewiesen ist und dadurch eine Beeinträchtigung ihrer Autonomie in Kauf nehmen muß.

Der Bürgernutzen ist somit zum Gegenstand eines Konfliktes zwischen den Interessen der Allgemeinheit und denen der einzelnen Bürger geworden. *Er liegt nicht mehr im öffentlichen Interesse; er hat deshalb seine Existenzberechtigung verloren*. Die Rechtsordnung ist diesem Umstand anzupassen und die weitere Ausrichtung von Bürgernutzen zu verhindern.

Viele Ortsbürger hängen indessen noch stark am Bürgernutzen. Es ist deshalb zu befürchten, daß sie sich der Aufhebung des Bürgernutzens aufs schärfste widersetzen werden. Es drängt sich daher ein *schrittweises Vorgehen* auf, das ihren Interessen so weit als möglich entspricht.

So könnte der kantonale Gesetzgeber beispielsweise die *Ausrichtung des Bürgernutzens auf jene Bürger beschränken, die im Zeitpunkt, in dem die Gesetzesnovelle in Kraft tritt, gerade nutzungsberechtigt sind*. Ihnen wäre das Nutzungsrecht zu belassen, solange sie dessen persönliche Voraussetzungen erfüllen, sofern die Ortsgemeinde den Bürgernutzen nicht freiwillig kürzt oder aufhebt. So würden die Nutzungsberechtigten nach und nach aus-

sterben und damit der Bürgernutzen verschwinden. Diese Lösung entspräche auch den Gemeindeangehörigen, die das Bürgerrecht durch Einbürgerung erworben haben und die im Hinblick auf den Bürgernutzen eine hohe Einbürgerungstaxe bezahlen mußten.

Eine weitere Lösungsmöglichkeit bestände darin, *daß die individuellen Nutzungen periodisch vermindert und schließlich ganz aufgehoben würden*. So ließe sich denken, daß der Bürgernutzen im bisherigen Umfange noch während 5 Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes beibehalten werden darf; dann ist er aber um die Hälfte zu vermindern; nach weiteren 5 Jahren, hat er ganz zu verschwinden. Damit könnte der Gesetzgeber einen schroffen Übergang vermeiden und den Interessen der Nutzungsberechtigten weitgehend entsprechen.

Das Steuerrecht des Bundes und des Kantons befreit die Ortsgemeinden wie erwähnt von der Steuerpflicht, wenn sie auf die Ausrichtung von Bürgernutzen verzichten und ihr Vermögen ausschließlich und dauernd öffentlichen und gemeinnützigen Zwecken widmen. Eine derartige Widmung haben die Ortsbürgergemeinden St. Gallen und Rorschach in ihren Gemeindeordnungen vorgenommen; dort heißt es, die Gemeinde habe ihre Mittel ausschließlich zur Erfüllung ihrer öffentlichen und gemeinnützigen Aufgaben zu verwenden.

Nachdem aber der Bürgernutzen aufzuheben ist, verbleiben als Verwendungsmöglichkeiten des Ertrages des kommunalen Vermögens ausschließlich die öffentlichen und gemeinnützigen Leistungen. Unter diesen Umständen erfüllen die Ortsgemeinden die Voraussetzungen der *Steuerfreiheit*. Sie verfügen infolgedessen für öffentliche und gemeinnützige Zwecke einmal über die bisher für die Nutzungen verwendeten Mittel; diese übersteigen jährlich eine Million Franken; sie verfügen zudem über die jetzt als Gemeinde-, Staats- und Wehrsteuern abzuliefernden Beträge; diese machen jedes Jahr im Durchschnitt nahezu ebensoviel aus. Diese zusätzlichen Mittel wiegen die Beschränkung der kommunalen Selbstbestimmung durch das Verbot der weiteren Ausrichtung von Bürgernutzen mehr als auf; denn die Ortsgemeinden sind nunmehr in der Lage, *die öffentlichen und gemeinnützigen Zwecke im einzelnen selbst festzulegen*; sie müssen sich nicht mehr damit begnügen, rund ein Viertel ihres Einkommens Bund, Kanton und steuerberechtigten Gemeinden abzuliefern, ohne die Verwendung dieser Gelder direkt beeinflussen zu können.