

V O L K S Z Ä H L U N G
R E C E N S E M E N T
C E N S I M E N T O
D U M B R A Z I U N
2000

STRUKTURERHEBUNG DER SCHWEIZ
RELEVÉ STRUCTUREL DE LA SUISSE
RILEVAMENTO STRUTTURALE DELLA SVIZZERA
ENQUISTA DA STRUCTURA DA LA SVIZRA

Eidgenössische Volkszählung 2000 Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden 1850-2000

Recensement fédéral de la population 2000
Evolution de la population
des communes 1850-2000

Censimento federale della popolazione 2000
Evoluzione della popolazione
dei Comuni 1850-2000

Neuchâtel, octobre | Oktober | ottobre 2002





IMPRESSUM

Herausgeber/Editeur/Editore Bundesamt für Statistik (BFS)
Office fédéral de la statistique (OFS)
Ufficio federale di statistica (UST)

Autoren/Auteurs/Autori Martin Schuler, Ecole polytechnique
fédérale, Lausanne
Dominik Ullmann, BFS
Werner Haug, BFS

INFO Tél. +41 (0)32 713 61 11
Fax +41 (0)32 713 67 52
e-Mail: info.vz@bfs.admin.ch
www.volkszaehlung.ch
www.recensement.ch
www.censimento.ch

Druck/Impression/Stampa Imprimerie Gessler & Cie SA, Colombier

Vertrieb/Diffusion/Diffusione Bundesamt für Statistik
Office fédéral de la statistique
Ufficio federale di statistica
CH-2010 Neuchâtel
Tél. +41 (0)32 713 60 60

Bestellnummer
N° de commande/N. di ordinazione 001 - 0015

Preis/Prix/Prezzo Fr. 25.–

Reihe/Série/Serie Statistik der Schweiz
Statistique de la Suisse
Statistica della Svizzera

Fachbereich/Domaine/Settore 1 Bevölkerung
1 Population
1 Popolazione

Originaltext/Texte original/Testo originale Deutsch
Übersetzung/Traduction/Traduzione Français: Marie-Claude Brulhardt
et Thomas Busset
Italiano: BFS, OFS, UST

Copyright BFS, OFS, UST, Neuchâtel 2002
Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –
unter Angabe der Quelle gestattet.
La reproduction est autorisée, sauf à des fins
commerciales, si la source est mentionnée.
Riproduzione autorizzata, eccetto per scopi
commerciali, con la citazione della fonte.

ISBN 3-303-01154-0



INHALTSVERZEICHNIS

TABLE DES MATIÈRES / INDICE

Die Volkszählung als Observatorium der historischen Demographie

Vorwort	7
1. Vorbemerkungen	9
2. Periodizität und Zeitpunkt der Erhebungen	10
3. Die Bestimmung der «Wohnbevölkerung»: Wer wird wo gezählt?	11
4. Die Gemeinde als Basiseinheit der Volkszählung	14
5. Änderungen im Gebietsstand	17
6. Gebietsreformen in den westeuropäischen Ländern	28
7. Die Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden 1850-2000	38

Le recensement de la population en tant qu'observatoire de la démographie historique

Avant-propos	45
1. Remarques préliminaires	47
2. Périodicité et date des relevés	48
3. Définition de la «population résidante»: qui est recensé et où?	49
4. La commune, unité de base du recensement de la population	52
5. Changements dans les aires territoriales	55
6. Les réformes territoriales dans les pays de l'Europe de l'Ouest	66
7. L'évolution démographique des communes 1850-2000	76

Il censimento della popolazione: un osservatorio della demografia storica

Prefazione	83
1. Osservazioni preliminari	85
2. Periodicità e data delle rilevazioni	86
3. Determinazione della «popolazione residente»: chi è censito dove?	87
4. Il Comune quale unità di base del censimento della popolazione	90
5. Modifiche dello stato del territorio	93
6. Riforme territoriali nei Paesi dell'Europa occidentale	104
7. L'evoluzione della popolazione dei Comuni nel periodo 1850-2000	114

Tabelle / Tableau / Tabella 1.201-00

Wohnbevölkerung nach Gemeinden und Volkszählungsjahr seit 1850 gemäss den Gebietsständen von 2000

Population résidante par commune depuis 1850, selon la configuration territoriale de 2000

Popolazione residente secondo la situazione territoriale del 2000, per Comuni dal 1850

Grossregion – Kanton/Grande région – Canton/Grande regione – Cantone	122
Zürich/Zurich/Zurigo	126
Bern/Berne/Berna	134
Luzern/Lucerne/Lucerna	150
Uri/Uri/Uri	154
Schwyz/Schwyz/Svitto	156
Obwalden/Obwald/Obvaldo	158
Nidwalden/Nidwald/Nidvaldo	158
Glarus/Glaris/Glarona	160
Zug/Zoug/Zugo	162
Freiburg/Fribourg/Friburgo	164
Solothurn/Soleure/Soletta	174
Basel-Stadt/Bâle-Ville/Basilea Città	180
Basel-Landschaft/Bâle-Campagne/Basilea Campagna	180
Schaffhausen/Schaffhouse/Sciaffusa	184
Appenzell Ausserrhoden/Appenzell Rhodes-Extérieures/Appenzello Esterno	186
Appenzell Innerrhoden/Appenzell Rhodes-Intérieures/Appenzello Interno	186
St. Gallen/Saint-Gall/San Gallo	190
Graubünden/Grisons/Grigioni	194
Aargau/Argovie/Argovia	206
Thurgau/Thurgovie/Turgovia	216
Tessin/Tessin/Ticino	224
Waadt/Vaud/Vaud	234
Wallis/Valais/Vallese	248
Neuenburg/Neuchâtel/Neuchâtel	256
Genf/Genève/Ginevra	260
Jura/Jura/Giura	262

**Tabelle / Tableau / Tabella 1.202-00**

Wohnbevölkerung nach Gemeinden mit Gebietsstandwechsel und Volkszählungsjahr seit 1850 gemäss den jeweiligen Gebietsständen	267
Population résidante des communes ayant subi des modifications territoriales, selon les configurations territoriales de l'époque, depuis 1850	267
Popolazione residente dei Comuni che hanno subito modificazioni territoriali, secondo la situazione territoriale dell'epoca, dal 1850	267

Grafiken / Graphiques / Grafici

Bevölkerungsentwicklung nach Grossregionen und nach Kantonen, 1850-2000	299
Evolution de la population par grande région et par canton, de 1850 à 2000	299
Evoluzione della popolazione per grande regione e per cantone, dal 1850 al 2000	299

Karten / Cartes / Cartine

Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden

Evolution de la population par commune

Evoluzione della popolazione nei comuni

1850 – 1880	306
1880 – 1910	307
1910 – 1941	308
1941 – 1970	309
1970 – 2000	310



VORWORT

Die definitiven Ergebnisse der Volkszählung 2000 liegen vor. Diese Publikation enthält die Bevölkerungszahlen der Kantone, Bezirke und Gemeinden aller eidgenössischen Volkszählungen seit dem Jahr 1850. Der Überblick erlaubt eine lückenlose Darstellung über eineinhalb Jahrhunderte demographischer Entwicklung in der Schweiz.

Bereits anlässlich früherer Volkszählungen sind historische Gemeindeergebnisse publiziert worden. In der Ausgabe von 1990 wurden nicht allein die kommunalen Bevölkerungszahlen ausgewiesen, sondern auch die territorialen Änderungen zwischen Gemeinden, Bezirken und Kantonen historisch aufgearbeitet. Der Bericht von 1990 dient der vorliegenden Publikation als Grundlage. Der Begleittext vermittelt eine Übersicht zu den methodischen Bedingungen der Volkszählung, insbesondere zum Wohnsitzbegriff sowie zu den Änderungen im Bestand und Umfang der Kantone, Bezirke und Gemeinden.

Die Publikation enthält in Kapitel 6 einen europäischen Zeitvergleich der territorialen Änderungen auf regionaler und lokaler Ebene. Die Schweiz hatte sich von 1850 bis gegen 1960 in den dominanten europäischen Trend der zurückhaltenden territorialen Reformen eingeschrieben. Sie nahm jedoch weder an dem in südeuropäischen Ländern in den 1960er und 1970er Jahren erfolgten Regionalisierungsprozess, noch an den gleichzeitig ablaufenden Gebietsreformen auf kommunaler Ebene (Deutschland, Österreich, Belgien, Niederlande und skandinavische Länder) teil. Bis heute blieben die territorialen Reformen in der Schweiz relativ bescheiden.

Schliesslich erlauben die beigelegten fünf Karten und die Begleittexte (Kapitel 7) fünf dreissigjährige Phasen der Bevölkerungsentwicklung in ihrer räumlichen Dimension darzustellen. Daraus wird ersichtlich, dass das Bevölkerungswachstum in der jüngeren Vergangenheit räumlich sehr gleichmässig verlaufen ist und einen weite Teile des Mittellandes erfassenden Urbanisierungsprozess anzeigen. Veränderte Erreichbarkeitsbedingungen und die grössere Mobilitätsbereitschaft der Bevölkerung, neue Standortvoraussetzungen für die Wirtschaft sowie raumordnungspolitische Massnahmen haben die räumlich diffusen Siedlungsprozesse unterstützt.

Der Bericht wurde von Dr. Martin Schuler, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), und Dominik Ullmann, Bundesamt für Statistik (BFS), konzipiert und realisiert. Unterstützt wurden die beiden Autoren für die Erfassungen der territorialen Änderungen nach 1990 durch Hans-Ulrich Zaugg und Harouna Wa Mbengi, BFS; Sabine Kuster, BFS, realisierte die Karten, Marie-Claude Brülhardt und Thomas Busset verfassten die französische und der Übersetzungsdiest des BFS die italienische Übersetzung. Gedankt sei den Gemeinden, die Auskunft über territoriale Änderung ihres Gebietes gegeben haben und allen an der Volkszählung beteiligten Personen und Institutionen für ihre Mithilfe.

Dr. Werner Haug

Chef der Abteilung Bevölkerung und Beschäftigung, Bundesamt für Statistik



DIE VOLKSZÄHLUNG ALS OBSERVATORIUM DER HISTORISCHEN DEMOGRAPHIE

1. VORBEMERKUNGEN

Dieser Bericht enthält die Einwohnerzahlen der Schweizer Kantone, Bezirke und Gemeinden für die vergangenen 150 Jahre seit der Einführung der modernen Volkszählung. Er gibt jedoch nicht nur einen Überblick über die demographische Entwicklung auf lokaler Ebene, sondern er enthält auch das Inventar aller territorialen Änderungen zwischen den Gemeinden, Bezirken und Kantonen für den betrachteten Zeitraum, die die Bevölkerungszahlen ebenfalls beeinflussten.

Diese Publikation übernimmt die wesentlichen Elemente des im Anschluss an die Volkszählung von 1990 herausgegebenen Heftes "Bevölkerungsentwicklung 1850-1990. Die Bevölkerung der Gemeinden"¹⁾. Der damals verfasste analytische Begleittext ist angepasst worden und um ein Kapitel zu den internationalen territorialen Änderungen erweitert worden.

In diesem Bericht wird eine Reihe von methodischen Rahmenbedingungen im Vergleich der bisher 16 eidgenössischen Volkszählungen behandelt. Dabei richtet sich das Augenmerk erstens auf die zeitliche Abfolge und die Stichtage der Volkszählungen, zweitens auf die vielschichtige Frage der Definition der Wohnbevölkerung und drittens auf die zahlreichen Änderungen, die die kommunalen Territorien erfahren haben²⁾.

Den folgenden Erläuterungen etwas voreiligend, kann festgehalten werden, dass die in diesem Band präsentierten Daten weitgehend vergleichbar sind. Wegen der regelmässigen Durchführung der Volkszählung und der einheitlichen Festlegung des jeweiligen Zeitpunkts, der geringen Modifikationen der zugrundegelegten Definitionen und der grossen Stabilität der institutionellen Gliederung des Landes in Kantone, Bezirke und Gemeinden gehört die Serie der schweizerischen Volkszählungen im internationalen Vergleich zu den aussagekräftigsten.

Gerade wegen dieser überdurchschnittlich guten Vergleichbarkeit lohnt es sich, einige Einschränkungen möglichst genau zu dokumentieren. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Publikation "Zur Geschichte der eidgenössischen Volkszählung" (Bern: BFS, 1993) von Thomas Busset³⁾.

Neben den Einleitungstexten und den Karten umfasst der vorliegende Band zwei Tabellen:

- Tabelle 1.201-00 gibt die Einwohnerwerte der 2 896 Gemeinden der Schweiz gemäss Stand am 5. Dezember 2000 für die 16 Volkszählungen von 1850 bis 2000 wieder. In den Fuss-

¹⁾ Bundesamt für Statistik, Eidgenössische Volkszählung 1990. Bevölkerungsentwicklung 1850-1990. Die Bevölkerung der Gemeinden, Bern, 1992.

²⁾ Ein umfassender methodischer Vergleich der früheren Volkszählungen findet sich im Artikel von Schwarz Arnold, "Die eidgenössischen Volkszählungen seit 1850; Eine vergleichende Übersicht", in: Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 61, 1925, S. 379-397.

³⁾ Busset Thomas, Zur Geschichte der eidgenössischen Volkszählung, Bern: Bundesamt für Statistik, 1993.

noten wird auf alle bekannten Veränderungen im Bestand der Gemeinden und in der territorialen Ausdehnung hingewiesen.

- Tabelle 1.202-00 enthält eine Übersicht der Einwohnerwerte von Gemeinden, die im Zeitraum von 1850 bis 2000 durch Fusion oder Eingemeindung verschwunden sind, mitsamt den Bevölkerungsdaten der aufnehmenden Gemeinden.

2. PERIODIZITÄT UND ZEITPUNKT DER ERHEBUNGEN

Der Wert der Ergebnisse aller eidgenössischen Volkszählungen seit 1850 liegt in ihrer historischen Perspektive. Für die wissenschaftliche Forschung, welche gesellschaftliche Prozesse auf der Basis der Gemeinden analysiert, für Verwaltung, Unterricht und alle lokal- und regionalhistorisch Interessierten⁴⁾ handelt es sich um ein wertvolles Arbeitsinstrument.

Das Bundesgesetz vom 3. Februar 1860 betreffend die "Vornahme und periodische Wiederkehr einer neuen eidgenössischen Volkszählung" bestimmte einen zehnjährigen Rhythmus der Durchführung der Grosserhebung. Dieses Gesetz wurde erstmals am 23. Juli 1988, sowie ein weiteres Mal am 26. Juni 1998 revidiert. Dieses Gesetz und die Ausführungsverordnung sind am 1. März 1999 in Kraft getreten.

Im historischen Rückblick kannte die zehnjährige Periodizität nur gerade zwei Abweichungen, nämlich:

- 1888: Die Zählung von 1890 wurde um zwei Jahre vorverlegt, um für die Nationalratswahlen von 1890 eine Neubildung der Wahlkreise und eine Anpassung der Sitzverteilung auf die Kantone zu ermöglichen.
- 1941: Angesichts der mit der Kriegsmobilmachung von 1940 verbundenen Schwierigkeiten wurde die Zählung zunächst verschoben und schliesslich ein Jahr später durchgeführt.

Während sich 1850 die Zählung noch auf sechs Tage erstreckte – sie dauerte vom 18. bis zum 23. März –, bestimmte das Gesetz von 1860, den internationalen Empfehlungen folgend, dass die Erhebung an einem Stichtag im Dezember durchzuführen sei. Es handelte sich um den 10. Dezember 1860 und danach von 1870 bis 1970 jeweils um den 1. Dezember. Im Jahre 1980 wurde der Stichtag der Zählung auf den 2. Dezember festgelegt, 1990 auf den 4. Dezember und 2000 auf den 5. Dezember. Seit 1860 blieb die Erhebungsperiode und -dauer somit unverändert. Der Monat Dezember entspricht einem Zeitpunkt mit verhältnismässig geringen Einflüssen saisonaler Wohnsitzschwankungen der einheimischen Bevölkerung. Die ausländischen Saisoniers im Baugewerbe verlassen jedoch zu diesem Zeitpunkt jeweils das Land. In den vergangenen Zählungen wurde etwa die Hälfte des Augusthöchstbestandes der Saisoniers noch durch die Volkszählung erfasst, als die übrigen bereits in ihre Heimatländer zurückgekehrt waren.

⁴⁾ Baumann Max, "Orts- und Regionalgeschichte", in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 41, 1990, S. 169-180.



3. DIE BESTIMMUNG DER «WOHNBEVÖLKERUNG»: WER WIRD WO GEZÄHLT ?

3.1 Die Regelungen in den früheren Volkszählungen

Die Begleittexte zu den Zählungen im 19. Jahrhundert zeigen ein Bild rascher konzeptioneller und organisatorischer Fortschritte. Unter den verschiedenen Erweiterungen und Anpassungen, die in der Anfangsphase erreicht werden konnten, betrafen mehrere die Definition der Gesamtbevölkerung. Die Festlegung, wer wo zu zählen ist, ist das wohl grösste Problem bei jeder Volkszählung. Je nach Auslegung kann die Einwohnerzahl einer Gemeinde merklich variieren; besonders im Zeitvergleich von Daten ist es wichtig zu erklären, ob ausgewiesene Veränderungen effektive Bevölkerungsbewegungen anzeigen oder nur durch Modifikationen im Erhebungskonzept bedingt sind.

Die Zählung von 1850 verwendete keinen klaren Wohnsitzbegriff. Die Erhebung wies drei für das Total der Schweiz un wesentl. voneinander abweichende Ergebnisse aus, wobei keine Bevölkerungsziffer den später verwendeten Konzepten entspricht. Ausserdem wurden wohl zu viele Personen, die sich "vorübergehend" im Ausland aufhielten, mitgezählt.

Von 1860 bis 1930 wurden bei jeder Zählung zwei unterschiedliche Totale berechnet, nämlich eines für die "ortsanwesende" oder "faktische" Bevölkerung und eines für die "Wohnbevölkerung". Diese zweifache Zählung brachte nützliche Kontrollmöglichkeiten für die Qualität der Ergebnisse mit sich, sie war jedoch, wie der nachstehende Passus aus dem Kommentar zur Zählung von 1888 belegt, durch die Anforderungen verschiedener Verwaltungszweige bedingt:

"Es ist nämlich die Zahl der Gesamtbevölkerung in bestimmter Weise als Massstab vorgeschrieben für die Zahl der Vertreter in den Nationalrat [...], ferner für die Zahl der strafgerichtlichen Geschworenen, für die Feststellung der allenfalls erforderlichen Geldbeiträge der Kantone an die Bundesverwaltung, für die Verteilung der Reineinnahmen aus der eidg. Alkoholverwaltung. Dabei ist gerade für den letztgenannten Zweck ausdrücklich die 'faktische' Bevölkerung [...] als Grundlage vorgeschrieben, während den anderen genannten Zwecken die Wohnbevölkerung zu dienen hat [...]." ⁵⁾

Im gleichen methodischen Kommentar von 1888 werden diese beiden Begriffe folgendermassen umschrieben:

"Ihrem Begriffe gemäss zerfallen die ortsanwesende und die Wohnbevölkerung zusammen an jedem Orte in die folgenden drei Klassen:

1. die Personen, die zur Zeit der Zählung hier als an ihrem gewöhnlichen Orte anwesend waren;
2. die Personen, die zur Zeit der Zählung hier als an ihrem gewöhnlichen Wohnorte vorübergehend abwesend waren;
3. die Personen, die zur Zeit der Zählung hier nur vorübergehend anwesend waren.

⁵⁾ Die Ergebnisse der eidgenössischen Volkszählung vom 1. Dezember 1888, I, Bern: BFS, 1892, S. 45.

Die ersten beiden Klassen bilden zusammen die Wohnbevölkerung, dagegen sind die erste und die dritte Klasse die Bestandteile der ortsanwesenden Bevölkerung [...].”⁶⁾

Mit dieser rechnerischen Bilanz ist freilich weder gesagt, was genau unter dem “Wohnort” einer Person zu verstehen ist, noch was “vorübergehend” anwesend oder abwesend bedeutet. Das Problem stellte sich besonders für einzelne Personengruppen. In der Volkszählung von 1870 war festgehalten worden: “Der Umstand, dass viele Personen sich ausserhalb ihres alten Wohnortes entweder dauernd niederlassen oder ihren Haupterwerb suchen, ohne davon am alten Wohnort Meldung zu machen”, hat zur Vorschrift geführt, “dass Handwerksgesellen auf der Wanderschaft, Zöglinge, Studenten, Irre, Kranke, Gefangene, welche auswärts, in Pensionen, auf Hochschulen, in Anstalten oder Gefängnissen untergebracht sind, nicht als vorübergehend (sondern als gänzlich) Abwesende betrachtet werden sollen.”⁷⁾

Diese Bestimmung, die bereits 1860 als Leitlinie bei der Auswertung gegolten hatte (aber in der Praxis nur teilweise hatte realisiert werden können), entspricht dem Prinzip des sogenannten “wirtschaftlichen Wohnsitzes gemäss der Volkszählung”, das in allen späteren Zählungen als Grundlage diente. Einige der erwähnten mobilen Gruppen sind inzwischen verschwunden, neue sind aufgetaucht, für weitere Gruppen wiederum sind heute andere Bezeichnungen gebräuchlich als im 19. Jahrhundert, doch in den Grundzügen ist die Definition von 1860/70 mit der heutigen vergleichbar. Der entsprechende Passus im Kommentar zur Volkszählung 1980 lautete wie folgt:

“Die Zuteilung einer Person zu einer Gemeinde hat also 1980 im Vergleich zu früheren Zählungen keine Änderungen erfahren. Im allgemeinen fällt der Wohnort mit dem zivilrechtlichen Wohnsitz zusammen; ausgenommen sind einzelne Personengruppen. So werden unverheiratete Familienangehörige, die auswärts arbeiten oder eine Schule besuchen und nicht täglich nach Hause zurückkommen, in jener Gemeinde als wohnhaft betrachtet, von der aus sie täglich zur Arbeit oder zur Schule gehen. Insassen von Alters- und Pflegeheimen, Bürgerheimen, Waisenhäusern, Erziehungsheimen und Klöstern, ebenso interne Schüler von Unterrichts- und Erziehungsinstituten sind der Bevölkerung jener Gemeinde zugeordnet, in der sich das Heim oder Institut befindet. Auch bevormundete Personen und solche ohne festen Wohnsitz werden zur Wohnbevölkerung ihres Aufenthaltsortes gerechnet. Für alle anderen Personen mit ‘doppeltem’ Wohnsitz gilt im Falle einer längeren Abwesenheit von der Domizilandresse eine Grenze von sechs Monaten. Nach deren Ablauf werden sie am neuen Ort zur Wohnbevölkerung gezählt. Von Bedeutung ist diese Frist für die Zuteilung der Insassen von Spitälern und Heilanstalten, von Straf- und Besserungsanstalten, von Heimen der sozialen Wohlfahrt und für die Gäste in Hotels, Gasthäusern und Pensionen.”⁸⁾

Die Bestimmung des “wirtschaftlichen” Wohnsitzes hat 1941 eine Änderung erfahren, indem die seit 1870 geltende Frist einer 90-tägigen Abwesenheit auf die heutigen 180 Tage verlängert wurde, was eine Anpassung an die Regelungen der Zivilstandsstatistiken erlaubte⁹⁾. Bei dieser Volkszählung wurde erstmals auf die Bestimmung der “ortsanwesenden” Bevölkerung verzichtet, weil die Erhebung dieser Grösse aufgrund einer Änderung der gesetzlichen Grundlage der

⁶⁾ Ebd., S. 43.

⁷⁾ “Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Volkszählung vom 1. Dezember 1870”, vom 12.7.1871, in: Eidgenössische Volkszählung vom 1. Dezember 1870, I, Bern: BFS, 1872.

⁸⁾ Eidgenössische Volkszählung, 1980; I: Wohnbevölkerung der Gemeinden 1900-1980, Bern: BFS, 1981, S. 8.

⁹⁾ Für Arbeiter im Baugewerbe galten auf Begehrung des Kantons Tessin 270 Tage Abwesenheit.



Eidg. Alkoholverwaltung zur Verteilung des Reingewinns auf die Kantone im Jahre 1932 überflüssig geworden war. Bis 1980 wurde nur noch eine einzige Bevölkerungszahl bestimmt.

Für die Volkszählung 1990 waren für Personen mit doppeltem Wohnsitz erstmals wieder zwei Wohnorte erfasst worden. Im Gegensatz zu den Zählungen bis 1930 interessierte jedoch neben der "wirtschaftlich" definierten Bevölkerung nicht mehr die "ortsanwesende" Bevölkerung (alle Personen, die die Nacht vor dem Stichtag in einer Gemeinde verbracht haben), sondern die "zivilrechtlich" definierte Einwohnerzahl. Diese zählt faktisch abwesende Personen in ihrer legalen Wohngemeinde, dem Schriften- oder Steuerdomizil. Für Ausländer mit einem Wohnsitz sowohl in der Schweiz als auch im Ausland wird der Wohnort in der Schweiz sowohl als wirtschaftlicher als auch zivilrechtlicher Wohnsitz betrachtet. Wegen der Einführung der doppelten Zählweise war 1990 auf die frühere Ausnahmebestimmung verzichtet worden, für verheiratete abwesende Personen die Wohngemeinde der Familie als Wirtschaftswohnsitz zu betrachten.

3.2 Die Wohnsitzregelungen in der Volkszählung 2000

Die Volkszählung 2000 unterscheidet sich in vieler Hinsicht von ihren Vorgängerinnen. Sie enthält zahlreiche Neuerungen im Bereich der Registernutzung und schafft die Voraussetzung für eine grundlegende Reform der Erhebungsmethode nach 2000. Parlament und Bundesrat haben mit der Verabschiedung des revidierten Volkszählungsgesetzes und der Ausführungsverordnung dafür die nötigen rechtlichen Grundlagen geschaffen.

Die wichtigsten organisatorischen und methodischen Änderungen betreffen den Ersatz der Zähler durch den Postversand sowie den Vorbedruck der Fragebogen mit Informationen, die sich in den kommunalen Einwohnerregistern befinden. Weitere Anpassungen sind in der Datenaufarbeitung, im Mahnwesen und besonders in der Datendiffusion erfolgt, mit dem Ziel, die Zeitspanne zwischen der Erhebung und dem Vorliegen der definitiven Ergebnisse zu verkürzen.

Die Volkszählung 2000 brachte jedoch auch gewisse inhaltliche Änderungen, so den Ausbau verschiedener Fragestellungen (Zivilstandsänderungen, Anzahl Kinder, Einbürgerung, Freiwillige Arbeit, Arbeits- und Ausbildungspendeln). Auch der Wohnsitzbegriff für Personen, die zur Zeit der Erhebung an mehreren Orten wohnten, erfuhr gewisse Anpassungen. Diese Modifikationen ergeben sich zum Teil durch die veränderte Erhebungsmethode, sind jedoch durch eine Definitionsänderung erfolgt, die verlangt, dass eine aktive oder sich im Studium befindliche Person dann einen wirtschaftlichen Wohnsitz begründet, wenn sie sich mindestens vier Tage in der Woche dort aufhält. Als Konsequenz dieses Vorgehens resultieren fünf verschiedene Wohnsitzbegriffe, die jedoch für die Auswertung auf zwei Wohnsitze reduziert werden (wie bisher einen wirtschaftlichen sowie einen zivilrechtlichen Wohnsitz).

Der Einfluss der veränderten Erhebungsmethode ist schwer zu messen. Postversand und Vorbedruck erlauben einen hohen Erfassungsgrad der registrierten Bevölkerung, haben aber die Tendenz, hochmobile und nicht registrierte Personen nicht miteinzubeziehen. Gleichwohl hat das Total der Personen mit doppeltem Wohnsitz nicht abgenommen.

Die methodische Änderung betrifft den Vermerk auf dem Fragebogen der Zählung 2000, den Wohnort zu bezeichnen, an dem die Person überwiegend lebt (4 oder mehr Tage in der Woche). Mit dieser Vorgabe wird möglich, dass Personen mit zwei Wohnsitzen, nämlich einem zivilrecht-

lichen und einem wirtschaftlichen (an den Arbeits- oder Schulort gebunden), diese je nach Dauer der jeweiligen Aufenthalte unterschiedlich definieren können. Für die Auswertung wird analog zur Zählung 1990 die Bevölkerung nach den beiden Hauptvarianten ausgewiesen, wobei die 4-Tage Klausel sich für eine Stärkung des zivilrechtlichen Wohnsitzbegriffes auswirkt (teilzeitlich beschäftigte Personen oder Personen, die während der Woche mindestens einmal an den zivilrechtlichen Wohnsitz zurückkehren).

4. DIE GEMEINDE ALS BASISEINHEIT DER VOLKSZÄHLUNG

4.1 Die Gemeindevielfalt der Schweiz

Als politische und verwaltungsmässige Grundeinheit des schweizerischen Föderalismus wird die Institution "politische Gemeinde" oder "Einwohnergemeinde" durch die kantonalen Verfassungen geregelt¹⁰⁾. Die knapp 2 900 kommunalen Einheiten unterscheiden sich nicht nur von Kanton zu Kanton (und teilweise auch innerhalb derselben) hinsichtlich ihrer Organisationsstrukturen, politischen Kompetenzen und Aufgaben, sondern auch bezüglich ihrer Abgrenzung von anderen institutionellen Einheiten auf lokalem Niveau. In erster Linie sind die Bürgergemeinden (in Bern und im Wallis: Burgergemeinden) zu nennen, die heute noch in den meisten Deutschschweizer Kantonen (ohne Zürich, Schwyz, Schaffhausen und Appenzell Ausserrhoden) existieren und denen zum Teil bedeutendes wirtschaftliches Gewicht, vor allem als Grundbesitzer, zukommt. In 22 Kantonen (ausser Waadt, Genf, Uri und Schwyz) gibt es staatlich anerkannte Kirchengemeinden. Weitere kommunale Unterabteilungen als Selbstverwaltungskörper sind Orts- und Zivilgemeinden (z.B. im Kanton Zürich), Schulgemeinden (ZH, NW, GL, SG, TG) oder Armengemeinden (Glarus), "Bäuerten" (Berner Oberland) oder "Fraktionen", in der Westschweiz "fractions" (Bagne) oder "sections" (Vallée de Joux), in der italienischen Schweiz "borghi" (z.B. Poschiavo). Sie alle nehmen bestimmte öffentliche Aufgaben wahr und können eine beschränkte Steuerhoheit innehaben. Zu erwähnen sind nicht zuletzt die Quartiergliederungen der meisten grösseren Städte, die zum Teil mit den Grenzen der früher eingemeindeten Vororte zusammenfallen.

Seit der ersten Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 ist die politische Gemeinde unbestritten der lokale Referenzraum für administrative Zwecke der Kantone und des Bundes. Spätestens seit der Volkszählung 1880 sind die Unklarheiten über die zu verwendende Gemeindegliederung überwunden (oder durch Übereinkunft geregelt wie in den Fällen der Kantone Thurgau und Appenzell Innerrhoden, die noch speziell behandelt werden). Bis 1870 dagegen war keineswegs allerorts eindeutig, welches Niveau den eidgenössischen Vorstellungen von "Gemeinde" entsprechen sollte und was überhaupt eine Gemeinde sei. Der Wandel im Gemeindestand in den ersten beiden Dezennien der modernen Volkszählungen widerspiegelt manchmal weniger Gemeindevereinigungen oder -trennungen als unterschiedliche Interpretationen von "Gemeinde" in einem rechtlich unklar definierten Feld.

¹⁰⁾ Meyer Hannes A., *Wandlungen im Bestande der Gemeinden*, Belp, 1979 (Diss. Uni Zürich).
 Caroni Pio, *Le origini del dualismo comunale svizzero; Genesi e sviluppo della legislazione sui comuni promulgata dalla Repubblica Elvetica*, Milano, 1964 (Diss. Uni Bern).
 Dahinden Philippe, *Le partage des compétences entre l'Etat et la commune en droit suisse*, Lausanne: Imprimerie vaudoise, 1979 (Diss. Uni Lausanne).
 Della Santa Marzio, *Dalla collaborazione alla fusione. Analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del comune*. Vico Morcote, 1996.
 Meylan Jean, Gottraux Martial und Dahinden Philippe, *Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie*, Lausanne, 1972.

4.2 Kantonale Spezialfälle der Gemeindedefinition 1850-1870

Bei den Volkszählungen von 1850 und 1860 wurde den Kantonen nicht vorgeschrieben, welche Gemeindeeinteilung sie als Grundlage zu nehmen hatten; dies nicht zuletzt deshalb, weil für die Bedürfnisse des Eidg. Militärdepartementes eher die Ortschaft¹¹⁾ als die politische Gemeinde von Interesse war und man deshalb geographisch möglichst fein gegliederte Angaben zu erhalten wünschte. Das Statistische Büro nahm die Zusammenstellung nach politischen Gemeinden in eigener Regie vor, hatte dabei jedoch einige Probleme zu meistern. Besonders schwierig gestaltete sich diese Aggregation in den Kantonen Nidwalden, Freiburg, Appenzell Innerrhoden, Graubünden und Thurgau. In anderen Kantonen kamen in vereinzelten Fällen Unklarheiten ebenfalls vor; sie sind in den Fussnoten zu den Gemeindetabellen erwähnt.

Anlässlich der frühesten Volkszählungen stellten sich die folgenden Probleme der Gemeindedefinition:

- Die Volkszählung 1850 führte für den Kanton Nidwalden zwei unterschiedliche Gemeindetypen auf, nämlich 12 Urthgemeinden (die seit der Zählung von 1860 den heutigen 11 politischen Gemeinden entsprechen) und 6 Pfarrgemeinden.
- Im Kanton Freiburg hatte man unter einer politischen Gemeinde nicht immer einen selbständigen administrativen Organismus verstanden (vgl. Gesetz vom 19.5.1894). Zwei Gemeinden konnten eine gemeinsame Verwaltung besitzen und dennoch als selbständige Kommunen anerkannt sein; so wurden in einzelnen Volkszählungen des 19. Jahrhunderts die Ortschaft Formangueires, die mehrmals mit Lossy zusammengezählt wurde, und der Weiler Neuhaus, der unter Giffers aufgeführt wurde, nicht verzeichnet.
- Die Verfassung des Kantons Appenzell Innerrhoden von 1829 kannte die Gliederung in "aus verschiedenen Geschlechtern zusammengesetzte Rhoden", das heißt eine personal und nicht territorial definierte Zugehörigkeit der "Landleute" zu einer Rhode¹²⁾. Im eidgenössischen Bundesstaat von 1848 führte dieser Zustand zu Problemen, weil die niedergelassenen Schweizerbürger kein Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten hatten. In den Volkszählungen bis 1870 sind die innerhalb des Kantons Umgezogenen nicht in ihrer "Wohnrhode", sondern in ihrer "Bürgerrhode" gezählt worden. Die Verfassung von 1872 setzte an die Stelle der 6 Rhoden und 3 Halbrhoden die heutigen 6 "Bezirke", die in der Volkszählung den Gemeinden gleichgestellt werden.
- Im Kanton Graubünden war der Gemeinbestand bis zur Verfassungsrevision von 1872 stark fluktuierend¹³⁾. Der Kanton hatte einer bestimmten Anzahl von Höfen, die keiner

¹¹⁾ Ortschaftenverzeichnisse mit Angaben des Einwohertotals auf dem Niveau der einzelnen, zusammenhängend überbauten Siedlung (Dorf, Weiler, Hofgruppe, etc.) wurden anlässlich der Volkszählungen 1888, 1900, 1910 und 1960 herausgegeben.

¹²⁾ Koller Albert, Die Rhoden des inneren Landesteils von Appenzell, Appenzell: Genossenschafts-Druckerei, 1982 (3. Auflage).

Bischofberger Ivo, Grenzstreitigkeiten zwischen Appenzell Ausser- und Innerrhoden, Innerrhoder Schriften, Appenzell, 1990.

Locher Kurt, Die Staats- und Gemeindeverwaltung im Kanton Appenzell Innerrhoden, Zürich und St. Gallen: Polygraphischer Verlag AG, 1964.

¹³⁾ Vincenz Fortunato, Die Eingemeindungsfrage im Kanton Graubünden, Zürich: Juris Verlag, 1974.
Wirth Max (Hrsg.), Allgemeine Beschreibung und Statistik der Schweiz, II, Zürich, (um 1873).

Gemeinde zugeteilt waren, die Anerkennung als selbständige Kommunen versagt, um die ohnehin grosse Zahl von Zwerggemeinden nicht noch zu vergrössern. Nach 1872 sind mehrere Höfe (die Ortschaften am Schamserberg sowie St. Martin und Says) als Gemeinden anerkannt worden, doch die Mehrzahl – knapp ein Dutzend – wurde bestehenden Gemeinden zugeteilt. In unserer Statistik werden alle jemals einzeln gezählten "Höfe" als frühere Gemeinden behandelt.

- Der Kanton Thurgau wies bis in die 1990er Jahre eine duale Gemeindestruktur auf: die sogenannten "Municipalgemeinden" umfassten zwei oder mehrere "Ortsgemeinden", die für das Armenwesen (bis 1966) und für lokale Infrastrukturaufgaben zuständig waren. Gemeinden, in denen die Funktionen der Municipalgemeinden und Ortsgemeinden in einer Verwaltung vereinigt waren, hießen "Einheitsgemeinden"¹⁴⁾. Die Volkszählungen der Jahre 1850 und 1860 hatten keine Ergebnisse für Ortsgemeinden ausgewiesen, doch besass das Statistische Amt des Kantons Thurgau die entsprechenden Ergebnisse. Die Verfassungsreform von 1990 hat die duale Gemeindestruktur beseitigt (siehe Kap. 5.3.4).

4.3 Die Vereinheitlichung der Schreibweisen

Viele Schweizer Gemeinden (und Ortschaften) tragen einen gleichen Namen. Der Gemeindenname "Corcelles" kommt z.B. fünfmal vor, "Buchs" viermal, und Gemeinden mit dem Namen "Villars" gibt es mehr als ein Dutzend. Vielfach unterscheiden sich Gemeindenamen nur in der geschriebenen, aber nicht oder nur geringfügig in der gesprochenen Form (Reckingen/Rekingen; Carouge/Carrouge; Büren/Büron), andere wiederum werden gleich geschrieben, aber unterschiedlich ausgesprochen (Cottens FR/Cottens VD)¹⁵⁾.

Die staatliche Organisationstätigkeit in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts versuchte, die Schreibweisen der Schweizer Ortschaften und Gemeinden festzulegen, um Verwechslungen auszuschliessen. Besonderes Interesse an einer solchen Vereinheitlichung mussten die Postbetriebe haben, aber auch die kantonalen Verwaltungen drängten auf eine Systematisierung. Für das Eidg. Statistische Büro war seit 1888 die "Siegfriedkarte" des Topographischen Büros für die Schreibweise der Gemeindenamen massgebend.

Gleichlautende Ortschaften sind seither mit unterscheidenden, meist geographischen, Beifügungen versehen, wobei entweder Bezug auf eine Nachbargemeinde (häufig den Bezirkshauptort) genommen wird oder in einer Klammer der Name des Bezirks oder des Kantons angefügt wird. Schliesslich wurden im Jahre 1954 Richtlinien für die Schreibweise der Gemeindenamen aufgestellt, die unterscheidende Beifügungen verlangen, wenn:

¹⁴⁾ Leutenegger A., Geschichte der thurgauischen Gemeindeeinteilung, Frauenfeld: Huber, 1930.
 Rosenkranz Paul, Die Gemeinden im Kanton Thurgau vom Ancien Régime bis zur Ausscheidung der Gemeindegüter 1872, Frauenfeld: Huber, 1969.
 Staatskanzlei des Kantons Thurgau, Kanton Thurgau, Ortschaftenverzeichnis, Ausgaben 1983 und 1996.
 Merz Turkmani Gabrielle, Gemeindeorganisation Thurgovie: Réorganisation, IDHEAP, Travaux de cours et mémoires 7/1997, Chavannes-près-Renens, 1997.
 Beschlussprotokolle des Thurgauer Grossen Rates in Sachen Gemeindereform, 1993-1999.

¹⁵⁾ Im Kanton Freiburg wird das auslautende -s ausgesprochen, im Kanton Waadt dagegen nicht.



- a) der gleiche Name für zwei oder mehrere politische Gemeinden gebraucht wird;
- b) Gemeindenamen wohl verschieden geschrieben werden, in der Aussprache aber übereinstimmen.

Mit Ausnahme der Kantonsnamen sollen die Beifügungen zu den Gemeindenamen ausgeschrieben werden¹⁶⁾.

Eine spezielle Problematik stellte die Wahl der Sprache dar. In früheren Zählungen war eine zum Teil exzessive Auslegung der Zweisprachigkeit geübt worden. So sind besonders für viele Gemeinden des Juras deutsche Übersetzungen angefügt worden. Die grössten Unklarheiten herrschten jedoch im rätoromanischen Sprachgebiet, wo früher in der Regel die deutsche Version Verwendung fand.

In unserer Dokumentation gehen wir nicht auf die unterschiedlichen Schreibweisen vor 1888 ein, sofern es sich nicht um grundlegende Namenswechsel handelt. Spätere Änderungen von Gemeindebezeichnungen und -schreibweisen sind jedoch vollständig dokumentiert. Grössere gleichzeitige Änderungen der Schreibweise der Gemeinden fanden im Jahre 1943 statt, als 45 Bündner Namen offiziell romanisiert wurden. Im Jahre 1953 änderte eine grosse Zahl von Gemeinden in der französischen und in der deutschen Schweiz ihre geographischen Beifügungen.

Ein weiterer Schritt in der Vereinheitlichung der Schreibweisen ist schliesslich auch die Verwendung von Gemeindenummern für Informatikzwecke. Anlässlich der Volkszählung 1960 wurde der heutige vierstellige Code des sogenannten "Gemeindemeisterfiles", der verschiedenen statistischen Zwecken dient, eingeführt.

5. ÄNDERUNGEN IM GEBIETSSTAND

5.1 Begriffe und rechtliche Situation bei Gebietsstandsänderungen

Das Kapitel 5 behandelt die territorialen Änderungen zwischen den politisch-administrativen Einheiten des Landes (Kantone, Bezirke, Gemeinden). Dieses Inventar hat für den vorliegenden Bericht die Funktion darzulegen, ob und welchem Masse territoriale Änderungen einen Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung ausgeübt haben. Die Karten im Anhang berücksichtigen denn auch alle administrativ bedingten Einflüsse auf die demographische Entwicklung.

Wir führen nachstehend eine Systematik der Gebietsstandsänderungen auf, wie wir sie in diesem Text und in den Fussnoten verwenden. Diese Bezeichnungen beziehen sich in erster Linie auf die Gemeinden, doch sind sie sinngemäss ebenfalls auf die Bezirke oder Kantone anwendbar. Freilich werden in der Literatur und auch in den kantonalen Verfassungen zum Teil auch andere Begriffe gebraucht.

¹⁶⁾ Bundesamt für Statistik, Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz, Bern: BFS, 1986, S. 7 (Amtliche Statistik der Schweiz, Nr. 049).

1. Reduktion der Gemeindezahl: Gemeindefusionen

- Gemeindefusion: Zwei (oder mehr) bestehende Gemeinden lösen sich auf, um eine neue Gemeinde zu bilden. In der Regel wird ein neuer Name geschaffen, häufig als Zusammensetzung der bisherigen Gemeindenamen.
- Eingemeindung, Einverleibung: Eine Gemeinde übernimmt eine andere, deren Existenz mit diesem Vorgang erlischt.
- Teileingemeindung: Auflösung einer Gemeinde und Zuteilung auf zwei (oder mehr) Nachbargemeinden.

2. Erhöhung der Gemeindezahl: Gemeindetrennungen

- Gemeindeteilung: Eine Gemeinde löst sich auf und ihr Territorium wird auf zwei (oder mehr) neue Gemeinden aufgeteilt.
- Ausgemeindung: Ein Teil einer bestehenden Gemeinde wird abgetrennt und zu einer selbständigen Gemeinde erhoben. Die bisherige Gemeinde bleibt bestehen.

3. Territoriale Modifikationen von Gemeinden:

- Umgemeindung: Ein Teil einer Gemeinde wird abgetrennt und einer anderen Gemeinde zugeteilt.
- Gebietsabtausch: Zwischen zwei Gemeinden erfolgt ein Abtausch von Teilen ihrer Territorien.
- Grenzkorrekturen: Gebietsabtretungen oder Gebietsabtausche von untergeordneter Bedeutung; meist sind keine bewohnten Gebäude betroffen.

Gemäss Art. 1 der Eidgenössischen Bundesverfassung bilden das Schweizervolk und die 26 Kantone die Schweizerische Eidgenossenschaft. Artikel 53 der neuen Bundesverfassung schützt Bestand und Gebiet der Kantone. Seit 1999 bedürfen nur mehr Änderungen im Bestand der Kantone neben der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung noch diejenige von Volk und Ständen. Gebietsveränderungen zwischen Kantonen dagegen bedürfen neben der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone nur der Genehmigung der Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses. Grenzbereinigungen zwischen Kantonen schliesslich können durch Vertrag derselben vorgenommen werden. Damit sind die institutionellen Hürden für territoriale Änderungen geringer geworden. In Zukunft müsste für den Transfer einer einzelnen Gemeinde keine Volksabstimmung mehr durchgeführt werden, wie dies noch 1996 für den Übertritt von Vellerat vom Kanton Bern zum Kanton Jura der Fall gewesen war.

Für territoriale Änderungen innerhalb von Kantonen sind die Kantone selbst zuständig. Die Bundesverfassung hatte bis 1999 die Gemeinden überhaupt nicht erwähnt und die sie betreffenden Regelungen ganz den Kantonen überlassen. Seit 1999 bestimmt Art. 50 der Bundesverfassung die Gewährleistung der Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechtes und führt im weiteren auf, dass der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden beachtet und auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete nimmt.

Die politischen Entscheidungswege für die verschiedenen Gebietsstandsänderungen unterscheiden sich von Kanton zu Kanton beträchtlich. Was Modifikationen in der ersten Gruppe betrifft, so garantieren die Verfassungen verschiedener Kantone den Bestand der Gemeinden

weitgehend. Diejenigen von Uri, Schwyz, Obwalden und den beiden Appenzell führen die Gemeinden namentlich auf, im Kanton Zug ist deren Anzahl (11) erwähnt. In diesen Kantonen kann eine Änderung nur durch eine Verfassungsrevision per Plebisit erfolgen. Einige weitere Kantone verlangen bei Änderungen im Gemeindebestand den Weg der ordentlichen Gesetzgebung mit obligatorischem (ZH, SZ, NW, SO, BL, SH) oder fakultativem (LU, BS, SG, NE, GE) Referendum¹⁷⁾. In weiteren Kantonen ist das Kantonsparlament abschliessende Instanz für die Sanktionierung von Gemeindefusionen und -trennungen (BE, FR, GR, AG, TG, TI, VD, VS, JU). Im Kanton Glarus entscheidet die Regierung über kommunale Bestandesänderungen, wobei allerdings die Zustimmung der betroffenen Gemeinden erforderlich ist. Gemeindevereinigungen können in den Kantonen Graubünden¹⁸⁾, Tessin und Jura bei Vorliegen ausserordentlicher Umstände selbst ohne Zustimmung der betroffenen Gemeinden vorgenommen werden, im Thurgau, wenn die Mehrheit der betroffenen Gemeinden dem Begehen folgt.

Umgemeindungen und bedeutende Gebietsabtäusche unterliegen in den meisten Kantonen ähnlichen Richtlinien wie Fusionen und Trennungen. Grenzkorrekturen hingegen fallen normalerweise in die Kompetenz der Regierung. Zuständig für deren Durchführung sind die kantonalen Vermessungs- oder Meliorationsämter.

5.2 Die statistische Erfassung territorialer Änderungen

Für demographisch-statistische Bedürfnisse sind alle territorialen Veränderungen, die Auswirkungen auf die Einwohnerzahl haben, von Interesse. Neubildungen und Auflösungen von Gemeinden sind statistisch seit 1850 vollständig dokumentiert, auch unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten vor 1874, als noch nicht überall klar war, was unter dem Begriff der politischen Gemeinde zu verstehen ist.

Was Umgemeindungen und Gebietsabtausch betrifft, haben unsere seit zehn Jahren geführten Untersuchungen zur einer wohl weitgehend vollständigen Erfassung seit 1880 geführt. Während der Periode 1880 bis 1910, in der Ortschaftenverzeichnisse erstellt worden sind, dürfte die Dokumentation in den Publikationen der Volkszählungen vollständig gewesen sein. Zwischen 1920 und 1941 sind keine Gemeinedebände mehr erschienen; die ab 1950 wieder veröffentlichten Gemeindenbände hatten nicht alle Gebietsänderungen erfasst. Für diese Zeit erlaubten die Vergleiche der den Arealstatistiken beigelegten Karten, die grösseren Gebietskorrekturen zu identifizieren. Zudem wurden systematisch die Grenzziehungen der Siegfriedkarten um 1920/30 mit den ersten Ausgaben der Landeskarten (ab 1952) verglichen. Für die Publikation von 1990 hatten wir versucht, für die Jahre ab 1970 alle Gebietsstandsänderungen mit Einfluss auf die Bevölkerungszahl zu erfassen. Wir hatten die kantonalen Vermessungsämter darum gebeten, die Regierungsratsentscheide betreffend Grenzkorrekturen durchzusehen und auf den entsprechenden Katasterplänen nachzuschauen, ob allenfalls Gebäude in einen Transfer einbezogen waren. Anschliessend haben wir mit den betroffenen Gemeinden Kontakt aufgenommen, und diese haben uns meistens angeben können, ob und wieviele Personen von solchen Operationen erfasst wurden. In der Regel waren keine oder nur wenige Einwohner betroffen; in einzelnen Fällen ging es jedoch um einige hundert Personen.

¹⁷⁾ Vincenz, op.cit., S. 94-96.

¹⁸⁾ vgl. Gemeindegesetz des Kantons Graubünden, Art. 94.

Für die vergangenen zehn Jahre war die Arbeit etwas leichter zu bewerkstelligen, da seit 1989 die Vermessungsdirektion des Bundes die kantonalen Angaben übernimmt und auch an das Bundesamt für Landestopographie weiterleitet. Hans-Ulrich Zaugg von der Abteilung Raumwirtschaft des BFS hat die kartographische Überlagerung der Gemeindegrenzen zu zwei aufeinander folgenden Zeitpunkten sowie der Angaben aus dem Hektarraster von 1990 vorgenommen und insgesamt gegen 2000 Änderungen erfasst, von denen jedoch 1800 in unbewohnten Gebieten lagen. Für die verbleibenden Fälle ergaben sich insgesamt 120 Fälle, die zu Abklärungen mit den Gemeinden geführt haben, wovon 6 reelle Umgemeindungen betrafen. Alle Gebietsänderungen sind in den Fussnoten der Tabellen angegeben.

5.3 Analyse der territorialen Änderungen

5.3.1 Zumdorf, ein komplexes Beispiel

Jede territoriale Änderung ist ein Lösungsversuch in einer mehr oder weniger schwierigen Konfliktsituation. Oft stehen überlieferte institutionelle Strukturen in einer zunehmenden Diskrepanz zu veränderten wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten. Dabei ist freilich eine territoriale Anpassung nur einer von mehreren Lösungswegen. Viele Projekte räumlicher Modifikationen sind vermutlich nie zu einem Abschluss gelangt¹⁹⁾.

Als Beispiel der juristisch äusserst vielschichtigen und für die Bewohner manchmal sehr schmerzlichen Prozesse, die zu einer statistisch registrierten Gebietsveränderung führen können, möchten wir den Fall der in der Volkszählung als "Gemeinde" behandelten Ortschaft Zumdorf im Kanton Uri darstellen²⁰⁾.

1850 war der Kanton Uri in die beiden Bezirke Uri und Urseren eingeteilt, wobei Urseren mit den vier gleichberechtigten und in lokalen Verwaltungsangelegenheiten ziemlich selbständigen Dorfschaften Andermatt, Hospental, Zumdorf und Realp eine einzige politische Gemeinde bildete. In den Volkszählungen sind diese Dorfschaften als "Gemeinden" behandelt worden.

Im Jahre 1850 zählte Zumdorf 29 Einwohner. Nachdem 1851 eine Lawine zwei der vier Wohnhäuser zerstört und drei Todesopfer gefordert hatte, waren 1860 laut Volkszählung nur mehr 13 Personen an diesem Ort ansässig. Seit der Zählung von 1870 erscheint Zumdorf nicht mehr als selbständige Einheit (die damaligen 11 Bewohner sind in der Einwohnerzahl von Hospental inbegriffen). Als um das Jahr 1880 der Kaplan, der wohl die Verwaltungsangelegenheiten betreut hatte, wegzog, wurde Zumdorf administrativ Realp zugeteilt, das sich jedoch weigerte, diese Funktionen zu erfüllen. 1881 kam Zumdorf de facto zu Hospental. Mit dem Inkrafttreten der Urner Kantonsverfassung von 1888 wurden die Bezirke Uri und Urseren aufgehoben und Zumdorf der Gemeinde Hospental angeschlossen, die seither wie Andermatt und Realp als eine der 20 Gemeinden in der Verfassung namentlich aufgeführt wird.

¹⁹⁾ Steiner Reto, Ladner Andreas, Arn Daniel, Friederich Ueli und Wichtermann Jürg, Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Forschungsprojekt NFP Schwerpunktprogramm "Zukunft Schweiz", Bern, 2000.

²⁰⁾ Die Beschreibung basiert auf der schriftlichen Stellungnahme von Herrn Myran Meyer, Talarchivar Urseren, Andermatt, vom 1. August 1991.

Als Zeitpunkt der Aufhebung der "Gemeinde" Zumdorf könnten die Jahre 1880, 1881 oder 1888 angenommen werden. Die Ortschaft ist aber bereits 1860 zum letzten Mal statistisch als selbständige Einheit behandelt worden.

5.3.2 Die Entwicklung des Gemeindebestandes nach Kantonen von 1850-2000

Tabelle A: Gemeindebestand, Trennungen und Fusionen in der Schweiz 1850-2000

Periode	Gemeinden zu Beginn	Trennungen (Anzahl)	Fusionen (Anzahl)	Gemeinden am Ende
1850/1860	3 205 ²¹⁾	28	22	3 211
1860/1870	3 211	5	25	3 191
1870/1880	3 191	9	12	3 188
1880/1888	3 188	8	11	3 185
1888/1900	3 185	4	25	3 164
1900/1910	3 164	5	12	3 157
1910/1920	3 157	1	22	3 136
1920/1930	3 136	1	16	3 121
1930/1941	3 121	1	15	3 107
1941/1950	3 107	0	6	3 101
1950/1960	3 101	0	6	3 095
1960/1970	3 095	0	23	3 072
1970/1980	3 072	1	44	3 029
1980/1990	3 029	3	11	3 021
1990/2000	3 021	2	127	2 896

Als Gemeinden werden alle lokalen Einheiten bezeichnet, die in einer Volkszählung separat ausgewiesen wurden, ungeachtet der heute kaum mehr in allen Fällen rekonstruierbaren Tatsache, ob sie rechtlich als Gemeinde konstituiert waren oder nicht. So sind die 1850 bis 1870 verzeichneten Appenzeller Rhoden und die Bündner "Höfe" nie eigentliche Gemeinden gewesen. Auch "Cressonières-suisses" im früher waadtländischen und 1862/64 an Frankreich abgetretenen Dappental ist als Gemeinde aufgeführt, obwohl es nie diesen Status innehatte. Für die Jahre 1850 und 1860 sind die Bestände der thurgauischen Ortsgemeinden, die nicht in den eidgenössischen Volkszählungen aufgeführt waren, auf Grund von Dokumenten des Thurgauer Statistischen Amtes eingefügt worden.

²¹⁾ Wie in der Publikation von 1990 wird die Anzahl Gemeinden für das Jahr 1850 mit 3 205 angegeben. Diese Zahl widerspiegelt den Stand der ersten, handschriftlichen Version der VZ 1850, die sich in der Bibliothek des BFS befindet. In der späteren, gedruckten Version belief sich die Anzahl Gemeinden auf 3 201 (inkl. Thurgauer Ortsgemeinden). Die beiden Publikationen enthalten vier Unterschiede (Stämpflihäusern, Hagneck, Nuolen und Rieterbezirk).

Tabelle B: Gemeindetrennungen, -fusionen und -transfers nach Kantonen

Kanton	Bestand 1850	Trennungen	Fusionen	Transfers	Bestand 2000
ZH	197	3	29		171
BE	521	12	37	- 96	400
LU	110	0	3		107
UR	20	1	1		20
SZ	30	1	1		30
OW	7	0	0		7
NW	12	0	1		11
GL	26	4	1		29
ZG	11	0	0		11
FR	285	4	47		242
SO	132	0	6		126
BS	4	0	1		3
BL	74	1	2	+13	86
SH	36	0	2		34
AR	20	0	0		20
AI	7	1	2		6
SG	92	1	3		90
GR	232	8	28		212
AG	246	5	19		232
TG	213	1	134		80
TI	259	8	22		245
VD	389	1	5	- 1	384
VS	170	7	17		160
NE	73	1	12		62
GE	39	9	3		45
JU	0	0	0	+ 83	83
CH	3 205	68	376	- 1	2 896

5.3.3 Häufigkeit und geographische Verteilung der Gemeindetrennungen

Gemeindeteilungen und Ausgemeindungen sind viel seltener als Fusionen. Seit 1850 sind in den Schweizer Kantonen insgesamt nur 68 neue Gemeinden geschaffen worden. Davon sind mindestens deren 11 nicht als eigentliche Trennungen anzusehen, sondern sie entsprechen statistisch variierenden Interpretationen des Begriffs "Gemeinde". Mehr als ein Drittel der Gemeindetrennungen entfällt auf das erste Jahrzehnt 1850/60, wo vor allem in den Kantonen Tessin und Genf mehrere Ausgemeindungen durchgeführt wurden. Dieses Dezenium ist als Endphase einer längeren Entwicklung zu verstehen, denn in der ganzen ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatten vielerlei Modifikationen an den in der Helvetischen Republik geschaffenen kommunalen

Strukturen stattgefunden. In den demographisch rasch wachsenden Dörfern führten Spannungen im Zusammenhang mit der Finanzierung lokaler Infrastrukturvorhaben zu mancherlei Konflikten und häufig zur Auftrennung in selbständige Kommunen. Ein besonders krasser Fall war die Separation (1858) von Corsier (GE) von der Gemeinde Anières, die auf einen Streit um die Renovation einer Kirche zurückging²²⁾. In den siebziger und achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts kamen noch vereinzelte Gemeindetrennungen vor, und zwar je drei in den Kantonen Tessin und Graubünden, zwei in den Kantonen Zürich und Glarus und je eine in den Kantonen Schwyz und Aargau. Diese Gemeindetrennungen erfolgten ausschliesslich in ländlichen Gebieten. Abgesehen von der Schaffung der Gemeinde Oberhünigen im Jahre 1980 blieben dies die letzten Fälle.

Gemeindetrennungen werden seit dem letzten Drittel des vergangenen Jahrhunderts von den meisten Kantonen mit dem Argument der effizienten Verwaltung wenn möglich zu verhindern versucht. Die wenigen Fälle betrafen in der Regel flächengrosse Gemeinden, in denen eine Fraktion eine besonders starke wirtschaftliche Entwicklung durchlaufen hatte; so trennte sich 1872 der Bahnhofspunkt und Industriestandort Oerlikon von Schwamendingen, 1874 löste sich Birsfelden endgültig von Muttenz, 1875 kam es im Gefolge des Gotthardtunnelbaues zur Trennung Göschenens von Wassen, 1883 erfolgte die Lösung der Industriorte Widnau (Heerbrugg) aus Diepoldsau und Turgi aus Gebenstorf, 1900 die (neuerliche) Trennung des jenseits des Forclaz-Passes gelegenen Tourismusortes Trient von Martigny-Combe, 1909, im Zusammenhang mit dem Bau des Lötschbergtunnels, die Trennung Kanderstegs von Kandergrund, 1905 die Wiederaufteilung der Gemeinden auf dem Plateau von Montana, 1913 die Separation der Talgemeinde Vernayaz aus der Berggemeinde Salvan, 1922 die Bildung der grossen Gemeinde Schmitten (FR) aus Düdingen und schliesslich 1939 die Abtrennung des Fremdenverkehrsortes Braunwald von Rüti (GL). Braunwald sollte für mehr als 40 Jahre die letzte neugeschaffene Gemeinde der Schweiz bleiben. Erst 1980 folgte mit der Loslösung der sehr ländlich gebliebenen Exklave Oberhünigen von Schlosswil wieder eine Gemeindeaufteilung. Drei Jahre später teilte sich der Berner Vorort Bolligen in die drei Gemeinden Bolligen, Ittigen und Ostermundigen und 1993 Rubigen in Allmendingen, Rubigen und Trimstein auf²³⁾. Ein ähnlicher Fall ergab sich 1983 im Kanton Aargau, als sich die beiden Ortsgemeinden Arni und Islisberg, die vorher die Einwohnergemeinde Arni-Islisberg gebildet hatten, verselbständigteten. Sowohl in Bern wie im Aargau wurden damit die Überbleibsel einer dualen Gemeindestruktur nicht, wie vom Kanton gewünscht, durch Vollvereinigung, sondern durch Trennung aufgehoben.

5.3.4 Häufigkeit und geographische Verteilung der Gemeindevereinigungen

Seit 1850 sind gemäss den Auflistungen der Volkszählungen 376 Gemeinden (davon 11 erhebungsbedingt) durch Verschmelzung oder Eingemeindung verschwunden; dies entspricht 12% der 3 205 im Jahre 1850 existierenden Gemeinden der Schweiz. Mehr als ein Drittel dieses Rückganges entfällt auf den Kanton Thurgau, wo die Ebene der Ortsgemeinden aufgelöst worden ist. Diese Entwicklung der Gemeindeanzahl ist im europäischen Vergleich sehr langsam (siehe Kapitel 6).

²²⁾ Mayor Jean-Claude et al., Les communes genevoises et leurs armoires, Chapelle-sur-Moudon: Ed. Ketty & Alexandre, 1986.

²³⁾ Die neuen politischen Gemeinden entsprechen den früheren Viertelsgemeinden.

Wie bereits angetont, variieren die rechtlichen Regelungen zur Verschmelzung von Gemeinden stark zwischen den Kantonen. Fusionen kommen zeitlich gehäuft vor in Kantonen, die eine entsprechende Verfassungsbestimmung verabschiedet haben, wobei der Kanton Thurgau einen Sonderfall darstellt. Wir können an dieser Stelle nicht auf die institutionellen Entwicklungen und Verschiedenheiten in der Behandlung von Gemeindefusionen eintreten, versuchen aber, die bisher vorgekommenen Fälle nach ihren Hauptmerkmalen zu analysieren. Gemeindefusionen sind wie Gemeindetrennungen in ihrer Frequenz abhängig von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Tendenzen und geographisch-institutionellen Kontexten. Die Fusionen können im wesentlichen in vier Typen gegliedert werden:

Typ 1: Aufhebung von entvölkerten Kleingemeinden im ländlichen Raum

Pro Jahrzehnt sind in den letzten 150 Jahren durchschnittlich 25 Gemeinden durch Verschmelzung verschwunden. Die Jahrzehnte bis zur Zählung 1870 entsprachen diesem langjährigen Mittel, wobei die meisten Eingemeindungen ländliche Zwerggemeinden betrafen. Daneben gab es aber auch verhältnismässig viele historische Besonderheiten. Wir erwähnen etwa die Fälle der 1852 erfolgten Einverleibung der Gemeinde "Hof Chur", des bischöflichen Hofes, in die Stadt Chur, die Verschmelzung der Gemeinden Laufen Stadt und Laufen Vorstadt zur Gemeinde Laufen (BE) im Jahr 1853 oder die 1867 erfolgte Zuteilung der Gemeinde Valle Morobbia in Piano an Giubiasco. Ähnlich lagen die Bedingungen bei den Eingemeindungen der historischen Zwerstädtchen Richensee 1897 in Hitzkirch und Altenburg 1901 in Brugg. Die zwei verschiedenen Bezirken (dem ehemals habsburgischen Laufenburg und dem eidgenössischen Zurzach) angehörigen Gemeinden Ober- und Unterleibstadt wurden 1866 zur Gemeinde Leibstadt vereinigt. Ein spezieller Fall war schliesslich die Zuteilung 1870 von Areuse zu Boudry: Areuse hatte 13 Gebäude gezählt, aber über kein Gemeindeterminatorium verfügt²⁴⁾.

Typ 2: Eingemeindung im sich ausdehnenden urbanen Agglomerationsgebiet

Zwischen 1900 und 1960 ging die Zahl der Gemeindeverschmelzungen im ländlichen Raum kontinuierlich zurück. Sie wurden in der Zahl und der politischen Bedeutung von den Fusionen in Agglomerationsräumen weit übertroffen. In der Spanne von 1893 bis 1931/34, den Jahren der grossen Eingemeindungen in Zürich und Genf, die als Eckdaten dieser Bewegung gelten, sind in der Schweiz rund 50 Vororte in Gross- und Mittelstädten eingemeindet worden. Normalerweise übernahm die wirtschaftlich florierende Kernstadt, die jedoch unter Platzproblemen litt, finanzschwache und verschuldete Vororte. Als extremster Fall kann die frühere Gemeinde Aussersihl zitiert werden, die 1893 bei der Eingemeindung in die Stadt Zürich bankrott war. Zwischen 1893 und 1934 sind Eingemeindungen in folgende Städte erfolgt:

²⁴⁾ Haldimann Jean-A. et al., Les communes neuchâtelaises et leurs armoires, Chapelle-sur-Moudon: Ed. Ketty & Alexandre, 1983.

1893	Zürich	11	Gemeinden
1898	Langenthal	1	Gemeinde
1900	La Chaux-de-Fonds	1	Gemeinde
1900/17/19	Biel	4	Gemeinden
1907	Bellinzona	3	Gemeinden
1908	Basel	1	Gemeinde
1913/19	Thun	2	Gemeinden
1918	St. Gallen	2	Gemeinden
1919	Frauenfeld	5	Gemeinden
1919	Bern	1	Gemeinde
1922	Winterthur	5	Gemeinden
1927/28	Kreuzlingen	2	Gemeinden
1930	Neuchâtel	1	Gemeinde
1931	Genève	3	Gemeinden
1934	Zürich	8	Gemeinden

Die bevölkerungs- und flächenmässig bedeutendsten Erweiterungen waren diejenigen der Städte Zürich, Winterthur, St. Gallen und Genf. Ebenfalls gewichtig waren die Eingemeindungen in Biel, Thun, Bellinzona und Frauenfeld.

Viele andere Fusionsprojekte in städtischen Räumen sind dagegen nicht zu einem Abschluss gelangt. So haben z.B. Lausanne, Freiburg und Luzern keine Eingemeindungen vorgenommen. In Luzern scheiterte ein entsprechendes Projekt in den dreissiger Jahren²⁵⁾, im Westen von Lausanne rund zehn Jahre später. Andere Eingemeindungsvorhaben konnten wegen institutioneller Hindernisse nicht realisiert werden, so etwa vor 1914 die Fusionsprojekte der basellandschaftlichen Vororte in die Stadt Basel oder nach dem 2. Weltkrieg die Zuteilung Nidaus zu Biel aus jurapolitischen Bedenken seitens des Kantons Bern.

Seit den 30er Jahren sind Eingemeindungen von Vororten in Kernstädte selten geworden, denn die meisten Agglomerationsgemeinden konnten ihre wirtschaftliche und finanzielle Lage sanieren. Die Schaffung von Gemeindeverbänden in städtischen Regionen und die Massnahmen des interkommunalen Finanzausgleiches trugen zur Verbesserung der Situation der Vororte weiter bei. Die städtefeindliche Haltung akzentuierte sich in den 30er Jahren und liess ein allzu starkes Anwachsen der urbanen Zentren als gefährlich erscheinen²⁶⁾.

Nach 1945 sind nur noch in wenigen mittelgrossen und in kleineren Städten Vororte eingemeindet worden.

²⁵⁾ Küttel Marcel, Die Eingemeindungsfrage in Luzern und anderen Schweizer Städten, Luzern: Keller, 1988, hat ein kurzes Inventar über die Eingemeindungen in Schweizer Kernstädte verfasst.

²⁶⁾ Walter François, "Fédéralisme et propriété privée 1930-1950", in: DISP, 82, 1985, S. 21-27.

1947/64	Schaffhausen	2 Gemeinden
1956/64	Martigny	2 Gemeinden
1962	Baden	1 Gemeinde
1962	(Montreux)	(1 Gemeinde)
1968	Sion	1 Gemeinde
1970	Brugg	1 Gemeinde
1972	Lugano	2 Gemeinden
1972	Brig	2 Gemeinden
1972	Sierre	1 Gemeinde
1972	Visp	1 Gemeinde
1976	Chiasso	1 Gemeinde
1998	Arbon	1 (Orts)Gemeinde
1998	Frauenfeld	1 (Orts)Gemeinde

Nach Mitte der 1960er Jahre setzte jedoch eine selten gewordene Form der Gemeindefusion wieder ein: die Aufgabe der kommunalen Selbständigkeit von ländlichen Kleingemeinden. Die Landflucht der 50er und 60er Jahren hatte viele Landwirtschaftsgemeinden demographisch und wirtschaftlich geschwächt. Besonders augenfällig musste dieser Umstand in Kantonen empfunden werden, die traditionell eine feingegliederte Gemeindestruktur aufwiesen, so in BE, FR, SO, GR, TG, TI, VD und VS. In den 60er Jahren herrschte in politischen und wissenschaftlichen Kreisen ein weitverbreiteter Konsens über die Notwendigkeit, die lokalen Strukturen effizienter zu gestalten. Effektiv ging in den 60er und 70er Jahren vor allem in den Kantonen Freiburg, Graubünden, Thurgau und Tessin die Zahl der Gemeinden zurück, doch wurden die teilweise radikalen Vorstellungen nicht verwirklicht. Zwischen 1980 und 1990 erfolgten nur mehr 11 Fusionen. In den 1990er Jahren gewann das Thema jedoch wieder an Aktualität. Die stärkste Initiative ging wiederum vom Kanton Freiburg aus, wo ein erster Vorschlag²⁷⁾ an der Hürde der Volksabstimmung vom 26.5.1974 gescheitert war, jedoch ein weniger weit gehendes Gesetz aus dem Jahre 1980 Gemeindefusionen durch finanzielle Zuschüsse an übernahmewillige Gemeinden erleichterte. Inzwischen hat der Kanton die Fusionspolitik intensiviert, so dass weitere 17 Gemeinden ihre Selbständigkeit aufgegeben haben. Der Fusionprozess in Freiburg scheint sich in den nächsten Jahren klar zu akzentuierten. Die Fusionen von vier kleinen Gemeinden im Kanton Solothurn, von dreien im Wallis, von zweien im Tessin und je einer in Graubünden und der Waadt zeigen noch keine Trendwende in der zurückhaltenden Territorialpolitik der Kantone an. Auf politischer Ebene hat das Thema jedoch an Intensität gewonnen: der Kanton Tessin wird nach der Abstimmung von 1999 wohl eine drastische Reduktion der Gemeindeanzahl vornehmen, während die Luzerner Regierung ähnliche Absichten verfolgt.

Typ 3: Historisch überkommene “Anomalien” in der Gemeindegliederung

Zu den in neuerer Zeit noch erfolgten Vereinigungen von Gemeinden des dritten Typus können die Fusion von Tramelan-Dessous und Tramelan-Dessus 1952, die 1965 erfolgte Vereinigung

²⁷⁾ Gaudard Gaston et al., Rapport sur le regroupement des communes du Canton de Fribourg, Freiburg, 1971 (vervielfältigt).

der Schwestergemeinden Ebnat und Kappel (Toggenburg) oder 1972 von Biel (BL) und Benken (BL) genannt werden. In diese Kategorie gehört wohl auch der 1962 erfolgte Zusammenschluss von zwei Gemeinden zur Stadt Montreux (Veytaux hatte die Fusion abgelehnt). In allen erwähnten Fällen hatten die Gemeindegrenzen ein zusammenhängend überbautes Siedlungsgebiet zerschnitten.

Typ 4: Die Auflösung der dualen Gemeindestruktur im Kanton Thurgau

Im Kanton Thurgau ist mit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung 1990 die Auflösung der dualen Gemeindestruktur beschlossen worden. Im Verlauf von zehn Jahren sollten die bisherigen Munizipal- und Ortsgemeinden aufgelöst und durch politische Gemeinden ersetzt werden. Bei der Bildung der neuen Gemeinden mussten vier Grundsätze erfüllt sein:

- a) die Schaffung einer kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Einheit;
- b) die Anforderungen der Raumplanung;
- c) die Leistungsfähigkeit und eine sachkompetente Verwaltung;
- d) die Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Nachbargemeinden;

Der erfolgreiche Reorganisationsprozess reduzierte zwischen 1993 und dem 1. Januar 2000 die Zahl der Gemeinden in diesem Kanton um knapp 100 Einheiten, von 179 auf 80. Dabei wurden die unterschiedlichsten territorialen Optionen realisiert: Bildung einer Politischen Gemeinde aus einer ehemaligen Ortsgemeinde, Zusammenlegung aller Ortsgemeinden einer Munizipalgemeinde zu einer neuen Politischen Gemeinde oder auch Zuteilung von Ortsgemeinden auf mehrere Politische Gemeinden; Auflösung einer früheren Munizipalgemeinde, etc. Im weiteren waren weder die früheren Bezirksgrenzen noch die Grenzen der Ortsgemeinden fest, denn insgesamt sechs Ortsgemeinden wechselten den Bezirk und die Territorien von acht Ortsgemeinden wurden nicht vollständig in eine einzige neue Politische Gemeinde integriert²⁸⁾. Solche Teileingemeindungen waren zuvor in der Schweiz sehr selten gewesen. Büren (NW) wurde 1860 auf Oberdorf (NW) und Wolfenschiessen, Holzmannshaus 1870 auf Sirnach und Oberhofen bei Münchwilen, Biogno 1925 auf Breganzona und Bioggio sowie Waldhäusern im aargauischen Freiamt 1940 auf Bünzen und Waltenschwil aufgeteilt.

5.3.5 Umgemeindungen und Grenzkorrekturen

In der Anfangszeit der beobachteten Periode waren Umgemeindungen noch relativ häufig und betrafen vielfach grössere Gebiete. Hauptanliegen war in den meisten Fällen eine vereinfachte Territorialgliederung und die Anpassung der institutionellen Grenzen an die Anforderungen neugeschaffener öffentlicher Dienstleistungen (Strassenbau, Wasserversorgung, Schul- und Kirchbauten, etc.). So wurden verschiedene Enklaven aufgehoben und willkürlich erscheinende Grenzverläufe korrigiert. Besonders häufig waren Grenzbereinigungen in den Einzelhofgebieten des höheren Mittellandes (Emmental, Zimmerberg, Zürcher Oberland und unteres Tösstal, Thurgau, Toggenburg) sowie im Tessin, wo mehrere sogenannte "Communanze" (von mehreren Gemeinden gemeinsam verwaltete Gebiete) auf die beteiligten Gemeinden aufgeteilt wurden.

²⁸⁾ Merz Turkmani, op.cit.

Grössere Umgemeindungen sind in jüngerer Zeit selten geworden. Besonders bedeutend waren die 1976 erfolgten Umgemeindungen zwischen den Gemeinden Bösingen, Wünnewil-Flamatt und Schmitten (FR). Die meisten heutigen Grenzkorrekturen betreffen jedoch kleine Areale und sind als Anpassungen im Rahmen von Güterzusammenlegungen und Strassenprojekten zu sehen. Zahlreiche, z.T. umfangreiche Grenzbereinigungen zwischen Gemeinden (aber auch zwischen Kantonen) wurden durch den Nationalstrassenbau eingeleitet.

Eine weitere Form von Grenzkorrekturen, die manchmal Personen betreffen können, ist die Anpassung von Gemeindegrenzen an Parzellengrenzen. Vielfach schneiden Gemeinde- und auch Kantongrenzen Parzellen entzwei, manchmal durchqueren sie sogar Gebäude.

6. GEBIETSREFORMEN IN DEN WESTEUROPÄISCHEN LÄNDERN²⁹⁾

6.1 Staatsaufbau, Staatsgliederung und Staatsorganisation

Die territoriale Gliederung eines Landes entspricht in der Regel gewissen geographisch-naturräumlichen, wirtschaftlichen oder sozial-kulturellen Gegebenheiten – meist eher denen eines früheren Zustandes als den heutigen. Gebietsreformen können als Anpassungen an veränderte Bedingungen verstanden werden, indem Gemeinden fusioniert, Provinzen neu gegliedert oder zusätzliche räumliche Ebenen eingeführt werden. Eine territoriale Reform ist nur eine Möglichkeit unter vielen, die räumlich-politische Organisation eines Landes zu verändern; in der Regel geschieht dies eher, indem politische Kompetenzen zwischen den räumlichen Einheiten verschoben werden oder indem horizontale und vertikale Zusammenarbeitsformen geschaffen oder abgebaut werden.

Wie gezeigt, sind in der Schweiz territoriale Änderungen trotz beträchtlichen Grössen- und Strukturunterschieden zwischen den Kantonen und Gemeinden seit der Gründung des modernen Bundesstaates sehr selten gewesen. Doch ist das Paradox stabiler institutioneller Strukturen trotz schwacher funktionaler Übereinstimmung kein helvetisches Unikum. An sich könnte erwartet werden, dass gerade kompetente politische Einheiten am ehesten daran interessiert sein müssten, über räumlich „passende“ Gebietsgliederungen zu verfügen. In der Tat erscheinen die Teilgebiete der anderen föderalistischen Staaten einheitlicher als die der Schweiz, doch sind sie meist jüngeren Datums: Entweder sind sie im Zuge der Kolonialisierung kontinentaler Räume entstanden (Kanada, USA, Australien) oder durch Reorganisationen im Gefolge historischer Zäsuren (Deutschland). Einzig die Bundesländer Österreichs haben im historischen Kontext Bestand gehabt, wenigstens innerhalb der Grenzen der heutigen Republik. Auch im Vergleich mit den übrigen Staaten Westeuropas präsentiert sich die Schweiz als politisch fein gegliedert und heterogen; zudem ist sie beinahe das einzige Land Westeuropas, das in den letzten fünfzig Jahren keine Gebietsreform an die Hand genommen hat.

Dieses Kapitel vermittelt einen Überblick zur historischen Entwicklung der Gebietsreformen in westeuropäischen Ländern. Es versucht, die Schweizer Situation vor dem Hintergrund der ausländischen Erfahrungen darzustellen.

²⁹⁾ Dieses Kapitel ist eine angepasste Version des Artikels: Schuler Martin, „Gebietsreformen in europäischen Ländern“, in: Neugebauer Gregory, Föderalismus in Bewegung – wohin steuert Helvetia?, Zürich: Verlag Franz Ebner, 2000, S.47-65.



6.2 Der Prozess der Territorialisierung

Der moderne Nationalstaat mit seiner mehrstufigen, hierarchisch aufgebauten politisch-administrativen Gliederung von der Ebene des Staates bis zur Gemeinde ist ein Produkt des ausgehenden 18. und vor allem des 19. Jahrhunderts. Für den europäischen Kontinent war Frankreich nicht nur Wegbereiter, sondern es hat sein territoriales Modell der Revolution während der Zeit der napoleonischen Kriege zahlreichen Ländern vermittelt. Die Prinzipien der einheitlichen territorialen Gliederung, der Gleichwertigkeit von Stadt und Land sowie des "allgemeinen" Wahlrechtes aller Einwohner haben sich in den rund ein Dutzend Jahren der französischen Besetzung überall so weit verfestigt, dass sie sich entweder dauerhaft durchsetzen konnten, oder sich, nach einer Phase der Restauration, noch während des Jahrhunderts wieder zu etablieren vermochten. Die Ausprägung der skandinavischen Lokalverwaltung erfolgte in einem langsameren Prozess (Schweden 1862, Finnland 1865), diejenige Grossbritanniens nach einem vom kontinentalen abweichenden Modell (1888).

Die Einteilung in "Departemente" oder "Kantone" ist nach funktionalen Kriterien der Erreichbarkeit und Zentralörtlichkeit neu – und häufig bewusst im Bruch mit früheren Raumgliederungen der Provinzen oder "pays" – geschaffen worden. Zum Teil hatten alte Territorien (weltliche oder geistliche Herrschaften, Stadtterritorien) Bestand³⁰⁾. Die politischen Gemeinden übernahmen Elemente der früheren lokalen Selbstverwaltung; doch wurden ihnen Kompetenzen übertragen, die bislang den Pfarreien zugestanden hatten (Armenfürsorge) und sie erhielten die Verantwortung für die Einrichtung und Verwaltung neuer organisatorischer, technischer und infrastruktureller Aufgaben (etwa Schulen, Strassennetz). Die Städte, die früher vielfach den ländlichen Raum verwalteten, behielten in einzelnen Ländern einen Sonderstatus, in anderen wurden sie formell den Gemeinden gleichgestellt. Neben den Provinzen und Gemeinden wurden zahllose parallele Organismen mit häufig abweichenden Gebietsgliederungen geschaffen, etwa für militärische, finanzpolitische oder technische Belange.

6.3 Die Erfassung der territorialen Änderungen

Dieser Vergleich enthält Angaben zur Entwicklung der Anzahl territorialer Einheiten auf regionaler und auf lokaler Stufe³¹⁾ für die 15 EU- und 4 EFTA-Länder für die durch die modernen Volkszählungen abgedeckte Periode seit etwa 1840. Dabei beschränken wir uns auf die Darstellung von zwei politischen Ebenen pro Land, obwohl Italien (1970), Frankreich (1972/82), Spanien (1979-1983) und Griechenland (1986) mit ihren Regionalisierungen eine dritte Stufe eingefügt haben. Außerdem bleibt unberücksichtigt, dass auf allen Stufen einzelne Einheiten einen Sonderstatus einnehmen können (autonome Regionen, Stadtprovinzen, Stadtgemeinden). Als Quellen dienten die statistischen Jahrbücher der betreffenden Länder, fallweise spezielle statistisch-historische Publikationen zum Thema (etwa in Belgien, Italien oder Österreich) sowie vier

³⁰⁾ Die Kantone der Helvetik (1798-1802/3) übernahmen nur sechs der 13 Alten Orte mehr oder weniger unverändert (ZH, LU, FR, SO, Basel, SH). Die Innerschweizer Stände sind zum Kanton "Waldstätten" und die Ostschweizer Orte zum Kanton "Säntis" zusammen gefasst worden. Bern verlor die Waadt, den Aargau sowie das Oberland. Die ehemals Zugewandten Orte GR, VS und NE sowie die früheren Gemeinen Herrschaften Thurgau, Baden, Bellinzona und Lugano wurden zu neuen Kantonen (Staehelin Andreas, Helvetik, in: Handbuch der Schweizer Geschichte, Berichthaus, Zürich, Band 2, 1980).

³¹⁾ Die angelsächsische Literatur verwendet den Begriff "local level" für alle infrastaatlichen Ebenen.

Standardwerke³²⁾. Die Erfassungszeitpunkte beziehen sich bis 1960 auf das Jahr der Durchführung der Volkszählung; ab 1970 im Prinzip auf den 1. Januar zu Beginn jedes Jahrzehntes (1971 bis 2001). Die territorialen Änderungen sind in synoptischen Übersichtstabellen sowie, für die Gemeinden, in Graphiken dargestellt.

6.4 Territoriale Veränderungen auf der regionalen Ebene

Auf der mittleren räumlichen Ebene (Bundesländer, Provinzen, Departemente, Counties) zeigt sich im historischen Kontext ein Bild grosser Stabilität bezüglich der Anzahl Einheiten. Brüche sind eher rar, treten in verschiedenen Ländern gleichzeitig auf und scheinen häufig eine Gegenbewegung auszulösen. Die Veränderungen lassen folgenden Phänomene erkennen:

- “Unechte” Zu- oder Abnahmen infolge Veränderungen im Umfang des Staatsgebietes: Griechenland etwa dehnte seit 1881 sein Territorium in mehreren Etappen auf fast die dreifache Fläche aus; Dänemark erhielt 1920 nach einer Abstimmung drei Provinzen Schleswigs zugesprochen. Ein Sonderfall ist das dem Meer abgerungene Poldergebiet Flevoland, das zur 12. Provinz der Niederlande konstituiert wurde (1986). Beispiele von institutionell bedingten Abnahmen der Gebietszahl ist die Trennung Irlands oder die Abtretung dreier französischer Departemente 1871-1914. Deutschland verlor nach den beiden Weltkriegen bedeutende Teile seines Staatsgebiets.
- Modifikationen in urbanen Gebieten: Zusammenlegung einer Stadt- mit einer Umlandprovinz sind in Stockholm, Göteborg und Bergen erfolgt, während die Aufteilung bestehender Einheiten in der Pariser Agglomeration und im Grossraum Dublin vorkamen.
- Die regionalistischen Bewegungen haben in manchen Ländern erreicht, dass bestehende Provinzen einen Sonderstatus zuerkannt erhielten; in Italien, Spanien und Belgien haben diese Bewegungen direkt oder indirekt zu einer flächendeckenden Regionalisierung des Landes geführt. Die Schaffung einzelner neuer Einheiten im Rahmen einer bestehenden Gebietsgliederung blieb dagegen eine grosse Ausnahme. Hierzu kann der Kanton Jura (1978) gezählt werden sowie die nordfinnische Provinz Lappi (1938). Die Aufteilung von Korsika in zwei Departemente und die territorialen Modifikationen in Spanien und Portugal betrafen administrative Aufteilungen auf Inseln.

Nur fünf der betrachteten Länder haben auf der Ebene der Provinzen Gebietsreformen zugelassen, die über Einzelfälle hinausgehen und offenbar einem klar definierten Phänomenen zuzuschreiben sind. Hierzu gehört die Aufteilungen mancher isländischer (um 1900) und finnischer Provinzen (1938, 1960), sowie in den 1990er Jahren in Schweden und Finnland. Italien hat in unregelmässigen Abständen (20er, 60er, 90er Jahre) insgesamt 37 neue Provinzen geschaffen. Das erfolgreichste territoriale Reformprojekt in einem westeuropäischen Land war die gleichzeitig auf regionaler wie lokaler Ebene durchgeföhrte Neugliederung Dänemarks im Jahre 1970 – erfolgreich in seiner Radikalität, aber offenbar auch in der Beurteilung der Bevölkerung.

³²⁾ Bennet Robert, *Territory and Administration in Europe*, London and New York, 1989.

Mény Yves, *La réforme des collectivités locales en Europe*. Paris, La Documentation française, 1984.

Norton Alan, *International Handbook of Local and Regional Government*, Edward Elgar, Cheltenham, Lyme, 1994.

Tami Aldo, *Les frontières européennes de 1900 à 1975. Histoire territoriale de l'Europe*. Genève, Edition Médecine et Hygiène, 1975.



Spezielle Erwähnung gebührt schliesslich Deutschland. Die Gründung des Deutschen Reiches 1871 vereinigte sehr unterschiedliche Gebiete, ohne sie jedoch territorial zu verändern. Die 40 "Staaten und Landesteile" umfassten Königreiche, Herzog- und Fürstentümer sowie Freie Städte, wobei Preussen allein den halben Gebietsumfang des Reiches ausmachte. Nach dem ersten Weltkrieg blieben die meisten Territorien unangetastet, sieht man von der Bildung Thüringens aus sieben Fürstentümern ab. Die erste eigentliche räumliche Reorganisation geschah 1947/50 mit der Schaffung der Bundesländer durch die Besatzungsmächte, wobei die früheren Strukturen stark verändert wurden (Ausnahmen Bayern, Hamburg und Bremen)³³⁾. Um 1970, wie auch anlässlich der Wiedervereinigung 1990, waren erfolglos Stimmen laut geworden, die Zahl der Bundesländer zu reduzieren. Die fünf neuen Bundesländer nahmen dagegen Bezug auf die historischen Territorien und gaben die Bezirksgliederungen der DDR-Zeit auf. 1996 ist die Fusion der beiden Bundesländer Berlin und Brandenburg in einer Volksbefragung gescheitert.

6.5 Territoriale Veränderungen auf der lokalen Ebene

Die territoriale Aufteilung der regionalen Ebene im 19. Jahrhundert erfolgte in den meisten zentralistisch strukturierten Ländern mehr oder weniger nach funktionalen Kriterien; dieser Umstand trug wohl zu ihrer relativen Unantastbarkeit bei.

Die Geschichte der territorialen Entwicklung auf der lokalen Ebene hing dagegen entscheidend von der ursprünglich (um 1800 bis 1850) gewählten Abgrenzung ab. In der Schweiz stützten sich die Kantone auf sehr unterschiedliche Modelle ab: auf die Übernahme der (eher grossflächigen) Gebiete der Kirchgemeinden (Innerschweiz, Ostschweiz) oder auf Abgrenzungen, die den Territorien der dörflichen Aufgabenbereiche entsprachen (etwa in den Kantonen Waadt, Freiburg oder Aargau). Auch in anderen Ländern waren die Modelle sehr heterogen: so erstreckte sich die Stadt Rom um 1860 auf 1 500km² (sie gab in der Folge regelmässig Teilgebiete ab), während das Gebiet des früheren Genua kaum über den Perimeter der Altstadt reichte. Ein wichtiges Element der territorialen Änderungen war demnach das Bestreben, historische "Anomalitäten" der territorialen Struktur zu beseitigen.

Während des 19. Jahrhunderts nahm die Anzahl der Gemeinden als Antwort auf Bevölkerungswachstum und Infrastrukturausbau beinahe überall leicht zu. Dieser Prozess fand in den industrialisierten und verstädteten Ländern Westeuropas früher seinen Abschluss, während in den peripheren Ländern Nordeuropas (Norwegen, Island) bis gegen 1950 Gemeindeaufteilungen häufig blieben. In Portugal steigt die Zahl der Concelhos (Lokalräte) und Freguesias (Pfarrgemeinden) bis heute noch an.

Ein weiteres wichtiges Element in der Restrukturierung der lokalen Ebene war der Fusionsprozess innerhalb der rasch wachsenden städtischen Räume. Auch wenn diese Entwicklung quantitativ einen nur geringen Einfluss auf die Verschiebungen in der Gemeindezahl der Länder ausgeübt hat (maximal 2%), war sie gleichwohl von grosser politischer Bedeutung (und prägt die Vorstellungen von Gebietsreformen bis heute). Die Bewegung erfasste zunächst Grossstädte (München 1854, Paris und Lyon um 1860). In Frankreich kam die Bewegung rasch zu einem defi-

³³⁾ Baden-Württemberg ist das einzige Bundesland, das durch eine Volksabstimmung entstanden ist. Von den vier Teilstaaten hatte allerdings Südbaden die Fusion abgelehnt. (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Neugliederung der Bundesrepublik Deutschland, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10.1998).

nitiven Stillstand, so dass heute die französischen Städte zu den flächenkleinsten Europas zählen. In den italienischen, holländischen und nordischen Städten datieren die ersten Fusionen aus der Zeit um 1870, doch setzte die eigentliche Bewegung erst um 1885 ein. Sie erreichte ihren Höhepunkt um 1900, blieb jedoch in den meisten Ländern noch bis 1930 aktiv. Die Schweiz schreibt sich in diese Bewegung ein, datieren doch alle wichtigen Fusionen in städtischen Räumen aus der Zeitspanne 1893-1934.

Gemeindefusionen in ländlichen Gebieten kamen in allen Ländern vereinzelt vor, doch überwogen lange die Aufteilungen. Der Einbruch der Gemeindezahl im faschistischen Italien war ein isoliertes Ereignis. Er betraf zwischen 1926 und 1928 rund 1 800 der ursprünglich 9 000 Gemeinden, die überwiegend im Norden des Landes, sowohl in Agglomerationen wie in Berggebieten, lagen. In Deutschland war der ebenfalls starke Rückgang um 18 000 Einheiten hauptsächlich auf den Entscheid zurückzuführen, die "Gutsbezirke" in Pommern und Ostpreussen aufzulösen. In den übrigen Gebieten des Landes betrafen die zwangsweisen Gemeindefusionen nur städtische Räume. Eine besonders auffällige Vergrösserung erfuhr die Stadt Wien nach dem Anschluss Österreichs. Zahlreiche ländliche Gemeinden sind vor und während des Krieges durch die Errichtung von Waffenplätzen wüst gelegt und aufgelöst worden.

Nach dem zweiten Weltkrieg setzte eine verstärkte Landflucht ein. Der technische Ausbau und die zunehmenden Verwaltungsaufgaben begannen die ländlichen Gemeinden ökonomisch und sozial unter Druck zu setzen; gefordert wurde vor allem die Professionalisierung der Gemeindeverwaltung. Schweden hat 1952 als erstes Land territoriale Reformen, zunächst im ländlichen Gebiet, an die Hand genommen. Ähnliche Bestrebungen in mehreren anderen Ländern blieben jedoch zunächst erfolglos. Um die Mitte der 60er Jahre gewann die Bewegung an Breite. Dänemark, Schweden (in einem zweiten, noch radikaleren Schritt), Belgien sowie die Mehrzahl der deutschen Bundesländer haben ihre Gemeindezahl innert weniger Jahren um zwei Drittel reduziert³⁴⁾; dasselbe gilt für die vier östlichen Bundesländer Österreichs. In allen vier Ländern erfolgte nach einer Phase freiwilliger Vereinigungen von Gemeinden eine zwangsweise Umsetzung dieser Politik, gefolgt von einigen wenigen Nachzüglern.

In den Niederlanden, in Norwegen und Finnland kam es zwar zu keinen koordinierten, durch die übergeordneten Ebenen durchgesetzte Fusionen, doch waren Gemeindevereinigungen gleichwohl recht zahlreich. Selbst in Spanien und Frankreich sind in dieser Periode je über 1 000 Gemeinden verschwunden. Gegenläufig verlief die Tendenz einzig in Italien, wo zahlreiche Fusionen von 1928 rückgängig gemacht worden sind, sowie in den portugiesischen Freguesias und den griechischen Demoi.

Die Gemeindereformen der 70er Jahre haben eine Ausdehnung der Städte bewirkt und eine Homogenisierung der ländlichen Kommunen. Gleichwohl entsprechen die heutigen Gemeinden weder Funktionalräumen, noch sind die interkommunalen Unterschiede verschwunden, zumal gerade die wohlhabendsten Gemeinden sich häufig mit Erfolg gegen eine Eingemeindung wehrten. Die – etwa in Deutschland – zunächst kritische Einstellung gegenüber der Gebietsreform, durch die ein Verlust an lokaler Identität befürchtet wurde, ist längst einer pragmatischen Beurteilung gewichen.

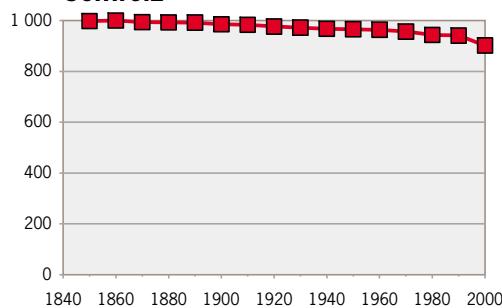
³⁴⁾ Um die langfristigen Tendenzen in Deutschland ersichtlich zu machen, haben wir die Gemeindeentwicklung Bayerns dargestellt. Dieses Bundesland hat als einziges keine wesentlichen Änderungen im Gebietsstand erfahren, sieht man von der Abtrennung der Pfalz (rund 630 Gemeinden) im Jahre 1945 ab.

6.6 Entwicklung im Gemeindebestand in ausgewählten Ländern

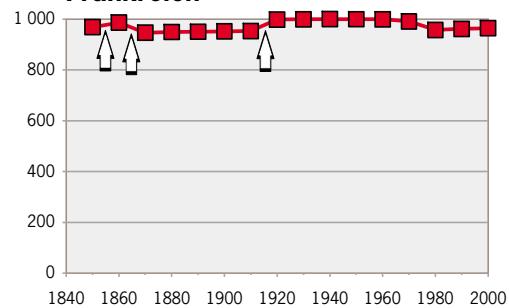
(Indexierte Werte, max = 1 000; der Pfeil zeigt eine Änderung im Gebietsumfang des Landes an)

6.6.1 Schwache Entwicklung

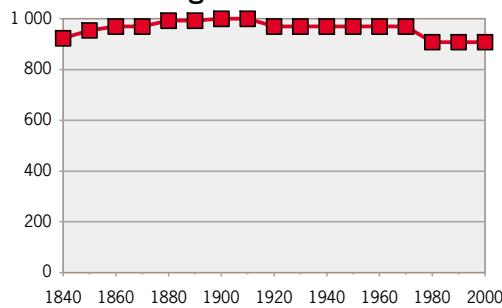
Schweiz



Frankreich



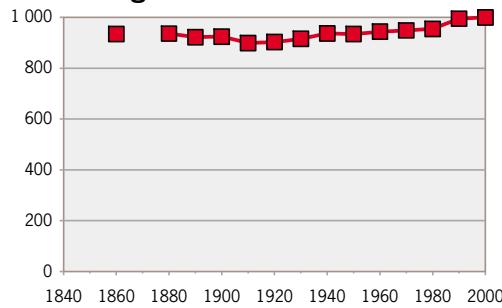
Luxemburg



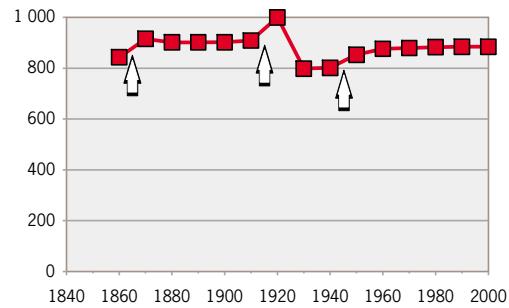
Spanien



Portugal

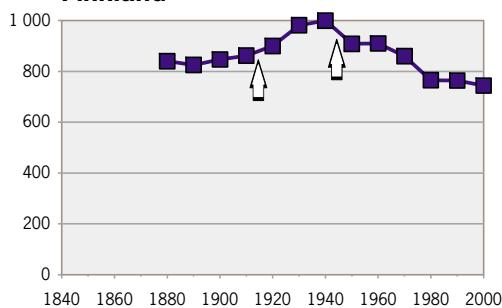


Italien

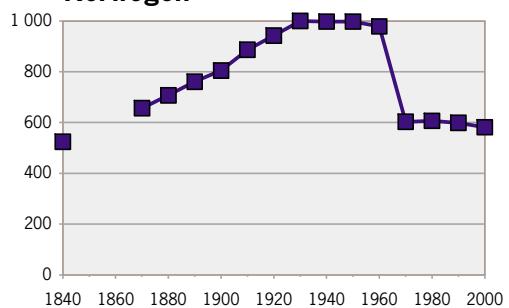


6.6.2 Mittlere Entwicklung

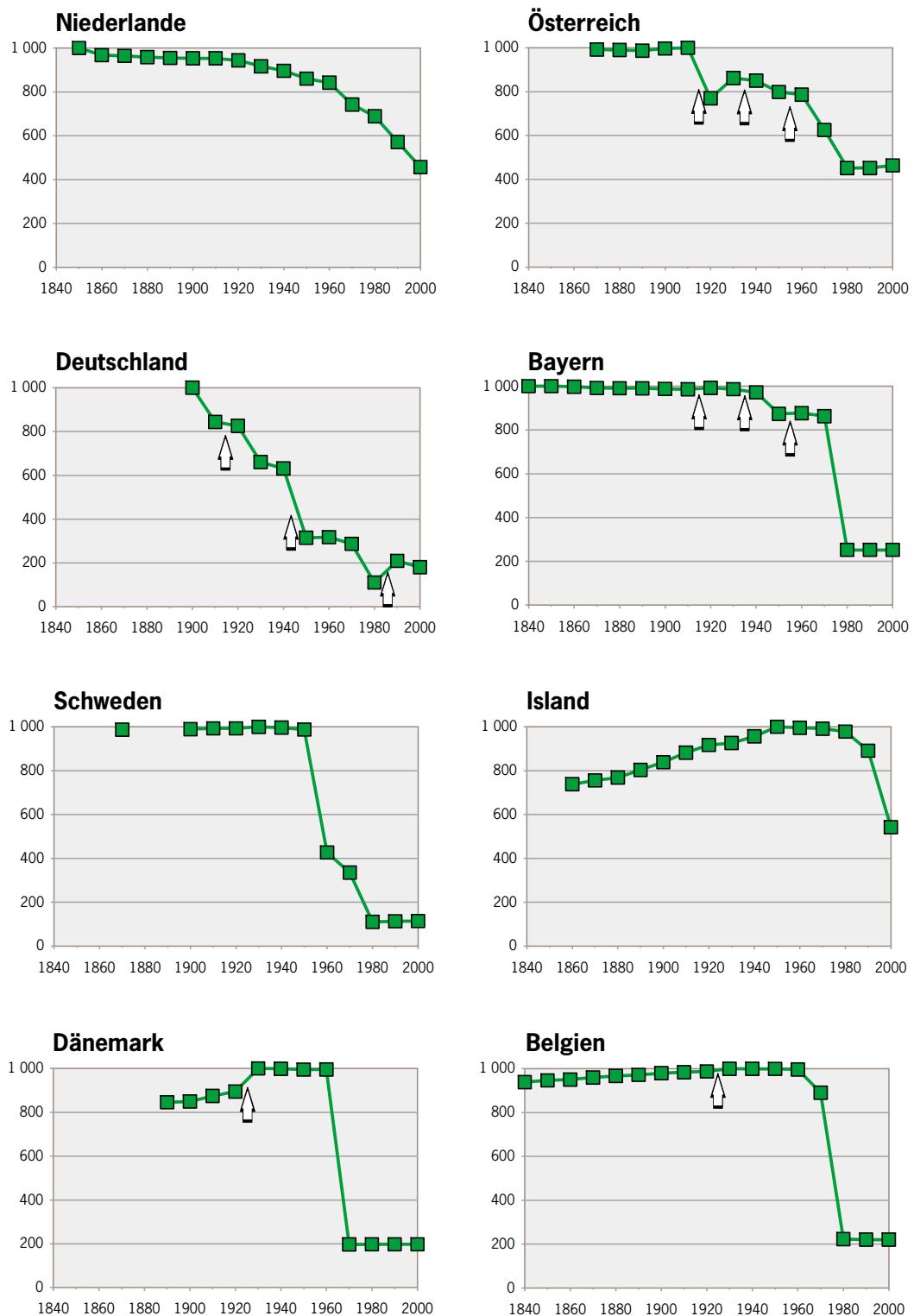
Finnland



Norwegen



6.6.3 Starke Entwicklung



Seit den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts beobachtet man in vielen Ländern einen leichten Anstieg der Gemeindezahl, häufig als Reaktion zu vorangegangenen Fusionen (Italien, Österreich). Island, die Niederlande, Griechenland und die neuen Länder Deutschlands haben im vergangenen Jahrzehnt ihren Gemeinbedarf reduziert. In vielen Ländern Mittel- und Osteuropas läuft ein analoger Prozess ab.

6.7 Entwicklung der Anzahl Provinzen nach Ländern, 1840-2000

	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900
Schweiz	25	25	25	25	25	25	25
Belgien	** 9	9	9	9	9	9	9
Dänemark						22	22
Deutschland				41	41	40	40
Griechenland			10**	14	14	17	17
Spanien			49	49	49	49	49
Frankreich	96	86	89	89**	87	87	87
Irland						32	32
Italien			59**	69	69	69	69
Luxemburg	3	3	3	3	3	3	3
Niederlande		11	11	11	11	11	11
Österreich			7	7	7	7	7
Portugal	21	21	21	21	21	21	21
Finnland					8	8	8
Schweden	24	24	24	24	24	24	24
Grossbritannien	52	52	52	52	52	52	52
Schottland		32					
Island			18	18	20	21	22
Norwegen				20	20	20	20

6.8 Entwicklung der Anzahl Gemeinden nach Ländern, 1840-2000

	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900
Schweiz		3 205	3 211	3 191	3 188	3 185	3 164
Belgien	** 2 508	2 529	2 539	2 564	2 583	2 596	2 617
Dänemark						1 179	1 184
Deutschland							76 959
Bayern	8 112	8 113	8 092	8 044	8 036	8 034	8 010
Griechenland				280**	351		
Spanien			9 366	x	9 314	9 287	9 266
Frankreich		36 835**	37 510**	35 989	36 097	36 144	36 192
Irland							
Italien			7 720**	8 382	8 259	8 257	8 262
Luxemburg	** 120	124	126	126	129	129	130
Niederlande		1 176	1 138	1 134	1 127	1 123	1 121
Österreich				5 051	5 038	5 024	5 074
Portugal			3 965	x	3 971	3 912	3 921
Finnland					506	497	510
Schweden		*	2 500				2 505
Grossbritannien							
Island			169	173	176	184	192
Norwegen	392			491	529	569	602

** Änderung des territorialen Umfangs des Landes im Verlauf der Beobachtungsperiode

* Änderung der institutionellen Struktur auf der lokalen Ebene im Verlauf der Beobachtungsperiode

	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
	25	25	25	25	25	25	25	26	26	26
	9	9	9	9	9	9	9	9	9	11
	22	23**	25	25	25	25*	14	14	14	15
	40**	32	27	27**	12	11	11	11**	16	16
	17**	34	36	39	50	51	51	51	51	51
	49	50	50	50	50	50	50	50	50	50
	87**	90	90**	87**	90	90	95	96	96	96
	32	x**	26	26	27	27	27	27	29	34
	69**	71	92	94**	92	92	95	95	95	103
	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	11	11	11	11	11	11	11	11	12	12
	7**	7	9**	8**	9	9	9	9	9	9
	21	21	22	22	22	22	22	20	20*	30
	8**	9	9	10**	10	12	12	12	12*	20
	24	24	24	24	24	24	24	24	24	21
	62							46	54*	105
								12	12*	23
	24	23	23	23	23	23	23	23*	8	8
	20	20	20	20	20	20	20	19	19	19

	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
	3 157	3 136	3 121	3 107	3 101	3 095	3 072	3 029	3 021	2 896
	2 629	2 638**	2 671	2 670	2 669	2 663	2 379	596	589	589
	1 219	1 247**	1 394	1 392	1 387	1 388	275	276	276	276
	64 962**	63 556	50 881	48 595**	24 272	24 496	22 155	8 501**	16 128	13 854
	7 996**	8 050	8 002**	7 882	7 087**	7 113	7 004	2 052	2 051	2 051
	445*	4 740	5 043	5 764	5 935		6 065	6 038	5 921	5 560
	9 261	9 255	9 260	9 254	9 214	9 199	8 653	8 023	8 086	8 098
	36 241**	37 963	38 004	38 026	38 015	38 001	37 685	36 403	36 563	36 664
									3 440	3 345
	8 323**	9 154	7 310	7 339**	7 810	8 026	8 053	8 085	8 097	8 100
	130	126	126	126	126	126	126	118	118	118
	1 121	1 110	1 078	1 054	1 012	990	873	810	672	537
	5 090**	3 917	4 389**	4 328**	4 065	4 003	3 183	2 300	2 300	2 359
	3 814	3 831	3 884	3 975	3 964	4 004	4 025	4 050	4 221	4 241
	519**	542	591	602**	547	548	518	461	460	448
	2 514	2 514	2 532	2 523	2 501	1 081	848	279	286	289
	3 296				2 028				484	443
	202	210	212	219	229	228	227	224	204	124
	663	705	748	746	746	732	451	454	448	435

7. DIE BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG DER GEMEINDEN 1850-2000

Die fünf Karten stellen die Bevölkerungsentwicklung auf kommunaler Ebene dar. Die gewählte Periodisierung – fünf 30 jährige Zeitspannen – entspricht in mehr oder weniger ausgeprägtem Masse grossen wirtschaftlichen und sozialen Zyklen, die ungefähr mit den Bruchlinien 1885 (wirtschaftlicher Aufschwung nach der Krise der 70er und 80er Jahre, 1914, 1945 und 1973 (erste Erdölkrisse) übereinstimmen)³⁵⁾.

Die Gemeindekarten basieren auf dem heutigen Gemeindestand; für fusionierte und aufgeteilte Gemeinden sind die Durchschnittswerte verwendet worden. Bevölkerungsgewinne, ausgedrückt in jährlichen Wachstumsraten, sind in roter Farbe, Einwohnerverluste in grüner Farbe gekennzeichnet. Die Wahl der Klassengrenzen ist dieselbe für alle fünf Karten; somit erscheinen einzelne Darstellungen viel weniger kontrastiert als andere. Die Zeitspannen von 1880-1910 sowie von 1941-1970 springen als Phasen grosser räumlicher Entwicklungsunterschiede ins Auge, die Zeit von 1850-1880, die Zwischenkriegsjahre und die vergangenen dreissig Jahre waren Zeiten eher ausgeglichener räumlicher Bevölkerungsentwicklung.

Beim Betrachten der Gemeindekarten muss man sich vergegenwärtigen, dass die Darstellung relative und nicht absolute Entwicklungsveränderungen abbildet. Flächengrosse, aber dünnbesiedelte Gemeinden erscheinen optisch bedeutender als städtische und vorstädtische Orte mit kleinen Territorien.

Einzelne kommunale Entwicklungen waren durch aussergewöhnliche Situationen bedingt. So bewirkten etwa grosse Bauvorhaben Bevölkerungsausschläge, denen in der Regel ein fast ebenso starker Bevölkerungsrückgang folgte. Bekannte Beispiele sind der Bau des Gotthardtunnels 1880 in Uri und der Leventina und die Bahnprojekte am Lötschberg im Oberwallis und im Kandertal sowie im Unterengadin im Jahre 1910. Durch die Errichtung von Wasserkraftwerken sind – auf unseren Karten sichtbare – demographische Spitzen 1910 in Laufenburg und 1970 in Trient bewirkt worden.

7.1 Erste Karte: 1850-1880

In den drei Jahrzehnten bis 1880 erfolgte gesamtschweizerisch eine anhaltend mässige Bevölkerungszunahme. Es war aber die erste Zeitspanne demographischer Konzentration, die durch den rasch einsetzenden Eisenbahnbau vor allem im Mittelland nachhaltig gefördert wurde³⁶⁾. Der Bevölkerungszuwachs resultierte aus einem bedeutenden natürlichen Wachstum und einer Einwanderung, die die anhaltende Emigration von Schweizern nach europäischen Ländern und nach Übersee leicht übertraf.

Die zweite Phase der Industrialisierung – nach derjenigen im späten 18. Jahrhundert³⁷⁾ – wirkte räumlich konzentrierend, hatte aber gleichwohl eine stark ländliche Komponente: Auf der ersten

³⁵⁾ Widmer Thomas, Die Schweiz in der Wachstumskrise der 1880er Jahre, Zürich: Chronos, 1991.

³⁶⁾ Baertschi Hans-Peter, Industrialisierung, Eisenbahnschlachten und Städtebau: Die Entwicklung des Zürcher Industrie- und Arbeiterstadtteils Aussersihl, Basel: Birkhäuser, 1983.

³⁷⁾ Bergier François, Wirtschaftsgeschichte der Schweiz, Zürich: Benziger, 1983.

Braun Rudolf, Das ausgehende Ancien Régime in der Schweiz, Göttingen und Zürich: Vandenhoeck & Ruprecht, 1984.



Karte zeichnen sich neben allen Städten auch die grossräumigen industriellen Wachstumszonen im Jura (Uhrenindustrieregionen in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Bern, Maschinen- und Metallindustrie im Berner Jura und am Jurasüdfuss, Uhren- und Textilindustrie im Kanton Basel-Landschaft und in der Ostschweiz (Textilindustrie in den beiden Appenzell, im Fürstenland zwischen St. Gallen und Wil, im Rheintal, Oberthurgau sowie in Glarus) ab.

Ein anderer Typ von wirtschaftlich bedingter und auf Zuwanderung beruhender Einwohnerzunahme betraf einzelne, bereits ab etwa 1870 wachsende Fremdenverkehrsorte: Auf dem Kartenbild treten die Gemeinde Davos und das Oberengadin etwas hervor. Die Entwicklung des alpinen (Sommer-)Tourismus setzte jedoch erst in der folgenden Periode ein.

Starke demographische Gewinne finden sich auch in Gegenden, in denen weder Tourismus noch Industrie in nennenswertem Ausmaß Fuss fassten. Zu erwähnen sind hier weite Gebiete des Wallis, der Innerschweiz, in abgeschwächtem Maße auch des Freiburger und Berner Mittellandes. Hier bewirkte ein hoher Geburtenüberschuss, dem keine entsprechende Abwanderung gegenüberstand, ein demographisches Wachstum, für das die wirtschaftliche Entwicklung keine genügende Basis abgab. Verarmungstendenzen kennzeichneten diese Räume; für die katholische Peripherie entsprachen diese Jahre einer politischen, sozialen und ökonomischen Isolierung³⁸⁾.

Als Abwanderungsgebiete fallen weite Gegenden des ländlichen Mittellandes auf. Besonders betroffen waren die Ackerbaugebiete im ländlichen Luzern, in der Waadt und in der Nordschweiz, von der Ajoie über den nördlichen Teil des Kantons Aargau und Schaffhausen bis in den Thurgau. Die Ackerbauern waren durch die Getreideimporte, für die der Bahnbau Voraussetzung gewesen war, unter starken Konkurrenzdruck geraten.

Die weitaus gravierendsten Bevölkerungseinbussen mussten jedoch die Tessiner und Bündner Täler hinnehmen, die zum Teil bis zur Hälfte ihrer Bevölkerung durch Abwanderung, hauptsächlich nach Amerika, verloren. Besonders im Tessin mit seinen damals starken saisonalen Schwankungen der Einwohnerzahlen ist allerdings die statistische Vergleichbarkeit der Resultate nur bedingt möglich, denn die Volkszählungen waren nicht immer nach einem einheitlichen Schema durchgeführt worden. Die Einwohnerzahlen von 1850 und 1860 erscheinen gegenüber späteren Zensen in manchen Berggemeinden als überhöht.

7.2 Zweite Karte: 1880-1910

Die dreissig Jahre bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges waren eine Periode rasanter wirtschaftlicher Entwicklung und eines grundlegenden ökonomischen und sozialen Wandels. Das Bevölkerungswachstum war dank anhaltend hohen Geburtenziffern, stark rückläufiger Sterblichkeit und intensiver Zuwanderung aus den Nachbarstaaten außergewöhnlich³⁹⁾, doch verteilte sich dieses Wachstum sehr ungleich über die Landesteile und Gemeinden.

³⁸⁾ Altermatt Urs, Katholizismus und Moderne, Zürich: Benziger, 1989.

³⁹⁾ Gruner Erich und Wiedmer Hans-Rudolf, Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914; I: Demographische, wirtschaftliche und soziale Basis und Arbeitsbedingungen, Zürich: Chronos, 1987.

Vor allem die Zeit zwischen den Volkszählungen von 1888 und 1910 war durch einen massiven Urbanisierungsprozess charakterisiert; die Einwohnerzahl mehrerer Städte verdoppelte sich in dieser Phase, so in Zürich (+150%), Luzern, St. Gallen, Lausanne und Basel (je ca. +120%) oder Bern und Biel (+100%). Industriegebiete (im Aareraum zwischen Biel und Aarau, im Zürichseegebiet und im Zürcher Oberland, im Jura und in der Ostschweiz) konnten ähnlich spektakuläre Einwohnerentwicklungen vermelden.

Noch ausgeprägter verlief das Wachstum aber in einzelnen Fremdenverkehrsgemeinden, z.B. in Montreux, Leysin, Montana, Zermatt, im Raum Interlaken, in verschiedenen Orten am Vierwaldstättersee, in den Tessiner Seengebieten, in Davos, Arosa und im Oberengadin. Der Bevölkerungszuwachs des Unterengadins dagegen war wie derjenige im Kandertal und im Oberwallis vorübergehender Natur und weitgehend durch den Eisenbahnbau bedingt.

Gegenüber der Vorperiode blieb die Zahl der Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang zwar stabil, doch hoben sich die betroffenen Gebiete gegenüber den starken Wachstumsräumen umso deutlicher ab. Im grossen und ganzen handelte es sich um die gleichen Gebiete wie zuvor. Die Verluste in den typischen Ackerbaugemeinden akzentuierten sich noch; so verlor etwa der schaffhausische Klettgau nochmals mehr als 20% seiner Bewohner. Der demographische Niedergang der Tessiner und Bündner Täler ging im gleichen Rhythmus voran. Neu war hingegen der Einwohnerrückgang in ländlichen Gemeinden im Jura, in denen bis dahin die Heimindustrie stark verbreitet gewesen war.

7.3 Dritte Karte: 1910-1941

Das Jahr 1914 war nicht nur weltgeschichtlich eine tiefe Zäsur, sondern es markierte auch in demographischer Hinsicht eine Wende: Zunächst begann die Geburtenhäufigkeit rasch und anhaltend zu sinken, zweitens setzte sich das soziale Modell der Kleinfamilie unvermittelt durch, und drittens hörte die langjährige starke Einwanderung schlagartig auf⁴⁰⁾. Der Anteil ausländischer Staatsangehöriger reduzierte sich von 1910 bis 1941 von 16% auf 5%. In wirtschaftlicher Hinsicht gab es in dieser Zeit grosse Schwierigkeiten, und ausserdem erfolgte in weiten Kreisen ein geistiger Rückzug auf nationale Werte⁴¹⁾. Die Bevölkerungsmobilität war bedeutend geringer als in der Vorperiode und in der Nachkriegszeit.

Das Wachstum blieb über die drei Jahrzehnte hinweg gering, und die Entwicklungsdiskrepanzen der Vorperiode erfuhren umfangmässig eine Milderung. Grossregional war eine problematische Konzentration festzustellen: Die langanhaltende Krise der Uhrenindustrie im Jura, der endgültige Zusammenbruch der Ostschweizer Stickereiindustrie und der massive Nachfragerückgang im Fremdenverkehr trafen verschiedene Landesteile in ihrer wirtschaftlichen und demographischen Substanz. Die Entvölkernng der südalpinen Täler schritt weiter voran, und in weiten Gebieten des Freiburger und Waadtländer Mittellandes ging die ländliche Bevölkerung deutlich zurück.

⁴⁰⁾ Höpflinger Francois, Bevölkerungswandel in der Schweiz; zur Entwicklung von Heiraten, Geburten, Wanderungen und Sterblichkeit, Grüschi: Rüegger, 1986.

⁴¹⁾ Jost Hans-Ulrich, "Bedrohung und Enge (1914-1945)", in: Geschichte der Schweiz und der Schweizer, III, Basel: Birkhäuser, 1983, S. 101-189.



Die städtischen Räume erlebten ihrerseits ein klar verringertes Wachstum. Die Städte St. Gallen (-17%) und La Chaux-de-Fonds (-7%) verloren sogar Einwohner; in Genf blieb der Zuwachs mit +7% bescheiden. Hingegen zeigt sich auf dieser Karte zum ersten Mal ein Phänomen, das in der Folge immer stärker auftreten sollte: die Bildung von Agglomerationsräumen. Die Gemeinden mit dem grössten relativen Wachstum zwischen 1910 und 1941 waren die Zürcher Vororte im Limmattal, am rechten Seeufer und im Glattal, die im Kanton Basel-Landschaft gelegenen südlichen Vororte von Basel sowie verschiedene Nachbargemeinden von Genf. In Wirklichkeit hatte der Agglomerationsprozess allerdings bereits vor der Jahrhundertwende eingesetzt, doch ist er wegen der Eingemeindungen auf diesem Kartenbild nicht ersichtlich geworden.

Neben den Städten und ihren suburbanen Vororten konnten viele ländliche Gegenden zum Teil markante Bevölkerungsgewinne ausweisen. Besonders augenscheinlich sind die Wachstumsraten in der Innerschweiz, die wie das Berner Oberland (bis 1950) von staatlichen Investitionen profitierte. Das Wallis und neu auch Graubünden gehörten zu den Gebieten mit dem grössten Bevölkerungszuwachs; das ländliche Mittelland erscheint dreigeteilt: Bevölkerungsgewinne im zentralen Bereich, Verluste im westlichen und östlichen Teil.

7.4 Vierte Karte: 1941-1970

Drei Jahrzehnte eines anhaltenden Bevölkerungswachstums und das “schweizerische Wirtschaftswunder”⁴²⁾ haben das Land in wirtschaftlicher Hinsicht und im Landschaftsbild grundlegend verändert. In dieser Zeitspanne ergab sich eine räumlich einseitige Bevölkerungsentwicklung mit starkem bis exzessivem Wachstum in allen Städten und besonders auch in den vorstädtischen Gebieten, in den Industrieregionen und in den traditionellen, aber auch in vielen neuen Tourismusgebieten.

Im Gegensatz zur Entwicklung der Zentren erfolgte die Entleerung verschiedener “Peripherien”. Im Mittelland fanden sich solche ländliche Randgebiete in der Waadt und im Kanton Freiburg, im weiteren in abseits der Hauptachsen gelegenen Gemeinden der Kantone Thurgau, Schaffhausen, Luzern. Massive Bevölkerungseinbussen erlitten Teile des Juras (Ajoie, Freiberge, Neuenburger Jura) und der voralpinen Regionen Emmental, Entlebuch, Toggenburg und Appenzell. Am stärksten betroffen war der Grossteil der nichttouristischen Alpentäler, so etwa manche Täler Graubündens (Surselva, Hinterrhein- und Albulagebiet, Unterengadin), hochgelegene Gemeinden der Tessiner Täler und erstmals auch massiv Walliser Seitentäler, besonders das Goms; auch das industrialisierte Glarnerland erfuhr einen Bevölkerungsverlust.

Hatten die demographischen Prozesse der Zwischenkriegsjahre Entwicklungsdisparitäten nach Landesteilen sichtbar werden lassen (Jura und Ostschweiz versus Zentrales Mittelland und Innerschweiz), so waren die Nachkriegsjahrzehnte durch ein grossräumiges Zentrum-Peripherie-Gefälle gekennzeichnet: Berggebiete versus Mittelland. Dabei erscheint im Mittelland das Wachstum vom Bodensee bis Neuenburg und Freiburg beinahe als flächendeckend, ausserdem zeichnen sich der Genferseeraum und die Tessiner Agglomerationen als zwei weitere dynamische Pole auf der Karte ab.

⁴²⁾ Gilg Peter und Hablutzel Peter, “Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945)”, in: Geschichte der Schweiz und der Schweizer, III, Basel: Birkhäuser, 1983, S. 191-301.

7.5 Fünfte Karte: 1970-2000

Die jüngste Periode hat wohl einen weniger homogenen wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungsverlauf erlebt als ihre Vorgängerinnen: Die Phase der Nachkriegshochkonjunktur endete unvermittelt um 1973/74 und mündete in eine dreijährige Rezession, die zum ersten Mal seit über 60 Jahren zu einem Bevölkerungsrückgang führte. Eine rund 10jährige Spanne schwachen ökonomischen Wachstums wurde gegen Ende der 80er Jahre durch einen neuerlichen Wirtschaftsboom abgelöst, der jedoch 1990 ein abruptes Ende fand. Die Bevölkerungsentwicklung der Schweiz stieg dank der gegen Ende der 80er Jahre wieder grösseren Geburtenzahlen und verstärkter Zuwanderung aus dem Ausland deutlich an; von 1990 bis 1997 ging die jährliche Wachstumsrate jedoch kontinierlich zurück, um erst 1998 wieder anzusteigen. Über die gesamten 30 Jahre gesehen blieb das mittlere jährliche Bevölkerungswachstum gleichwohl das geringste aller 5 untersuchten Perioden.

Trotz des eher schwachen Gesamtwachstums war die Zahl der Gemeinden mit Bevölkerungsverlusten die tiefste seit 1850. Das ganze Schweizer Mittelland gehört zu einer Zone mit mässigem bis starkem Wachstum, unterbrochen von gegenläufigen Tendenzen in vereinzelten ländlichen Gemeinden. Die Mittellandgemeinden mit grossen Einwohnerrückgängen sind die Kernstädte der Agglomerationen, was das Kartenbild jedoch nur unvollständig zum Ausdruck bringen kann. In der Tat kompensierten die Gewinne der Umlandgemeinden die Einwohnerverluste der Zentren, aber das Wachstum der Stadtregionen als ganzes blieb erstmals hinter demjenigen ländlicher Gebiete zurück⁴³⁾.

Die höchsten kommunalen Zuwachsrate finden sich in den äusseren Agglomerationsgürteln, mit Maxima in den Gemeinden des Bezirks Nyon (Agglomeration Genf), in den Bezirken Morges, Echallens und Oron (Lausanne), Affoltern, Bremgarten, Dielsdorf und Uster (Zürich). Ausserhalb dieser Grossagglomerationen finden sich überdurchschnittliche Bevölkerungszunahmen im Rhonetal, in der Innerschweiz (besonders in Nidwalden, Schwyz und im Amt Sursee), im Raum Freiburg und im Tessin.

Das Bevölkerungswachstum kann zunächst als weiteres Ausgreifen der Stadträume in die ländlichen Zwischengebiete verstanden werden, doch fliessen manche Agglomerationen ineinander über, so Zürich und seine Trabanten Winterthur, Baden, Zug, Lachen-Pfäffikon, Rapperswil, Wil, Brugg und Aarau, ebenso Basel und Liestal oder Bern und Thun. Im weiteren sieht man im Westen und im Süden des Landes drei grossstädtische Räume: die Stadtkette im Genferseebecken (Genf, Lausanne, Vevey-Montreux), die Walliser Zentren sowie die Agglomerationen des Tessins. Die fünfte Karte zeigt ein zusammenhängendes Wachstumsgebiet im gesamten Mittelland.

Die ländliche Peripherie ist auf einzelne Problemregionen, vor allem im zentralen und östlichen Alpenraum, zusammengeschrumpft. Auffallend viele Gemeinden mit zum Teil beträchtlichen Einwohnerverlusten gibt es im weiteren Gotthardgebiet, also im Goms, im Haslital, im Kanton

⁴³⁾ Bassand Michel, Villes, régions et sociétés, Lausanne: Presses polytechniques romandes, 1981.

Frey René L., Städtewachstum – Städtewandel, Basel: Helbling & Lichtenhahn, 1990.

Rossi Angelo, La décentralisation urbaine en Suisse, Lausanne: Presses polytechniques romandes, 1983.

Schuler Martin et al., Strukturatlas der Schweiz, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1997.



Uri, in der Surselva, im Bleniotal und in der Leventina. Ausserdem gehören nach wie vor das Emmental und das Entlebuch zu den Gebieten mit Bevölkerungsrückgang, ebenso weisen Teile des Juras, vom Vallée de Joux über Ste-Croix und die Neuenburger Hochtäler bis in den Berner Jura, die Freiberge und die Ajoie, erhebliche Bevölkerungsverluste auf.

7.6 Bilanz

Die Abfolge der Karten vermittelt einen gerafften Überblick über fünf lange Perioden mit höchst unterschiedlichen räumlichen Entwicklungen. Die säkularen und gegenseitig in enger Verbindung stehenden Prozesse der Industrialisierung, Tertiarisierung und Verstädterung treten in ihren räumlichen Ausprägungen deutlich zu Tage. Für die Schweiz ergeben sich jedoch bekanntlich einige Nuancierungen, weil die Industrialisierung neben vielen Städten auch manche ländliche Gebiete erfasst und umgestaltet und mit der Tourismusbranche Entwicklungszentren im Berggebiet geschaffen hat. Wird allein auf die demographische Entwicklung als Indikator abgestellt – wie es in dieser Publikation geschieht –, so erscheinen die ländlichen Räume stärker den langfristigen Wirtschaftszyklen ausgesetzt als die urbanen. Als Erklärung muss die vielfach einseitige wirtschaftliche Orientierung auf einen dominanten Industriezweig oder den Fremdenverkehr gesehen werden, dazu kommt die Entwicklung in der Landwirtschaft, die seit mehr als 100 Jahren einen anhaltenden Arbeitsplatzverlust erfährt.

Dank der kontinuierlich verbesserten Verkehrsverbindungen ist die Zahl der Regionen mit Bevölkerungsverlust stark zurückgegangen. Wenigstens im Mittelland sind alle Gemeinden in den Pendlereinzugsbereich der Gross- und Mittelpunkte geraten. Damit hat sich eine Entwicklung abgezeichnet, die als Urbanisierung oder Metropolisierung des ganzen Mittellandes aufgefasst werden kann. Das in den letzten Jahrzehnten erreichte demographische Gleichgewicht grosser Teile des Landes scheint für eine mittelfristige Zukunft aber keineswegs gesichert zu sein. Die Abhängigkeit verschiedener Gebiete von dominanten Wirtschaftszweigen bleibt bestehen.

Die detaillierten Ergebnisse der Volkszählung 2000 werden die demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen aufzeigen und die Dynamik der Prozesse veranschaulichen. Das vergangene Jahrzehnt ist in vieler Hinsicht eine Übergangsperiode gewesen, mit mässigem Bevölkerungswachstum, grosser räumlicher Einheitlichkeit, stabilem Geburtenwachstum und Verlangsamung der demographischen Alterung.



AVANT-PROPOS

Cette publication inaugure la diffusion des résultats définitifs du recensement de la population 2000. Cet ouvrage contient les chiffres de la population des cantons, des districts et des communes de tous les recensements fédéraux de la population depuis 1850. La présentation de l'évolution démographique sur un siècle et demi en Suisse donne une vue d'ensemble continue et à un échelon spatial détaillé.

Des résultats communaux rétrospectifs ont déjà été publiés à l'occasion de recensements de la population précédents. L'édition de 1990 avait non seulement présenté les chiffres totaux de la population des communes mais aussi un aperçu historique des changements territoriaux. Le texte de 1990 sert de base à la présente publication. Les commentaires analytiques exposent les contextes méthodologiques du recensement de la population, notamment en ce qui concerne la définition de la notion de domicile, et fournissent des explications sur les modifications intervenues dans l'effectif et l'étendue territoriale des cantons, des districts et des communes.

Au chapitre 6, ce volume contient de plus une comparaison européenne diachronique des changements territoriaux à l'échelon régional et local. Entre 1850 et 1960 environ, la Suisse a fait peu de réformes territoriales, suivant la tendance dominante en Europe. Mais, par la suite, elle n'a suivi ni le mouvement de régionalisation des années 60 et 70 des pays du Sud de l'Europe, ni celui des réformes territoriales du niveau communal auxquelles ont procédé différents pays européens à la même période (Allemagne, Autriche, Belgique, Pays-Bas et pays scandinaves). Jusqu'à aujourd'hui, peu de réorganisations territoriales ont eu lieu en Suisse.

Enfin, les cinq cartes annexées et les textes d'accompagnement du chapitre 7 représentent cinq phases démographiques de trente ans dans leur dimension spatiale. Elles permettent de visualiser la grande régularité de la répartition spatiale de la croissance démographique de ces dernières années ainsi que le processus d'urbanisation qui a gagné de larges parties du Moyen-Pays. Cette urbanisation diffuse du territoire a été favorisée par la modification des conditions d'accessibilité et la grande disposition à la mobilité de la population, par de nouvelles conditions de localisation de l'économie ainsi que par des mesures politiques d'organisation du territoire.

Cet ouvrage a été conçu et réalisé par Martin Schuler, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), et Dominik Ullmann, Office fédéral de la statistique (OFS). Pour la saisie des données ayant trait aux changements territoriaux intervenus après 1990, les deux auteurs ont bénéficié de l'appui de Hans-Ulrich Zaugg et de Harouna Wa Mbengi, OFS. Sabine Kuster, OFS, a réalisé les cartes, Marie-Claude Brulhardt et Thomas Busset ont assuré la traduction française et le service de traduction de l'OFS, la partie italienne. Nos remerciements vont aux communes qui ont fourni des renseignements sur la modification récente de leur territoire ainsi qu'à toutes les personnes et institutions qui ont participé au recensement.

Werner Haug

Chef de la Division de la population et de l'emploi à l'Office fédéral de la statistique



LE RECENSEMENT DE LA POPULATION EN TANT QU'OBSERVATOIRE DE LA DÉMOGRAPHIE HISTORIQUE

1. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Cet ouvrage contient le nombre d'habitants des cantons, des districts et des communes de la Suisse de ces 150 dernières années, c'est-à-dire depuis l'introduction du recensement moderne de la population. L'ouvrage ne fournit cependant pas uniquement un aperçu de l'évolution démographique au niveau local, il fait également l'inventaire de tous les changements territoriaux entre communes, districts et cantons qui sont intervenus durant la période considérée et qui ont également eu des répercussions sur les chiffres de la population.

Cette publication reprend les éléments essentiels du texte édité à la suite du recensement de la population de 1990 «Evolution de la population 1850-1990. La population des communes»¹⁾. Les commentaires rédigés alors ont été adaptés et complétés d'un chapitre relatif aux modifications territoriales internationales.

Le rapport présente une comparaison du contexte méthodologique qui a présidé à la réalisation des seize recensements fédéraux de la population effectués jusqu'à ce jour. Une attention particulière est portée premièrement à la chronologie et au choix du jour de l'opération, deuxièmement à la question complexe de la définition de la population résidante, et troisièmement aux multiples modifications qui ont été apportées aux territoires communaux²⁾.

En anticipant quelque peu sur ces trois principaux objets de discussion, on peut d'ores et déjà retenir que les données présentées dans ce volume sont comparables dans une très large mesure. La régularité et le synchronisme des recensements de la population, les modifications mineures des définitions de référence, ainsi que la stabilité du découpage institutionnel du pays en cantons, districts et communes, sont autant de facteurs qui permettent d'affirmer que dans le contexte international, la série des recensements suisses figure parmi les plus signifiantes qui soient.

C'est précisément à cause de cette comparabilité particulièrement bonne qu'il vaut la peine de mettre en lumière certaines limites et cela de façon aussi exacte que possible. Nous renvoyons à ce propos à la publication de Thomas Busset, «Pour une histoire du recensement fédéral de la population» (Berne: OFS, 1993)³⁾.

¹⁾ Office fédéral de la statistique, Recensement fédéral de la population 1990. Evolution de la population 1850-1990. La population des communes. Berne, 1992.

²⁾ Une comparaison méthodique exhaustive des recensements initiaux se trouve dans l'article de Schwarz Arnold, «Die eidgenössischen Volkszählungen seit 1850; eine vergleichende Übersicht», in: Journal de statistique et Revue économique suisse, 61, 1925, pp. 379-397.

³⁾ Busset Thomas, Pour une histoire du recensement fédéral de la population. Berne: Office fédéral de la statistique, 1993.

Outre le texte introductif et les cartes, le volume contient deux tableaux:

- Le tableau 1.201-00 fournit un aperçu rétrospectif du chiffre de la population des 2 896 communes suisses actuelles – correspondant à l'état au 5 décembre 2000 – pour les seize recensements de 1850 à 2000. Les notes infrapaginaires fournissent les renseignements relatifs à toutes les modifications connues quant à l'effectif et au découpage territorial des communes.
- Le tableau 1.202-00 contient un survol des chiffres de la population des communes qui ont disparu par fusion ou par absorption entre 1850 et 2000, y compris les données des communes qui les ont incorporées.

2. PÉRIODICITÉ ET DATE DES RELEVÉS

La valeur d'une publication des résultats de tous les recensements fédéraux de la population depuis 1850 réside dans la perspective historique qu'elle offre. Tant la recherche scientifique, qui analyse les processus sociaux sur la base des communes, que l'administration, l'enseignement ou les personnes intéressées à l'histoire locale ou régionale⁴⁾, devraient y trouver un instrument de travail précieux.

C'est avec la loi fédérale du 3 février 1860 concernant «un nouveau recensement fédéral et son renouvellement périodique» qu'est instituée la répétition décennale de l'entreprise. Cette loi a été révisée une première fois le 23 juillet 1988 puis une seconde fois le 26 juin 1998. La loi et l'ordonnance d'application actuelles sont entrées en vigueur le 1er mars 1999.

En rétrospective historique, la périodicité décennale n'a connu que deux dérogations, à savoir:

1888: Le recensement qui aurait dû avoir lieu en 1890 a été avancé de deux ans afin de permettre une réorganisation des circonscriptions électorales ainsi qu'une adaptation de la répartition des sièges par canton en vue des élections au Conseil national de 1890.

1941: Vu les difficultés liées à la mobilisation de guerre de 1940, les autorités ont jugé opportun de renvoyer l'opération qui a finalement été réalisée une année plus tard.

Alors qu'en 1850 le dénombrement s'étalait encore sur six jours – il avait duré du 18 au 23 mars –, la loi de 1860 précitée stipula, suivant en cela les recommandations internationales, que l'enquête devait être réalisée en un jour à fixer au mois de décembre. Les relevés eurent donc successivement lieu le 10 décembre 1860, puis, entre 1870 et 1970, le 1er décembre. En 1980, l'échéance fut fixée au 2 décembre, en 1990 au 4 décembre et en 2000 au 5 décembre. Depuis 1860, la période et la durée restèrent donc pratiquement inchangées. Le mois de décembre correspond en outre à une période relativement peu touchée par les fluctuations saisonnières du domicile de la population indigène. Les saisonniers étrangers travaillant dans le bâtiment quittent par contre le pays à cette époque de l'année. Lors des derniers recensements, près de la moitié du quota maximal, correspondant au mois d'août, figurait encore parmi la population dénombrée, les autres étant déjà retournés dans leur pays d'origine.

⁴⁾ Cf. Baumann Max, «Orts- und Regionalgeschichte», in: Revue suisse d'histoire, 41, 1990, pp. 169-180.

3. DÉFINITION DE LA «POPULATION RÉSIDANTE»: QUI EST RECENSÉ ET OÙ?

3.1 Les règles qui régissaient les premiers recensements

Les commentaires qui accompagnaient les recensements du 19e siècle nous transmettent l'image de progrès conceptuels et organisationnels rapides. Parmi les diverses extensions et adaptations de cette phase initiale, plusieurs concernaient la définition de la population. L'établissement d'une règle stipulant le mode d'attribution d'une personne à un lieu est sans doute le problème le plus difficile à résoudre lors de chaque recensement. Suivant l'interprétation retenue, le nombre d'habitants d'une commune peut considérablement varier. Lors de comparaisons de données chronologiques, il est donc important de savoir si les variations démographiques qui ont pu être mises en évidence traduisent des mouvements de population effectifs, ou si elles sont dues au contraire à des modifications dans la conception du recensement.

Le recensement de 1850 n'utilisait pas de notion claire du domicile. Le relevé en question a mis en évidence trois chiffres de population, qui ne diffèrent que peu entre eux, en ce qui concerne les totaux pour la Suisse du moins; aucun de ces trois chiffres ne correspond toutefois à la définition telle qu'elle a été utilisée par la suite. On a par ailleurs vraisemblablement compté un trop grand nombre de personnes «momentanément» absentes à l'étranger.

De 1860 à 1930, on a calculé à chaque recensement deux totaux différents. A savoir un pour la population «présente» ou «de fait», et un pour la population «résidante» ou «de domicile». Ce double comptage permettait d'utiles contrôles garantissant la qualité des résultats; la pratique découlait cependant des exigences de diverses branches de l'administration, comme l'atteste un passage tiré du commentaire relatif au recensement de 1888:

«Ainsi, c'est sur le chiffre de la population totale que se base le nombre des représentants au Conseil national [...]; en outre, le nombre des jurés fédéraux, la fixation des contingents en argent éventuels des cantons à l'administration fédérale, la répartition du produit net de la régie de l'alcool. Et c'est la population 'de fait' qui est expressément stipulée comme devant servir de base dans la répartition des recettes nettes de l'administration fédérale de l'alcool, tandis que pour les autres buts ci-dessus on demande la population de résidence [...].»⁵⁾

Toujours dans le commentaire méthodologique de 1888, ces deux notions sont caractérisées de la manière suivante:

«La population de fait et la population de résidence ordinaire d'une même localité prises ensemble se divisent en trois classes de personnes qui sont:

1. les personnes présentes au moment du recensement et résidant habituellement dans la localité;
2. les personnes momentanément absentes lors du recensement, quoique résidant habituellement dans la localité;
3. les personnes qui ne sont que de passage ou en séjour temporaire dans la localité.

⁵⁾ Les résultats du recensement fédéral du 1er décembre 1888, I, Berne: OFS, 1892, p. 44.

Les deux premières classes renferment toutes les personnes qui composent la population de résidence, tandis que la première et la troisième sont les parties constituantes de la population de fait [...].»⁶⁾

Avec ce bilan arithmétique, il n'est bien sûr toujours pas dit ce que l'on entend par le «domicile» d'une personne, ni ce que signifie «momentanément» présent ou absent. La question s'était d'emblée posée au sujet de certains groupes de population. A l'occasion du recensement de 1870 et, partant du fait: «qu'un grand nombre de personnes s'établissent d'une manière permanente ou exercent leur profession en dehors de leur ancien domicile, sans faire connaître le lieu où elles se sont fixées», on a adopté la disposition «d'après laquelle les ouvriers en voyage, les élèves, les étudiants, les aliénés, les malades, les prisonniers, qui se trouvent en pension, dans les universités, dans les pénitenciers, etc., ne doivent pas être envisagés comme des personnes momentanément absentes.»⁷⁾

Cette consigne qui avait déjà servi de ligne de conduite lors du dépouillement des questionnaires de 1860 (mais n'avait pu être observée que partiellement), correspond à ce qu'on appelle le «domicile économique selon le recensement de la population», dont le principe a été maintenu pour tous les recensements ultérieurs. Certains parmi les groupes mobiles mentionnés ont disparu entre-temps, de nouveaux sont apparus, alors que pour d'autres encore, ce sont les désignations qui ont changé depuis le 19e siècle; dans son principe cependant, la définition de 1860/70 est comparable à celle qui est en vigueur de nos jours. Un commentaire relatif au recensement de 1980 précise à ce sujet:

«Comparativement aux recensements antérieurs, les principes régissant l'attribution d'une personne à la population résidante d'une commune n'ont donc pas subi de modifications en 1980. Généralement, le lieu de résidence est identique au domicile légal, exception faite de certains groupes de personnes bien précis. C'est ainsi que les membres de la famille célibataires qui travaillent à l'extérieur ou fréquentent une école et ne rentrent pas quotidiennement à la maison sont considérés comme domiciliés dans la commune de laquelle ils partent chaque jour pour aller au travail ou à l'école. Les pensionnaires de maisons de retraite, de cure, d'hospices bourgeois, d'orphelinats, d'établissements d'éducation surveillée et de couvents, de même que les élèves d'internats d'éducation et d'instruction, sont attribués à la population de la commune dans laquelle se trouve l'établissement en question. Les personnes sous tutelle et celles qui n'ont pas de domicile fixe sont, elles aussi, comptées avec la population résidante de leur lieu de séjour. Pour toutes les personnes bénéficiant d'un 'double' domicile, on fait valoir, en cas d'absence prolongée de l'adresse du domicile, une limite de six mois. Une fois cette période échue, les personnes en cause sont recensées avec la population résidante du nouveau lieu de résidence. Ce délai est notamment important pour les pensionnaires d'hôpitaux, d'établissements de soins, de pénitenciers et de maisons de redressement, d'établissements de l'assistance sociale ainsi que pour les hôtes des hôtels, auberges et pensions.»⁸⁾

La définition du domicile «économique» a subi un changement en 1941, de par le prolongement du délai d'absence de 90 jours en vigueur depuis 1870, aux 180 jours actuels; la mesure permet

⁶⁾ Ibid., p. 42

⁷⁾ «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant le recensement fédéral du 1er décembre 1870», du 12 juillet 1871, in: Feuille fédérale, 1871/II, p. 1100.

⁸⁾ Recensement fédéral de la population, 1980; population résidante des communes 1900-1980, Berne: OFS, 1981, p. 8.



notamment une adaptation aux réglementations en usage dans les statistiques de l'état-civil⁹⁾. C'est à l'occasion de ce même recensement que l'on a renoncé pour la première fois à l'établissement de la population «présente», les dispositions légales relatives à la répartition cantonale du bénéfice net de la Régie fédérale des alcools ayant été modifiées en 1932. Le dénombrement d'un seul type de population resta en vigueur jusqu'en 1980.

Pour le recensement de la population de 1990, on a de nouveau déterminé deux lieux de domicile. A côté de la population définie «économiquement» et, contrairement aux recensements antérieurs à 1930, on ne s'intéresse cependant plus au domicile «de fait» (toutes les personnes qui ont passé la nuit précédant le jour de l'opération dans la commune), mais au chiffre de la population définie selon les critères du droit civil. Dans ce deuxième cas, les personnes sont dénombrées dans la commune où elles ont déposé leurs papiers et où elles s'acquittent de leurs obligations fiscales, et cela même si elles en sont effectivement absentes. Pour les étrangers ayant un domicile en Suisse et un à l'étranger, c'est le premier qui fait office de domicile économique et légal.

3.2 La réglementation du domicile dans le recensement 2000

Le recensement de la population 2000 se distingue des précédents à bien des égards. Il innove notamment en matière d'utilisation des registres et crée les conditions préalables à une réforme fondamentale de la méthode de relevé après l'an 2000. En adoptant la loi révisée sur le recensement fédéral de la population et son ordonnance d'application, le Parlement et le Conseil fédéral ont établi les bases légales nécessaires à cet effet.

Les principales modifications organisationnelles et méthodologiques concernent le remplacement des recenseurs par l'envoi postal ainsi que l'impression sur les questionnaires des informations fournies par les registres communaux des habitants. D'autres adaptations ont trait au dépouillement des données, au mode de rappel et surtout à la diffusion de l'information statistique dans le but d'écourter le laps de temps s'écoulant entre la collecte des données et la mise à disposition des résultats définitifs.

Le recensement 2000 a cependant aussi amené des changements de contenu en affinant certains types de questionnement (changements d'état civil, nombre d'enfants, naturalisation, travail bénévole, pendularité liée au travail et à la formation). La notion de domicile des personnes habitant plusieurs lieux différents au moment du recensement a également subi quelques adaptations. Ces modifications sont dues en partie à la nouvelle méthode de relevé mais résultent principalement d'une redéfinition du domicile qui implique qu'une personne active ou en formation peut justifier d'un domicile économique si elle y réside au moins quatre jours par semaine. Cette approche induit cinq différentes notions de domicile qui sont toutefois réduites à deux pour les besoins de l'enquête (un domicile économique et un domicile légal).

L'influence du nouveau mode de relevé est difficile à mesurer. L'envoi par la poste et la préimpression des questionnaires permettent de mieux recenser la population enregistrée mais ont tendance à ne pas inclure les personnes très mobiles et non enregistrées. Le nombre total de personnes ayant un double domicile n'a néanmoins pas diminué.

⁹⁾ A la demande du Tessin, on tolérait une absence de 270 jours pour les ouvriers du bâtiment.

La modification méthodologique concerne la remarque apportée sur le questionnaire du recensement 2000 d'indiquer le domicile où la personne interrogée vit la majeure partie du temps (4 jours ou plus par semaine). Cette directive permet aux personnes qui ont deux domiciles, à savoir un domicile défini selon les critères du droit civil et un domicile économique lié au lieu de travail ou de formation, de les différencier selon la durée de séjour respective. Pour l'interprétation des résultats, la population est classée selon les deux variantes principales, à l'instar du recensement de 1990. La clause des 4 jours a alors tendance à renforcer la notion du domicile légal (personnes occupées à temps partiel ou personnes qui retournent au moins une fois durant la semaine à leur domicile légal).

4. LA COMMUNE, UNITÉ DE BASE DU RECENSEMENT DE LA POPULATION

4.1 La diversité des communes en Suisse

Comme unité de base politique et administrative du fédéralisme suisse, l'institution que constitue la «commune politique» ou la «commune des habitants» est régie par les constitutions cantonales¹⁰⁾. Les quelque 2 900 unités communales ne se distinguent pas seulement de canton à canton (et partiellement aussi en leur sein-même) en ce qui concerne leurs structures organisationnelles, leurs compétences et leurs tâches politiques, mais également pour ce qui a trait à leur démarcation par rapport à d'autres unités institutionnelles de niveau local. Il faut nommer en premier lieu les communes des bourgeois (aussi appelées communes bourgeois ou bourgeois) qui existent de nos jours encore dans la plupart des cantons alémaniques (excepté Zurich, Schwytz, Schaffhouse et Appenzell Rh.-ext.) et qui ont parfois un poids économique considérable, comme propriétaires fonciers surtout. Les paroisses (allemand: «Kirchgemeinde») sont pour leur part reconnues dans 22 cantons (sans VD, GE, UR, SZ). On note encore l'existence d'autres subdivisions communales qui forment, elles aussi, des organismes administratifs plus ou moins autonomes, telles que les «Orts» et «Zivilgemeinden» (p. ex. ZH), les «Schulgemeinden» (ZH, NW, GL, SG, TG) ou «Armengemeinden» (GL), les «Bäuerten» (Oberland bernois) ou «Fraktionen». En Suisse romande, on rencontrera des fractions (Bagnes) ou des sections (Vallée de Joux), en Suisse italienne des «borghi» (p. ex. Poschiavo). Il ne faut pas oublier de mentionner dans ce contexte les subdivisions en quartiers de la plupart des villes importantes dans la mesure où certaines correspondent à d'anciennes communes, fusionnées entre-temps.

Depuis la première révision de la constitution fédérale en 1874, la commune politique est incontestablement l'espace local de référence en ce qui concerne les fonctions administratives des cantons et de la Confédération. A partir du recensement de la population de 1880 au plus tard, on a mis de l'ordre dans la confusion qui régnait jusqu'alors quant au découpage communal à utiliser. Jusqu'en 1870 par contre, on ne savait pas, dans certains cantons, à quel niveau devait correspondre ce que, dans les directives fédérales, l'on entendait par «commune», ni

¹⁰⁾ Meyer Hannes A., *Wandlungen im Bestande der Gemeinden*, Belp, 1979 (Thèse Uni. de Zurich).
 Caroni Pio, *Le origini del dualismo comunale svizzero; Genesi e sviluppo della legislazione sui comuni promulgata dalla Repubblica Elvetica*, Milano, 1964 (Thèse Université de Berne).
 Dahinden Philippe, *Le partage des compétences entre l'Etat et la commune en droit suisse*, Lausanne: Imprimerie vaudoise, 1979 (Thèse Université de Lausanne)
 Della Santa Marzio, *Dalla collaborazione alla fusione. Analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del comune*. Vico Morcote, 1996.
 Meylan Jean, Gottraux Martial et Dahinden Philippe, *Les communes suisses et l'autonomie communale*, Lausanne, 1972.



même ce qu'était une commune. Il en découle que la variation du nombre des communes au cours des deux premières décennies des recensements de population modernes reflète parfois moins des fusions ou des séparations de communes que des interprétations différentes de la notion de «commune» dans un champ juridiquement mal délimité.

4.2 Particularités cantonales dans la définition des communes 1850-1870

Lors des recensements de la population de 1850 et 1860, les cantons ne reçurent pas d'instructions particulières quant au découpage communal auquel ils devaient se référer. Notons du reste que certaines branches de l'administration fédérale – le Département militaire en particulier – s'intéressaient davantage à la localité¹¹⁾ qu'à la commune, et que l'on préconisait pour cette raison des données statistiques correspondant à un maillage géographique aussi fin que possible. Lors du dépouillement, le Bureau fédéral de statistique entreprit de son propre chef l'arrangement en communes politiques; l'opération n'alla toutefois pas sans poser divers problèmes. Cette agrégation s'avéra particulièrement ardue dans les cantons de Nidwald, Fribourg, Appenzell Rhodes-Intérieures, Thurgovie et des Grisons. Dans certains autres cantons, des problèmes se présentèrent dans quelques cas exceptionnels; ils sont évoqués dans les notes infrapaginaires des tableaux.

Les problèmes de définition des communes rencontrés dans les cinq cantons mentionnés lors des premiers recensements modernes de la population se posèrent de la façon suivante:

- Dans le canton de Nidwald, le recensement de la population de 1850 donne deux types de commune différents, à savoir 6 «Pfarrgemeinden» (paroisses) et 12 «Ürthgemeinden». Depuis le recensement de 1860, ces dernières correspondent aux 11 communes politiques actuelles.
- Dans le canton de Fribourg, une commune politique ne correspondait pas forcément à un organisme administratif autonome (cf. loi du 19.5.1894). Une commune pouvait en effet posséder une seule administration avec une de ses voisines et néanmoins former une commune à part. Parmi ces cas, la localité de Formangueires (souvent comptée sous Lossy) et le hameau de Neuhaus (figurant parfois sous Giffers) ne sont toutefois pas mentionnés dans tous les recensements du 19e siècle.
- La constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures de 1829 connaissait la structure en «rhodes» composées de différentes familles, c'est-à-dire que l'appartenance des «Landleute» – soit de la population autochtone – à une «rhode» était personnelle et non pas territoriale¹²⁾. Cette situation aboutit à des problèmes sous l'Etat fédéral de 1848, parce que les citoyens suisses établis dans le demi-canton n'y avaient pas le droit de vote en matière communale. Jusqu'en 1870, les ressortissants du canton installés dans une autre rhode que celle d'origine ont été

¹¹⁾ Des «dictionnaires des localités» comprenant le total des habitants pour les villages, hameaux, fermes regroupées, etc. ont été publiés à l'occasion des recensements de 1888, 1900, 1910 et 1960.

¹²⁾ Koller Albert, Die Rhoden des inneren Landesteils von Appenzell, Appenzell: Genossenschafts-Druckerei, 1982 (3ème édition).

Bischofberger Ivo, Grenzstreitigkeiten zwischen Appenzell Ausser- und Innerrhoden, Innerrhoder Schriften, Appenzell, 1990.

Locher Kurt, Die Staats- und Gemeindeverwaltung im Kanton Appenzell Innerrhoden, Zurich et St-Gall: Polygraphischer Verlag AG, 1964.

recensés dans cette dernière («Bürgerrhode») et non pas dans la rhode de domicile («Wohnrhode»). La constitution de 1872 substitua les 6 «Bezirke» actuels aux 6 rhodes et 3 demi-rhodes; dans le cadre du recensement fédéral de la population, les «Bezirke» (ce terme désigne habituellement un district) ont un même rang que les communes politiques des autres cantons.

- Dans le canton des Grisons, le nombre des communes variait fortement jusqu'à la révision de la constitution en 1872¹³⁾. Le canton avait refusé d'accorder le statut de commune indépendante à un certain nombre de «Höfe» – des hameaux – qui ne faisaient partie d'aucune commune jusque-là; cette mesure fut motivée par la volonté de ne pas accroître encore l'effectif déjà important de communes très petites. Après 1872, certains de ces «Höfe» (les localités du Schamserberg, ainsi que St. Martin et Says) ont accédé au rang de communes, les autres – à peine une douzaine – furent par contre attribués à des communes existantes. Dans notre tableau, tous les «Höfe» qui ont été recensés une fois isolément sont traités au même titre que d'anciennes communes.
- Jusque dans les années 90, le canton de Thurgovie présentait une structure communale duale: les entités appelées communes municipales («Municipalgemeinden») englobaient deux ou plusieurs communes locales («Ortsgemeinden») qui étaient compétentes pour l'assistance aux pauvres (jusqu'en 1966) et la gestion d'infrastructures locales. Les communes, dans lesquelles les fonctions des communes municipales et locales étaient réunies en une seule administration, portaient le nom d'«Einheitsgemeinden»¹⁴⁾. Les recensements de la population des années 1850 et 1860 n'ont pas fourni les résultats des communes locales, bien que le service de statistique du canton de Thurgovie les possédât. La révision de la constitution cantonale de 1990 a supprimé la structure duale des communes (cf. chap. 5.3.4).

4.3 L'uniformisation des orthographies

De nombreuses communes (et localités) suisses portent des noms identiques; le nom de Corcelles par ex. apparaît à cinq reprises, Buchs quatre fois et Villars plus d'une douzaine de fois. Souvent, les noms de communes ne se distinguent que dans leur forme écrite, mais pas ou peu dans la forme parlée (Reckingen/Rekingen; Carouge/Carrouge; Büren/Büron), d'autres encore s'écrivent de la même façon, mais se prononcent différemment (Cottens FR / Cottens VD)¹⁵⁾.

L'activité étatique de la seconde moitié du 19e siècle contribua à fixer l'orthographe des localités et des communes suisses, afin d'exclure des confusions. Plus que d'autres sans doute, les services postaux devaient avoir un intérêt à une telle standardisation; ils ne furent pas les seuls, puisque les administrations cantonales poussaient elles aussi vers la systématisation. Pour le

¹³⁾ Vincenz Fortunato, Die Eingemeindungsfrage im Kanton Graubünden, Zurich: Juris Verlag, 1974.
Wirth Max (éd.), Allgemeine Beschreibung und Statistik der Schweiz, II, Zurich, (vers 1873).

¹⁴⁾ Leutenegger A., Geschichte der thurgauischen Gemeindeeinteilung, Frauenfeld: Huber, 1930.
Rosenkranz Paul, Die Gemeinden im Kanton Thurgau vom Ancien Régime bis zur Ausscheidung der Gemeindegüter 1872, Frauenfeld: Huber, 1969.

Staatskanzlei des Kantons Thurgau, Ortschaftenverzeichnis, éditions de 1983 et de 1996.
Merz Turkmani Gabrielle, L'organisation communale de Thurgovie: Réorganisation, IDHEAP, Travaux de cours et mémoires 7/1997, Chavannes-près-Renens, 1997.

Beschlussprotokolle des Thurgauer Grossen Rates in Sachen Gemeindereform, 1993-1999.
¹⁵⁾ Dans le canton de Fribourg, par opposition à celui de Vaud, on prononce le «s» final.



Bureau fédéral de statistique, la «carte Siegfried» du Bureau topographique servit de référence pour l'orthographe des noms de communes dès 1888.

Depuis lors, les homonymes sont pourvus d'appositions, de nature géographique le plus souvent, permettant de les distinguer; on se réfère soit à une commune voisine (souvent le chef-lieu du district) ou en ajoutant entre parenthèses les noms du district ou du canton. Finalement, des directives concernant l'orthographe des noms de communes ont été établies en 1954; elles exigent des précisions, lorsque :

- a) le même nom s'applique à plus d'une commune;
- b) des noms de communes s'écrivent différemment mais se prononcent de la même manière.

A l'exception des sigles cantonaux, les appositions aux noms de communes se font en toutes lettres¹⁶⁾.

En matière de nomenclature, le choix de la langue à adopter constitue un problème en soi. Lors des premiers recensements, on avait fait un grand étalage de bilinguisme, allant parfois jusqu'à l'excès; c'est ainsi que l'on a, en particulier, ajouté des traductions allemandes pour de nombreuses communes du Jura. La plus grande confusion régnait cependant dans les territoires romanches, où l'on recourrait de préférence à la dénomination allemande.

Dans notre documentation, nous laisserons de côté les différentes orthographies en usage avant 1888 pour autant que la dénomination n'ait pas totalement changé. Les changements ultérieurs de noms de communes et d'orthographe sont par contre documentés intégralement. Des changements simultanés d'orthographe ont eu lieu en 1943, lorsque 45 noms de communes grisonnes ont été romanisés officiellement. En 1953, un nombre important de communes de Suisse romande et de Suisse allemande ayant un nom composé ont modifié les spécifications géographiques.

Le recours à des numéros de communes pour les besoins informatiques constitue une autre étape dans l'uniformisation des orthographies. C'est à l'occasion du recensement de 1960 qu'ont été introduits les numéros de code à quatre chiffres – toujours en vigueur à l'heure actuelle – qui servent à différentes tâches administratives.

5. CHANGEMENTS DANS LES AIRES TERRITORIALES

5.1 Modifications territoriales: terminologie et juridiction

Le chapitre 5 aborde toutes les modifications de territoire intervenues entre les collectivités territoriales institutionnelles du pays (cantons, districts, communes). Dans cette publication, cet inventaire a pour fonction de démontrer si et dans quelle mesure les changements dans les aires territoriales ont exercé une influence sur l'évolution de la population. Les cartes en annexe tiennent ainsi compte de tous les effets sur l'évolution démographique dus à des réformes administratives.

¹⁶⁾ Office fédéral de la statistique, Liste officielle des communes de la Suisse, Berne: OFS, 1986 (Statistique officielle de la Suisse, 049).

Dans les lignes qui suivent, nous présentons la classification des changements territoriaux auxquels nous faisons allusion dans ce texte et dans les notes infrapaginaires. Ces spécifications se réfèrent en premier lieu aux communes, mais elles sont également applicables par analogie aux districts ou aux cantons. Il va de soi que les termes sont employés parfois de façon différente dans la littérature spécialisée ainsi que dans les constitutions cantonales.

1. Réduction du nombre des communes : les fusions

- Fusions de communes : deux ou plusieurs communes se dissolvent pour former une nouvelle entité. En règle générale, on crée un nouveau nom, souvent une composition des anciens.
- Absorption : une commune en reprend une autre qui cesse d'exister.
- Absorption partielle : dissolution ou démembrement d'une commune et répartition de l'ancien territoire communal sur deux voire plusieurs communes voisines.

2. Augmentation du nombre des communes : les séparations

- Partition ou division de communes : une commune est dissoute; à partir de son territoire on crée deux ou plusieurs nouvelles entités.
- Scission communale : une partie d'une commune en est séparée pour être élevée au rang d'une nouvelle commune autonome. L'ancienne commune subsiste.

3. Modifications territoriales des communes

- Transfert territorial : une partie d'une commune est scindée du reste pour être attribuée à une autre commune.
- Echange territorial : deux communes échangent des parties de leur territoire.
- Correction de frontières : cessions ou échanges territoriaux de moindre signification; en général aucun bâtiment habité n'est touché par l'opération.

Selon l'article premier de la Constitution fédérale, le peuple suisse et les 26 cantons forment la Confédération suisse. Aux termes de l'art. 53 de la nouvelle Constitution, la Confédération protège l'existence et le statut des cantons, ainsi que leur territoire. Depuis 1999, seule la modification du nombre des cantons ou de leur statut doit être soumise à la fois à l'approbation du corps électoral concerné et au vote du peuple suisse et des cantons. En revanche, la modification du territoire d'un canton – après approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés – n'exige plus que l'approbation de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral. Enfin, la rectification de frontières cantonales peut se faire par convention entre les cantons concernés. Les obstacles d'ordre institutionnel pour des changements territoriaux ont donc été réduits. A l'avenir, le transfert d'une commune individuelle ne nécessiterait plus d'être soumis à votation populaire, comme ce fut encore le cas en 1996 pour le passage de Vellerat du Canton de Berne au Canton du Jura.

Les modifications territoriales à l'intérieur d'un canton relèvent de la compétence des cantons eux-mêmes. Jusqu'en 1999, la Constitution fédérale ne mentionnait même pas les communes; la réglementation les concernant était entièrement du ressort des cantons. Depuis 1999, l'art. 50 cst. garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal et stipule par ailleurs que la Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes et que, ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

Les pouvoirs décisionnels pour les différentes procédures se différencient considérablement de canton à canton. En ce qui concerne les modifications du premier groupe, certaines constitutions garantissent dans une large mesure l'existence des communes. Il en va ainsi dans les cantons d'Uri, de Schwytz, d'Obwald et des deux Appenzell qui citent explicitement les communes; la constitution zouggoise mentionne de son côté leur nombre (11). Dans ces cantons, un changement ne peut être introduit que par une révision constitutionnelle soumise au vote du peuple. Toujours dans le même domaine, d'autres cantons exigent la filière de la législation ordinaire avec référendum obligatoire (ZH, SZ, NW, SO, BL, SH) ou facultatif (LU, BS, SG, NE, GE)¹⁷⁾. Ailleurs encore, c'est le Grand Conseil qui est l'ultime instance habilitée à sanctionner les fusions ou les séparations de communes (BE, FR, GR, AG, TG, TI, VD, VS, JU). Dans le canton de Glaris, c'est le gouvernement qui décide en la matière, pour autant que les communes intéressées aient donné leur accord préalable. Dans les cantons des Grisons¹⁸⁾, du Tessin et du Jura, en cas de circonstances extraordinaires, des fusions peuvent être réalisées même sans l'accord des communes concernées, dans le canton de Thurgovie lorsque la majorité des communes concernées accèdent à la requête.

Dans la plupart des cantons, les transferts ainsi que les échanges importants de territoires sont soumis à des directives similaires aux fusions et aux séparations. Les corrections de frontière entrent par contre dans les attributions gouvernementales. Les offices cantonaux du cadastre ou d'améliorations foncières sont les autorités compétentes pour l'exécution de ces mesures.

5.2 Les répercussions statistiques des changements territoriaux

Pour les besoins de la démographie et de la statistique, il convient de porter une attention particulière à tous les changements territoriaux qui ont une influence sur le chiffre de la population. Sur le plan statistique, les créations et les dissolutions de communes sont intégralement documentées depuis 1850, compte tenu naturellement des difficultés rencontrées avant 1874, lorsqu'on ne savait pas encore très bien ce que signifiait la notion de commune politique.

Quant aux transferts ou aux échanges territoriaux, nos recherches effectuées depuis dix ans ont permis aujourd'hui de les inventorier quasi complètement depuis 1880. Pour la période 1880 à 1910, durant laquelle furent établis des dictionnaires des localités, la documentation a certainement été exhaustive dans les publications des recensements de la population. Les volumes relatifs aux communes n'ont plus paru entre 1920 et 1941, et ceux publiés à nouveau à partir de 1950 n'avaient pas enregistré toutes les modifications territoriales. Pour cette période, il a été possible de retracer les corrections de frontières majeures en comparant les cartes annexées aux statistiques de la superficie et en procédant à la comparaison systématique des frontières figurant sur les cartes Siegfried autour de 1920/30 avec celles des premières éditions des cartes nationales (dès 1952). Dans le cadre de la publication de 1990, nous avions tenté de saisir toutes les modifications territoriales de la période 1970 à 1990 qui ont eu des incidences démographiques. Nous avions prié les offices cantonaux du cadastre de passer en revue les décisions de leur Conseil d'Etat concernant les modifications de frontière et de vérifier, sur les plans cadastraux correspondants, si des bâtiments avaient été inclus dans le transfert. Sur la base des listes obtenues, nous avions ensuite contacté les communes concernées qui sont le plus souvent parvenues à déceler le nombre des personnes impliquées dans l'opération quand il y en avait. En général, aucun voire

¹⁷⁾ Vincenz, op.cit., pp. 94-96.

¹⁸⁾ Cf. art. 94 de la loi sur les communes du canton des Grisons.

quelques individus seulement ont été touchés; dans les cas les plus spectaculaires cependant, quelques centaines d'habitants ont pu changer ainsi de commune de domicile.

Pour la décennie écoulée, le travail d'investigation a été facilité par le fait que, depuis 1989, la Direction du cadastre de la Confédération recueille les indications cantonales et les communique également à l'Office fédéral de la topographie. Hans-Ulrich Zaugg, de la Division de l'économie spatiale de l'OFS, a procédé à la superposition cartographique des frontières communales à deux dates successives ainsi que des indications tirées de la grille des coordonnées par hectare de 1990 et a ainsi identifié quelque 2 000 modifications au total, dont 1 800 touchaient toutefois des territoires non habités. Parmi les cas restants, 120 au total ont nécessité une enquête auprès des communes, et 6 concernaient de réels transferts territoriaux. Toutes les modifications territoriales sont indiquées dans les notes infrapaginaires relatives aux tableaux des communes.

5.3 Analyse des changements territoriaux

5.3.1 Zumdorf, un cas complexe

Chaque modification territoriale correspond à une tentative de régler une situation plus ou moins conflictuelle. Souvent, des structures institutionnelles héritées du passé sont en décalage croissant par rapport à des réalités économiques et sociales. Une adaptation territoriale ne constitue, il est vrai, qu'une solution parmi d'autres pour résoudre le problème. S'y ajoute le fait que de nombreux projets de modifications territoriales n'ont vraisemblablement jamais abouti¹⁹⁾.

Pour illustrer les processus extrêmement complexes sur le plan juridique et parfois très douloureux pour les habitants, qui peuvent conduire à une modification territoriale enregistrée statistiquement, nous aimerions évoquer le cas de la localité de Zumdorf, dans le canton d'Uri, qui apparaît comme «commune» lors des deux premiers recensements de la population²⁰⁾.

En 1850, le canton d'Uri était divisé en deux districts, à savoir Uri et Urseren; ce dernier, constitué des quatre villages d'Andermatt, Hospental, Zumdorf et Realp qui avaient un statut identique et étaient relativement indépendants quant aux affaires administratives locales, formait de surcroît une seule et même commune politique. Dans les recensements de la population par contre, ces entités villageoises ont été traitées comme des «communes».

En 1850, Zumdorf comptait 29 habitants. Après qu'en 1851, une avalanche eut détruit deux des quatre maisons d'habitation et causé la mort de trois personnes, il n'y avait plus – d'après le recensement de la population – que 13 habitants établis dans la localité en 1860. A partir de 1870, Zumdorf n'apparaît plus comme unité indépendante (les 11 habitants d'alors figurent parmi ceux de Hospental). Lorsqu'en 1880, l'abbé qui s'était sans doute occupé des affaires administratives quitta le lieu, Zumdorf fut attribué administrativement à Realp qui refusa cependant d'exécuter cette fonction. En 1881, Zumdorf fut intégré de facto à Hospental. La constitution uranaise de 1888 mit un terme à l'existence des districts d'Uri et d'Urseren, tout en

¹⁹⁾ Steiner Reto, Ladner Andreas, Arn Daniel, Friederich Ueli et Wichtermann Jürg, Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Forschungsprojekt NFP Schwerpunktprogramm "Zukunft Schweiz", Berne, 2000.

²⁰⁾ La description repose sur les commentaires écrits du 1er août 1991 fournis par M. Myran Meyer, archiviste de la vallée d'Urseren, à Andermatt.

sanctionnant de jure le rattachement de Zumdorf à Hospental qui figure dès lors, au même titre qu'Andermatt et Realp, parmi les vingt communes citées dans la constitution.

Tant les années 1880 que 1881 ou 1888 pourraient faire office de date de disparition de la «commune» de Zumdorf. Sur le plan statistique cependant, c'est en 1860 déjà que la localité a été considérée pour la dernière fois comme unité indépendante.

5.3.2 L'évolution du nombre des communes selon les cantons de 1850 à 2000

Tableau A: Nombre des communes, séparations et fusions en Suisse 1850-2000

Période	Communes au début	Séparations (nombre)	Fusions (nombre)	Communes à la fin
1850/1860	3 205 ²¹⁾	28	22	3 211
1860/1870	3 211	5	25	3 191
1870/1880	3 191	9	12	3 188
1880/1888	3 188	8	11	3 185
1888/1900	3 185	4	25	3 164
1900/1910	3 164	5	12	3 157
1910/1920	3 157	1	22	3 136
1920/1930	3 136	1	16	3 121
1930/1941	3 121	1	15	3 107
1941/1950	3 107	0	6	3 101
1950/1960	3 101	0	6	3 095
1960/1970	3 095	0	23	3 072
1970/1980	3 072	1	44	3 029
1980/1990	3 029	3	11	3 021
1990/2000	3 021	2	127	2 896

On entend ici par communes toutes les unités locales qui ont été mentionnées à titre individuel dans un recensement au moins, et cela sans tenir compte du fait qu'elles aient été constituées ou non en communes sur le plan juridique, ce qui d'ailleurs ne peut plus être reconstitué dans tous les cas. C'est ainsi que les «rhodes» appenzelloises de même que les «Höfe» grisons, dont il a déjà été question de 1850 à 1870, n'ont jamais été de «vraies» communes. Il en va de même pour «Cressonières-suisses», située dans la vallée des Dappes qui était vaudoise jusqu'à ce qu'elle soit cédée à la France en 1862-64; le hameau est mentionné au même titre qu'une commune, bien qu'il n'en ait jamais eu le statut. Pour les années 1850 et 1860, le nombre des communes locales thurgoviennes qui ne figuraient pas encore dans les tableaux des recensements fédéraux, a été reconstitué sur la base de documents du service de la statistique thurgovien.

²¹⁾ Conformément à la publication de 1990, le nombre de communes suisses pour l'année 1850 s'élève à 3 205. Ce chiffre correspond à une version préliminaire du recensement de l'époque, écrite à la main. La bibliothèque de l'OFS possède une version imprimée, dans laquelle la somme des communes atteint 3 201 unités (en incluant les Ortsgemeinden thurgoviennes). La différence concerne les quatre localités de Stämpflihäusern, Hagneck, Nuolen et Rieterbezirk.

Tableau B: Séparations, fusions et transferts de communes par canton

Canton	Etat 1850	Séparations	Fusions	Transferts	Etat 2000
ZH	197	3	29		171
BE	521	12	37	- 96	400
LU	110	0	3		107
UR	20	1	1		20
SZ	30	1	1		30
OW	7	0	0		7
NW	12	0	1		11
GL	26	4	1		29
ZG	11	0	0		11
FR	285	4	47		242
SO	132	0	6		126
BS	4	0	1		3
BL	74	1	2	+13	86
SH	36	0	2		34
AR	20	0	0		20
AI	7	1	2		6
SG	92	1	3		90
GR	232	8	28		212
AG	246	5	19		232
TG	213	1	134		80
TI	259	8	22		245
VD	389	1	5	- 1	384
VS	170	7	17		160
NE	73	1	12		62
GE	39	9	3		45
JU	0	0	0	+ 83	83
CH	3 205	68	376	- 1	2 896

5.3.3 Fréquence et répartition géographique des séparations de communes

Les partitions et les scissions de communes sont beaucoup plus rares que les fusions. A travers les listes fournies par les divers recensements, il apparaît que, depuis 1850, seules 68 communes ont été créées pour l'ensemble des cantons suisses. Au moins onze d'entre elles ne sont cependant pas les produits de démembrements réels, puisqu'elles renvoient à des interprétations variables de la notion de «commune» par les statisticiens. Plus d'un tiers des séparations a eu lieu durant la première décennie du recensement moderne, dont plusieurs dans les cantons du Tessin et de Genève. Cette période doit être considérée comme l'aboutissement d'une évolution à plus long terme : pendant toute la première moitié du 19e siècle, de nombreuses modifi-

cations ont été apportées aux structures communales mises en place durant la République Helvétique. Dans les villages à croissance démographique rapide, des tensions portant notamment sur le financement d'infrastructures locales ont conduit à divers conflits et fréquemment à des démembrements de communes autonomes. Un cas particulièrement évident de ce type de processus est celui de la scission de Corsier (GE) de la commune d'Anières (1858) qui a son origine dans une dispute au sujet de la rénovation d'une église²²⁾. Dans les années 1870 et 1880, on a encore procédé à des séparations de communes dans des régions rurales des cantons du Tessin et des Grisons (trois chacun), de Zurich et de Glaris (deux chacun) ainsi que de Schwytz et d'Argovie (une chacun); ce furent les derniers cas, si on fait exception de la séparation d'Oberhünigen en 1980.

Depuis le dernier tiers du 19e siècle, la plupart des cantons cherchent si possible à empêcher les séparations de communes en invoquant l'argument d'une administration efficace. Les quelques cas qui se sont encore produits concernent en général des communes étendues dans lesquelles une fraction avait connu un développement économique particulièrement marqué; citons la séparation, en 1872, de la localité industrielle d'Oerlikon, qui était en même temps noeud ferroviaire, de Schwamendingen; en 1874, le détachement définitif de Birsfelden de Muttenz; en 1875, suite au percement du tunnel du Gothard, la scission de Göschenen de Wassen; en 1883 celle des localités industrielles de Widnau (Heerbrugg) de Diepoldsau, et celle de Turgi de Gebenstorf; en 1900, la (nouvelle) scission de la localité touristique de Trient de Martigny-Combe, située de l'autre côté du col de la Forclaz; en 1909, en liaison avec le percement du Lötschberg cette fois-ci, la scission de Kandersteg de Kandergrund; en 1905, la «re-séparation» des communes du plateau de Montana; en 1913, le détachement de Vernayaz, située dans la plaine, de la commune de Salvan; en 1922, la création de la vaste commune de Schmitten (FR) à partir d'une fraction du territoire de Guin et, enfin, en 1939, la séparation de la localité touristique de Braunwald de Rüti (GL). Braunwald allait rester pour plus de quarante ans la dernière commune nouvelle de la Suisse. Il fallut en effet attendre 1980 pour voir l'enclave d'Oberhünigen, restée très agricole, se séparer de Schlosswil, et trois ans encore pour assister à la division de Bolligen, dans l'agglomération bernoise, en trois communes, soit Bolligen, Ittigen et Ostermundigen. En 1993, la commune de Rubigen s'est divisée en trois nouvelles communes (Allmendingen, Rubigen et Trimstein)²³⁾. Un processus similaire s'était déroulé en 1983 dans le canton d'Argovie, lorsque les communes locales d'Arni et d'Islisberg, qui formaient la commune politique d'Arni-Islisberg, se sont autonomisées. Tant dans le canton de Berne que dans celui d'Argovie, ces vestiges d'une structure communale duale n'ont donc pas été éliminés par une fusion intégrale, comme l'avaient souhaité les cantons, mais par un démembrement.

5.3.4 Fréquence et répartition géographique des fusions communales

Depuis 1850 et sur la base des listes fournies par le recensement, 376 communes ont disparu par fusion ou par absorption (dont 11 par des impondérables liés au relevé), ce qui représente 12% des 3 205 communes qui existaient en 1850. Plus d'un tiers de ce recul concerne le seul canton de Thurgovie où l'échelon des communes dites locales a été dissous. Ce taux est très faible comparé aux autres Etats européens (cf. chapitre 6).

²²⁾ Mayor Jean-Claude et al., *Les communes genevoises et leurs armoiries*, Chapelle-sur-Moudon: Ed. Ketty & Alexandre, 1986.

²³⁾ Les nouvelles unités correspondent aux anciennes fractions («Viertelsgemeinden»).

Comme nous l'avons déjà brièvement indiqué plus haut, les réglementations juridiques au sujet des fusions de communes varient fortement selon les cantons. Des fusions ont parfois lieu par vagues dans les cantons qui avaient adopté des mesures constitutionnelles en la matière; en cela, le canton de Thurgovie est un cas particulier. Nous ne pouvons pas aborder ici la question des évolutions et des différences institutionnelles dans le traitement des fusions de communes; nous nous efforcerons par contre d'analyser les cas qui se sont déroulés jusqu'ici en fonction de leurs caractéristiques principales. La fréquence des fusions dépend, comme celle des séparations, de tendances économiques et sociales, ainsi que des contextes géographiques et institutionnels dans lesquels elles doivent se dérouler. En substance, les fusions peuvent être regroupées en quatre types :

Type 1: Dissolutions de petites communes dépeuplées dans des régions rurales

Au cours des 150 dernières années, on dénombre, par décennie, en moyenne 25 communes qui ont disparu par fusions. Cette moyenne correspond ainsi à la situation jusqu'au recensement de 1870; la plupart des fusions ont alors touché des communes rurales naines. Durant cette époque, on a par ailleurs modifié le statut de plusieurs reliquats de l'Ancien Régime. On peut, par exemple, évoquer les cas de l'absorption de la commune «Hof Chur» – la cour épiscopale – par la ville de Coire en 1852, ou de la fusion opérée en 1853 entre les communes «Laufen Stadt» et «Laufen Vorstadt» qui deviennent Laufen (BE) et en français Laufon, ou encore de l'attribution en 1867 de la commune Valle Morobbia in Piano à Giubiasco. Des circonstances similaires ont conduit aux absorptions des minuscules villes historiques que sont Richensee, par Hitzkirch (1897), et Altenburg, par Brugg (1901). Les communes d'Oberleibstadt et d'Unterleibstadt qui faisaient partie de deux districts distincts (celui de Laufenburg, ancien territoire habso-bourgeois, pour l'une, Zurzach pour l'autre), ont été réunies en 1866 pour devenir la commune de Leibstadt. Enfin, l'attribution, en 1870, d'Areuse qui comptait treize bâtiments mais ne disposait d'aucun territoire communal, à Boudry, constitue un cas particulier²⁴⁾.

Type 2: Absorptions dans le contexte des agglomérations urbaines en pleine extension

Entre 1900 et 1960, le nombre des fusions ne cesse de décroître dans les régions rurales. Elles furent largement dépassées en nombre et en signification politique par les absorptions dans les agglomérations urbaines. Au cours de la période allant de 1893 à 1931/34 – soit les années où ont lieu d'importantes fusions à Zurich et à Genève et que l'on peut considérer comme dates charnières –, près de cinquante communes de banlieues ont été absorbées par des villes de taille importante ou moyenne. En règle générale, ce furent les villes-centres, économiquement prospères mais souffrant de manque de place, qui intégraient les localités de banlieue à faibles ressources financières et endettées. L'ancienne commune d'Aussersihl, en faillite au moment de son absorption par la ville de Zurich en 1893, est le cas extrême d'une longue série. Entre 1893 et 1934, des fusions ont été réalisées dans les villes suivantes :

²⁴⁾ Haldimann Jean-A. et al., *Les communes neuchâteloises et leurs armoiries*, Chapelle-sur-Moudon: Ed. Ketty & Alexandre, 1983.



1893	Zurich	11 communes
1898	Langenthal	1 commune
1990	La Chaux-de-Fonds	1 commune
1990/17/19	Bienne	4 communes
1907	Bellinzone	3 communes
1908	Bâle	1 commune
1913/19	Thoune	2 communes
1918	St-Gall	2 communes
1919	Frauenfeld	5 communes
1919	Berne	1 commune
1922	Winterthour	5 communes
1927	Kreuzlingen	2 communes
1930	Neuchâtel	1 commune
1931	Genève	3 communes
1934	Zurich	8 communes

Les accroissements démographiques et spatiaux les plus significatifs ont été ceux des villes de Zurich, Winterthour, St-Gall et Genève. Les fusions à Bienne, Thoune, Bellinzone et Frauenfeld ont cependant également eu une certaine ampleur.

De nombreux autres projets de fusion qui concernaient des régions urbaines ont par contre échoué. Ainsi, ni Lausanne, Fribourg ou Lucerne n'ont procédé à des absorptions de communes. A Lucerne, un projet n'a pas été concrétisé dans les années trente²⁵⁾; échec également à l'ouest de Lausanne une dizaine d'années plus tard. Ailleurs, des plans similaires n'ont pas pu être réalisés à cause d'obstacles institutionnels; tel a été le cas du projet de fusion antérieur à 1914 qui touchait aux communes du canton de Bâle-Campagne situées dans le giron de la ville de Bâle ou, pour la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale, de celui de l'attribution de Nidau à Bienne, le canton de Berne ayant couplé ce transfert à la question jurassienne.

Depuis les années trente, les absorptions de communes de banlieue par les villes-centres sont devenues rares, car la plupart d'entre elles ont pu assainir leur assise économique et financière. La création de groupements ou de syndicats de communes au sein des régions urbaines, ainsi que les mesures de péréquation financière intercommunale, ont contribué elles aussi à l'amélioration de la situation des banlieues. L'attitude anti-urbaine croissante des années trente ne fit qu'accentuer les craintes de voir les centres urbains poursuivre leur développement²⁶⁾.

Après 1945, les absorptions de communes de banlieues n'ont plus touché que quelques villes moyennes ou petites.

²⁵⁾ Küttel Marcel, Die Eingemeindungsfrage in Luzern und anderen Schweizer Städten, Lucerne: Keller, 1988, a rédigé un bref inventaire des fusions dans les villes-centres suisses.

²⁶⁾ Walter François, «Fédéralisme et propriété privée 1930-1950», in: DISP, 82, 1985, pp. 21-27.

1947/64	Schaffhouse	2 communes
1956/64	Martigny	2 communes
1962	Baden	1 commune
1962	(Montreux)	(1 commune)
1970	Brugg	1 commune
1968	Sion	1 commune
1972	Lugano	2 communes
1972	Brigue	2 communes
1972	Sierre	1 commune
1972	Viège	1 commune
1976	Chiasso	1 commune
1998	Arbon	1 commune (locale)
1998	Frauenfeld	1 commune (locale)

Durant la seconde moitié des années 1960, on assiste cependant à la reprise d'une forme de fusion qui était devenue rare : l'abandon de l'indépendance communale par des petites communes rurales. L'exode rural des années cinquante et soixante avait affaibli de nombreuses communes agricoles, tant démographiquement qu'économiquement. Cette circonstance a passablement dû frapper les esprits dans des cantons qui étaient traditionnellement dotés d'un fin maillage communal, comme BE, FR, SO, GR, TG, TI, VD et VS. Dans les années soixante, il existait dans les milieux politiques et scientifiques un très large consensus quant à la nécessité d'organiser de façon plus efficace les structures locales. Mais dans la réalité, le nombre des communes a surtout été réduit dans les cantons de Fribourg, des Grisons, de Thurgovie et du Tessin au cours des années 60 et 70, sans toutefois que des projets plus radicaux se soient concrétisés. Seules 11 fusions eurent encore lieu entre 1980 et 1990. Dans les années 90, le sujet redévint d'actualité. La plus forte initiative émanait à nouveau du canton de Fribourg, où une première proposition²⁷⁾ n'était pas parvenue à franchir l'obstacle de la votation populaire du 26.5.1974, mais où une loi moins audacieuse de 1980 facilita néanmoins les fusions par l'entremise de subventions accordées aux communes intéressées. Depuis lors, le canton a intensifié sa politique en matière de fusions communales, de sorte que 17 communes supplémentaires ont abandonné leur autonomie, et ce processus semble clairement devoir s'accentuer dans les années à venir. En revanche, les fusions de quatre petites communes dans le canton de Soleure, de trois en Valais, de deux au Tessin et d'une seule respectivement dans les cantons des Grisons et de Vaud ne sont pas encore annonciatrices d'un tournant dans la politique territoriale restrictive des cantons. Le thème a cependant gagné du terrain au plan politique : après la votation cantonale de 1999, le Tessin va sans doute procéder à une réduction drastique du nombre de ses communes; le gouvernement lucernois poursuit un but similaire.

Type 3: Adaptations des «anomalies» de la structure communale héritée du passé

Parmi les regroupements de communes appartenant au troisième type et qui se sont déroulés récemment, il faut mentionner la fusion de Tramelan-Dessous et Tramelan-Dessus en 1952, le regroupement, en 1965, des communes jumelles d'Ebnat et de Kappel (Toggenbourg), ou celle de

²⁷⁾ Gaudard Gaston et al., Rapport sur le regroupement des communes du canton de Fribourg, Fribourg, 1971 (ronéotypé).



Biel (BL) et Benken (BL) en 1972. On peut sans doute aussi attribuer à cette catégorie la réunion en 1962 de deux des trois communes formant la ville de Montreux (Veytaux ayant pour sa part refusé). Dans tous ces cas, les anciennes limites communales traversaient des territoires bâties contigus.

Type 4: Dissolution de la structure communale duale dans le canton de Thurgovie

Dans le canton de Thurgovie, la dissolution de la structure communale duale est devenue effective avec l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution cantonale en 1990. Dans un délai de dix ans, les communes municipales et locales qui existaient jusque-là devaient être dissoutes et remplacées par des communes politiques. Quatre principes devaient être respectés pour la formation des nouvelles communes :

- a) la création d'une unité culturelle, politique et économique;
- b) les exigences de l'aménagement du territoire;
- c) la capacité et la compétence administrative, et
- d) la prise en compte des besoins des communes voisines.

Entre 1993 et le 1er janvier 2000, le processus de réorganisation est parvenu à diminuer l'effectif des communes dans ce canton d'une centaine d'unités, à savoir de 179 à 80. Les options territoriales les plus diverses ont été réalisées : formation d'une commune politique à partir d'une ancienne commune locale, fusion de toutes les communes locales d'une commune municipale en une nouvelle commune politique, répartition des communes locales sur plusieurs communes politiques, dissolution d'une ancienne commune municipale, etc. Par ailleurs, ni les anciennes limites de districts ni celles des communes locales n'étaient définitives, vu que six communes locales au total ont changé de district et que les territoires de huit communes locales n'ont pas entièrement été intégrés à une seule nouvelle commune politique²⁸⁾.

De telles absorptions partielles ont été très rares en Suisse avant 1990: avant 1860, Büren (Nidwald) a été fractionnée entre les deux communes d'Oberdorf (Nidwald) et Wolfenschiessen, en 1870, Holzmannshaus a été divisée entre Sirnach et Oberhofen bei Münchwilen, en 1925, la commune de Biogno a été répartie entre Breganzona et Bioggio et, en 1940, Waldhäusern, dans le Freiamt argovien, a vu son territoire partagé entre Bünzen et Waltenschwil.

5.3.5 Transferts territoriaux et corrections de frontière

Au début de la période considérée, les transferts territoriaux étaient encore relativement fréquents et touchaient souvent à des espaces assez importants. Par ce biais, on cherchait en général à obtenir un découpage territorial plus simple et à adapter les limites institutionnelles aux exigences des nouveaux services publics (construction de routes, approvisionnement en eau, construction d'écoles ou d'églises, etc.). On a ainsi fait disparaître différentes enclaves et corrigé des tracés de frontière jugés arbitraires. Ces réajustements ont été particulièrement fréquents dans les régions de fermes isolées du Moyen-Pays (Emmental, Zimmerberg, Oberland zurichois et partie inférieure du Tösstal, Thurgovie et Toggenbourg), ainsi qu'au Tessin où plusieurs «communanza» (c'est ainsi que l'on appelle les territoires administrés par plusieurs communes) ont été répartis entre les communes concernées.

²⁸⁾ Merz Turkmani, op.cit.

Au cours du passé récent, les transferts importants sont devenus rares. Le cas le plus spectaculaire a été le réajustement des limites des communes de Bösingen, Wünnewil-Flamatt et Schmitten (FR) en 1976. La plupart des corrections de frontière qui ont lieu de nos jours ne concernent toutefois que des espaces restreints et correspondent en général à des adaptations dans le cadre de remaniements parcellaires ou de corrections de routes. De nombreuses adaptations entre communes (mais aussi entre cantons), étendues parfois, ont été engagées en relation avec la construction des routes nationales.

Une autre forme de correction de frontière, qui peut parfois concerter des personnes, est l'adaptation des limites communales au découpage parcellaire. Il arrive en effet fréquemment que des frontières communales ou cantonales passent au milieu de parcelles, traversant parfois même des bâtiments.

6. LES RÉFORMES TERRITORIALES DANS LES PAYS DE L'EUROPE DE L'OUEST²⁹⁾

6.1 Structure, subdivision et organisation de l'Etat

Le découpage territorial d'un pays correspond en règle générale à certaines données naturelles et géographiques, économiques ou socio-culturelles – souvent héritées du passé et qui ne sont plus forcément d'actualité. Les réformes territoriales – fusions de communes, redécoupage de provinces ou création de niveaux géographiques supplémentaires – peuvent être comprises comme des adaptations à un changement des conditions. Une réforme territoriale n'est qu'un moyen parmi beaucoup d'autres de modifier l'organisation politico-spatiale d'un pays; en principe, une réorganisation étatique en la matière passe plutôt par un transfert de compétences politiques entre les différentes unités spatiales ou par l'instauration ou la suppression de formes de coopération horizontale et verticale.

Comme nous l'avons montré, les modifications territoriales en Suisse ont été très rares depuis la fondation de l'Etat fédéral moderne, malgré les différences considérables de taille et de structure qui caractérisent les cantons et les communes. Le paradoxe de structures institutionnelles stables mais n'ayant qu'une faible concordance avec l'organisation fonctionnelle du territoire n'est cependant pas une spécificité proprement helvétique. On pourrait penser que des entités politiques compétentes devraient précisément être les premières intéressées à disposer d'un découpage du territoire spatialement «adéquat». En fait, les unités territoriales partielles des autres Etats fédéralistes apparaissent plus homogènes que celles de la Suisse, mais elles sont souvent plus récentes aussi. Leur origine remonte soit à la colonisation d'espaces continentaux (Canada, Etats-Unis, Australie) soit à des réorganisations territoriales ayant eu lieu suite à des césures historiques (Allemagne). Seuls les Bundesländer autrichiens présentent une continuité dans l'histoire, du moins dans le cadre des frontières de l'actuelle République. Comparée aussi aux autres Etats d'Europe occidentale, la Suisse présente un maillage politique fin et hétérogène; elle est en outre quasiment le seul pays ouest-européen qui n'a pas entrepris de réforme territoriale au cours des cinquante dernières années.

²⁹⁾ Ce chapitre est une version adaptée de l'article de Schuler Martin, «Gebietsreformen in europäischen Ländern». In: Neugebauer Gregory, Föderalismus in Bewegung – wohin steuert Helvetia?, Zurich, Verlag Franz Ebner, 2000, pp. 47-65.



Ce chapitre fournit un aperçu de l'évolution historique des réformes territoriales appliquées dans les pays de l'Europe de l'Ouest.

6.2 Le processus de territorialisation

L'Etat-Nation moderne, avec sa structure politico-administrative hiérarchique à plusieurs échelons allant du niveau de l'Etat central jusqu'à la commune, est un produit de la fin du 18e et surtout du 19e siècle. Sur le continent européen, la France ne fut pas seulement une pionnière, elle a également transplanté son modèle territorial de la Révolution dans de nombreux pays à l'époque des guerres napoléoniennes. Au cours de la douzaine d'années qu'a duré l'occupation française, les principes du découpage homogène du territoire, de l'équivalence des villes et des campagnes ainsi que du suffrage «universel» de tous les habitants se sont partout si bien consolidés qu'ils ont, soit pu se maintenir durablement, soit pu être rétablis encore au cours du même siècle, après la phase de la Restauration. L'administration locale scandinave a pris plus de temps à s'implanter (Suède 1862, Finlande 1865), celle instaurée en Grande-Bretagne différait du modèle continental (1888).

La subdivision en «départements» ou «cantons» selon des critères fonctionnels d'accessibilité et de centralité était une création nouvelle – souvent consciemment en rupture avec les découpages territoriaux existants des provinces ou des «pays». Certains territoires anciens (seigneuries séculières ou cléricales, territoires des villes) ont en partie subsisté³⁰⁾. Les communes politiques reprendent certains éléments de l'autonomie administrative locale d'autrefois, mais de nouvelles compétences, qui étaient jusque-là du ressort des paroisses (assistance aux pauvres), leur furent attribuées, de même que l'organisation et la gestion de tâches organisationnelles, techniques et infrastructurelles nouvelles (telles que les écoles, les réseaux routiers, etc.). Les villes – qui administraient fréquemment les campagnes autrefois – conservèrent un statut spécial dans certains pays, dans d'autres elles furent formellement mises au même rang que les communes. Hormis les provinces et les communes, d'innombrables organismes parallèles, créés notamment à des fins militaires, politico-financières ou techniques, s'étendaient sur des territoires qui divergeaient souvent des aires institutionnelles.

6.3 Le répertoire des changements intervenus dans les aires territoriales

L'analyse comparative donne des indications sur l'évolution du nombre d'unités territoriales au niveau régional et local³¹⁾ pour les 15 pays de l'UE et les 4 pays de l'AELE et pour la période couverte par les recensements de la population modernes, c'est-à-dire depuis 1840 environ. Nous nous limitons cependant à deux niveaux politiques par pays, bien que les régionalisations effectuées en Italie (1970), en France (1972/82), en Espagne (1979-1983) et en Grèce (1986) comprennent un troisième niveau. Le statut spécial dont peuvent bénéficier certaines entités à tous les niveaux (régions autonomes, provinces urbaines, communes urbaines) n'est en outre pas pris en considération.

³⁰⁾ Les cantons de la République helvétique (1798-1802/3) ne reprirent que six des 13 «Orte» de l'Ancien Régime de manière plus ou moins inchangée (ZH, LU, FR, SO, Bâle, SH). Les «Etats» de Suisse centrale furent regroupés en un canton «Waldstätten» et les «Orte» de Suisse orientale en un canton «Säntis». Berne perdit le pays de Vaud, l'Argovie ainsi que l'Oberland. Les anciens «pays alliés» (GR, VS, NE) et «baillages communs» (Thurgovie, Bâle, Bellinzone et Lugano) furent constitués en nouveaux cantons (Staehelin Andreas, «Helvetik», in: Handbuch der Schweizer Geschichte, Berichthaus, Zurich, Volume 2, 1980).

³¹⁾ La littérature anglo-saxonne utilise la notion de «local level» pour désigner tous les niveaux infra-étatiques.

ration. Les sources sont principalement constituées des annuaires statistiques des pays concernés, parfois aussi de publications statistiques et historiques spécialisées (notamment pour la Belgique, l'Italie ou l'Autriche), ainsi que de quatre ouvrages standard³²⁾. Jusqu'en 1960, les dates de relevé se réfèrent à l'année du recensement de la population et, à partir de 1970, au 1er janvier du début de chaque décennie (1971 à 2001). Les modifications territoriales sont représentées dans des tableaux synoptiques ainsi que dans des graphiques pour ce qui concerne les communes.

6.4 Les modifications territoriales au niveau régional

Au niveau géographique intermédiaire (Länder, Provinces, Départements, Counties), on constate une grande stabilité dans l'histoire du nombre des unités. Les coupures sont plutôt rares, elles apparaissent simultanément dans différents pays et semblent souvent déclencher des mouvements contraires. Ces modifications permettent d'identifier les phénomènes suivants :

- Augmentations ou diminutions «artificielles» par suite de changements intervenus dans l'étendue territoriale d'un Etat: la Grèce, par exemple, a presque triplé sa superficie en plusieurs étapes depuis 1881; par voie de scrutin, le Danemark s'est vu attribuer en 1920 trois provinces du Slesvig. Un cas à part est celui du Flevoland, un polder gagné sur la mer et qui a été constitué en 12e province des Pays-Bas (1986). Des exemples de diminutions du nombre d'unités territoriales pour des raisons institutionnelles peuvent être illustrés par la séparation de l'Irlande ou la cession de trois départements français entre 1871 et 1914. Après les deux guerres mondiales, l'Allemagne a perdu d'importantes parties de son territoire national.
- Modifications dans des régions urbaines: des fusions d'une province urbaine et d'une province adjacente se sont produites à Stockholm, à Göteborg et à Bergen, tandis que l'agglomération de Paris et l'aire de Dublin ont connu des partitions d'unités existantes.
- Dans certains pays, les mouvements régionalistes ont obtenu la reconnaissance d'un statut spécial pour des provinces existantes; en Italie, en Espagne et en Belgique, ces mouvements ont entraîné directement ou indirectement une régionalisation de l'ensemble du territoire national. La création de certaines nouvelles entités dans le cadre de structures territoriales existantes est, par contre, restée une exception rare. On peut citer ici le cas du canton du Jura (1978) et celui de la province de Lappi dans le nord de la Finlande (1938). La division de la Corse en deux départements et les modifications territoriales en Espagne et au Portugal concernaient des partitions administratives sur des îles.

Seuls cinq des pays considérés ont entrepris des réformes territoriales au niveau des provinces qui vont au-delà de cas isolés et qui découlent manifestement d'une volonté clairement définie. En font partie les partitions de certaines provinces islandaises (autour de 1900) et finlandaises (1938, 1960), de même que les réformes réalisées dans les années 1990 en Suède et en Finlande. Par intervalles irréguliers (années 20, 60, 90), l'Italie a créé au total 37 nouvelles provinces. Le projet de réforme le plus abouti dans un pays ouest-européen est assurément celui du redécoupage du

³²⁾ Bennet Robert, *Territory and Administration in Europe*, Londres et New York, 1989.
 Mény Yves, *La réforme des collectivités locales en Europe*, Paris: La Documentation française, 1984.
 Norton Alan, *International Handbook of Local and Regional Government*, Edward Elgar, Cheltenham: Lyme, 1994.
 Tami Aldo, *Les frontières européennes de 1900 à 1975. Histoire territoriale de l'Europe*, Genève: Edition Médecine et Hygiène, 1975.

Danemark effectué simultanément au niveau régional et local en 1970 – abouti dans sa radicalité mais apparemment aussi dans l'appréciation de la population.

L'Allemagne, enfin, mérite une mention spéciale. L'Empire allemand, fondé en 1871, réunissait des régions très différentes sans toutefois modifier leur territoire. Les 40 «Staaten» et «Landesteile» comprenaient des royaumes, des duchés et des principautés ainsi que des Villes libres; la Prusse représentait à elle seule la moitié du territoire du Reich. Après la Première Guerre mondiale, la plupart des territoires restèrent intacts, si l'on excepte la formation de la Thuringe à partir de sept principautés. La première réorganisation territoriale réelle se produisit en 1947/50 avec la création des Bundesländer par les forces d'occupation, et les structures anciennes furent alors fortement modifiées (à l'exception de la Bavière, de Hambourg et de Brême)³³⁾. Vers 1970, ainsi qu'au moment de la réunification allemande de 1990, des voix s'élèverent pour demander la réduction du nombre des Länder, mais sans succès. Les cinq nouveaux Bundesländer se référèrent en revanche aux territoires historiques et abandonnèrent la structuration en districts du temps de la RDA. En 1996, le projet de fusion des Länder de Berlin et du Brandebourg échoua devant la vox populi.

6.5 Les modifications territoriales au niveau local

Dans la plupart des pays centralisés, le découpage territorial du niveau régional au 19e siècle a été plus ou moins axé sur des critères fonctionnels, ce qui contribua sans doute à sa relative intangibilité.

L'histoire du développement territorial au niveau local est, en revanche, fortement liée aux délimitations choisies à l'origine (autour de 1800 à 1850). En Suisse, les cantons se sont basés sur des modèles très divers: sur le tracé des communes paroissiales plutôt de grande superficie (Suisse centrale, Suisse orientale), sur des limites territoriales correspondant aux domaines des tâches villa-geoises (p. ex. dans les cantons de Vaud, Fribourg ou Argovie). Dans d'autres pays, les modèles étaient également très hétérogènes: c'est ainsi que, autour de 1860, la ville de Rome s'étendait sur 1 500 km² (elle céda par la suite régulièrement des parties de son territoire), tandis que la ville de Gênes ne dépassait guère le périmètre de l'ancienne cité. La volonté de supprimer des «anomalies» historiques de la structure territoriale était donc un moteur essentiel des réformes entreprises au niveau local.

En réponse à l'accroissement de la population et au développement des infrastructures, le nombre des communes augmenta légèrement au cours du 19e siècle, et cela presque partout. Ce processus s'acheva plus rapidement dans les pays industrialisés et urbanisés de l'Europe de l'Ouest que dans les pays périphériques du nord de l'Europe (Norvège, Islande), où les partitions de communes restèrent fréquentes jusqu'en 1950 environ. Au Portugal, le nombre des «concelhos» (conseils locaux) et des «freguesias» (communes paroissiales) s'accroît encore de nos jours.

Un autre élément important de la restructuration du niveau local fut le processus de fusion à l'intérieur des régions urbaines en rapide expansion. Même si ce phénomène n'a exercé qu'une faible influence sur l'évolution quantitative du nombre des communes dans les différents pays (au maximum 2%), son importance politique fut considérable (et marque encore aujourd'hui les esprits en

³³⁾ Le Bade-Wurtemberg est le seul Land allemand né d'une votation populaire. Parmi les quatre unités territoriales partielles, le Bade-Méridional avait toutefois rejeté la fusion. (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Neugliederung der Bundesrepublik Deutschland, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10.1998).

matière de réforme territoriale). Le mouvement toucha tout d'abord les grandes villes (Munich 1854, Paris et Lyon vers 1860). En France, il fut rapidement interrompu, de sorte que les villes françaises comptent aujourd'hui parmi les moins étendues d'Europe. Dans les villes italiennes, hollandaises et nordiques, les premières fusions datent de 1870 environ, mais le phénomène ne se propagea réellement qu'autour de 1885. Le mouvement atteignit son apogée vers 1900 mais, dans la plupart des pays, il demeura encore actif jusqu'en 1930. La Suisse n'y échappa pas, puisque toutes les fusions importantes intervenues dans les espaces urbains remontent à la période 1893-1934.

Dans tous les pays, des fusions de communes dans les régions rurales se produisirent de façon ponctuelle, mais ici le phénomène prépondérant resta longtemps celui des divisions. Dans l'Italie fasciste, le recul du nombre des communes était un événement isolé. Il a concerné, entre 1926 et 1928, quelque 1 800 des 9 000 communes initiales, principalement situées dans le nord du pays, tant dans les agglomérations que dans les régions de montagne. En Allemagne, la réduction également très marquée de 18 000 unités était surtout imputable à la décision de dissoudre les districts seigneuriaux («Gutsbezirke») en Poméranie et en Prusse orientale. Dans les autres régions du pays, les fusions communales forcées n'ont concerné que des espaces urbains. La ville de Vienne connut une extension spectaculaire après l'annexion de l'Autriche. Avant et pendant la guerre, de nombreuses communes rurales furent dévastées par la construction de places d'armes puis dissoutes.

L'exode rural s'amplia après la Deuxième Guerre mondiale. Le développement technique et l'accroissement des tâches administratives mirent les communes rurales sous pression sur les plans économique et social, et on exigea d'elles en particulier une professionnalisation de l'administration communale. Le premier pays à entreprendre des réformes territoriales dès 1952 fut la Suède qui se focalisa tout d'abord sur les régions rurales. Les efforts similaires dans plusieurs autres pays restèrent sans résultat dans un premier temps. C'est vers le milieu des années 60 que le mouvement prit de l'ampleur. En quelques années, le Danemark, la Suède (dans une deuxième étape encore plus radicale), la Belgique ainsi que la plupart des Bundesländer allemands ont réduit le nombre de leurs communes des deux tiers³⁴⁾; cela vaut également pour les quatre Länder orientaux de l'Autriche. Après une phase de fusions communales facultatives, ces quatre pays appliquèrent une politique contraignante dans ce sens, suivis de quelques retardataires.

Aux Pays-Bas, en Norvège et en Finlande, les fusions de communes – bien que non coordonnées et non imposées d'en haut – furent tout de même assez fréquentes. Même en Espagne et en France, plus de 1 000 communes ont disparu à ce moment-là dans chacun de ces deux pays. Seule l'Italie connut un mouvement inverse: ici, on annula bon nombre de fusions effectuées en 1928. La tendance à augmenter le nombre des communes existait aussi au Portugal avec les «freguesias» et en Grèce avec les «demos».

Les réformes communales des années 70 ont entraîné une extension des villes et une homogénéisation des communes rurales. Mais les communes actuelles ne correspondent pas pour autant à des espaces fonctionnels, et les différences intercommunales subsistent – les communes les plus aisées s'étant en l'occurrence souvent opposées avec succès à une telle absorption. L'attitude tout d'abord critique à l'égard des réformes territoriales qui suscitaient la crainte d'une perte d'identité locale – notamment en Allemagne – a depuis longtemps cédé la place au pragmatisme.

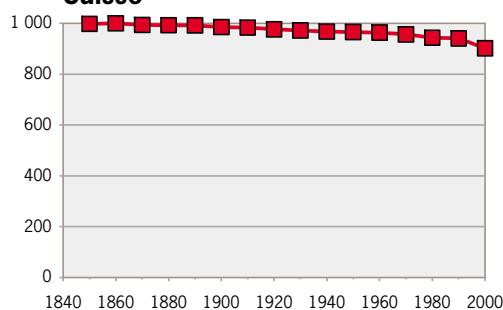
³⁴⁾ Pour illustrer les tendances à long terme en Allemagne, nous avons représenté l'évolution des communes en Bavière. Ce Land est le seul à n'avoir pas connu de modifications substantielles de son territoire, si l'on excepte la scission du Palatinat (environ 630 communes) en 1945.

6.6 Evolution du nombre des communes dans une sélection de pays

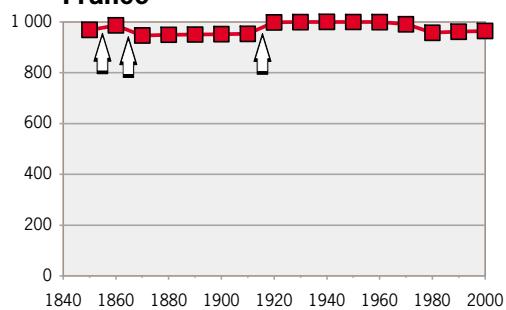
(Valeurs indexées, max = 1 000; la flèche indique un changement dans la superficie territoriale du pays)

6.6.1 Evolution faible

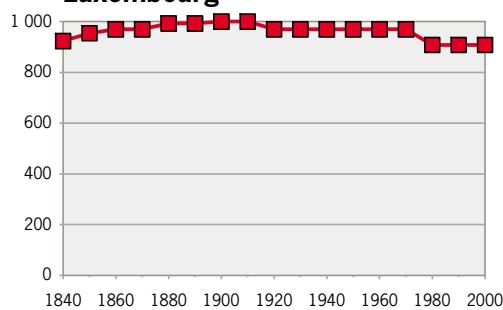
Suisse



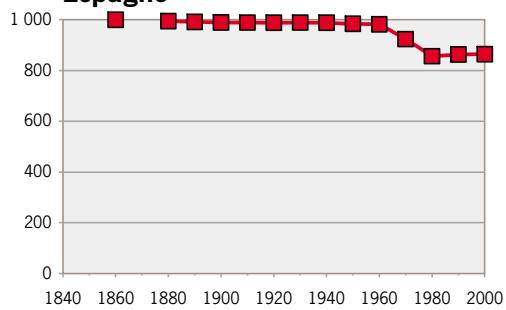
France



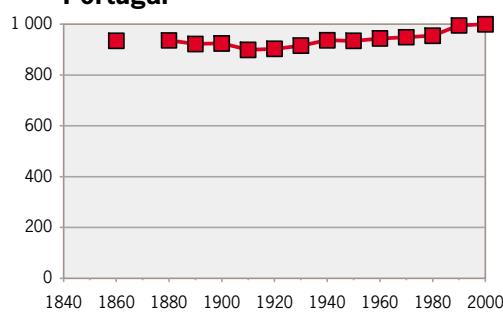
Luxembourg



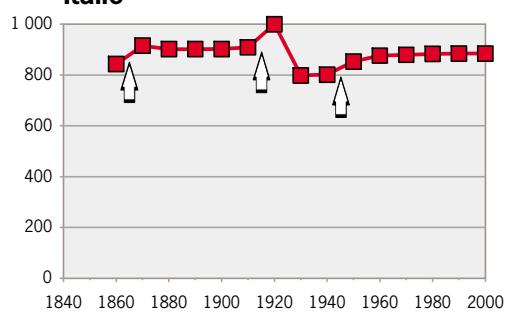
Espagne



Portugal

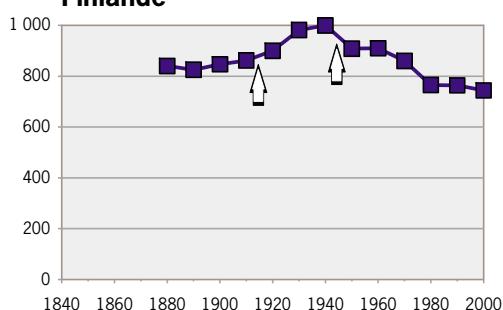


Italie

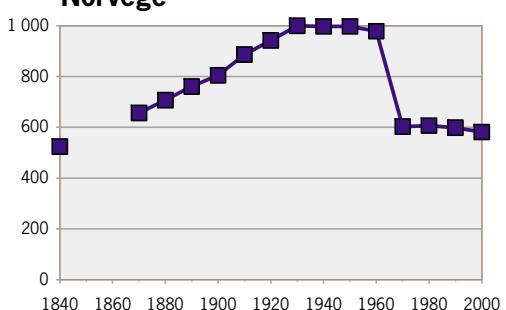


6.6.2 Evolution moyenne

Finlande

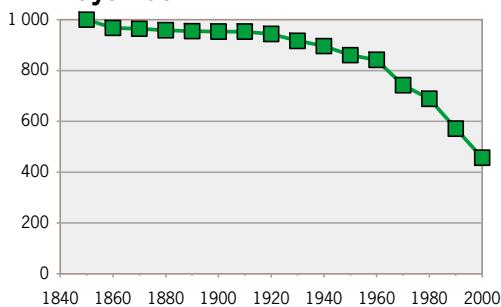


Norvège

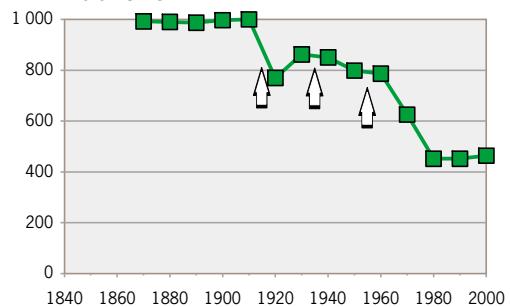


6.6.3 Evolution forte

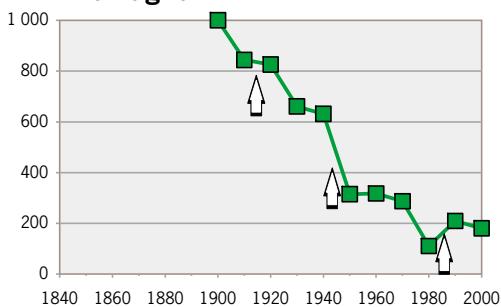
Pays-Bas



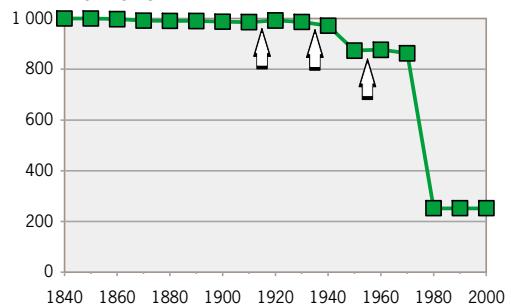
Autriche



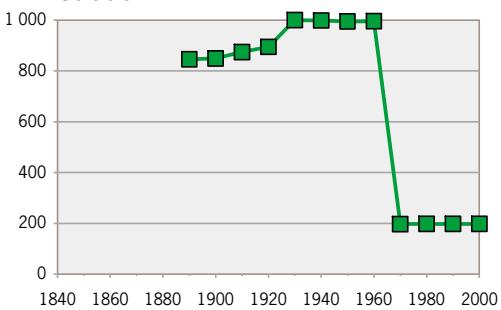
Allemagne



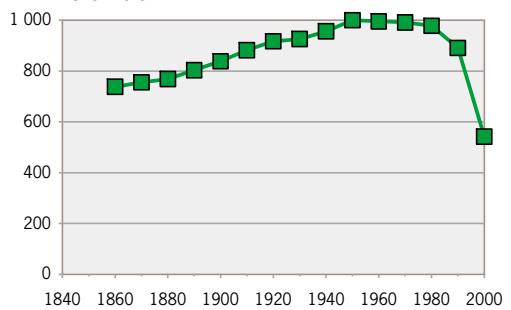
Bavière



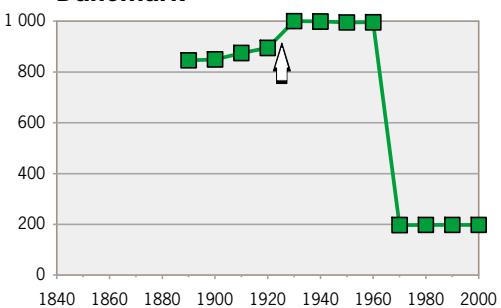
Suède



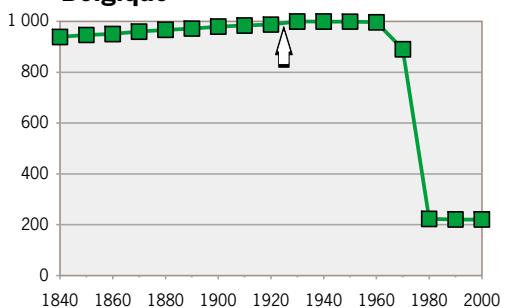
Islande



Danemark



Belgique



Depuis les années 70 du 20e siècle, on observe, dans un certain nombre de pays, un léger accroissement de l'effectif des communes, souvent en réaction à des fusions antérieures (Italie, Autriche). Mais l'Islande, les Pays-Bas, la Grèce et les nouveaux Länder allemands ont notablement réduit le nombre de leurs communes au cours de la décennie écoulée. Un processus analogue se déroule dans beaucoup de pays d'Europe centrale et orientale.

6.7 Evolution du nombre de provinces par pays, 1840-2000

	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900
Suisse	25	25	25	25	25	25	25
Belgique	** 9	9	9	9	9	9	9
Danemark						22	22
Allemagne				41	41	40	40
Grèce			10**	14	14	17	17
Espagne			49	49	49	49	49
France	96	86	89	89**	87	87	87
Irlande						32	32
Italie			59**	69	69	69	69
Luxembourg	3	3	3	3	3	3	3
Pays-Bas		11	11	11	11	11	11
Autriche			7	7	7	7	7
Portugal	21	21	21	21	21	21	21
Finlande					8	8	8
Suède	24	24	24	24	24	24	24
Grande-Bretagne	52	52	52	52	52	52	52
Ecosse		32					
Islande			18	18	20	21	22
Norvège				20	20	20	20

6.8 Evolution du nombre de communes par pays, 1840-2000

	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900
Suisse		3 205	3 211	3 191	3 188	3 185	3 164
Belgique	** 2 508	2 529	2 539	2 564	2 583	2 596	2 617
Danemark						1 179	1 184
Allemagne							76 959
Bavière	8 112	8 113	8 092	8 044	8 036	8 034	8 010
Grèce				280**	351		
Espagne			9 366	x	9 314	9 287	9 266
France	36 835**	37 510**	35 989	36 097	36 144	36 192	
Irlande							
Italie			7 720**	8 382	8 259	8 257	8 262
Luxembourg	** 120	124	126	126	129	129	130
Pays-Bas		1 176	1 138	1 134	1 127	1 123	1 121
Autriche				5 051	5 038	5 024	5 074
Portugal			3 965	x	3 971	3 912	3 921
Finlande					506	497	510
Suède		*	2 500				2 505
Grande-Bretagne							
Islande			169	173	176	184	192
Norvège	392			491	529	569	602

** Changement de l'étendue territoriale du pays durant la période observée

* Changement de la structure institutionnelle au niveau local durant la période observée

1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
25	25	25	25	25	25	25	26	26	26
9	9	9	9	9	9	9	9	9	11
22	23**	25	25	25	25*	14	14	14	15
40**	32	27	27**	12	11	11	11**	16	16
17**	34	36	39	50	51	51	51	51	51
49	50	50	50	50	50	50	50	50	50
87**	90	90**	87**	90	90	95	96	96	96
32	x**	26	26	27	27	27	27	29	34
69**	71	92	94**	92	92	95	95	95	103
3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
11	11	11	11	11	11	11	11	12	12
7**	7	9**	8**	9	9	9	9	9	9
21	21	22	22	22	22	22	20	20*	30
8**	9	9	10**	10	12	12	12	12*	20
24	24	24	24	24	24	24	24	24	21
62							46	54*	105
							12	12*	23
24	23	23	23	23	23	23	23	8	8
20	20	20	20	20	20	20	19	19	19

1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
3 157	3 136	3 121	3 107	3 101	3 095	3 072	3 029	3 021	2 896
2 629	2 638**	2 671	2 670	2 669	2 663	2 379	596	589	589
1 219	1 247**	1 394	1 392	1 387	1 388	275	276	276	276
64 962**	63 556	50 881	48 595**	24 272	24 496	22 155	8 501**	16 128	13 854
7 996**	8 050	8 002**	7 882	7 087**	7 113	7 004	2 052	2 051	2 051
445*	4 740	5 043	5 764	5 935		6 065	6 038	5 921	5 560
9 261	9 255	9 260	9 254	9 214	9 199	8 653	8 023	8 086	8 098
36 241**	37 963	38 004	38 026	38 015	38 001	37 685	36 403	36 563	36 664
			3 048					3 440	3 345
8 323**	9 154	7 310	7 339**	7 810	8 026	8 053	8 085	8 097	8 100
130	126	126	126	126	126	126	118	118	118
1 121	1 110	1 078	1 054	1 012	990	873	810	672	537
5 090**	3 917	4 389**	4 328**	4 065	4 003	3 183	2 300	2 300	2 359
3 814	3 831	3 884	3 975	3 964	4 004	4 025	4 050	4 221	4 241
519**	542	591	602**	547	548	518	461	460	448
2 514	2 514	2 532	2 523	2 501	1 081	848	279	286	289
3 296				2 028				484	443
202	210	212	219	229	228	227	224	204	124
663	705	748	746	746	732	451	454	448	435

7. L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DES COMMUNES 1850-2000

Les cinq cartes permettent de retracer, dans les grandes lignes, l'évolution démographique de la Suisse sur le niveau communal. La périodisation retenue – des périodes de 30 ans – correspond grossièrement aux grands cycles économiques et sociaux; les dates charnières concordent à peu près avec les césures de 1885 (essor économique après la crise des années 70 et 80)³⁵⁾, 1914, 1945 et 1973 (première crise pétrolière).

Les cartes communales sont basées sur les découpages actuels; pour les communes fusionnées ou démembrées, on a eu recours aux valeurs moyennes. Les gains démographiques, exprimés en taux de croissance annuels, sont indiqués en rouge, les pertes d'habitants en vert. Le choix des délimitations de classes est le même pour les cinq cartes; les unes apparaissent par conséquent moins contrastées que les autres. Les périodes 1880-1910 et 1941-1970 sautent aux yeux comme phases marquées par l'importance des différences de développement spatial; la période 1850-1880, l'entre-deux-guerres ainsi que les trente dernières années ont par contre été des périodes de développement démographique plutôt équilibré entre les régions.

Au moment d'examiner les cartes, il faut se remettre à l'esprit que la représentation porte sur des variations relatives et non pas absolues. De par la combinaison des couleurs et des surfaces, il peut arriver que des communes étendues mais peu denses prennent relativement plus de poids que des localités urbaines ou des communes de banlieue avec de petits territoires.

Certaines évolutions communales s'expliquent par des situations exceptionnelles. Divers grands chantiers ont ainsi été à l'origine d'explosions démographiques, suivies en général de diminutions presque aussi fortes. Des exemples bien connus sont le percement du tunnel du Gothard qui a visiblement influencé les résultats du recensement fédéral de 1880 dans le canton d'Uri et dans la Léventine; en 1910, la construction des chemins de fer a marqué tant les résultats du Haut-Valais et du Kandertal (percement du Lötschberg) que ceux de la Basse-Engadine. L'édification de barrages a provoqué – de façon perceptible sur nos cartes – des pointes démographiques en 1910 à Laufenburg et en 1970 à Trient.

7.1 Première carte: 1850-1880

Les trois décennies jusqu'en 1880 sont caractérisées par une croissance démographique continue, bien que modérée, de l'ensemble de la Suisse. Il s'agit de la première période de concentration démographique qui a été marquée de façon persistante, dans le Moyen-Pays surtout, par le rapide développement du chemin de fer³⁶⁾. L'accroissement de la population résulte de la croissance naturelle importante et de l'immigration qui dépassait de peu l'émigration permanente de Suisses vers d'autres pays ou continents.

La deuxième phase de l'industrialisation – après la «révolution anticipée» du 18e siècle³⁷⁾ – a eu des effets de concentration spatiale, mais n'en a pas moins eu une composante rurale pronon-

³⁵⁾ Widmer Thomas, Die Schweiz in der Wachstumskrise der 1880er Jahre, Zurich: Chronos, 1991.

³⁶⁾ Baertschi Hans-Peter, Industrialisierung, Eisenbahnschlachten und Städtebau: Die Entwicklung des Zürcher Industrie- und Arbeiterstadtteils Aussersihl, Bâle: Birkhäuser, 1983.

³⁷⁾ L'expression est de Bergier François, Histoire économique de la Suisse, Lausanne: Payot, 1984.

Braun Rudolf, Le déclin de l'Ancien Régime en Suisse, (trad. de l'allemand par M. Thévenaz), Lausanne: Editions d'En bas, 1988 (v.o. 1984).



cée : sur la première carte, on voit se détacher non seulement l'ensemble des villes, mais aussi de vastes régions de croissance industrielle dans le Jura (les régions de l'industrie horlogère dans les cantons de Vaud, Neuchâtel et Berne, celles de l'industrie métallurgique et mécanique dans le Jura bernois et au pied du Jura, et des industries horlogère et textile dans le canton de Bâle-Campagne) et en Suisse orientale (industrie textile dans les deux Appenzell, dans le Fürstenland – entre St-Gall et Wil –, le Rheintal, l'Oberthurgau et le canton de Glaris).

Un autre type de croissance, de nature économique et reposant sur un afflux de population, a touché quelques centres touristiques dont le développement débute vers 1870 déjà : les communes de Davos et de la Haute-Engadine se profilent quelque peu sur la carte. Le tourisme alpin (d'été) ne connaîtra, quant à lui, son envol qu'au cours de la période suivante.

Parmi les zones à croissance démographique particulièrement forte, on compte cependant aussi des régions dans lesquelles ni le tourisme ni l'industrie n'ont vraiment pris pied. Il faut mentionner le cas de parties importantes du Valais, de la Suisse centrale, et dans une moindre mesure également du Moyen-Pays fribourgeois et bernois. Là, un excédent élevé des naissances, qui n'était de loin pas compensé par l'émigration, fut à l'origine d'un accroissement de la population pour lequel le développement économique ne fournissait pas de base suffisante. Ces régions furent caractérisées par une tendance à la paupérisation ; pour la périphérie catholique, ces années vont de pair avec un isolement politique, social et économique³⁸⁾.

L'émigration est surtout le fait de vastes zones du Moyen-Pays. Les régions agricoles des cantons de Vaud et de Lucerne, ainsi que du nord du pays – de l'Ajoie jusqu'en Thurgovie en passant par la partie septentrionale de l'Argovie et Schaffhouse – furent particulièrement touchées. L'agriculture du pays avait à subir une forte pression sous l'effet de la concurrence imposée par les importations de céréales.

Les pertes démographiques de loin les plus spectaculaires furent cependant enregistrées dans les vallées tessinoises et grisonnes, qui perdirent jusqu'à la moitié de leur population du fait de l'émigration, vers l'Amérique principalement. Pour le Tessin surtout, qui connaissait alors de fortes fluctuations démographiques saisonnières, l'interprétation présente cependant des limites dans la mesure où les recensements de la population n'ont pas toujours été réalisés selon un schéma uniforme. Dans de nombreuses communes de montagne, les chiffres de 1850 et 1860 semblent ainsi surélevés par rapport aux éditions ultérieures.

7.2 Deuxième carte: 1880-1910

Les trente années qui précédèrent le déclenchement de la Première Guerre mondiale furent une période de développement économique vertigineux et d'une transformation économique et sociale fondamentale. La croissance démographique fut particulièrement intense de par l'effet conjugué d'un taux de natalité élevé, d'une mortalité en forte régression et d'une importante immigration en provenance des Etats voisins³⁹⁾. Cette croissance se répartit toutefois de façon très inégale entre les grandes régions et les communes du pays.

³⁸⁾ Altermatt Urs, Katholizismus und Moderne, Zurich: Benziger, 1989.

³⁹⁾ Gruner Erich et Wiedmer Hans-Rudolf, Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914; I: Demographische, wirtschaftliche und soziale Basis und Arbeitsbedingungen, Zurich: Chronos, 1987.

La période entre les recensements de 1888 et de 1910 fut, plus que d'autres, caractérisée par un fort processus d'urbanisation; les populations de plusieurs villes doublèrent. Ce fut le cas à Zurich (+ 150%), Lucerne, St-Gall, Lausanne et Bâle (+ 120% environ pour chacune d'elle) ainsi qu'à Berne et à Bienne (+ 100%). Les régions industrielles (le long de l'Aar entre Bienne et Aarau, aux alentours du lac de Zurich, dans l'Oberland zurichois, le Jura et la Suisse orientale) pouvaient faire montre de développements démographiques tout aussi spectaculaires.

La croissance évolua cependant de façon plus prononcée encore dans certaines communes touristiques, comme p. ex. Montreux, Leysin, Montana, Zermatt, dans les environs d'Interlaken, en différents endroits situés autour du lac des Quatre-Cantons, dans la région des lacs tessinois, en Haute-Engadine, ainsi qu'à Davos, Arosa. La croissance démographique de la Basse-Engadine par contre fut, à l'instar de celle du Kandertal et du Haut-Valais, provisoire parce que due dans une large mesure aux chantiers ferroviaires.

Par rapport à la période précédente, le nombre des communes ayant connu une diminution de la population demeura certes stable, mais les régions touchées contrastèrent d'autant plus nettement avec les zones à forte croissance. A peu de choses près, ce furent les mêmes régions qu'au cours des trente dernières années. Les pertes des zones typiquement agricoles s'accentuèrent encore: le Klettgau schaffhousois, par exemple, perdit à nouveau plus de 20% de ses habitants. Le déclin démographique des vallées tessinoises et grisonnes se poursuivit au même rythme que précédemment. Le recul des communes rurales et à industrie à domicile du Jura fut par contre nouveau.

7.3 Troisième carte: 1910-1941

L'année 1914 ne fut pas seulement une césure profonde de l'histoire universelle, mais elle marqua aussi un changement de cap sur le plan démographique: la natalité d'abord commença sa chute rapide et continue; deuxièrement, le modèle de la petite famille s'imposa brusquement; troisièmement, la longue phase de forte immigration cessa de façon abrupte⁴⁰⁾. Entre 1910 et 1941, la proportion des ressortissants étrangers se réduisit, passant de 16% à 5%. Ce fut une période de stagnation économique et de repli sur les valeurs nationales⁴¹⁾. La mobilité de la population fut nettement inférieure à celles des périodes antérieure et postérieure.

La croissance demeura faible tout au long des trois décennies; les disparités régionales enregistrées auparavant s'estompèrent. A grande échelle cependant, on assista à une concentration pour le moins périlleuse: la très longue crise de l'industrie horlogère dans le Jura, l'effondrement définitif de la broderie en Suisse orientale et la baisse de la demande dans le tourisme affectèrent la substance économique et démographique de différentes parties du pays. Le dépeuplement des vallées du sud des Alpes se poursuivit, alors que de vastes zones du Moyen-Pays fribourgeois et vaudois virent une nette diminution de leur population rurale.

⁴⁰⁾ Höpflinger Francois, Bevölkerungswandel in der Schweiz; zur Entwicklung von Heiraten, Geburten, Wanderungen und Sterblichkeit, Grüsch: Rüegger, 1986.

⁴¹⁾ Jost Hans-Ulrich, «Menace et repliement 1914-1945», in: Histoire de la Suisse et des Suisses, III, Lausanne: Payot, 1983, pp. 91-107.



Les régions urbaines de leur côté connurent une nette réduction de leur croissance. Les villes de St-Gall (-17%) et La Chaux-de-Fonds (-7%) perdirent même des habitants; à Genève, la croissance qui ne dépassait pas 7% demeura modeste. Sur la carte, on voit par contre apparaître pour la première fois un phénomène qui allait perpétuellement gagner en intensité par la suite: la formation d'agglomérations urbaines. Les communes avec le taux de croissance le plus élevé entre 1910 et 1941 se situaient dans la banlieue zurichoise – le Limmattal, la rive droite du lac et le Glattal –, dans la banlieue sud de Bâle située dans le canton de Bâle-Campagne, ainsi que dans les environs de Genève. En réalité, le processus d'agglomération avait débuté avant le tournant du siècle déjà; il est cependant masqué sur cette carte par les fusions.

A côté des villes et de leurs banlieues suburbaines, de nombreuses régions rurales purent cependant aussi afficher des gains démographiques notoires. Les taux de croissance sont particulièrement visibles en Suisse centrale qui profita alors comme l'Oberland bernois (jusqu'en 1950) d'investissements de l'Etat. Le Valais et maintenant aussi les Grisons firent partie des régions avec la plus forte croissance démographique; le Moyen-Pays est quant à lui divisé en trois parties: gains de population dans la zone centrale, pertes dans les parties occidentale et orientale.

7.4 Quatrième carte: 1941-1970

Trois décennies de croissance démographique continue et le «miracle économique suisse»⁴²⁾ ont modifié de fond en comble l'économie et le paysage du pays. Au cours de cette période, on voit se concrétiser un développement démographique unilatéral avec une croissance forte, voire excessive, dans toutes les régions urbaines et surtout suburbaines, dans les régions industrielles et touristiques, traditionnelles ou nouvelles.

L'exode massif, qui a caractérisé certaines «périphéries», a constitué le pôle opposé à cette progression spectaculaire des centres. Dans le Moyen-Pays, différentes régions rurales des cantons de Vaud et de Fribourg sont touchées à la même enseigne que des communes thurgoviennes, schaffhousoises ou lucernoises situées à l'écart des grands axes. Certaines parties du Jura (Ajoie, Franches-Montagnes, Jura neuchâtelois) et les régions préalpines de l'Emmental, de l'Entlebuch, du Toggenbourg et d'Appenzell ont connu des pertes démographiques massives. Cependant, la plupart des vallées alpines non touristiques furent les plus touchées; c'est le cas des contrées industrielles de Glaris, de nombreuses vallées des Grisons (Surselva, Hinterrhein, Albula, Basse-Engadine), des fonds de vallées tessinoises et, pour la première fois de façon aussi massive, des vallées latérales du Valais, et la Vallée de Conches en particulier.

Alors que les processus démographiques de l'entre-deux-guerres avaient fait apparaître un développement très différencié selon les diverses parties du pays (Jura et Suisse orientale versus Moyen-Pays central et Suisse centrale), les décennies de l'après-guerre furent caractérisées par une disparité centre-périphérie à grande échelle: régions de montagne versus Moyen-Pays. Dans ce contexte, la croissance dans le Moyen-Pays couvre presque intégralement l'espace qui va du Lac de Constance jusqu'à Neuchâtel et Fribourg; le bassin lémanique et les agglomérations tessinoises ressortent comme deux autres pôles dynamiques.

⁴²⁾ Gilg Peter et Hablützel Peter, «Une course accélérée vers l'avenir 1945-...», in: Histoire de la Suisse et des Suisses, III, Lausanne: Payot, 1983, pp. 179-298.

7.5 Cinquième carte: 1970-2000

La période la plus récente semble avoir connu un développement économique et démographique moins homogène que celui des époques précédentes : la phase de haute conjoncture de l'après-guerre cessa brusquement vers 1973/74 pour déboucher dans une récession triennale qui aboutit, pour la première fois depuis plus de soixante ans, à une régression démographique. Une croissance économique faible d'une dizaine d'années fut suivie, vers la fin des années quatre-vingts, par un nouveau boom économique qui prit toutefois brutalement fin en 1990. Le nombre des habitants en Suisse crû grâce à la natalité à nouveau plus élevée de la fin des années 80 et à une immigration renforcée; entre 1990 et 1997, le taux annuel de croissance régressa néanmoins constamment pour n'augmenter à nouveau qu'en 1998. L'accroissement annuel moyen de la population de ces trente années n'en demeura pas moins le plus faible des cinq périodes étudiées.

Malgré la croissance globale plutôt modeste, le nombre des communes présentant une perte de population fut le plus faible depuis 1850. Tout le Moyen-Pays suisse fait partie d'une zone de croissance – modérée jusqu'à nette –, coupée d'îlots ruraux isolés en décroissance. Les communes du Moyen-Pays qui ont enregistré une diminution importante du nombre des habitants sont des villes-centres d'agglomérations, ce que la représentation cartographique ne parvient à montrer qu'imparfaitement. En réalité, les pertes d'habitants des centres ont été compensées par les gains des communes de banlieues, mais la croissance des agglomérations dans leur ensemble demeura pour la première fois au-dessous de celle des régions rurales⁴³⁾.

Les taux de croissance les plus élevés sont localisés dans les couronnes extérieures des agglomérations, avec des maxima dans les communes des districts de Nyon (agglomération de Genève), Morges, Echallens et Oron (Lausanne), Affoltern, Bremgarten, Dielsdorf et Uster (Zurich). En dehors de ces zones centrales, on trouve des accroissements démographiques dépassant la moyenne dans la vallée du Rhône, la Suisse centrale (plus spécialement à Nidwald et dans le district de Sursee), dans la région de Fribourg et au Tessin.

La croissance démographique peut être comprise dans un premier temps comme la poursuite du processus d'expansion de l'urbain vers les espaces ruraux; de nombreuses agglomérations se chevauchent cependant déjà, comme Zurich et ses satellites Winterthour, Baden, Zug, Lachen-Pfäffikon, Rapperswil, Wil, Brugg et Aarau. C'est également le cas de Bâle et Liestal ou de Berne et Thoune. On voit par ailleurs que trois aires urbaines se dessinent ou s'esquisse à l'ouest et au sud du pays : les grandes agglomérations du bassin lémanique (Genève, Lausanne, Vevey-Montreux), les centres urbains du Valais, ainsi que les agglomérations du Tessin. La cinquième carte montre une zone de croissance avec une continuité territoriale s'étendant sur tout le Moyen-Pays.

La périphérie rurale se réduit à quelques régions à problèmes, isolées dans l'espace alpin central et oriental surtout. Dans la zone qui circonscrit le Gothard, on discerne une concentration pour le moins curieuse de communes avec des pertes de population parfois considérables :

⁴³⁾ Bassand Michel, Villes, régions et société, Lausanne: Presses polytechniques romandes, 1981.

Frey René L., Städtewachstum – Städtewandel, Bâle: Helbling & Lichtenhahn, 1990.

Rossi Angelo, La décentralisation urbaine en Suisse, Lausanne: Presses polytechniques romandes, 1983.

Schuler Martin et al., Atlas structurel de la Suisse, Zurich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1997.



la Vallée de Conches, l'Oberhasli bernois, Uri, la Surselva, le Val Blenio et la Léventine. Par ailleurs, on voit que l'Emmental et l'Entlebuch figurent, comme par le passé, parmi les régions à diminution de population; certaines parties du Jura (Vallée de Joux, Ste-Croix, l'arrière-pays neuchâtelois, le Jura bernois, les Franches-Montagnes et l'Ajoie) sont elles aussi touchées.

7.6 Bilan

La série de cartes fournit un condensé de cinq longues périodes qui ont eu des développements spatiaux extrêmement variés. L'industrialisation, la tertiarisation et l'urbanisation, qui sont autant de processus séculaires intimement liés entre eux, apparaissent nettement à travers leurs incidences spatiales. On sait cependant que par rapport à d'autres pays, le cas de la Suisse présente quelques nuances dans la mesure où l'industrialisation n'a pas seulement touché les villes, mais qu'elle a également transformé de nombreuses régions rurales; le secteur touristique a quant à lui permis l'apparition de centres de développement dans les régions de montagne. Si on se réfère à la seule évolution démographique en guise d'indicateur – ce que nous faisons dans cette publication –, il apparaît que les régions rurales sont plus fortement soumises aux effets des grands cycles économiques que les zones urbaines. Cela s'explique au moins partiellement par une orientation économique axée fréquemment sur une branche industrielle dominante ou sur le tourisme; s'y ajoute souvent un couplage avec l'évolution de l'agriculture qui connaît une diminution séculaire constante des places de travail.

Grâce aux conditions d'accessibilité continuellement améliorées, le nombre des régions enregistrant des pertes de population a fortement diminué. Dans le Moyen-Pays au moins, toutes les communes sont entrées dans la zone de pendularité des centres moyens ou grands. On voit ainsi se dessiner une évolution que l'on peut interpréter comme une extension des régions urbaines ou une métropolisation de tout le Moyen-Pays. L'équilibre démographique entre de larges parties du pays, qui a été atteint au cours des dernières décennies, ne semble toutefois pas être assuré pour l'avenir à moyen terme. La dépendance de différentes régions de secteurs économiques dominants demeure.

Les résultats détaillés du recensement de la population 2000 mettront en évidence les structures démographiques, économiques et sociales et illustreront la dynamique des processus. A bien des égards, la décennie écoulée a été une période de transition, caractérisée par une croissance démographique modérée, une grande homogénéité spatiale, un taux de natalité stable et une augmentation assez faible du vieillissement de la population. Nul doute que les années à venir entraîneront à nouveau des différenciations spatiales plus prononcées et qu'elles se démarqueront plus clairement de la tendance à long terme.



PREFAZIONE

I risultati definitivi del censimento della popolazione 2000 sono disponibili. La presente pubblicazione contiene i dati sulla popolazione dei Cantoni, dei Distretti e dei Comuni ricavati dai censimenti federali dal 1850 ad oggi ed offre una panoramica completa di 150 anni di sviluppo demografico.

Già in occasione di precedenti censimenti della popolazione erano stati pubblicati risultati comunali retrospettivi. Oltre ai dati sulla popolazione comunale, l'edizione del 1990 presentava una panoramica storica dei cambiamenti territoriali intervenuti tra i comuni, i distretti e i cantoni. È proprio sul rapporto del 1990 che si basa la presente pubblicazione. La parte testuale presenta un quadro generale dei parametri metodologici del censimento, in particolare per quanto riguarda il concetto di domicilio e i cambiamenti quantitativi intervenuti nella popolazione e nel territorio dei Cantoni, dei Distretti e dei Comuni.

Il sesto capitolo della pubblicazione propone un raffronto temporale dei cambiamenti territoriali verificatisi in Europa a livello regionale e locale. Tra il 1850 e il 1960 la Svizzera aveva mantenuto un atteggiamento assai restio alle riforme territoriali, analogamente alla tendenza dominante in Europa in quel periodo. Essa non ha tuttavia partecipato al processo di regionalizzazione avvenuto nei Paesi dell'Europa meridionale negli anni Sessanta e Settanta né alle riforme attuate nello stesso periodo a livello comunale dalla Germania, dall'Austria, dal Belgio, dall'Olanda e dai Paesi scandinavi. Fino ad oggi le riforme territoriali avvenute in Svizzera sono rimaste assai modeste.

Infine, le cinque carte e i relativi commenti (capitolo 7) illustrano la dimensione spaziale di cinque fasi trentennali di sviluppo demografico. Ne emerge l'omogeneità geografica della crescita demografica del recente passato e il processo d'urbanizzazione che ha interessato gran parte dell'Altipiano. I diffusi processi d'insediamento sono stati ulteriormente incentivati dalle mutate condizioni di accessibilità, dalla maggiore disponibilità alla mobilità da parte della popolazione, dalle nuove condizioni d'insediamento dell'economia come pure da provvedimenti politici in materia di ordinamento del territorio.

Il volume è stato ideato e realizzato da Martin Schuler del Politecnico federale di Losanna e da Dominik Ullmann dell'Ufficio federale di statistica (UST). Vi hanno collaborato Hans-Ulrich Zaugg e Harouna Wa Mbengi dell'UST per la registrazione dei mutamenti territoriali successivi al 1990, Sabine Kuster dell'UST per la realizzazione delle carte, Marie-Claude Brulhardt e Thomas Busset per la traduzione francese delle aggiunte e delle modifiche al testo originale e i servizi linguistici dell'UST per la traduzione italiana. Ringraziamo cordialmente i Comuni che ci hanno fornito le necessarie informazioni sui relativi cambiamenti territoriali e tutte le persone e istituzioni che, con il loro apporto, hanno contribuito al buon esito del censimento della popolazione.

Dr. Werner Haug

Capo della Divisione popolazione e impiego, Ufficio federale di statistica



IL CENSIMENTO DELLA POPOLAZIONE: UN OSSERVATORIO DELLA DEMOGRAFIA STORICA

1. Osservazioni preliminari

Il presente rapporto riporta il numero di abitanti dei Cantoni, dei Distretti e dei Comuni svizzeri negli ultimi 150 anni, e cioè dall'introduzione del moderno censimento della popolazione. Tuttavia, non offre solo una panoramica sull'evoluzione demografica a livello locale, ma contiene anche un inventario di tutte le modifiche territoriali intervenute a livello comunale, distrettuale e cantonale durante il periodo considerato, che hanno influenzato anche la popolazione.

La presente pubblicazione riprende gli elementi essenziali del quaderno pubblicato in seguito al censimento della popolazione del 1990 "Bevölkerungsentwicklung 1850-1990. Die Bevölkerung der Gemeinden" ¹⁾. Il testo analitico redatto all'epoca è stato adeguato e arricchito di un capitolo sulle modifiche territoriali intervenute a livello internazionale.

Il rapporto esamina il contesto metodologico mettendolo in relazione ai 16 censimenti federali della popolazione realizzati finora. L'attenzione è rivolta in primo luogo alla sequenza cronologica e ai giorni di riferimento dei censimenti della popolazione, in secondo luogo alla complessa questione della definizione di popolazione residente e in terzo luogo alle numerose modifiche a cui sono stati soggetti i territori comunali ²⁾.

Anticipando un po' le spiegazioni che seguono, possiamo subito segnalare che i dati presentati in questo volume sono in larga misura paragonabili. Grazie alla regolarità e al sincronismo del censimento della popolazione, alle poche modifiche delle definizioni di base e all'elevata stabilità della ripartizione istituzionale del Paese in Cantoni, Distretti e Comuni, la serie dei censimenti svizzeri della popolazione è infatti tra le più rappresentative nel raffronto internazionale.

Proprio per via di questa paragonabilità superiore alla media, vale la pena di documentare il più possibile esattamente alcune limitazioni. In proposito, rimandiamo anche alla pubblicazione "Zur Geschichte der eidgenössischen Volkszählung" (Berna: UST, 1993) di Thomas Busset ³⁾.

Accanto ai testi introduttivi e alle carte, il presente volume comprende due tabelle:

- La tabella 1.201-00 riporta il numero di abitanti dei 2 896 Comuni della Svizzera al 5 dicembre 2000 per i 16 censimenti della popolazione dal 1850 al 2000. Nelle note in calce sono segnalate tutte le modifiche note del numero dei Comuni e dell'estensione territoriale.

¹⁾ Ufficio federale di statistica, Eidgenössische Volkszählung 1990. Bevölkerungsentwicklung 1850-1990. Die Bevölkerung der Gemeinden, Berna, 1992.

²⁾ Un confronto metodologico dettagliato dei primi censimenti della popolazione è proposto nell'articolo di Schwarz Arnold, "Die eidgenössischen Volkszählungen seit 1850; eine vergleichende Übersicht", in: Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 61, 1925, pp. 379-397.

³⁾ Busset Thomas, Zur Geschichte der eidgenössischen Volkszählung, Berna: Ufficio federale di statistica, 1993.

- La tabella 1.202-00 offre una panoramica del numero di abitanti dei Comuni scomparsi tra il 1850 e il 2000 in seguito a fusioni o assorbimenti, unitamente ai dati sulla popolazione dei Comuni che li hanno incorporati.

2. PERIODICITÀ E DATA DELLE RILEVAZIONI

Il valore dei risultati di tutti i censimenti federali della popolazione dal 1850 in poi sta nella prospettiva storica che offrono. Per la ricerca scientifica, che analizza i processi sociali sulla base dei Comuni, per l'amministrazione, l'insegnamento e tutti gli interessati alla storia locale o regionali⁴⁾, si tratta di un prezioso strumento di lavoro.

La legge federale del 3 febbraio 1860 concernente “un nuovo censimento federale della popolazione e la sua ripetizione periodica” prevedeva un ritmo decennale per lo svolgimento della rilevazione totale. Questa legge è stata riveduta una prima volta il 23 luglio 1988 e un’altra volta il 26 giugno 1998. La legge e l’ordinanza d’applicazione attuali sono entrate in vigore il 1° marzo 1999.

Nella retrospettiva storica, la periodicità decennale ha subito solo due deroghe, e cioè:

1888: Il censimento del 1890 è stato anticipato di due anni per consentire una riorganizzazione dei circondari elettorali e un adeguamento della distribuzione dei seggi tra i Cantoni per le elezioni del Consiglio nazionale del 1890.

1941: Viste le difficoltà legate alla mobilitazione di guerra del 1940, il censimento è stato dapprima rinviato e infine realizzato un anno dopo.

Se nel 1850 il censimento durava ancora sei giorni – dal 18 al 23 marzo –, seguendo le raccomandazioni internazionali la legge del 1860 prevedeva che la rilevazione fosse svolta in un giorno determinato in dicembre, la prima volta il 10 dicembre 1860. Tra il 1870 e il 1970 quale giorno di riferimento del censimento fu scelto il 1° dicembre, nel 1980 il 2 dicembre, nel 1990 il 4 dicembre e nel 2000 il 5 dicembre. Il mese di dicembre corrisponde a un periodo relativamente risparmiato dagli influssi stagionali dovuti a cambiamenti di domicilio della popolazione indigena. Dal 1860, il periodo e la durata della rilevazione sono quindi rimasti praticamente invariati. Il mese di dicembre corrisponde a un periodo relativamente risparmiato dagli influssi stagionali dovuti a cambiamenti di domicilio della popolazione indigena. Gli stagionali stranieri attivi nell’edilizia, invece, in questo periodo lasciano il Paese. Negli scorsi censimenti, è stata registrata dal censimento della popolazione circa la metà del numero massimo di stagionali, raggiunto in agosto, mentre gli altri avevano già fatto ritorno al loro Paese d’origine.

⁴⁾ Baumann Max, “Orts- und Regionalgeschichte”, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 41, 1990, pp. 169-180.



3. DETERMINAZIONE DELLA «POPOLAZIONE RESIDENTE»: CHI È CENSITO DOVE?

3.1 Le disposizioni nei censimenti precedenti

I testi d'accompagnamento ai censimenti del XIX secolo mostrano un quadro di rapidi progressi concettuali e organizzativi. Molti degli ampliamenti e adeguamenti realizzati nella fase iniziale riguardavano la definizione di popolazione totale. La determinazione di una regola che dica chi va censito dove è probabilmente il maggior problema di ogni censimento della popolazione. A seconda dell'interpretazione, il numero di abitanti di un Comune può infatti variare sensibilmente; in particolare, quando si paragonano dati nel tempo è importante sapere se i cambiamenti rilevati indicano movimenti della popolazione effettivi o se sono dovuti semplicemente a modifiche della concezione della rilevazione.

Il censimento del 1850 non utilizzava un concetto di domicilio chiaro. La rilevazione forniva tre risultati divergenti, seppur in misura trascurabile, per il totale della Svizzera, ma nessuno corrisponde ai concetti utilizzati in seguito. Inoltre, probabilmente venivano censite troppe persone che soggiornavano “temporaneamente” all'estero.

Tra il 1860 e il 1930, per ogni censimento sono stati calcolati due totali differenti, e cioè uno per la popolazione “presente” o “effettiva” e uno per la popolazione “residente”. Questo duplice censimento offriva utili possibilità di controllo della qualità dei risultati, ma era condizionato dai requisiti di vari rami dell'Amministrazione, come attesta il seguente estratto da un commento sul censimento del 1888:

“È infatti sulla popolazione totale che si basa il numero dei rappresentanti in Consiglio nazionale [...], inoltre il numero di giurati federali, la fissazione degli eventuali contributi dei Cantoni all'Amministrazione federale, la ripartizione dei proventi netti della Regia federale degli alcool. Per quest'ultimo scopo è prescritta espressamente quale base la popolazione ‘effettiva’ [...], mentre per gli altri scopi citati si utilizza la popolazione residente [...]”⁵⁾

Nello stesso commento metodologico del 1888, questi due concetti sono descritti come segue:

“Conformemente alla loro concezione, la popolazione presente e la popolazione residente in ogni località si suddividono nelle tre classi seguenti:

1. persone presenti al momento del censimento e residenti abitualmente nella località;
2. persone temporaneamente assenti al momento del censimento, benché residenti abitualmente nella località;
3. persone presenti solo temporaneamente al momento del censimento.

⁵⁾ Die Ergebnisse der eidgenössischen Volkszählung vom 1. Dezember 1888, I, Berna: UST, 1892, pp. 45.

Assieme, le due prima classi formano la popolazione residente, mentre la prima e la terza sono le componenti della popolazione presente [...].”⁶⁾

Questo bilancio aritmetico non dice ovviamente né cosa s'intende esattamente per “domicilio” di una persona, né cosa significa “temporaneamente” presente o assente. Il problema si pone in particolare per determinati gruppi di persone. Nel censimento della popolazione del 1870 si rilevava quanto segue: “Il fatto che molte persone si stabiliscano in modo permanente o esercitino la loro professione al di fuori del vecchio domicilio, senza renderlo noto a questo Comune” ha portato alla norma secondo cui “gli artigiani in viaggio, gli allievi, gli studenti, gli alienati, i malati e i prigionieri che risiedono in pensioni, università, istituti o penitenziari non vanno considerati assenti temporaneamente (ma assenti definitivamente).”⁷⁾

Questa disposizione, prescritta quale linea guida per l'analisi già nel 1860 (ma utilizzata nella pratica solo parzialmente), corrisponde al principio del cosiddetto “domicilio economico ai sensi del censimento della popolazione”, adottato quale base in tutti i censimenti successivi. Nel frattempo, alcuni dei gruppi mobili citati sono scomparsi, ne sono emersi dei nuovi, per altri ancora oggi si utilizzano altre denominazioni rispetto al XIX secolo, ma nelle grandi linee la definizione del 1860/70 è paragonabile a quella attuale. In proposito, un commento sul censimento della popolazione del 1980 precisa quanto segue:

“Nel 1980, quindi, l'attribuzione delle persone ai Comuni non ha subito modifiche rispetto ai censimenti precedenti. In generale, il luogo di residenza coincide con il domicilio civile, salvo per determinati gruppi di persone. I membri della famiglia non coniugati, che lavorano fuori o frequentano una scuola e non rientrano a casa ogni giorno, sono così considerati domiciliati nel Comune da cui partono ogni giorno per andare a lavorare o a scuola. Gli ospiti di case per anziani e case di cura, ospizi per i poveri, orfanotrofi, case di educazione e conventi, come pure gli allievi interni di istituti d'istruzione o di educazione sono attribuiti alla popolazione del Comune in cui si trova la casa o l'istituto. Anche le persone sotto tutela e quelle senza domicilio fisso sono attribuite alla popolazione residente del luogo di soggiorno. Per tutte le altre persone con ‘doppio’ domicilio, in caso di assenza prolungata dall'indirizzo del domicilio si applica un termine di sei mesi, allo scadere del quale sono attribuite alla popolazione residente del nuovo luogo di residenza. Questo termine assume rilievo per l'attribuzione degli ospiti di ospedali e istituti di cura, penitenziari e riformatori, istituti dell'assistenza sociale, nonché di alberghi, locande e pensioni.”⁸⁾

La determinazione del domicilio “economico” ha subito una modifica nel 1941, quando il termine d'assenza di 90 giorni in vigore dal 1870 è stato prolungato agli attuali 180 giorni, il che ha consentito un adeguamento alle disposizioni delle statistiche dello stato civile⁹⁾. Nell'ambito di questo censimento della popolazione, per la prima volta si è rinunciato alla determinazione della popolazione “presente”, diventata superflua in seguito a una modifica della base giuridica concernente la ripartizione cantonale dei proventi netti della Regia federale degli alcool nel 1932. Fino al 1980 si è continuato a calcolare un'unica popolazione.

⁶⁾ Ibid., p. 43.

⁷⁾ “Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Volkszählung vom 1. Dezember 1870”, del 12.7.1871, in: Eidgenössische Volkszählung vom 1. Dezember 1870, I, Berna: UST, 1872.

⁸⁾ Eidgenössische Volkszählung, 1980; I: Wohnbevölkerung der Gemeinden 1900-1980, Berna: UST, 1981, p. 8.
⁹⁾ Su richiesta del Canton Ticino, per i lavoratori dell'edilizia sono stati fissati 270 giorni di assenza.



In occasione del censimento della popolazione del 1990, per le persone con doppio domicilio per la prima volta sono stati registrati nuovamente due domicili. A differenza dei censimenti fino al 1930, tuttavia, accanto alla popolazione definita in termini "economici" a interessare non era più la popolazione "presente" (persone che hanno trascorso la notte precedente il giorno di riferimento nel Comune), ma quella definita in termini di "diritto civile", che comprende anche le persone di fatto assenti dal loro Comune di residenza legale, quello in cui hanno depositato gli atti e pagano le imposte. Per gli stranieri con un domicilio sia in Svizzera che all'estero, il domicilio in Svizzera è considerato sia domicilio economico che domicilio civile. In seguito all'introduzione del doppio conteggio, nel 1990 si è rinunciato alla disposizione derogatoria del passato, ai sensi della quale per i coniugi assenti quale domicilio economico si considerava il Comune di residenza della famiglia.

3.2 Le disposizioni sul domicilio nel censimento della popolazione del 2000

Il censimento della popolazione del 2000 si distingue da quelli precedenti per vari aspetti. Contiene numerose novità nel campo dell'utilizzazione dei registri e crea le premesse per una riforma radicale del metodo di rilevazione dopo il 2000. Il Parlamento e il Consiglio federale hanno creato le basi giuridiche necessarie con l'adozione della revisione della legge sul censimento della popolazione e dell'ordinanza d'applicazione.

Le principali modifiche organizzative e metodologiche riguardano la sostituzione dei rilevatori con la spedizione postale e la prestampa dei questionari con informazioni contenute nei registri comunali degli abitanti. Sono poi stati introdotti adeguamenti a livello di spoglio dei dati, di procedure di sollecito e soprattutto di diffusione dei dati, allo scopo di abbreviare i tempi che intercorrono tra la rilevazione e la disponibilità dei risultati definitivi.

Il censimento della popolazione del 2000 ha tuttavia comportato anche alcune modifiche di contenuto, come l'ampliamento di varie domande (cambiamenti dello stato civile, numero di figli, naturalizzazione, volontariato, pendolarismo per recarsi al lavoro o a scuola). È stato adeguato anche il concetto di domicilio per le persone residenti in più luoghi al momento della rilevazione. Questa modifica scaturisce in parte dal nuovo metodo di rilevazione, ma è stata introdotta soprattutto in seguito a un cambiamento della definizione, che prevede che una persona attiva o che sta seguendo uno studio giustifica un domicilio economico se vi soggiorna durante almeno quattro giorni alla settimana. Questa procedura comporta cinque concetti di domicilio differenti, che ai fini dell'analisi possono però essere ridotti a due (domicilio economico e domicilio civile, come finora).

L'influsso del nuovo metodo di rilevazione è difficile da misurare. La spedizione postale e la prestampa dei questionari consentono un elevato grado di copertura della popolazione registrata, ma hanno la tendenza a non includere le persone molto mobili e non registrate. Ciononostante, il totale delle persone con doppio domicilio non è diminuito.

La modifica metodologica riguarda l'indicazione, sul questionario del censimento del 2000, di designare il domicilio in cui la persone vive prevalentemente (quattro o più giorni alla settimana). Con questa indicazione è possibile che persone con due domicili, e cioè un domicilio civile e uno economico (legato al luogo di lavoro o alla scuola), possano definirli diversamente a seconda

della durata dei soggiorni corrispondenti. Analogamente al censimento del 1990, ai fini dell'analisi la popolazione è registrata secondo le due varianti principali, anche se la clausola dei quattro giorni rafforza la nozione di domicilio civile (si pensi alle persone impiegate a tempo parziale o alle persone che rientrano al domicilio civile almeno una volta in settimana).

4. IL COMUNE QUALE UNITÀ DI BASE DEL CENSIMENTO DELLA POPOLAZIONE

4.1 La molteplicità dei Comuni della Svizzera

L'istituzione "Comune politico" o "Comune degli abitanti", intesa quale unità politica e amministrativa di base del federalismo svizzero, è disciplinata dalle costituzioni cantonali¹⁰⁾. Le quasi 2 900 unità comunali si differenziano da un Cantone all'altro (e in parte anche all'interno di uno stesso Cantone) non solo per le strutture organizzative, le competenze e i compiti politici, ma anche dal punto di vista della loro delimitazione rispetto ad altre unità istituzionali a livello locale. In primo luogo occorre citare i Comuni dei borghesi [patriziati], che esistono ancora oggi nella maggior parte dei Cantoni della Svizzera tedesca (salvo Zurigo, Svitto, Sciaffusa e Appenzello Esterno), e che assumono un peso economico talvolta importante, soprattutto in qualità di proprietari di fondi. In 22 Cantoni (salvo Vaud, Ginevra, Uri e Svitto) vi sono parrocchie riconosciute dallo Stato come Comuni parrocchiali. Altre suddivisioni comunali in organismi amministrativi più o meno autonomi sono i "Comuni locali" e i "Comuni civili" (ad esempio nel Cantone di Zurigo), i "Comuni scolastici" (ZH, NW, GL, SG, TG) o i "Comuni dei poveri" (Glarona), i "Bäuer-ten" (Oberland bernese) o le "frazioni", nella Svizzera occidentale le "frazioni" (Bagnes) o "sezioni" (Vallée de Joux), nella Svizzera italiana i "borghi" (ad esempio Poschiavo). Tutti svolgono determinati compiti pubblici e possono avere una limitata sovranità fiscale. Non dimentichiamo infine le suddivisioni in quartieri della maggior parte delle grandi città, che in parte coincidono con i confini degli ex sobborghi incorporati.

A partire dalla prima revisione totale della Costituzione federale del 1874, il Comune politico è incontestabilmente l'unità locale di riferimento per gli scopi amministrativi dei Cantoni e della Confederazione. Al più tardi dal censimento della popolazione del 1880, i dubbi sulla suddivisione comunale da utilizzare sono stati chiariti (o disciplinati mediante convenzione, come nel caso dei Cantoni Turgovia e Appenzello Interno, trattati ancora in modo speciale). Fino al 1870, invece, non era sempre chiaro quale livello dovesse corrispondere alla nozione federale di "Comune", né cosa fosse in realtà un Comune. L'evoluzione dell'effettivo dei Comuni nei primi due decenni dei censimenti della popolazione moderni talvolta rispecchia meno fusioni o separazioni di Comuni quanto piuttosto interpretazioni divergenti del concetto di "Comune" in un contesto giuridico vago.

¹⁰⁾ Meyer Hannes A., *Wandlungen im Bestande der Gemeinden*, Belp, 1979 (tesi Università di Zurigo). Caroni Pio, *Le origini del dualismo comunale svizzero; Genesi e sviluppo della legislazione sui comuni promulgata dalla Repubblica Elvetica*, Milano, 1964 (tesi Università di Berna). Dahinden Philippe, *Le partage des compétences entre l'Etat et la commune en droit suisse*, Losanna: Imprimerie vaudoise, 1979 (tesi Università di Losanna). Della Santa Marzio, *Dalla collaborazione alla fusione. Analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del comune*, Vico Morcote, 1996. Meylan Jean, Gottraux Martial und Dahinden Philippe, *Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie*, Losanna, 1972.



4.2 Particolarità cantonali nella definizione di Comune nel periodo 1850-1870

Nell'ambito dei censimenti della popolazione del 1850 e del 1860, ai Cantoni non era prescritto quale suddivisione comunale dovessero adottare come base, anche perché per le esigenze del Dipartimento federale militare era più interessante la località¹¹⁾ che non il Comune politico e proprio per questo si auspicavano dati il più possibile dettagliati dal punto di vista geografico. L'Ufficio di statistica si occupò personalmente della suddivisione secondo i Comuni politici, ma vi erano alcuni problemi da risolvere. Questa aggregazione si rivelò particolarmente complessa nei Cantoni Nidvaldo, Friburgo, Appenzello Interno, Grigioni e Turgovia. Anche in altri Cantoni si presentarono singoli casi non chiari, citati nelle note in calce alle tabelle relative ai Comuni.

In occasione dei primi censimenti della popolazione sono emersi i seguenti problemi a livello di definizione dei Comuni:

- Per il Cantone Nidvaldo, il censimento della popolazione del 1850 contemplava due differenti tipi di Comune, e cioè 12 “Ürthgemeinden” (che dal censimento del 1860 corrispondono agli attuali 11 Comuni politici) e 6 “Comuni parrocchiali” (parrocchie).
- Nel Cantone di Friburgo, i Comuni politici non sempre corrispondevano a organismi amministrativi autonomi (cfr. la legge del 19.5.1894). Due Comuni potevano avere un'amministrazione comune e tuttavia essere riconosciuti come Comuni a sé; così, in alcuni censimenti della popolazione del Diciannovesimo secolo non sono state registrate la località di Formangueires, censita varie volte assieme a Lossy, e la frazione di Neuhaus, incorporata a Giffers.
- La costituzione del Cantone Appenzello Interno del 1829 prevedeva una ripartizione in “Rhoden” composti da varie famiglie: in altre parole, l'appartenenza dei cittadini a un “Rhode” era definita a livello personale, e non territoriale¹²⁾. Nello Stato federale del 1848, questa situazione creava dei problemi, dal momento che i cittadini svizzeri domiciliati nel Cantone non avevano il diritto di voto in materia comunale. Inoltre, nei censimenti della popolazione fino al 1870, le persone trasferitesi all'interno del Cantone non erano censite nel “Rhode” di domicilio, ma in quello d'origine (“Bürgerrhode”). La costituzione del 1872 sostituì i 6 “Rhoden” e 3 “Halbrhoden” con gli attuali 6 “distretti”, che nel censimento della popolazione sono equiparati ai Comuni.
- Nel Cantone dei Grigioni, il numero dei Comuni ha fluttuato sensibilmente fino alla revisione costituzionale del 1872¹³⁾. Il Cantone aveva un certo numero di “Höfe” (aziende agricole) non attribuiti a nessun Comune, a cui era rifiutato il riconoscimento quali Comuni autonomi

¹¹⁾ Elenchi delle località con l'indicazione del totale di abitanti a livello del singolo insediamento edificato in modo unito (villaggio, casale, gruppo di edifici agricoli, ecc.) sono stati pubblicati in occasione dei censimenti del 1888, del 1900, del 1910 e del 1960.

¹²⁾ Koller Albert, Die Rhoden des inneren Landesteils von Appenzell, Appenzell: Genossenschafts-Druckerei, 1982 (3a edizione).

Bischofberger Ivo, Grenzstreitigkeiten zwischen Appenzell Ausser- und Innerrhoden, Innerrhoder Schriften, Appenzell, 1990.

Locher Kurt, Die Staats- und Gemeindeverwaltung im Kanton Appenzell Innerrhoden, Zurigo e San Gallo: Polygraphischer Verlag AG, 1964.

¹³⁾ Vincenz Fortunato, Die Eingemeindungsfrage im Kanton Graubünden, Zurigo: Juris Verlag, 1974.
Wirth Max (ed.), Allgemeine Beschreibung und Statistik der Schweiz, II, Zurigo, (attorno al 1873).

per non accrescere ulteriormente il numero già elevato di Comuni piccolissimi. Dopo il 1872 vari "Höfe" (le località del Schamserberg, nonché St. Martin e Says) sono stati riconosciuti come Comuni, ma la maggior parte – quasi una dozzina – è stata attribuita a Comuni esistenti. Nella nostra statistica, tutti gli "Höfe" censiti una volta singolarmente sono trattati come ex Comuni.

- Fino agli anni Novanta, il Cantone Turgovia presentava una struttura comunale duale: i cosiddetti "Comuni municipali" comprendevano due o più "Comuni locali", competenti per l'assistenza ai poveri (fino al 1966) e per i compiti infrastrutturali locali. I Comuni in cui le funzioni dei "Comuni municipali" e dei "Comuni locali" erano unite in un'amministrazione unica erano chiamati "Comuni unitari"¹⁴⁾. I censimenti della popolazione del 1850 e del 1860 non fornivano risultati per i "Comuni locali", ma l'Ufficio di statistica del Cantone Turgovia disponeva dei risultati corrispondenti. La riforma costituzionale del 1990 ha eliminato la struttura comunale duale (cfr. capitolo 5.3.4).

4.3 Unificazione dell'ortografia

Molti Comuni (e località) svizzeri portano lo stesso nome. Il nome "Corcelles", ad esempio, designa cinque Comuni differenti e "Buchs" quattro, mentre i Comuni con il nome di "Villars" sono più di una dozzina. Spesso, i nomi dei Comuni si distinguono solo per la forma scritta, ma non o solo in minima parte per la pronuncia (Reckingen/Rekingen; Carouge/Carrouge; Büren/Büron), altri invece sono scritti allo stesso modo, ma pronunciati diversamente (Cottens FR/Cottens VD)¹⁵⁾.

L'attività organizzativa statale nella seconda metà del XIX secolo ha cercato di fissare l'ortografia delle località e dei Comuni svizzeri, per evitare confusioni. Questa unificazione era sicuramente particolarmente interessante per la Posta, ma anche le amministrazioni cantonali premevano per una sistematica. Per l'Ufficio federale di statistica, dal 1888 a fare stato in materia di ortografia dei nomi dei Comuni era la "Carta Siegfried" dell'Ufficio di topografia.

Da allora, le località omonime sono corredate da apposizioni distintive, di norma geografiche: si fa riferimento a un Comune limitrofo (spesso il capoluogo distrettuale) o si aggiunge tra parentesi il nome del distretto o del Cantone. Infine, nel 1954 sono state elaborate delle linee guida per l'ortografia dei nomi dei Comuni, che prescrivono apposizioni distintive se:

- a) lo stesso nome è utilizzato per due o più Comuni politici;
- b) i nomi di Comuni differenti sono scritti diversamente, ma pronunciati allo stesso modo.

¹⁴⁾ Leutenegger A., Geschichte der thurgauischen Gemeindeeinteilung, Frauenfeld: Huber, 1930.
Rosenkranz Paul, Die Gemeinden im Kanton Thurgau vom Ancien Régime bis zur Ausscheidung der Gemeindegüter 1872, Frauenfeld: Huber, 1969.

Staatskanzlei des Kantons Thurgau, Kanton Thurgau, Ortschaftenverzeichnis, edizioni 1983 e 1996.

Merz Turkmani Gabrielle, Gemeindeorganisation Thurgovie: Réorganisation, IDHEAP, Travaux de cours et mémoires 7/1997, Chavannes-près-Renens, 1997.

Beschlussprotokolle des Thurgauer Grossen Rates in Sachen Gemeindereform, 1993-1999.

¹⁵⁾ La -s finale nel Cantone di Friburgo è pronunciata, nel Cantone Vaud no.



Fatti salvi i nomi dei Cantoni, le apposizioni ai nomi dei Comuni devono essere scritte per esteso¹⁶⁾.

Un problema a sé era rappresentato dalla scelta della lingua. Nei primi censimenti, si adottava un'interpretazione del bilinguismo in parte eccessiva. A molti Comuni del Giura, in particolare, sono così state aggiunte traduzioni in tedesco. La maggior confusione regnava tuttavia nella regione retoromancia, dove in passato di norma si utilizzava la denominazione tedesca.

Nella nostra documentazione, non entriamo nei dettagli delle differenti ortografie utilizzate prima del 1888, a meno che non sia stato introdotto un cambiamento radicale del nome. Le modifiche successive delle designazioni e dell'ortografia dei Comuni sono invece documentate integralmente. Nel 1943 è stata apportata una serie di importanti modifiche dell'ortografia dei Comuni: 45 nomi grigionesi sono infatti stati ufficialmente romanizzati. Nel 1953, numerose località nella Svizzera francese e tedesca hanno modificato le loro apposizioni geografiche.

Un ulteriore passo verso l'unificazione dell'ortografia è infine stato compiuto con l'impiego, per scopi informatici, dei numeri dei Comuni. L'attuale codice a quattro cifre del cosiddetto "Master File dei Comuni", che serve per vari scopi statistici, è stato introdotto in occasione del censimento della popolazione del 1960.

5. MODIFICHE DELLO STATO DEL TERRITORIO

5.1 Concetti e situazione giuridica concernenti le modifiche dello stato del territorio

Il capitolo 5 esamina le modifiche territoriali intervenute tra le unità politico-amministrative del Paese (Cantoni, Distretti, Comuni). Nel presente rapporto, questo inventario ha la funzione di mostrare se e in che misura le modifiche territoriali hanno influenzato l'evoluzione della popolazione. Le carte riprodotte nell'allegato tengono così conto di tutti gli influssi di tipo amministrativo sull'evoluzione demografica.

Qui di seguito, presentiamo la sistematica delle modifiche dello stato territoriale utilizzata in questo testo e nelle note in calce. Le denominazioni si riferiscono in primo luogo ai Comuni, ma possono anche essere applicate per analogia ai Distretti o ai Cantoni (ovviamente, nella letteratura e anche nelle costituzioni cantonali sono utilizzati termini in parte differenti).

¹⁶⁾ Ufficio federale di statistica, Elenco ufficiale dei Comuni della Svizzera, Berna: UST, 1986, p. 7 (Elenco ufficiale dei Comuni della Svizzera, N. 049).

1. Diminuzione del numero dei Comuni: le fusioni comunali

- Unificazione di Comuni, fusione: due (o più) Comuni esistenti si sciolgono per formare un nuovo Comune. Di norma viene coniato un nuovo nome, spesso composto dai nomi dei Comuni coinvolti.
- Assorbimento, incorporazione: un Comune ne riprende un altro, che cessa così di esistere.
- Assorbimento parziale: scioglimento di un Comune e attribuzione a due (o più) Comuni limitrofi.

2. Aumento del numero di Comuni: le separazioni comunali

- Divisione di Comuni: un Comune si scioglie e il suo territorio è suddiviso in due (o più) nuovi Comuni.
- Scissione di Comuni: una parte di un Comune esistente è separata ed elevata al rango di Comune autonomo. Il vecchio Comune continua a esistere.

3. Modifiche territoriali dei Comuni:

- Trasferimento territoriale: una parte di un Comune è separata e attribuita a un altro Comune.
- Scambio territoriale: due Comuni si scambiano parti del territorio.
- Rettifiche di confine: cessioni o scambi territoriali di scarsa importanza; generalmente non è coinvolto nessun edificio abitato.

Ai sensi dell'articolo 1 della Costituzione federale, la Confederazione Svizzera è costituita dal popolo svizzero e dai 26 Cantoni. L'articolo 53 della nuova Costituzione federale protegge l'esistenza e il territorio dei Cantoni. Dal 1999, solo le modifiche del numero dei Cantoni richiedono il consenso del popolo svizzero e dei Cantoni, oltre a quello della popolazione interessata. Le modifiche territoriali tra Cantoni, invece, richiedono solo l'approvazione dell'Assemblea federale sotto forma di decreto federale, oltre al consenso della popolazione e dei Cantoni interessati. Le rettifiche di confine tra Cantoni, infine, possono essere convenute direttamente tra di loro. Sono così stati ridotti gli ostacoli istituzionali alle modifiche territoriali. In futuro, per il trasferimento di un singolo Comune non dovrebbe più essere organizzata una votazione popolare, come è invece ancora successo nel 1996 per il passaggio di Vellerat dal Cantone di Berna al Cantone del Giura.

Per le modifiche territoriali all'interno dei Cantoni, la competenza spetta ai Cantoni stessi. Fino al 1999, la Costituzione federale non menzionava neanche i Comuni e le disposizioni che li riguardavano erano lasciate interamente ai Cantoni. Dal 1999, l'articolo 50 della Costituzione federale garantisce l'autonomia comunale nella misura prevista dal diritto cantonale e sancisce inoltre che, nell'ambito del suo agire, la Confederazione tiene conto delle possibili conseguenze per i Comuni e della particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna.

Gli iter decisionali politici per le varie modifiche territoriali variano sensibilmente da un Cantone all'altro. Per quanto riguarda le modifiche nel primo gruppo, le costituzioni di vari Cantoni garantiscono ampiamente l'esistenza dei Comuni. Quelle di Uri, Svitto, Obvaldo e dei due Semicantoni



di Appenzello elencano espressamente i Comuni, in quella del Cantone di Zugo è menzionato il loro numero (11). In questi Cantoni, una modifica può avvenire solo per votazione del popolo, mediante una revisione della Costituzione. Alcuni altri Cantoni prescrivono, per modificare il numero di Comuni, la via legislativa ordinaria con referendum obbligatorio (ZH, SZ, NW, SO, BL, SH) o facoltativo (LU, BS, SG, NE, GE)¹⁷⁾. In altri Cantoni è il Parlamento cantonale l'ultima istanza abilitata a sanzionare le fusioni o separazioni comunali (BE, FR, GR, AG, TG, TI, VD, VS, JU). Nel Cantone di Glarona è il governo a decidere in merito alle modifiche del numero di Comuni, ma è richiesta l'approvazione dei Comuni interessati. Nei Cantoni Grigioni¹⁸⁾, Ticino e Giura, in circostanze straordinarie unificazioni comunali possono essere decise senza l'approvazione dei Comuni interessati; nel Cantone di Turgovia se la maggioranza dei Comuni interessati aderisce alla domanda.

I trasferimenti e gli scambi territoriali importanti sono soggetti a linee guida analoghe a quelle per le fusioni e le separazioni nella maggior parte dei Cantoni. Le rettifiche di confine, invece, di norma sono di competenza del governo. La loro realizzazione è affidata agli uffici cantonali delle misurazioni catastali e delle bonifiche fondiarie.

5.2 La rilevazione statistica delle modifiche territoriali

Ai fini della statistica demografica, assumono rilievo tutte le modifiche territoriali che hanno delle ripercussioni sul numero di abitanti. Tutte le costituzioni e le dissoluzioni di Comuni sono documentate statisticamente dal 1850, nonostante le difficoltà di prima del 1874, quando non era chiaro ovunque cosa bisognasse intendere per Comune politico.

Per quanto riguarda i trasferimenti e gli scambi territoriali, le nostre indagini, condotte da dieci anni, hanno portato a una rilevazione sostanzialmente completa dal 1880. Tra il 1880 e il 1910, quando sono stati allestiti gli elenchi delle località, la documentazione inclusa nelle pubblicazioni dei censimenti della popolazione dovrebbe essere completa. Tra il 1920 e il 1941 non sono stati pubblicati nuovi volumi comunali; i volumi pubblicati nuovamente a partire dal 1950 non registrano tutte le modifiche territoriali. Per questo periodo, i raffronti delle carte indicate alle statistiche della superficie hanno permesso di identificare le principali correzioni territoriali. Inoltre, i confini delle carte Siegfried attorno al 1920/30 sono stati paragonati sistematicamente alle prime edizioni delle carte nazionali (a partire dal 1952). Per la pubblicazione del 1990, abbiamo cercato di registrare tutte le modifiche dello stato del territorio con un influsso sulla popolazione, intervenute dal 1970 in poi. A tal fine, abbiamo pregato gli uffici cantonali del catasto di passare in rassegna le decisioni dei governi cantonali concernenti rettifiche di confini e di verificare sui piani catastali corrispondenti se erano coinvolti degli edifici. Successivamente, abbiamo preso contatto con i Comuni interessati, che generalmente sono stati in grado di indicarci se e quante persone fossero state interessate da tali operazioni. Di norma, gli abitanti coinvolti erano pochi o nessuno; in alcuni casi, tuttavia, la modifica interessava alcune centinaia di persone.

¹⁷⁾ Vincenz, op. cit., pp. 94-96

¹⁸⁾ Cfr. Gemeindegesetz des Kantons Graubünden, art. 94.

Per gli scorsi dieci anni, il lavoro è stato facilitato dal fatto che dal 1989 la Direzione federale delle misurazioni catastali rileva i dati cantonali e li trasmette anche all'Ufficio federale di topografia. Hans-Ulrich Zaugg della Divisione economia spaziale dell'UST ha effettuato la sovrapposizione cartografica dei confini comunali in due momenti successivi nonché dei dati estratti dalla griglia ettometrica del 1990 e rilevato complessivamente circa 2000 modifiche, di cui 1800 riguardavano tuttavia aree non abitate. Per i casi restanti, complessivamente 120 casi hanno richiesto accertamenti presso i Comuni; di questi 6 riguardavano veri trasferimenti territoriali. Tutte le modifiche territoriali sono indicate nelle note in calce alle tabelle.

5.3 Analisi delle modifiche territoriali

5.3.1 Zumdorf, un esempio complesso

Ogni modifica territoriale rappresenta un tentativo di soluzione in una situazione di conflitto più o meno grave. Spesso, strutture istituzionali tramandate sono sempre più in contrasto con le condizioni economiche e sociali mutate. Ovviamente, un adeguamento territoriale è solo una tra più soluzioni possibili. Presumibilmente, molti progetti di modifiche territoriali non sono mai giunti a conclusione¹⁹⁾.

Quale esempio dei processi giuridicamente molto complessi, e talvolta molto dolorosi per la popolazione, che possono portare a una modifica territoriale registrata statisticamente, vorremmo illustrare il caso della località di Zumdorf, nel Cantone di Uri, che nel censimento della popolazione è stata considerata un “Comune”²⁰⁾.

Nel 1850, il Cantone di Uri è stato suddiviso nei due distretti di Uri e Urseren; Urseren, con i quattro villaggi di Andermatt, Hospental, Zumdorf e Realp, che avevano uno statuto identico ed erano abbastanza autonomi nelle questioni amministrative locali, costituiva un unico Comune politico. Nei censimenti della popolazione, questi villaggi sono stati considerati “Comuni”.

Nel 1850, Zumdorf aveva 29 abitanti. Dopo che nel 1851 una valanga ha distrutto due delle quattro case residenziali e fatto tre vittime, secondo il censimento della popolazione nel 1860 risiedevano in questa località solo 13 persone. Dal censimento del 1870, Zumdorf non figura più quale unità autonoma (gli 11 abitanti di allora sono inclusi nella popolazione di Hospental). Quando, attorno al 1880, il cappellano che aveva curato le questioni amministrative si trasferì altrove, Zumdorf fu attribuito amministrativamente a Realp, che tuttavia si rifiutò di adempiere a questa funzione. Nel 1881, Zumdorf passò de facto a Hospental. Con l'entrata in vigore della costituzione del Cantone di Uri del 1888, i distretti di Uri e Urseren furono soppressi e Zumdorf annesso al Comune di Hospental, che da allora figura tra i 20 Comuni citati nella costituzione, come Andermatt e Realp.

¹⁹⁾ Steiner Reto, Ladner Andreas, Arn Daniel, Friederich Ueli e Wichtermann Jürg, Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Forschungsprojekt NFP Schwerpunktprogramm “Zukunft Schweiz”, Berna, 2000.

²⁰⁾ La descrizione si basa sul parere scritto di Myran Meyer, archivista della Valle di Urseren, Andermatt, del 1° agosto 1991.

Quale anno di soppressione del “Comune” di Zumdorf si potrebbe adottare il 1880, il 1881 o il 1888. Statisticamente, però, la località è stata trattata per l’ultima volta quale unità autonoma nel 1860.

5.3.2 Evoluzione del numero di Comuni secondo i Cantoni nel periodo 1850-2000

Tabella A: Numero di Comuni, separazioni e fusioni in Svizzera 1850-2000

Periodo	Comuni all'inizio	Separazioni (numero)	Fusioni (numero)	Comuni alla fine
1850/1860	3 205 ²¹⁾	28	22	3 211
1860/1870	3 211	5	25	3 191
1870/1880	3 191	9	12	3 188
1880/1888	3 188	8	11	3 185
1888/1900	3 185	4	25	3 164
1900/1910	3 164	5	12	3 157
1910/1920	3 157	1	22	3 136
1920/1930	3 136	1	16	3 121
1930/1941	3 121	1	15	3 107
1941/1950	3 107	0	6	3 101
1950/1960	3 101	0	6	3 095
1960/1970	3 095	0	23	3 072
1970/1980	3 072	1	44	3 029
1980/1990	3 029	3	11	3 021
1990/2000	3 021	2	127	2 896

Per Comuni s'intendono tutte le unità locali rilevate separatamente in un censimento della popolazione, indipendentemente dal fatto, oggi non più ricostruibile in tutti i casi, che giuridicamente siano stati costituiti quali Comuni o meno. Così i “Rhoden” appenzellesi e gli “Höfe” grigionesi registrati tra il 1850 e il 1870 non sono mai stati veri e propri Comuni. Anche “Cressonières-suisses”, nella Vallée des Dappes, prima vodese e nel 1862/64 ceduta alla Francia, è menzionata quale Comune, benché non abbia mai avuto questo statuto. Per gli anni tra il 1850 e il 1860, gli effettivi dei Comuni locali turgoviesi non citati nei censimenti federali della popolazione sono stati inseriti sulla base dei documenti dell'ufficio turgoviese di statistica.

²¹⁾ Come nella pubblicazione del 1990, il numero di Comuni per il 1850 è fissato a 3 205. Questo numero riflette lo stato della prima versione manoscritta del CFP 1850, conservata nella biblioteca dell'UST. Nella successiva versione stampata, il numero di Comuni era di 3 201 (compresi i “Comuni locali” turgoviesi). La differenza è costituita da quattro differenze (Stämpflihäusern, Hagneck, Nuolen e Rieterbezirk).

Tabella B: Separazioni, fusioni e trasferimenti comunali secondo i Cantoni

Cantone	Effettivo 1850	Separazioni	Fusioni	Trasferimenti	Effettivo 2000
ZH	197	3	29		171
BE	521	12	37	- 96	400
LU	110	0	3		107
UR	20	1	1		20
SZ	30	1	1		30
OW	7	0	0		7
NW	12	0	1		11
GL	26	4	1		29
ZG	11	0	0		11
FR	285	4	47		242
SO	132	0	6		126
BS	4	0	1		3
BL	74	1	2	+13	86
SH	36	0	2		34
AR	20	0	0		20
AI	7	1	2		6
SG	92	1	3		90
GR	232	8	28		212
AG	246	5	19		232
TG	213	1	134		80
TI	259	8	22		245
VD	389	1	5	- 1	384
VS	170	7	17		160
NE	73	1	12		62
GE	39	9	3		45
JU	0	0	0	+ 83	83
CH	3 205	68	376	- 1	2 896

5.3.3 Frequenza e distribuzione geografica delle separazioni comunali

Le divisioni e scissioni di Comuni sono molto più rare delle fusioni. Dal 1850, nei Cantoni svizzeri sono stati creati complessivamente solo 68 nuovi Comuni. Di questi, almeno 11 non sono da considerare vere e proprie separazioni, ma corrispondono a interpretazioni statisticamente variabili del concetto di "Comune". Più di un terzo delle separazioni comunali risale al primo decennio 1850/60, quando sono state realizzate varie scissioni comunali soprattutto nei Cantoni Ticino e Ginevra. Questo decennio va inteso quale fase finale di un'evoluzione più lunga: infatti, in tutta la seconda metà del XIX secolo hanno avuto luogo molteplici modifiche delle strutture comunali create nella Repubblica Elvetica. Nei villaggi in rapida crescita demografica,



tensioni in relazione al finanziamento di progetti infrastrutturali locali hanno portato a diversi conflitti e spesso alla separazione in Comuni autonomi. Un caso particolarmente estremo è stato la separazione (1858) di Corsier (GE) dal Comune di Anières, dovuto a una lite concernente il rinnovo di una chiesa²²⁾. Negli anni Settanta e Ottanta del XIX secolo, vi sono ancora state singole separazioni comunali, e cioè tre nei Cantoni Ticino e Grigioni, due nei Cantoni di Zurigo e Glarona e uno nei Cantoni di Svitto e Argovia. Tutte queste separazioni comunali riguardavano regioni rurali. Fatta salva la creazione del Comune di Oberhünigen nel 1980, questi sono stati gli ultimi casi.

Dall'ultimo terzo del secolo scorso, la maggior parte dei Cantoni cerca di evitare, nei limiti del possibile, separazioni comunali con l'argomento dell'efficienza amministrativa. I pochi casi riguardavano di norma Comuni con una superficie estesa, di cui una parte ha assistito a uno sviluppo economico particolarmente forte; così, nel 1872 il punto nodale ferroviario e centro industriale di Oerlikon si è staccato da Schwamendingen, nel 1874 Birsfelden si è sciolto definitivamente da Muttenz, nel 1875 sulla scia della costruzione della galleria del San Gottardo è avvenuta la separazione di Göschenen da Wassen, nel 1883 vi è stato il distacco dei centri industriali di Widnau (Heerbrugg) da Diepoldsau e Turgi da Gebenstorf, nel 1900 la (nuova) separazione della località turistica Trient da Martigny-Combe, situata al di là del passo della Forclaz, nel 1909 la separazione di Kandersteg da Kandergrund, in concomitanza con la costruzione della galleria del Lötschberg, nel 1905 la riseparazione dei Comuni sul Plateau di Montana, nel 1913 la separazione del Comune di Vernayaz, in valle, dal Comune di Salvan, in montagna, nel 1922 la costituzione del grande Comune di Schmitten (FR) da Düdingen e infine nel 1939 il distacco della località turistica di Braunwald da Rüti (GL). Braunwald è rimasto per oltre 40 anni l'ultimo Comune creato in Svizzera. Solo nel 1980, con il distacco dell'enclave rimasta molto rurale di Oberhünigen da Schlosswil vi è stata una nuova divisione comunale. Tre anni dopo, il sobborgo bernese di Bolligen si è separato nei tre Comuni di Bolligen, Ittigen e Ostermundigen e nel 1993 il Comune di Rubigen ha formato tre nuovi Comuni (Allmendingen, Rubigen e Trimstein)²³⁾. Un caso analogo si è avuto nel 1983 nel Cantone di Argovia, quando i due Comuni locali di Arni e Islisberg, che prima costituivano il Comune degli abitanti di Arni-Islisberg, sono diventati autonomi. Così, sia nel Cantone di Berna che nel Cantone di Argovia le vestigia di una struttura comunale duale sono stati soppressi non, come auspicato dal Cantone, tramite una piena unificazione, ma tramite una separazione.

5.3.4 Frequenza e distribuzione geografica delle fusioni comunali

Dal 1850, in base agli elenchi dei censimenti della popolazione, 376 Comuni (di cui 11 per fattori legati alla rilevazione) sono scomparsi in seguito a fusione o assorbimento, il che corrisponde al 12% dei 3 205 Comuni svizzeri esistenti nel 1850. Più di un terzo di questo calo è stato registrato nel Cantone di Turgovia, dove è stato soppresso il livello dei Comuni locali. Nel raffronto europeo, questa evoluzione del numero di Comuni è molto lenta (cfr. capitolo 6).

²²⁾ Mayor Jean-Claude et al., *Les communes genevoises et leurs armoiries*, Chapelle-sur-Moudon: Ed. Ketty & Alexandre, 1986.

²³⁾ I nuovi Comuni politici corrispondono ai precedenti Comuni di quartiere.

Come già accennato, le disposizioni giuridiche concernenti la fusione di Comuni variano fortemente tra i Cantoni. Si verifica un accumulo di fusioni nel tempo nei Cantoni che hanno adottato una disposizione costituzionale corrispondente, in quest'ottica, il Cantone di Turgovia rappresenta un caso speciale. In questa sede, non possiamo affrontare la questione delle evoluzioni e delle differenze istituzionali nel trattamento delle fusioni comunali, ma cerchiamo di analizzare i casi verificatisi finora per individuarne le caratteristiche principali. Come per le separazioni comunali, la frequenza delle fusioni comunali dipende da tendenze economiche e sociali e dai contesti geografico-istituzionali. Le fusioni possono essere suddivise sostanzialmente in quattro tipi:

Tipo 1: Soppressione dei piccoli Comuni spopolati nelle regioni rurali

Negli ultimi 150 anni, ogni decennio sono scomparsi in seguito a fusioni in media 25 Comuni. I decenni fino al censimento del 1870 ricalcavano questa media, ma la maggior parte degli assorbimenti riguardava piccolissimi Comuni rurali. Parallelamente vi erano però anche relativamente molte peculiarità storiche. Citiamo ad esempio i casi dell'incorporazione, nel 1852, del Comune di "Hof Chur", la corte episcopale, nella città di Coira, della fusione dei Comuni di Laufen Stadt e Laufen Vorstadt nel Comune di Laufen (BE) nel 1853 o dell'attribuzione, nel 1867, del Comune di Valle Morobbia in Piano a Giubiasco. Analoghe erano le condizioni degli assorbimenti delle piccolissime città storiche di Richensee da parte di Hitzkirch, nel 1897, e Altenburg da parte di Brugg, nel 1901. Nel 1866, i due Comuni di Oberleibstadt e Unterleibstadt, appartenenti a distretti differenti (l'ex Laufenburg asburgico e Zurzach, federale), sono stati uniti nel Comune di Leibstadt. Un caso speciale, infine, è stata l'attribuzione di Areuse a Boudry, nel 1870: Areuse aveva censito 13 edifici, ma non disponeva di un territorio comunale²⁴⁾.

Tipo 2: Assorbimento in un agglomerato urbano in espansione

Tra il 1900 e il 1960, il numero di fusioni comunali in zona rurale è diminuito continuamente. Sono state infatti superate ampiamente, in numero e importanza politica, dalle fusioni nelle aree degli agglomerati. Nel periodo tra il 1893 e il 1931/34, gli anni dei grandi fusioni a Zurigo e a Ginevra, considerati anni cardine di questo movimento, in Svizzera sono stati incorporati in città medie e grandi circa 50 sobborghi. Normalmente, il nucleo economicamente fiorente, che tuttavia soffriva di problemi di spazio, ha assorbito i sobborghi finanziariamente deboli e indebitati. Quale caso più estremo si può citare l'ex Comune di Aussersihl, che nel 1893, al momento dell'assorbimento da parte della città di Zurigo, aveva fatto fallimento. Tra il 1893 e il 1934, sono avvenuti assorbimenti di Comuni nelle seguenti città:

²⁴⁾ Haldimann Jean-A. et al., Les communes neuchâteloises et leurs armoiries, Chapelle-sur-Moudon: Ed. Ketty & Alexandre, 1983.

1893	Zurigo	11	Comuni
1898	Langenthal	1	Comune
1900	La Chaux-de-Fonds	1	Comune
1900/17/19	Bienne	4	Comuni
1907	Bellinzona	3	Comuni
1908	Basilea	1	Comune
1913/19	Thun	2	Comuni
1918	San Gallo	2	Comuni
1919	Frauenfeld	5	Comuni
1919	Berna	1	Comune
1922	Winterthur	5	Comuni
1927/28	Kreuzlingen	2	Comuni
1930	Neuchâtel	1	Comune
1931	Ginevra	3	Comuni
1934	Zurigo	8	Comuni

Gli ampliamenti più importanti in termini di popolazione e superficie sono stati quelli delle città di Zurigo, Winterthur, San Gallo e Ginevra. Sono stati notevoli anche gli assorbimenti a Bienne, Thun, Bellinzona e Frauenfeld.

Molti altri progetti di fusione in aree urbane, invece, non sono andati in porto. Losanna, Friburgo e Lucerna, ad esempio, non hanno effettuato nessun assorbimento. A Lucerna un progetto in tal senso è fallito negli anni Trenta²⁵⁾, a ovest di Losanna circa dieci anni dopo. Altri progetti di assorbimento non hanno potuto essere realizzati a causa di ostacoli istituzionali, come ad esempio i progetti di fusione dei sobborghi di Basilea Campagna nella città di Basilea, prima del 1914, o l'attribuzione di Nidau a Bienne, dopo la seconda Guerra Mondiale, per motivi legati alla politica giurassiana avanzati dal Cantone di Berna.

Dagli anni Trenta, gli assorbimenti di sobborghi nei nuclei sono diventati più rari, dato che la maggior parte dei Comuni degli agglomerati è riuscita a risanare la sua situazione economica e finanziaria. La creazione di Unioni di Comuni in regioni urbane e le misure di compensazione finanziaria intercomunale hanno contribuito ulteriormente al miglioramento della situazione dei sobborghi. Inoltre, l'atteggiamento antiurbano si è accentuato negli anni Trenta e ha fatto sembrare pericolosa una crescita eccessiva dei centri urbani²⁶⁾.

Dopo il 1945, sono stati assorbiti sobborghi ancora solo in poche città piccole e medie.

²⁵⁾ Küttel Marcel, Die Eingemeindungsfrage in Luzern und anderen Schweizer Städten, Lucerna: Keller, 1988, ha allegato un breve inventario degli assorbimenti di Comuni nei centri svizzeri.

²⁶⁾ Walter François, «Fédéralisme et propriété privée 1930-1950», in: DISP, 82, 1985, pp. 21-27.

1947/64	Sciaffusa	2 Comuni
1956/64	Martigny	2 Comuni
1962	Baden	1 Comune
1962	(Montreux)	(1 Comune)
1968	Sion	1 Comune
1970	Brugg	1 Comune
1972	Lugano	2 Comuni
1972	Briga	2 Comuni
1972	Sierre	1 Comune
1972	Visp	1 Comune
1976	Chiasso	1 Comune
1998	Arbon	1 Comune (locale)
1998	Frauenfeld	1 Comune (locale)

Dopo la metà degli anni Sessanta, tuttavia, ha preso nuovamente piede una forma di fusione comunale diventata rara: la cessione dell'autonomia comunale da parte di piccoli Comuni rurali. L'esodo rurale degli anni Cinquanta e Sessanta aveva indebolito demograficamente ed economicamente molti Comuni agricoli. Questa situazione deve essere stata percepita con particolare chiarezza nei Cantoni che tradizionalmente presentavano una struttura comunale molto frammentata, come BE, FR, SO, GR, TG, TI, VD e VS. Negli anni Sessanta, negli ambienti politici e scientifici era molto diffuso un consenso sulla necessità di rendere più efficienti le strutture locali. In realtà, negli anni Sessanta e Settanta, soprattutto nei Cantoni Friburgo, Grigioni, Turgovia e Ticino il numero di Comuni è diminuito, ma le visioni in parte radicali non sono state realizzate. Tra il 1980 e il 1990, sono state ancora registrate solo 11 fusioni. Negli anni Novanta, tuttavia, il tema è ritornato d'attualità. Ancora una volta, l'iniziativa più forte è provenuta dal Cantone di Friburgo, dove una prima proposta²⁷⁾ è stata bocciata in votazione popolare il 26.5.1974, benché una legge meno ambiziosa del 1980 agevolasse le fusioni comunali con sovvenzioni finanziarie ai Comuni interessati. Nel frattempo, il Cantone ha intensificato la politica delle fusioni, di modo che altri 17 Comuni hanno rinunciato alla loro autonomia. A Friburgo, il processo di fusioni sembra destinato ad accentuarsi nettamente nei prossimi anni. Le fusioni di quattro piccoli Comuni nel Cantone di Soletta, di tre in Vallese, di due in Ticino e di uno nei Grigioni e nel Cantone di Vaud non annunciano ancora nessuna svolta nella politica territoriale moderata dei Cantoni. A livello politico, tuttavia, il tema ha acquisito maggiore intensità: dopo la votazione del 1999, il Cantone del Ticino realizzerà probabilmente una drastica riduzione del numero dei Comuni; il governo lucernese ha intenzioni simili.

Tipo 3: "Anomalie" nella suddivisione comunale tramandate storicamente

Tra le recenti unificazioni di Comuni del terzo tipo si possono citare la fusione di Tramelan-Dessous e Tramelan-Dessus nel 1952, l'unificazione dei Comuni gemelli di Ebnat e Kappel (Toggenburgo) nel 1965 o di Bienna (BL) e Benken (BL) nel 1972. Rientra sicuramente in questa

²⁷⁾ Gaudard Gaston et al., Rapport sur le regroupement des communes du Canton de Fribourg, Friburgo, 1971 (ciclos-tilato).



categoria anche l'unione di due Comuni alla città di Montreux nel 1962 (Veytaux aveva respinto la fusione). In tutti i casi citati, i confini comunali tagliavano un'area di insediamento edificata in modo unito.

Tipo 4: Scioglimento della struttura comunale duale nel Cantone di Turgovia

Nel Cantone di Turgovia, con l'entrata in vigore della nuova costituzione cantonale nel 1990 è stato deciso lo scioglimento della struttura comunale duale. Sull'arco di dieci anni, gli ex Comuni municipali e Comuni locali dovevano essere scolti e sostituiti da Comuni politici. La formazione dei nuovi Comuni doveva soddisfare quattro principi:

- a) la creazione di un'unità culturale, politica ed economica;
- b) i requisiti della pianificazione del territorio;
- c) l'efficienza e un'amministrazione competente;
- d) il rispetto delle esigenze dei Comuni limitrofi.

Tra il 1993 e il 1° gennaio 2000, il processo di riorganizzazione, completato con successo, ha ridotto il numero di Comuni di questo Cantone di quasi 100 unità, da 179 a 80. Nell'ambito di questa riduzione sono state realizzate le più svariate opzioni territoriali: formazione di un Comune politico partendo da un ex "Comune locale", fusione di tutti i "Comuni locali" di un "Comune municipale" in un Comune politico o anche attribuzione di "Comuni locali" a più Comuni politici, scioglimento di un ex "Comune municipale", ecc. Per il resto, né gli ex confini distrettuali, né i confini del "Comune locale" erano ben definiti: complessivamente sei "Comuni locali" hanno infatti cambiato distretto e i territori di otto "Comuni locali" non sono stati integrati completamente in un unico nuovo Comune politico²⁸⁾.

Prima, questi assorbimenti parziali erano molto rari in Svizzera. Prima del 1860, Büren (Nidvaldo) ha dato origine ai due Comuni di Oberdorf (Nidvaldo) e Wolfenschiessen. Nel 1870 Holzmannshaus è stato diviso tra Sirnach e Oberhofen bei Münchwilen, nel 1925 Biogno tra Breganzona e Bioggio e nel 1940 Waldhäusern nel Freiamt argoviese tra Bünzen e Waltenschwil.

5.3.5 Trasferimenti territoriali e rettifiche di confine

All'inizio del periodo osservato, i trasferimenti territoriali erano ancora relativamente frequenti e riguardavano territori nettamente più estesi. Nella maggior parte dei casi, lo scopo principale era di semplificare la suddivisione territoriale e adeguare i confini istituzionali ai requisiti dei nuovi servizi pubblici (costruzione di strade, approvvigionamento idrico, edifici scolastici e religiosi, ecc.). Sono state così sopprese varie enclavi e corretti i confini che apparivano arbitrari. Particolarmente frequenti sono state le rettifiche di confini nelle regioni delle aziende agricole isolate dell'Altopiano superiore (Emmental, Zimmerberg, Oberland zurighese e bassa Tössatal, Turgovia, Toggenburgo) nonché in Ticino, dove varie cosiddette "Comunanze" (territori di più Comuni amministrati in comune) sono state ripartite tra i Comuni interessati.

²⁸⁾ Merz Turkmani, op.cit.

I grandi trasferimenti territoriali sono diventati rari negli ultimi tempi. Particolarmente importanti sono stati i trasferimenti territoriali del 1976 tra i Comuni di Bösingen, Wünnewil-Flamatt e Schmitten (FR). La maggior parte delle attuali rettifiche di confine riguarda invece piccole aree e va vista quale adeguamento nell'ambito della ricomposizione fondiaria e di progetti stradali. Numerose rettifiche di confine, in parte importanti, tra Comuni (ma anche tra Cantoni) sono state avviate dalla costruzione di strade nazionali.

Un'altra forma di rettifica di confine, che talvolta potrebbe riguardare delle persone, è l'adeguamento di confini comunali ai confini della particelle. Spesso, infatti, confini comunali o anche cantonali tagliano in due delle particelle e talvolta attraversano anche edifici.

6. RIFORME TERRITORIALI NEI PAESI DELL'EUROPA OCCIDENTALE ²⁹⁾

6.1 Struttura, suddivisione e organizzazione statale

La suddivisione territoriale di un Paese corrisponde di norma a determinati fattori geografico-naturali, economici o socioculturali – generalmente relativi a uno stato precedente più che a quello attuale. Le riforme territoriali possono essere viste come adeguamenti a condizioni mutate, attraverso una fusione di Comuni, una nuova suddivisione delle province o l'introduzione di livelli territoriali supplementari. Una riforma territoriale è solo una possibilità tra tante per modificare l'assetto territoriale e politico di un Paese; di norma, ciò avviene spostando le competenze politiche tra le unità territoriali o creando o ampliando forme di collaborazione orizzontali e verticali.

Come dimostrato, in Svizzera le modifiche territoriali sono diventate molto rare, nonostante notevoli differenze di grandezza e struttura tra i Cantoni e i Comuni dalla fondazione del moderno Stato federale. Ma il paradosso della stabilità delle strutture istituzionali nonostante una debole concordanza funzionale non è una peculiarità elvetica. Di per sé, ci si potrebbe aspettare che le unità politiche competenti siano particolarmente interessate a disporre di ripartizioni territoriali “adeguate” al territorio. In realtà, le regioni degli altri Stati federali sembrano più uniformi delle regioni svizzere, ma generalmente sono più recenti: sono infatti sorte sulla scia della colonizzazione di aree continentali (Canada, Stati Uniti, Australia) o della riorganizzazione in seguito a cesure storiche (Germania). Solo i Länder austriaci sono perdurate nel contesto storico, almeno entro i confini dell'attuale repubblica. Anche rispetto agli altri Stati dell'Europa occidentale, la Svizzera si presenta politicamente molto frammentata ed eterogenea; inoltre, è quasi l'unico paese dell'Europa occidentale a non aver avviato nessuna riforma territoriale negli ultimi cinquant'anni.

Il presente capitolo traccia una panoramica dell'evoluzione storica delle riforme territoriali nei Paesi dell'Europa occidentale.

²⁹⁾ Questo capitolo è una versione adattata dell'articolo: Schuler Martin, “Gebietsreformen in europäischen Ländern”, in Neugebauer Gregory, Föderalismus in Bewegung – wohin steuert Helvetia?, Zurigo: Verlag Franz Ebner, 2000, pp. 47-65.



6.2 Il processo di territorializzazione

Il moderno Stato nazionale con la sua ripartizione politico-amministrativa articolata, strutturata gerarchicamente dal livello dello Stato fino a quello del Comune è un prodotto della fine del XVIII secolo e soprattutto del XIX secolo. Per il continente europeo la Francia non solo è un precursore, ma durante l'epoca delle guerre napoleoniche ha anche esportato in numerosi Paesi il suo modello territoriale della rivoluzione. Nei circa dodici anni dell'occupazione francese, i principi della ripartizione territoriale unitaria, dell'equivalenza tra città e campagna nonché del suffragio "universale" a tutti gli abitanti si sono consolidati ovunque, al punto da affermarsi in modo duraturo o da riaffermarsi ancora nel corso del secolo, dopo una fase di restaurazione. La formazione dell'amministrazione locale scandinava ha seguito un processo più lento (Svezia 1862, Finlandia 1865), mentre quella britannica ha seguito un modello differente da quello continentale (1888).

La suddivisione in "Dipartimenti" o "Cantoni" è stata creata innovativamente secondo i criteri funzionali della raggiungibilità e centralità – e spesso con la consapevolezza di rompere con le ripartizioni territoriali precedenti in province o "pays". In parte, i vecchi territori (domini secolari o religiosi, territori delle città) sono resistiti³⁰⁾. I Comuni politici assunsero elementi dell'autogestione locale precedente; ma furono attribuite loro anche competenze che in precedenza spettavano alle parrocchie (assistenza ai poveri) e la responsabilità di istituire e svolgere nuovi compiti organizzativi, tecnici e infrastrutturali (ad esempio le scuole, la rete stradale). In alcuni Paesi le città, che prima spesso amministravano l'area rurale, ottennero uno statuto speciale, in altri furono equiparate formalmente ai Comuni. Accanto alle Province e ai Comuni, furono creati innumerevoli organismi paralleli con ripartizioni territoriali spesso differenti, ad esempio per gli affari militari, tecnici o di politica finanziaria.

6.3 La registrazione delle modifiche territoriali

Questo confronto contiene dati sull'evoluzione del numero di unità territoriali a livello regionale e locale³¹⁾ per i 15 Stati membri dell'UE e i 4 dell'AELS per il periodo coperto dai moderni censimenti della popolazione, e cioè dal 1840 circa. Nell'ambito di questo raffronto ci limitiamo a due livelli politici per Paese, benché con le loro regionalizzazioni l'Italia (1970), la Francia (1972/82), la Spagna (1979-1983) e la Grecia (1986) abbiano introdotto un terzo livello. Trascuriamo inoltre il fatto che, a tutti i livelli, singole unità possono assumere uno statuto speciale (regioni autonome, città province, città comuni). Quali fonti, ci siamo serviti degli annuari statistici dei Paesi in questione, in qualche caso di speciali pubblicazioni storico-statistiche in materia (ad esempio per il Belgio, l'Italia o l'Austria) nonché di quattro opere di riferimento³²⁾. Fino al 1960 i dati si

³⁰⁾ I Cantoni dell'Elvetica (1798-1802/3) ripresero in modo più o meno invariato solo sei dei 13 vecchi Cantoni (ZH, LU, FR, SO, Basilea, SH). I paesi della Svizzera interna furono uniti nel Cantone "Waldstätten" e quelli della Svizzera orientale nel Cantone "Säntis". Berna perse Vaud, Argovia e l'Oberland. Gli ex paesi alleati GR, VS e NE nonché gli ex baliaggi comuni Turgovia, Baden, Bellinzona e Lugano diventarono nuovi Cantoni (Staehelin Andreas, "Helvetik", in: Handbuch der Schweizer Geschichte, Berichthaus, Zurigo, Volume 2, 1980).

³¹⁾ La letteratura anglosassone utilizza il termine di "local level" per tutti i livelli infrastatali.

³²⁾ Bennet Robert, Territory and Administration in Europe, Londra e New York, 1989.

Mény Yves, La réforme des collectivités locales en Europe, Parigi: La Documentation française, 1984.

Norton Alan, International Handbook of Local and Regional Government, Edward Elgar, Cheltenham, Lyme, 1994.

Tami Aldo, Les frontières européennes de 1900 à 1975. Histoire territoriale de l'Europe, Ginevra: Edition Médecine et Hygiène, 1975.

riferiscono all'anno di svolgimento del censimento della popolazione e, a partire dal 1970, in linea di massima al 1° gennaio dell'inizio di ogni decennio (dal 1971 al 2001). Le modifiche territoriali sono rappresentate sotto forma di tabelle sinottiche e, per i Comuni, di grafici.

6.4 Modifiche territoriali a livello regionale

Al livello territoriale medio (Länder, Province, Dipartimenti, Counties), nel contesto storico emerge un quadro di grande stabilità per quanto riguarda il numero di unità. Le rotture sono piuttosto rare, si verificano contemporaneamente in vari Paesi e spesso sembrano provocare un contromovimento. Le modifiche permettono di riconoscere i seguenti fenomeni:

- Aumenti o diminuzioni “non reali” in seguito a modifiche dell'estensione del territorio statale: la Grecia, ad esempio, dal 1881 ha esteso in varie tappe il suo territorio a una superficie quasi tripla; nel 1920, dopo una votazione alla Danimarca sono state attribuite tre province dello Schleswig. Costituisce un caso speciale il polder strappato al mare di Flevoland, elevato a dodicesima provincia dei Paesi Bassi (1986). Esempi di diminuzioni della superficie per motivi istituzionali sono la separazione dell'Irlanda o la cessione di tre dipartimenti francesi nel 1871-1914. Dopo le due Guerre Mondiali, la Germania ha perso parti importanti del suo territorio statale.
- Modifiche nelle aree urbane: fusioni di una città provincia con la provincia circostante hanno avuto luogo a Stoccolma, a Göteborg e a Bergen, mentre suddivisioni di unità esistenti si sono avute nell'agglomerato parigino e nell'area di Dublino.
- In alcuni Paesi, i movimenti regionalistici hanno fatto sì che a province esistenti fosse riconosciuto uno statuto speciale; in Italia, Spagna e Belgio, questi movimenti hanno provocato, direttamente o indirettamente, una regionalizzazione del Paese estesa a tutto il territorio. La creazione di singole nuove unità nell'ambito di una ripartizione territoriale esistente è invece rimasta un rara eccezione. Esempi sono il Cantone del Giura (1978) e la provincia nordfinlandese di Lappi (1938). La suddivisione della Corsica in due dipartimenti e le modifiche territoriali in Spagna e Portogallo hanno riguardato divisioni amministrative su isole.

Solo cinque dei Paesi osservati hanno approvato riforme territoriali a livello di province che vanno oltre casi singoli e sono attribuibili chiaramente a un fenomeno ben definito. Tra queste figurano le suddivisioni di alcune province islandesi (attorno al 1900) e finlandesi (1938, 1960), nonché alcuni casi in Svezia e in Finlandia negli anni Novanta. L'Italia ha creato a intervalli irregolari (anni Venti, Sessanta, Novanta) complessivamente 37 nuove province. Il progetto di riforma territoriale di maggior successo in un Paese dell'Europa occidentale è stata la nuova ripartizione della Danimarca nel 1970, intervenuta contemporaneamente a livello regionale e locale – di successo nella sua radicalità, ma sicuramente anche agli occhi della popolazione.

Merita infine una menzione particolare la Germania. La fondazione dell'Impero tedesco nel 1871 ha unificato territori molto eterogenei, senza tuttavia modificarli territorialmente. Le 40 entità “Stati e regioni” comprendevano regni, ducati e principati nonché Città libere; la Prussia da sola rappresentava le metà del territorio dell'Impero. Dopo la prima Guerra Mondiale, la maggior parte dei territori è rimasta intatta, fatta salva la creazione della Turingia partendo da alcuni prin-



cipati. La prima vera riorganizzazione territoriale ha avuto luogo nel 1947/50, con la creazione dei Länder da parte delle forze d'occupazione, che ha modificato sensibilmente le strutture precedenti (salvo per la Baviera, Amburgo e Brema)³³⁾. Attorno al 1970, così come in occasione della riunificazione nel 1990, si sono alzate voci, inascoltate, che chiedevano di ridurre il numero di Länder. I cinque nuovi Länder hanno invece fatto riferimento ai territori storici, rinunciando alle ripartizioni distrettuali del periodo della DDR. Nel 1996, la fusione dei due Länder di Berlino e Brandenburgo è stata bocciata in occasione di una consultazione popolare.

6.5 Modifiche territoriali a livello locale

Nella maggior parte dei Paesi strutturati in modo centralistico, la suddivisione territoriale del livello regionale nel Diciannovesimo secolo ha seguito, più o meno, criteri funzionali; questa circostanza ha sicuramente contribuito alla loro relativa inviolabilità.

La storia dello sviluppo territoriale a livello locale è invece dipesa in misura determinante dalla delimitazione scelta in origine (dal 1800 circa fino al 1850). In Svizzera, i Cantoni si basano su modelli molto eterogenei: sulla ripresa dei territori (piuttosto estesi) delle parrocchie (Svizzera interna, Svizzera orientale) o su delimitazioni corrispondenti ai territori delle sfere di competenza dei villaggi (ad esempio nei Cantoni di Vaud, Friburgo o Argovia). Anche in altri Paesi, i modelli sono stati molto eterogenei: attorno al 1860, ad esempio, la città di Roma si estendeva su 1 500 km² (successivamente cedette regolarmente porzioni di territorio), mentre il territorio dell'ex Genova a malapena superava il perimetro della città vecchia. Un elemento importante delle modifiche territoriali è quindi stato lo sforzo di eliminare le "anomalie" storiche della struttura territoriale.

Durante il XIX secolo, il numero dei Comuni è leggermente aumentato ovunque, in risposta alla crescita demografica e al potenziamento infrastrutturale. Nei Paesi industrializzati e urbanizzati dell'Europa occidentale, questo processo è terminato prima, mentre nei Paesi periferici dell'Europa del nord (Norvegia, Islanda) le suddivisioni comunali sono rimaste frequenti fin verso il 1950. In Portogallo il numero di Concelhos (consigli locali) e Freguesias (parrocchie) aumenta tutt'oggi.

Un altro elemento importante nella ristrutturazione del livello locale è stato il processo di fusione all'interno delle aree urbane in rapida crescita. Anche se quantitativamente ha esercitato solo un influsso minimo sulle variazioni del numero di Comuni dei Paesi (2% al massimo), questa evoluzione ha comunque avuto un grande significato politico (e influenza le visioni delle riforme territoriali ancora oggi). Il movimento ha investito dapprima le grandi città (Monaco nel 1854, Parigi e Lione attorno al 1860). In Francia, il movimento rapidamente si è arrestato definitivamente, di modo che oggi le città francesi sono tra le più piccole d'Europa in termini di superficie. Nelle città italiane, olandesi e nordiche, le prime fusioni risalgono all'epoca attorno al 1870, ma il vero e proprio movimento ha avuto inizio solo attorno al 1885. Ha raggiunto il suo apice attorno al

³³⁾ Il Baden-Württemberg è l'unico "Land" nato in seguito a una votazione popolare. Dei quattro territori che lo compongono, tuttavia, solo il Südbaden aveva respinto la fusione. (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Neugliederung der Bundesrepublik Deutschland, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10.1998).

1900, ma nella maggior parte dei Paesi è rimasto attivo fino al 1930. La Svizzera s'iscrive in questo movimento, dal momento che tutte le fusioni importanti in area urbana risalgono al periodo 1893-1934.

In tutti i Paesi si sono verificate singole fusioni comunali in aree rurali, ma per lungo tempo hanno prevalso le suddivisioni. Il crollo del numero dei Comuni nell'Italia fascista è stato un evento isolato: tra il 1926 e il 1928 ha riguardato circa 1 800 dei 9 000 Comuni originali, situati prevalentemente nel nord del Paese, sia negli agglomerati che nelle regioni di montagna. In Germania, il calo altrettanto forte di 18 000 unità è da attribuire prevalentemente alla decisione di sciogliere i "Gutsbezirke" (grandi tenute) in Pomerania e Prussia orientale. Nelle altre regioni del Paese, le fusioni comunali forzate hanno coinvolto solo aree urbane. La città di Vienna ha assistito a un ingrandimento particolarmente vistoso dopo l'annessione dell'Austria. Prima e durante la guerra, numerosi Comuni rurali sono stati abbandonati e sciolti in seguito alle istituzioni di piazze d'armi.

Dopo la seconda Guerra Mondiale è iniziato un esodo dalle campagne più intenso. Lo sviluppo tecnico e i crescenti compiti amministrativi hanno cominciato a mettere sotto pressione, economicamente e socialmente, i Comuni rurali; a essere richiesta era soprattutto una professionalizzazione dell'amministrazione comunale. Nel 1952, la Svezia è stata il primo Paese ad avviare riforme territoriali, dapprima nelle aree rurali. Iniziative analoghe in vari altri Paesi sono invece fallite. Attorno alla metà degli anni Sessanta, il movimento ha acquisito maggiore ampiezza. La Danimarca, la Svezia (in una seconda tappa, ancora più radicale), il Belgio e la maggior parte dei Länder tedeschi hanno ridotto il loro numero di Comuni di due terzi nel giro di pochi anni³⁴⁾; lo stesso vale per i quattro Länder orientali dell'Austria. In tutti e quattro i Paesi, dopo una fase di unificazioni volontarie di Comuni, ha avuto luogo un'attuazione forzata di questa politica, seguita da pochi casi ritardatari.

Nei Paesi Bassi, in Norvegia e in Finlandia non vi sono state fusioni coordinate, imposte dai livelli superiori, ma le unificazioni di Comuni sono state tuttavia abbastanza numerose. In questo periodo, sia in Spagna che in Francia sono addirittura scomparsi oltre 1 000 Comuni. Una tendenza opposta è stata registrata solo in Italia, dove sono state revocate numerose fusioni del 1928, così come a livello di Freguesias portoghesi e Demoi greci.

Le riforme comunali degli anni Settanta hanno comportato un ampliamento delle città e un'omogeneizzazione dei Comuni rurali. Gli attuali Comuni non corrispondono tuttavia a regioni funzionali, né sono scomparse le differenze intercomunali, tanto più che proprio i Comuni più benestanti spesso si sono opposti con successo a un assorbimento. L'atteggiamento – ad esempio in Germania – dapprima critico nei confronti della riforma territoriale, attraverso il quale si temeva una perdita di identità locale, ha da tempo fatto posto a una valutazione pragmatica.

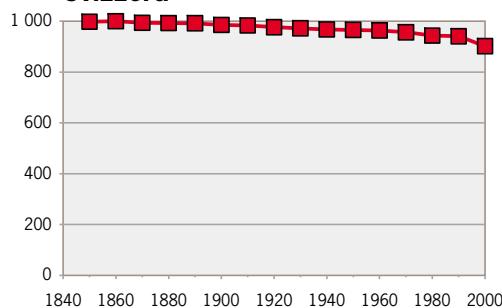
³⁴⁾ Per evidenziare le tendenze a lungo termine in Germania, abbiamo riportato l'evoluzione dei Comuni bavaresi. Questo "Land" è l'unico a non aver subito modifiche sostanziali del territorio, fatta salva la separazione del Palatinato (circa 630 Comuni) nel 1945.

6.6 Evoluzione del numero di Comuni in alcuni Paesi selezionati

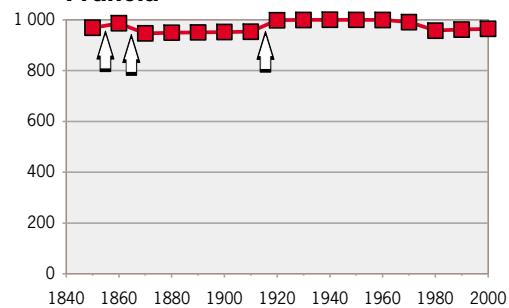
(Valori indicizzati, max = 1 000; la freccia indica una modifica nell'estensione del territorio del Paese)

6.6.1 Evoluzione bassa

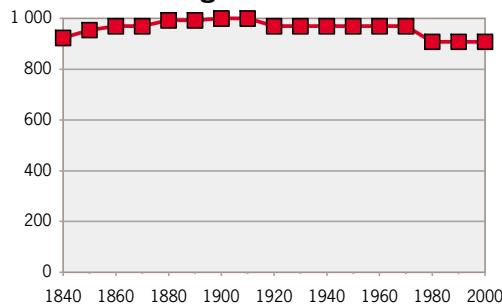
Svizzera



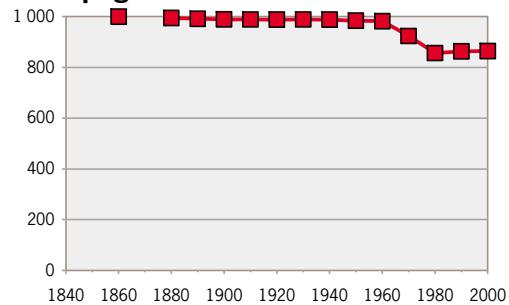
Francia



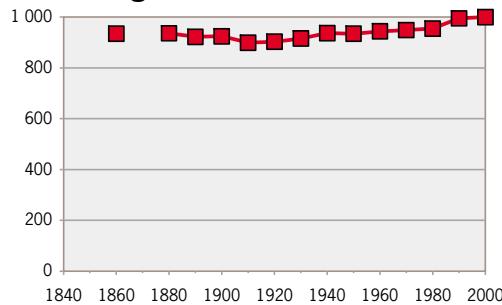
Lussemburgo



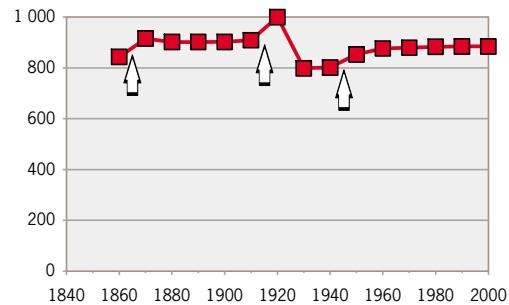
Spagna



Portogallo

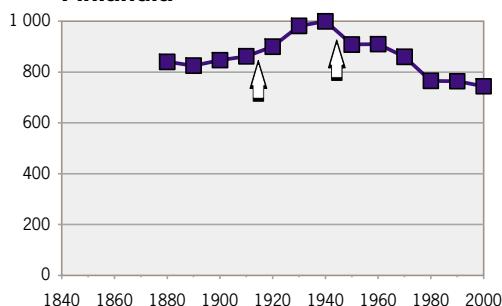


Italia

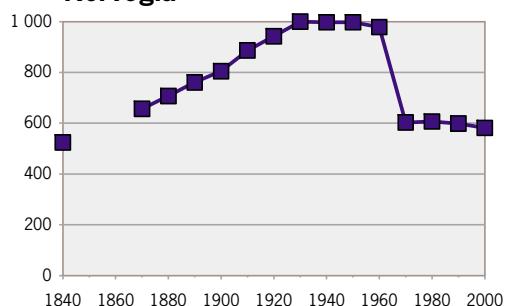


6.6.2 Evoluzione media

Finlandia

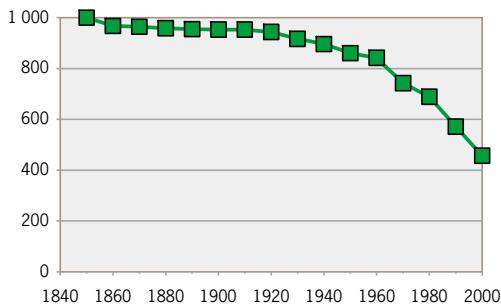


Norvegia

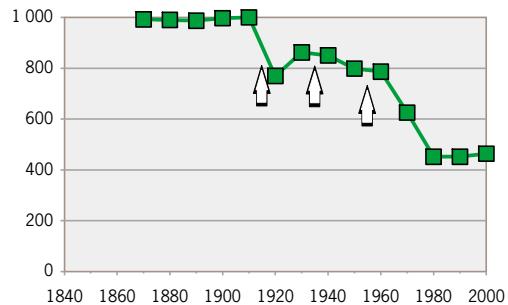


6.6.3 Evoluzione forte

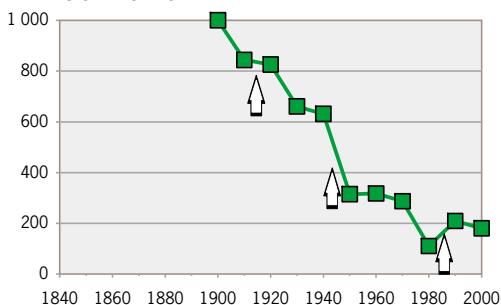
Paesi Bassi



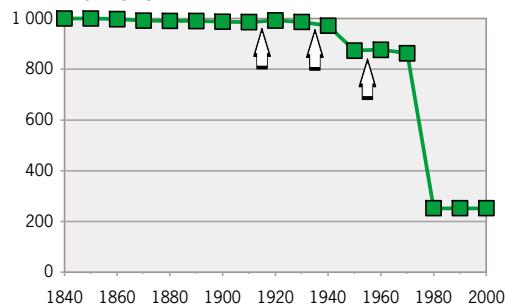
Austria



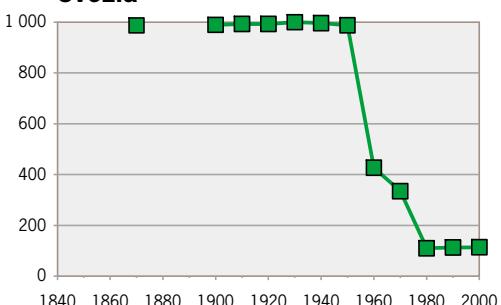
Germania



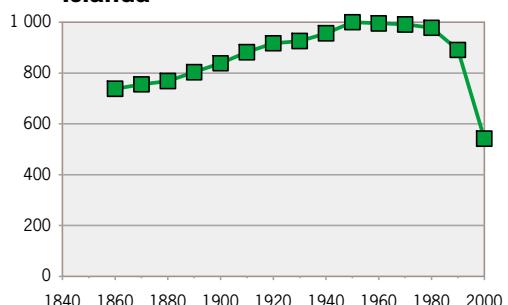
Baviera



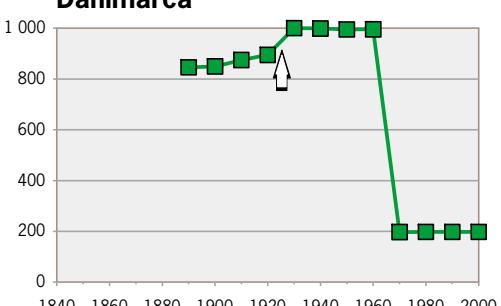
Svezia



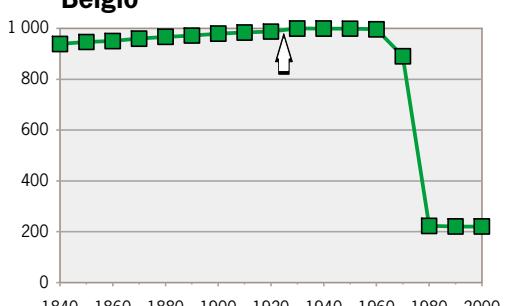
Islanda



Danimarca



Belgio



Dagli anni Settanta del XX secolo, in molti Paesi si osserva un leggero aumento del numero di Comuni, spesso quale reazione a precedenti fusioni (Italia, Austria). Nello scorso decennio, l'Islanda, i Paesi Bassi, la Grecia e i nuovi Länder tedeschi hanno ridotto sensibilmente il numero dei loro Comuni. In molti Paesi dell'Europa centro-orientale è in corso un processo analogo.

6.7 Evoluzione del numero di province secondo i Paesi, 1840-2000

	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900
Svizzera	25	25	25	25	25	25	25
Belgio	** 9	9	9	9	9	9	9
Danimarca						22	22
Germania				41	41	40	40
Grecia			10**	14	14	17	17
Spagna			49	49	49	49	49
Francia	96	86	89	89**	87	87	87
Irlanda						32	32
Italia			59**	69	69	69	69
Lussemburgo	3	3	3	3	3	3	3
Paesi Bassi		11	11	11	11	11	11
Austria			7	7	7	7	7
Portogallo	21	21	21	21	21	21	21
Finlandia					8	8	8
Svezia	24	24	24	24	24	24	24
Gran Bretagna	52	52	52	52	52	52	52
Scozia		32					
Islanda			18	18	20	21	22
Norvegia				20	20	20	20

6.8 Evoluzione del numero di Comuni secondo i Paesi, 1840-2000

	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900
Svizzera		3 205	3 211	3 191	3 188	3 185	3 164
Belgio	** 2 508	2 529	2 539	2 564	2 583	2 596	2 617
Danimarca						1 179	1 184
Germania							76 959
Baviera	8 112	8 113	8 092	8 044	8 036	8 034	8 010
Grecia				280**	351		
Spagna			9 366	x	9 314	9 287	9 266
Francia		36 835**	37 510**	35 989	36 097	36 144	36 192
Irlanda							
Italia			7 720**	8 382	8 259	8 257	8 262
Lussemburgo	** 120	124	126	126	129	129	130
Paesi Bassi		1 176	1 138	1 134	1 127	1 123	1 121
Austria				5 051	5 038	5 024	5 074
Portogallo			3 965	x	3 971	3 912	3 921
Finlandia					506	497	510
Svezia		*	2 500				2 505
Gran Bretagna							
Islanda			169	173	176	184	192
Norvegia	392			491	529	569	602

** Variazione dell'estensione territoriale del Paese nel corso del periodo d'osservazione

* Variazione della struttura istituzionale a livello locale nel corso del periodo d'osservazione

	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
	25	25	25	25	25	25	25	26	26	26
	9	9	9	9	9	9	9	9	9	11
	22	23**	25	25	25	25*	14	14	14	15
	40**	32	27	27**	12	11	11	11**	16	16
	17**	34	36	39	50	51	51	51	51	51
	49	50	50	50	50	50	50	50	50	50
	87**	90	90**	87**	90	90	95	96	96	96
	32	x**	26	26	27	27	27	27	29	34
	69**	71	92	94**	92	92	95	95	95	103
	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	11	11	11	11	11	11	11	11	12	12
	7**	7	9**	8**	9	9	9	9	9	9
	21	21	22	22	22	22	22	20	20*	30
	8**	9	9	10**	10	12	12	12	12*	20
	24	24	24	24	24	24	24	24	24	21
	62							46	54*	105
								12	12*	23
	24	23	23	23	23	23	23	23*	8	8
	20	20	20	20	20	20	20	19	19	19

	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
	3 157	3 136	3 121	3 107	3 101	3 095	3 072	3 029	3 021	2 896
	2 629	2 638**	2 671	2 670	2 669	2 663	2 379	596	589	589
	1 219	1 247**	1 394	1 392	1 387	1 388	275	276	276	276
	64 962**	63 556	50 881	48 595**	24 272	24 496	22 155	8 501**	16 128	13 854
	7 996**	8 050	8 002**	7 882	7 087**	7 113	7 004	2 052	2 051	2 051
	445*	4 740	5 043	5 764	5 935		6 065	6 038	5 921	5 560
	9 261	9 255	9 260	9 254	9 214	9 199	8 653	8 023	8 086	8 098
	36 241**	37 963	38 004	38 026	38 015	38 001	37 685	36 403	36 563	36 664
									3 440	3 345
	8 323**	9 154	7 310	7 339**	7 810	8 026	8 053	8 085	8 097	8 100
	130	126	126	126	126	126	126	118	118	118
	1 121	1 110	1 078	1 054	1 012	990	873	810	672	537
	5 090**	3 917	4 389**	4 328**	4 065	4 003	3 183	2 300	2 300	2 359
	3 814	3 831	3 884	3 975	3 964	4 004	4 025	4 050	4 221	4 241
	519**	542	591	602**	547	548	518	461	460	448
	2 514	2 514	2 532	2 523	2 501	1 081	848	279	286	289
	3 296				2 028				484	443
	202	210	212	219	229	228	227	224	204	124
	663	705	748	746	746	732	451	454	448	435

7. L'EVOLUZIONE DELLA POPOLAZIONE DEI COMUNI NEL PERIODO 1850-2000

Le cinque carte illustrano l'evoluzione demografica a livello comunale. La periodicità scelta – cinque periodi di 30 anni – corrisponde in misura più o meno marcata a grandi cicli economici o sociali, che approssimativamente coincidono con le linee di rottura 1885 (ripresa economica dopo la crisi degli anni Settanta e Ottanta), 1914, 1945 e 1973 (prima crisi petrolifera)³⁵⁾.

Le carte comunali si basano sullo stato attuale dei Comuni; per i Comuni oggetto di fusioni o suddivisioni sono stati utilizzati i valori medi. Gli aumenti di popolazione, espressi in tassi di crescita annua, sono contrassegnati in rosso e i cali in verde. La scelta dei limiti delle classi è identica per tutte e cinque le carte; alcune rappresentazioni sembrano così molto meno contrastate di altre. I periodi 1880-1910 e 1941-1970 balzano all'occhio quali fasi di grandi differenze a livello di evoluzione territoriale, mentre il periodo 1850-1880, gli anni tra le due guerre e gli ultimi trent'anni sono caratterizzati da un'evoluzione demografica relativamente equilibrata sul territorio.

Osservando le carte comunali, bisogna tener presente che la rappresentazione rispecchia variazioni relative e non assolute. I Comuni estesi, ma scarsamente popolati, otticamente sembrano più importanti delle località urbane o situate alla periferia delle città con territori limitati.

Singole evoluzioni comunali sono state condizionate da situazioni straordinarie. Alcuni grandi progetti di costruzione, ad esempio, hanno provocato repentina aumenti demografici, a cui di norma è seguito un calo demografico altrettanto forte. Esempi noti sono la costruzione della galleria del San Gottardo nel Cantone Uri e in Leventina, nel 1880, e i progetti ferroviari del Lötschberg nell'alto Vallese e nella Kandertal, nonché nella Bassa Engadina, nel 1910. La costruzione di centrali idroelettriche ha comportato picchi demografici – visibili sulle nostre carte – nel 1910 a Laufenburg e nel 1970 a Trient.

7.1 Prima carta: 1850-1880

Nei tre decenni fino al 1880, in tutta la Svizzera si è assistito a una crescita demografica costante, ma moderata. Questo periodo rappresenta tuttavia il primo periodo di concentrazione demografica, sostenuta in modo durevole dalla rapida costruzione della ferrovia, soprattutto nell'Altopiano³⁶⁾. La crescita demografica è scaturita da un'importante crescita naturale e dall'immigrazione, che ha leggermente superato la continua emigrazione di Svizzeri nei Paesi europei e oltreoceano.

La seconda fase dell'industrializzazione – dopo quella alla fine del XVIII secolo³⁷⁾ – ha avuto un effetto concentratore sul territorio, ma al contempo aveva una forte componente rurale: sulla prima carta, accanto a tutte le città spiccano anche le grandi zone di crescita industriale nel

³⁵⁾ Widmer Thomas, Die Schweiz in der Wachstumskrise der 1880er Jahre, Zurigo: Chronos, 1991.

³⁶⁾ Baertschi Hans-Peter, Industrialisierung, Eisenbahnschlachten und Städtebau: Die Entwicklung des Zürcher Industrie- und Arbeiterstadtteils Aussersihl, Basilea: Birkhäuser, 1983.

³⁷⁾ Bergier François, Wirtschaftsgeschichte der Schweiz, Zurigo: Benziger, 1983.

Braun Rudolf, Das ausgehende Ancien Régime in der Schweiz, Göttingen e Zurigo: Vandenhoeck & Ruprecht, 1984.



Giura (regioni dell'industria orologiera nei Cantoni Vaud, Neuchâtel e Berna, industria metalmeccanica nel Giura bernese e ai piedi del Giura, industria orologiera e tessile nel Cantone di Basilea Campagna) e nella Svizzera orientale (industria tessile nei die Semicantoni di Appenzello, nel Fürstenland tra San Gallo e Wil, nella Valle del Reno, nella parte alta del Cantone Turgovia e a Glarona).

Un altro tipo di crescita della popolazione di natura economica e basata sull'immigrazione ha investito singole località turistiche, in crescita già dal 1870 circa: sulla carta spiccano il Comune di Davos e l'alta Engadina. Lo sviluppo del turismo alpino (estivo), tuttavia, è iniziato solo nel periodo successivo.

Forti aumenti demografici si registrano anche in regioni in cui né il turismo, né l'industria hanno preso piede in misura particolare. Citiamo in proposito vaste regioni del Vallese, della Svizzera interna e in misura minore anche l'Altopiano friborghese e bernese. Qui, una forte eccedenza delle nascite, a cui non si è contrapposta nessuna emigrazione, ha determinato una crescita demografica, alla quale lo sviluppo economico non ha offerto una base sufficiente. Queste regioni sono state contraddistinte da tendenze all'impoverimento; per la periferia cattolica, questi anni sono corrisposti a un isolamento politico, sociale ed economico³⁸⁾.

Quali regioni d'emigrazione spiccano ampie zone dell'Altopiano rurale. Particolarmente colpite sono state le regioni agricole nelle zone rurali del Cantone di Lucerna, nel Cantone di Vaud e nella Svizzera settentrionale, dall'Ajoie fino al Cantone Turgovia, passando per la parte settentrionale del Cantone di Argovia e Sciaffusa. I contadini sono stati soggetti a una forte pressione concorrenziale a causa delle importazioni di cereali, per cui la costruzione della ferrovia era una premessa.

Ad aver subito i cali demografici nettamente più forti sono tuttavia state le valli ticinesi e grigionesi, che hanno perso fino alla metà della loro popolazione a causa dell'emigrazione, soprattutto verso l'America. In Ticino, in particolare, con le sue forti fluttuazioni stagionali del numero di abitanti, la paragonabilità statistica dei risultati è possibile solo in parte, dal momento che i censimenti della popolazione non sono sempre stati realizzati secondo uno schema unitario. In alcuni Comuni di montagna, la popolazione del 1850 e del 1860 sembra eccessiva rispetto ai censimenti successivi.

7.2 Seconda carta: 1880-1910

I trent'anni fino allo scoppio della prima Guerra Mondiale sono stati un periodo di rapido sviluppo economico e di profonda trasformazione economica e sociale. Grazie alla natalità costantemente elevata, alla mortalità in netto calo e a un'intensa immigrazione dagli Stati limitrofi, la crescita demografica è stata straordinaria³⁹⁾, ma ripartita in modo molto eterogeneo tra le regioni del Paese e i Comuni.

³⁸⁾ Altermatt Urs, Katholizismus und Moderne, Zurigo: Benziger, 1989.

³⁹⁾ Gruner Erich e Wiedmer Hans-Rudolf, Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914; I: Demographische, wirtschaftliche und soziale Basis und Arbeitsbedingungen, Zurigo: Chronos, 1987.

Soprattutto il periodo tra i censimenti della popolazione del 1888 e del 1910 è stato caratterizzato da un massiccio processo di urbanizzazione; in questa fase, la popolazione di varie città è raddoppiata, ad esempio a Zurigo (+150%), Lucerna, San Gallo, Losanna e Basilea (+120% circa ciascuna) oppure Berna e Bienna (+100%). Hanno registrato evoluzioni demografiche altrettanto spettacolari le regioni industriali (lungo l'Aar tra Bienna e Aarau, attorno al Lago di Zurigo e nell'Oberland zurighese, nel Giura e nella Svizzera orientale).

Ancora più netta è stata però la crescita in alcuni Comuni turistici, ad esempio a Montreux, Leysin, Montana, Zermatt, nella regione di Interlaken, in varie località sul Lago dei Quattro Cantoni, nelle regioni dei laghi ticinesi, a Davos, Arosa e in alta Engadina. La crescita demografica della Bassa Engadina, invece, così come quella nella Kandertal e nell'alto Vallese è stata di natura temporanea e in larga misura legata alla costruzione della ferrovia.

Siccome il numero di Comuni è rimasto stabile rispetto al periodo precedente nonostante il calo demografico, le regioni interessate si sono distinte ancora di più dalle aree di forte crescita. In generale, si è trattato delle stesse regioni di prima. Le perdite nei tipici Comuni agricoli si sono accentuate ulteriormente; il Klettgau sciaffusano, ad esempio, ha perso ancora più del 20% dei suoi abitanti. Il calo demografico delle valli ticinesi e grigionesi è proseguito allo stesso ritmo. È stato invece una novità il calo demografico nei Comuni rurali del Giura, in cui fino ad allora era molto diffusa l'industria domestica.

7.3 Terza carta: 1910-1941

Il 1914 ha segnato non solo una profonda cesura nel quadro della storia mondiale, ma anche una svolta dal punto di vista demografico: in primo luogo, la natalità ha iniziato a diminuire rapidamente e continuamente, in secondo luogo si è imposto bruscamente il modello sociale della famiglia piccola, e in terzo luogo è cessata improvvisamente la pluriennale forte immigrazione⁴⁰⁾. Tra il 1910 e il 1941, la quota di stranieri si è ridotta del 16%, raggiungendo il 5%. Nell'ottica economica, in questo periodo vi sono state grandi difficoltà; inoltre, in ampie fasce vi è stato un ritorno intellettuale ai valori nazionali⁴¹⁾. La mobilità della popolazione è stata nettamente più bassa che nel periodo precedente e nel dopoguerra.

La crescita è rimasta debole durante tutti e tre i decenni e le discrepanze dell'evoluzione del periodo precedente hanno registrato un'attenuazione quantitativa. A livello di grandi regioni, è stata rilevata una concentrazione problematica: la persistente crisi dell'industria orologiera nel Giura, il crollo definitivo dell'industria del ricamo nella Svizzera orientale e il massiccio calo della domanda turistica hanno colpito varie regioni del Paese nella loro sostanza economica e demografica. Lo spopolamento delle valli a sud delle Alpi è proseguito e in vaste regioni dell'Altopiano friborghese e vodese la popolazione rurale è diminuita sensibilmente.

⁴⁰⁾ Höpflinger Francois, Bevölkerungswandel in der Schweiz; Zur Entwicklung von Heiraten, Geburten, Wanderungen und Sterblichkeit, Grüsch: Rüegger, 1986.

⁴¹⁾ Jost Hans-Ulrich, "Bedrohung und Enge (1914-1945)", in Geschichte der Schweiz und der Schweizer, III, Basilea: Birkhäuser, 1983, pp. 101-189.



Le aree urbane, dal canto loro, hanno assistito a una crescita nettamente ridotta. Le città di San Gallo (-17%) e La Chaux-de-Fonds (-7%) hanno addirittura perso abitanti; a Ginevra la crescita è rimasta modesta (+7%). Su questa carta, invece, emerge per la prima volta un fenomeno, destinato a ripetersi in modo sempre più accentuato in seguito: la formazione di agglomerati. I Comuni con la maggior crescita relativa tra il 1910 e il 1941 sono stati i sobborghi di Zurigo nella valle della Limmat, sulla sponda destra del lago e nella Glattal, i sobborghi di Basilea situati nella zona meridionale del Cantone di Basilea Campagna, nonché vari Comuni limitrofi di Ginevra. In realtà, il processo di agglomerazione era già cominciato prima dell'inizio del secolo, ma non è risultato visibile su questa carta a causa dell'assorbimento di Comuni.

Accanto alle città e ai loro sobborghi suburbani, anche molte regioni rurali hanno registrato aumenti di popolazione in parte notevoli. Spiccano in particolare i tassi di crescita nella Svizzera interna, che come l'Oberland bernese (fino al 1950) ha approfittato di investimenti pubblici. Il Vallese e ora anche i Grigioni fanno parte delle regioni che hanno segnato la maggior crescita demografica; l'Altopiano rurale sembra suddiviso in tre: aumenti demografici nella zona centrale, diminuzioni nelle regioni a est e a ovest.

7.4 Quarta carta: 1941-1970

Tre decenni di continua crescita demografica e il “miracolo economico svizzero”⁴²⁾ hanno profondamente modificato il Paese dal punto di vista economico e paesaggistico. In questo periodo, si è assistito a un’evoluzione demografica unilaterale sul territorio con una crescita da forte a eccessiva in tutte le città, e in particolare anche nelle periferie delle città, nelle regioni industriali e nelle regioni turistiche tradizionali, nonché in molte di quelle nuove.

A differenza dell’evoluzione dei centri, si è verificato lo spopolamento di varie “periferie”. Vi erano regioni periferiche rurali di questo tipo nell’Altopiano, nei Cantoni di Vaud e Friburgo, nonché nei Comuni dei Cantoni Turgovia, Sciaffusa e Lucerna situati al di là degli assi principali. Massicci cali demografici sono stati subiti da parti del Giura (Ajoie, Freiberge, Giura neocastellano) e dalle regioni prealpine Emmental, Entlebuch, Toggenburgo e Appenzello. A essere più colpita è stata la maggior parte delle valli alpine non turistiche, ad esempio alcune valli dei Grigioni (Surselva, regione di Hinterrhein e dell’Albula, Bassa Engadina), i Comuni ad alta quota delle valli ticinesi e per la prima volta in modo massiccio anche le valli laterali del Vallese, in particolare quella di Goms; anche il Cantone di Glarona industrializzato ha registrato un calo demografico.

Se i processi demografici degli anni tra le due guerre avevano messo in evidenza disparità di sviluppo secondo le regioni del Paese (Giura e Svizzera orientale contro Altopiano centrale e Svizzera interna), i decenni del dopoguerra sono stati caratterizzati da un divario centro-periferia su grande scala: regioni di montagna contro Altopiano. Nell’Altopiano, inoltre, la crescita sembra praticamente continua dal Lago di Costanza fino a Neuchâtel e Friburgo, mentre l’area del Lago Lemano e gli agglomerati ticinesi spiccano sulla carta quali altri due poli dinamici.

⁴²⁾ Gilg Peter e Hablützel Peter, “Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945)”, in: Geschichte der Schweiz und der Schweizer, III, Basilea: Birkhäuser, 1983, pp. 191-301.

7.5 Quinta carta: 1970-2000

Il periodo più recente ha assistito sicuramente a un'evoluzione economica e demografica meno omogenea rispetto ai periodi precedenti: la fase di alta congiuntura del dopoguerra è cessata bruscamente attorno al 1973/74 ed è sfociata in una recessione di tre anni, che per la prima volta da oltre 60 anni ha portato a un calo demografico. Una fase di circa dieci anni di debole crescita economica è stata sostituita verso la fine degli anni Ottanta da un nuovo boom economico, arrestatosi però bruscamente nel 1990. In Svizzera, la popolazione è aumentata sensibilmente grazie alla nuova crescita della natalità verso la fine degli anni Ottanta e a un'immigrazione più intensa dall'estero; tra il 1990 e il 1997, il tasso di crescita annuo, tuttavia, è sceso costantemente, per ricominciare a salire solo nel 1998. Nel complesso, sull'arco dei trent'anni, la crescita demografica annua media è rimasta tuttavia la più bassa dei cinque periodi in esame.

Nonostante la crescita complessiva piuttosto debole, il numero di Comuni che hanno segnato cali demografici è stato il più basso dal 1850. L'intero Altopiano svizzero appartiene a una zona con una crescita da moderata a forte, interrotta da tendenze opposte in singoli Comuni rurali. I Comuni dell'Altopiano con grandi cali di abitanti sono i nuclei degli agglomerati, cosa che la carta può tuttavia rappresentare solo in misura incompleta. In realtà, gli aumenti dei Comuni circostanti hanno compensato le diminuzioni dei centri, ma la crescita delle regioni urbane nel complesso per la prima volta è rimasta indietro rispetto a quella delle regioni rurali⁴³⁾.

I tassi di crescita comunale più elevati si rilevano nelle cinture esterne degli agglomerati, con punte massime nei Comuni del distretto di Nyon (agglomerato di Ginevra), nei distretti di Morges, Echallens e Oron (Losanna), Affoltern, Bremgarten, Dielsdorf e Uster (Zurigo). Al di fuori di questi grandi agglomerati, si registrano aumenti demografici superiori alla media nella valle del Rodano, nella Svizzera interna (particolarmente nei Cantoni di Nidvaldo e Svitto e nel distretto di Sursee), nell'area di Friburgo e in Ticino.

La crescita demografica può essere intesa innanzitutto quale ulteriore espansione delle aree urbane nei territori rurali intermedi, ma alcuni agglomerati si sovrappongono, come ad esempio Zurigo e i suoi satelliti Winterthur, Baden, Zugo, Lachen-Pfäffikon, Rapperswil, Wil, Brugg e Aarau, come pure Basilea e Liestal o Berna e Thun. Inoltre, a ovest e a sud del Paese s'intravedono tre aree metropolitane: la catena di città del bacino del Lemano (Ginevra, Losanna, Vevey-Montreux), i centri vallesani, nonché gli agglomerati ticinesi. La quinta carta mostra un'area di crescita unita su tutto l'Altopiano.

La periferia rurale si è ridotta a singole regioni problematiche, soprattutto nell'arco alpino centrale e orientale. Colpisce l'elevato numero di Comuni con cali demografici in parte notevoli nella grande area del San Gottardo, e quindi nella valle di Goms, nella Haslital, nel Cantone di Uri, nella Surselva, in Val di Blenio e in Leventina. Inoltre, l'Emmental e l'Entlebuch figurano sempre tra le regioni con un calo demografico. Registrano notevoli cali di popolazione anche parti del

⁴³⁾ Bassand Michel, Villes, régions et sociétés, Losanna: Presses polytechniques romandes, 1981.

Frey René L., Städtewachstum – Städtewandel, Basilea: Helbling & Lichtenhahn, 1990.

Rossi Angelo, La décentralisation urbaine en Suisse, Losanna: Presses polytechniques romandes, 1983.

Schuler Martin et al., Strukturatlas der Schweiz, Zurigo: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1997.



Giura, dalla Vallée de Joux al Giura bernese, passando per Ste-Croix e le alte valli neocastellane, i Freiberge e l'Ajoie.

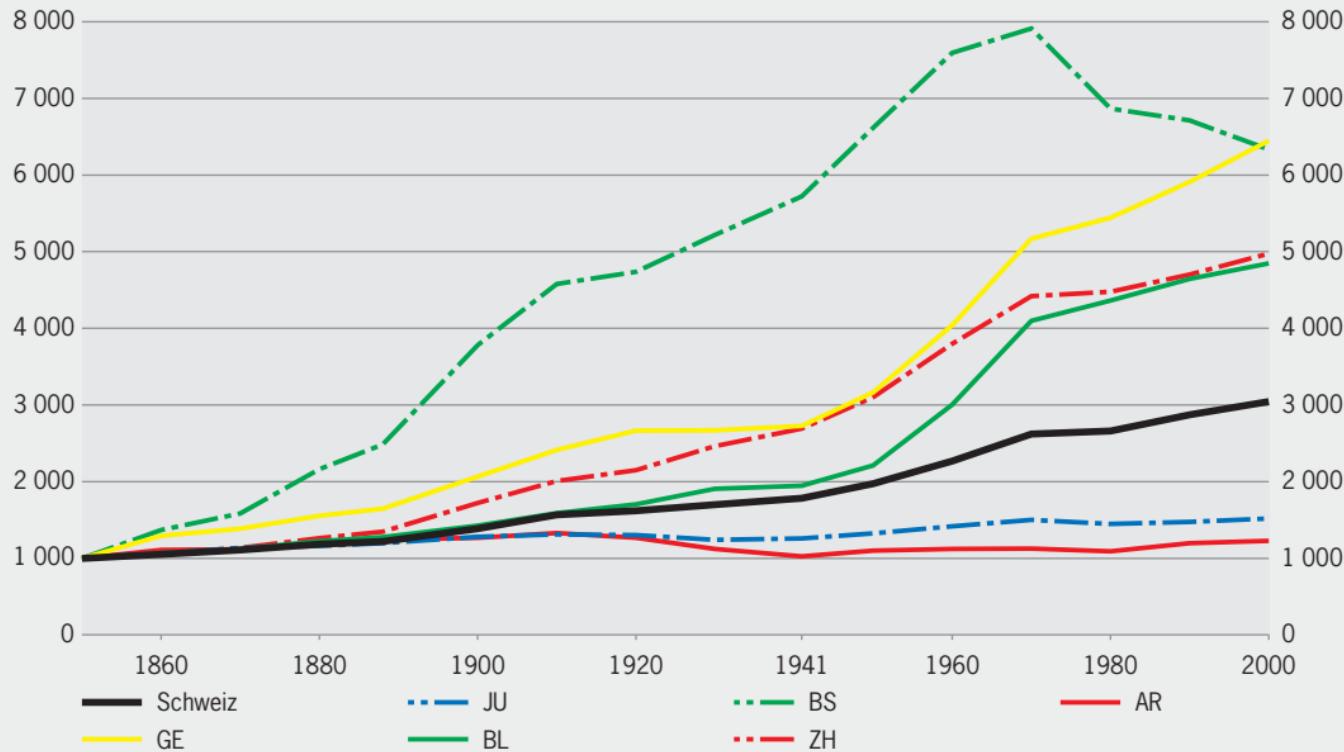
7.6 Bilancio

La sequenza delle carte offre una panoramica sintetica su cinque lunghi periodi con evoluzioni territoriali estremamente variate. I processi secolari e interdipendenti dell'industrializzazione, della terziarizzazione e dell'urbanizzazione emergono chiaramente nella loro impronta territoriale. Com'è noto, per la Svizzera risultano tuttavia alcune sfumature, perché accanto a molte città l'industrializzazione investe e trasforma anche alcune aree rurali e con il settore turistico ha creato dei centri di sviluppo nelle regioni di montagna. Se quale indicatore si adotta solo l'evoluzione demografica – come avviene in questa pubblicazione –, le regioni rurali sembrano più esposte di quelle urbane ai cicli economici a lungo termine. Una spiegazione sta nell'orientamento spesso unilaterale verso un ramo industriale dominante o verso il turismo, a cui si aggiunge l'evoluzione nell'agricoltura, che da oltre 100 anni conosce una continua erosione di posti di lavoro.

Grazie al continuo miglioramento dei collegamenti di trasporto, è nettamente diminuito il numero di regioni che hanno perso abitanti. Almeno nell'Altopiano, tutti i Comuni sono stati inglobati nella sfera di pendolarismo dei centri grandi e medi. Si è così delineato uno sviluppo, che può essere interpretato come urbanizzazione o metropolizzazione dell'intero Altopiano. L'equilibrio demografico raggiunto negli ultimi decenni in ampie parti del Paese non sembra però per niente assicurato a medio termine. Resiste la dipendenza di varie regioni dai rami economici dominanti. I risultati dettagliati del censimento della popolazione del 2000 mostreranno le strutture demografiche, economiche e sociali e illustreranno la dinamica dei processi. Da molti punti di vista, lo scorso decennio è stato un periodo transitorio, contraddistinto da crescita demografica moderata, grande uniformità territoriale, stabile crescita delle nascite e rallentamento dell'invecchiamento demografico.

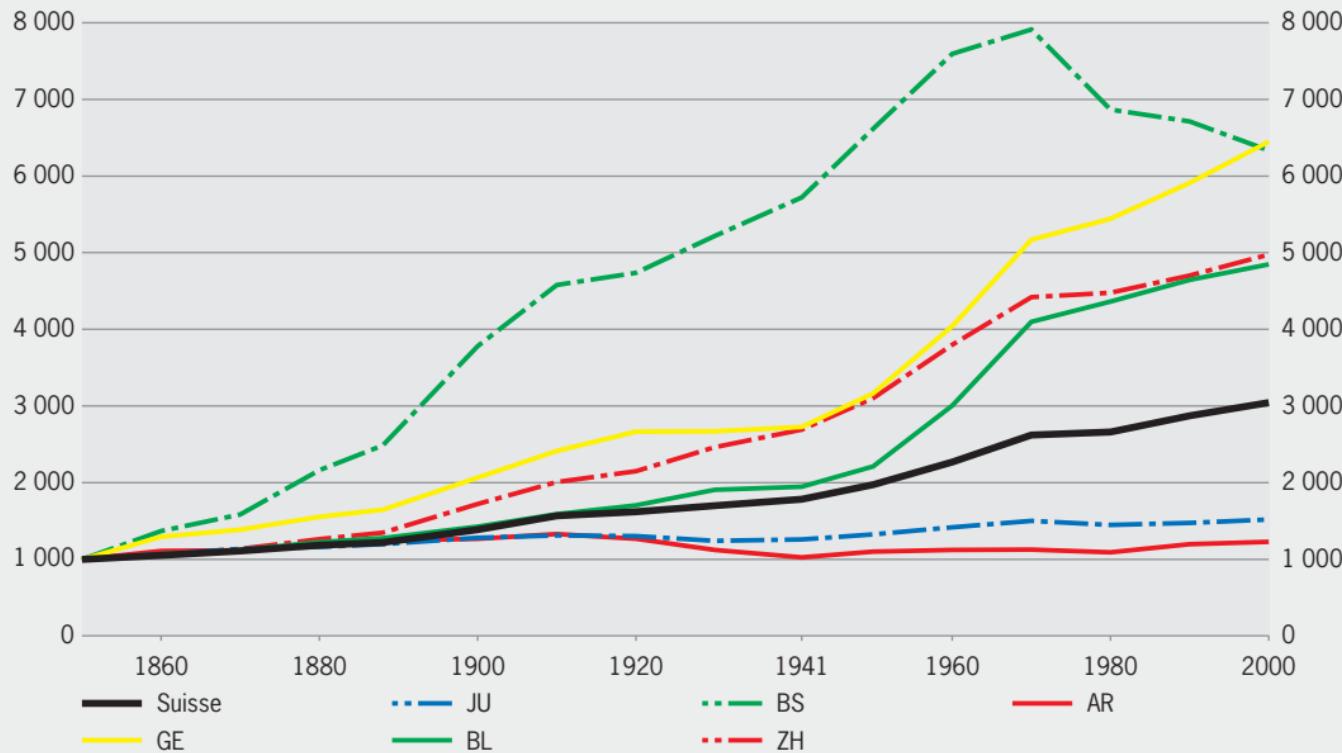
Bevölkerungsentwicklung: Kantone mit der grössten Abweichung vom gesamtschweizerischen Wachstum, 1850–2000

(Index 1850=1000)



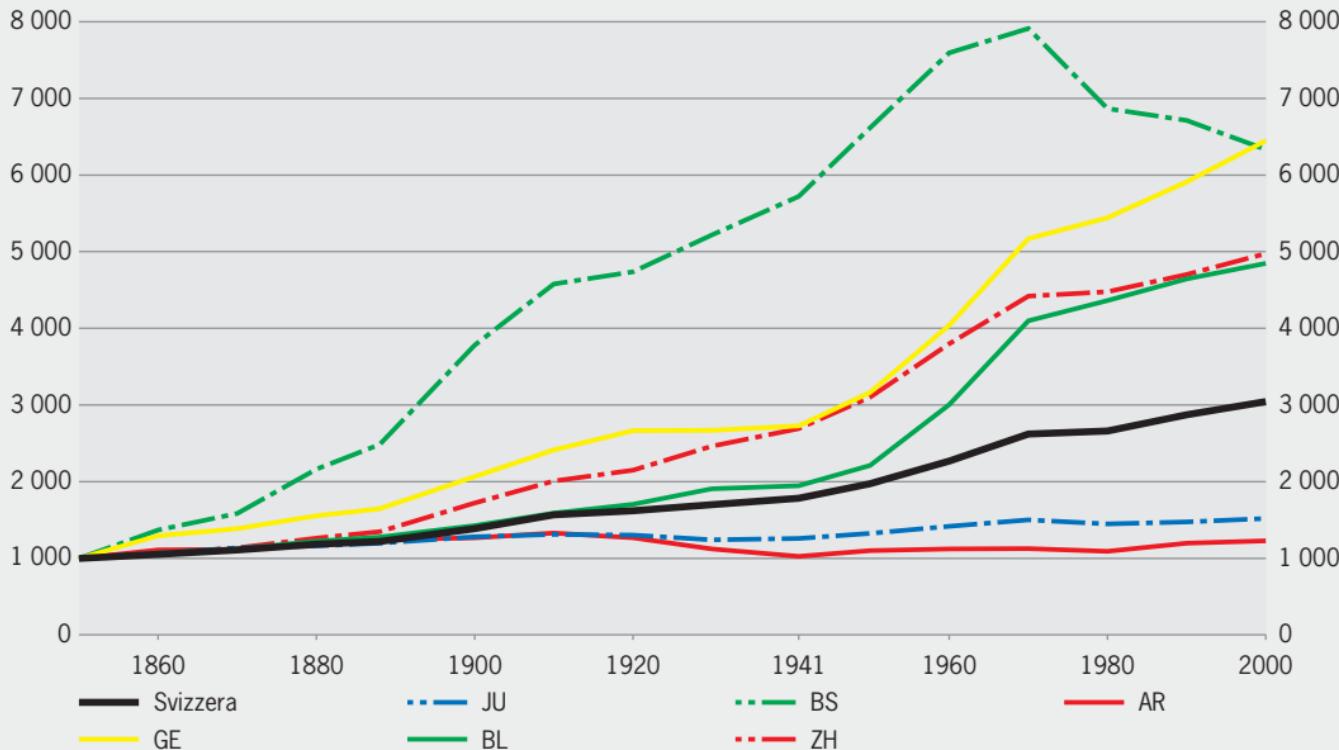
Evolution de la population: cantons ayant connu les plus forts écarts par rapport à la croissance nationale, de 1850 à 2000

(Indice 1850=1000)



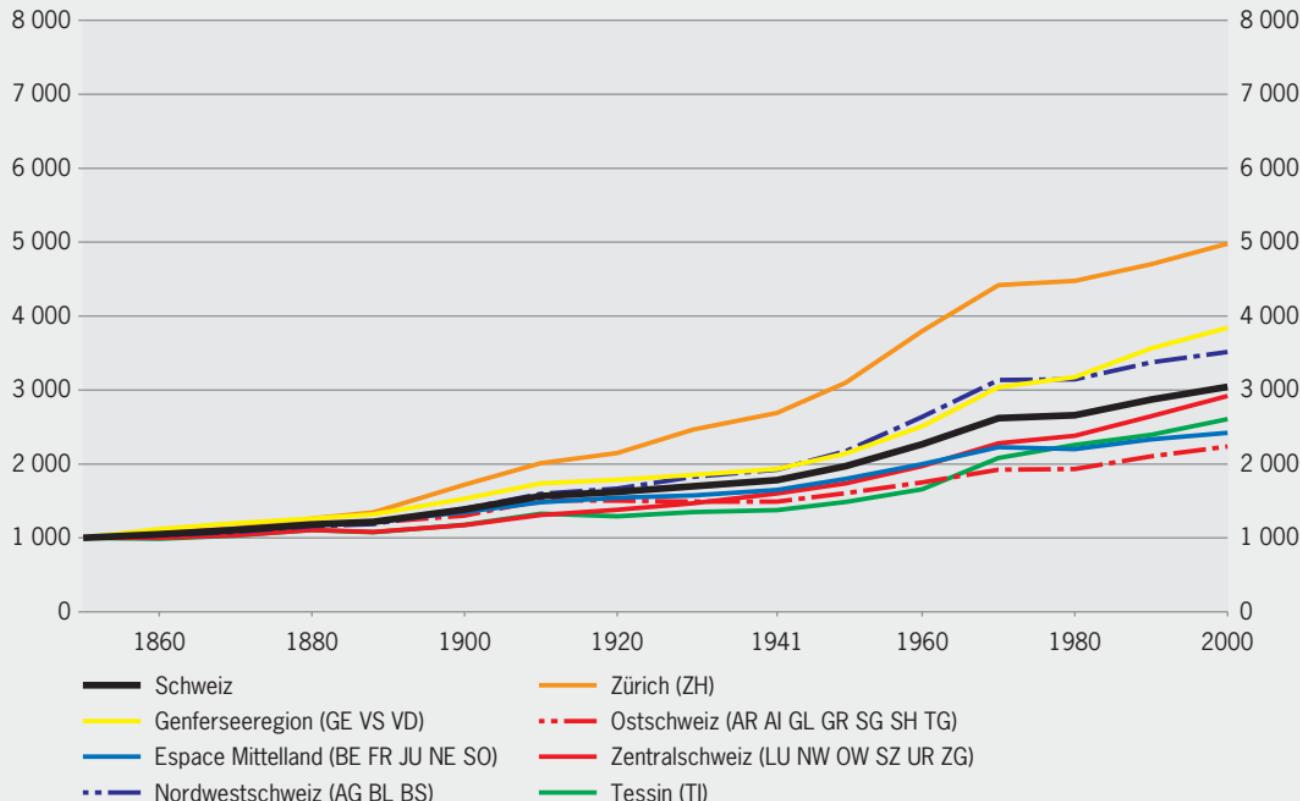
Evoluzione della popolazione: cantoni che hanno conosciuto gli scarti più grandi rispetto alla crescita nazionale, dal 1850 al 2000

(Indice 1850=1000)



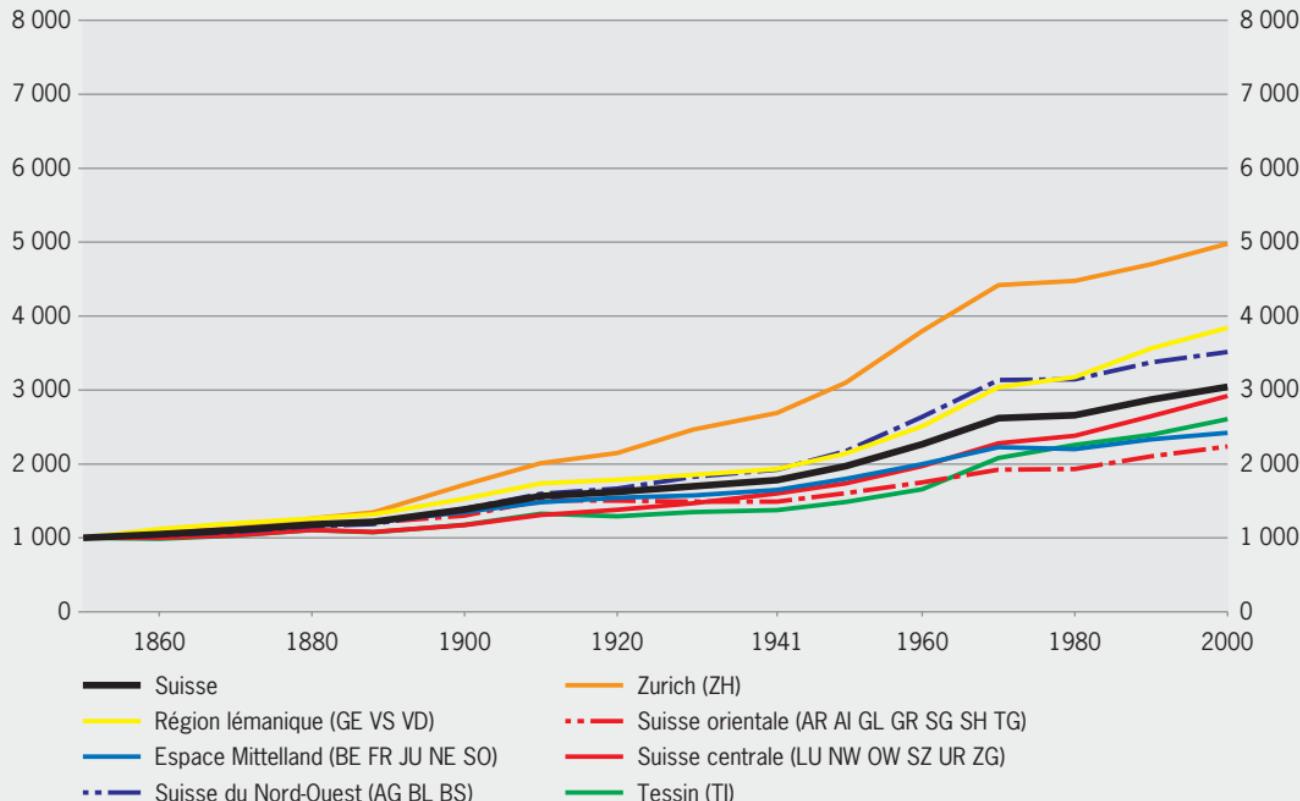
Bevölkerungsentwicklung nach Grossregionen, 1850–2000

(Index 1850=1000)



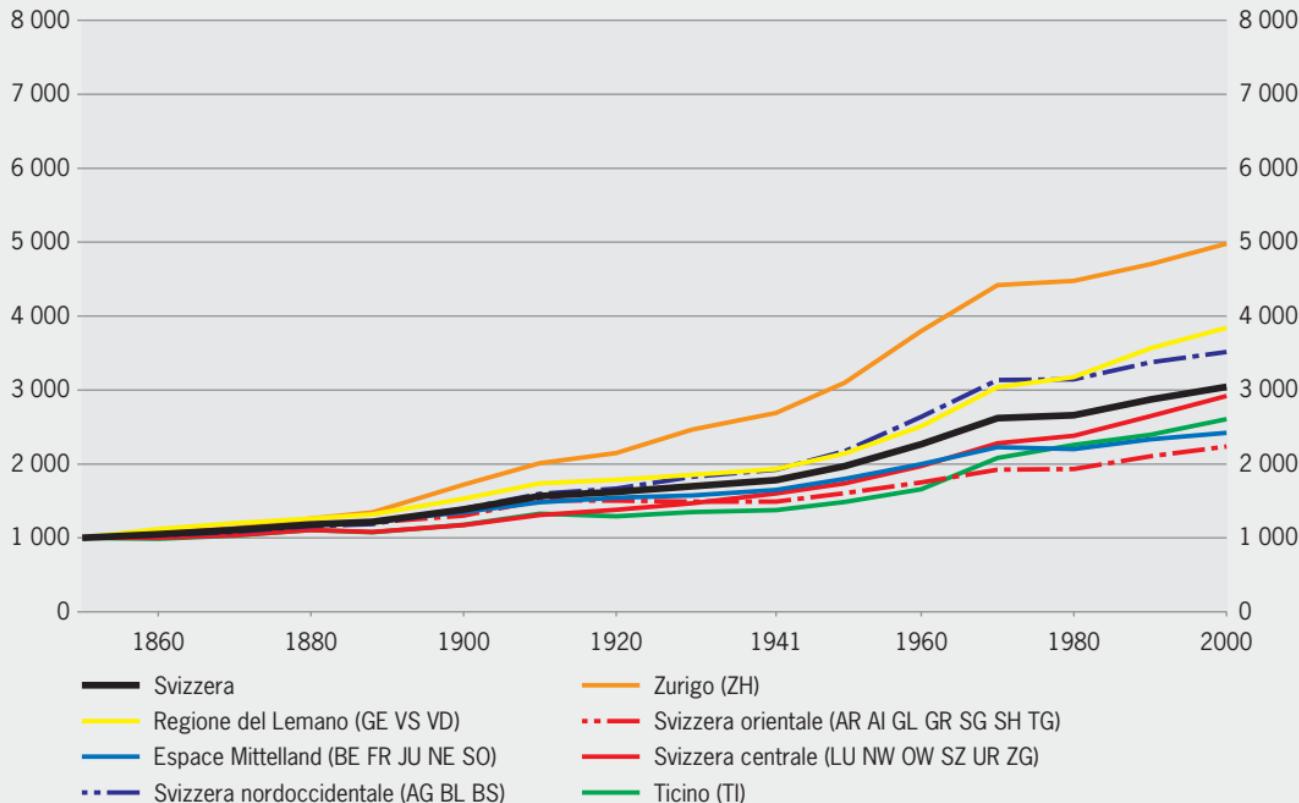
Evolution de la population par grande région, de 1850 à 2000

(Indice 1850=1000)



Evoluzione della popolazione per grande regione, dal 1850 al 2000

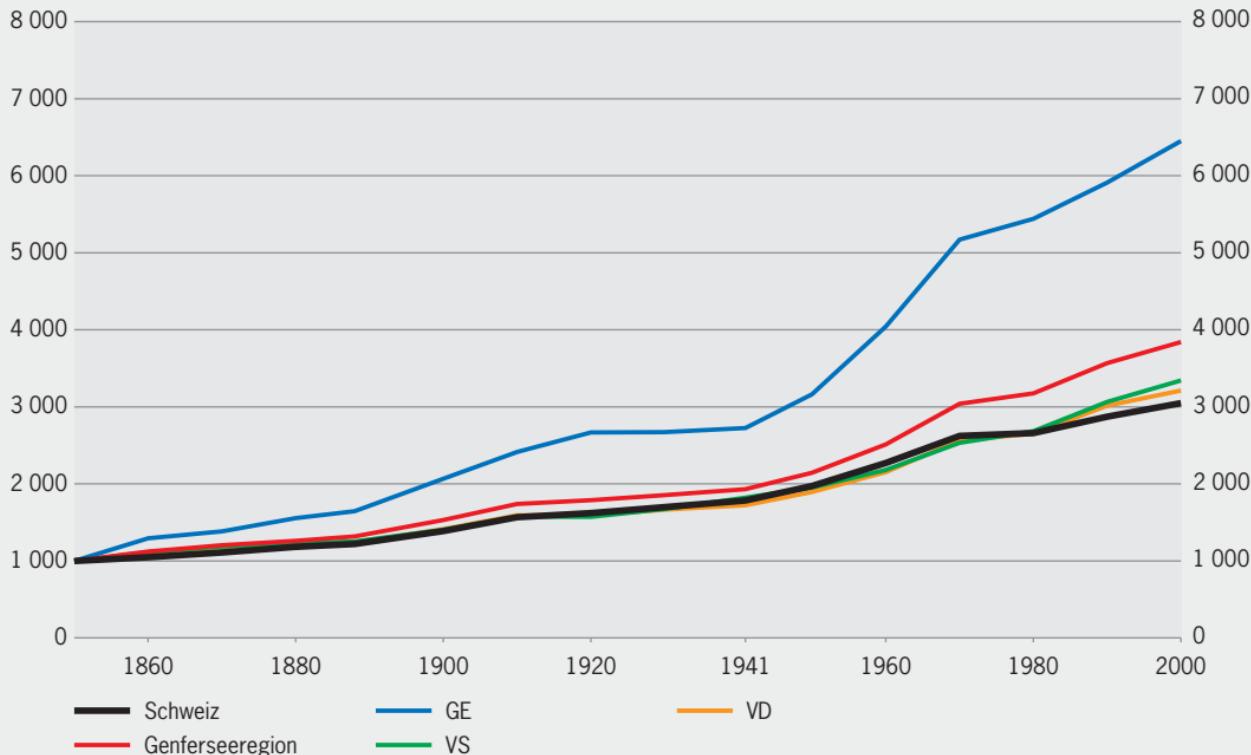
(Indice 1850=1000)



Bevölkerungsentwicklung nach Grossregionen und nach Kantonen, 1850–2000

Genferseeregion (GE VS VD)

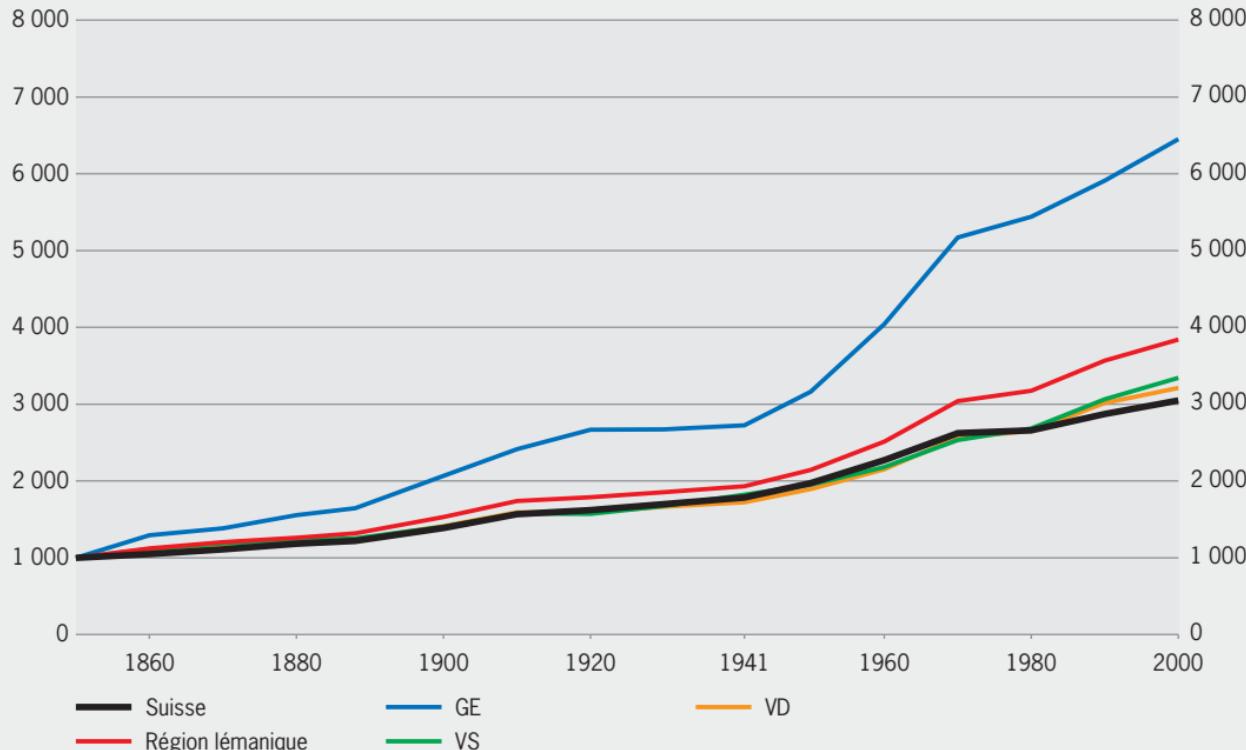
(Index 1850=1000)



Evolution de la population par grande région et par canton, de 1850 à 2000

Région lémanique (GE VS VD)

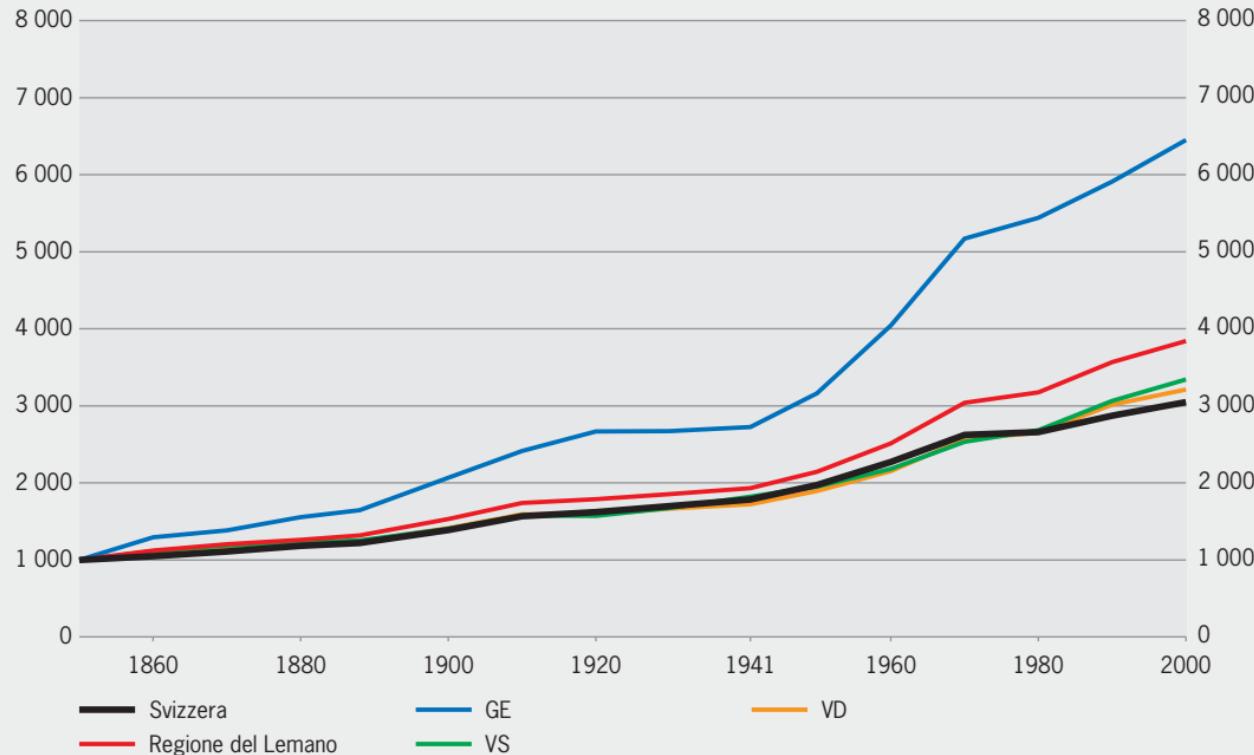
(Indice 1850=1000)



Evoluzione della popolazione per grande regione e per cantone, dal 1850 al 2000

Regione del Leman (GE VS VD)

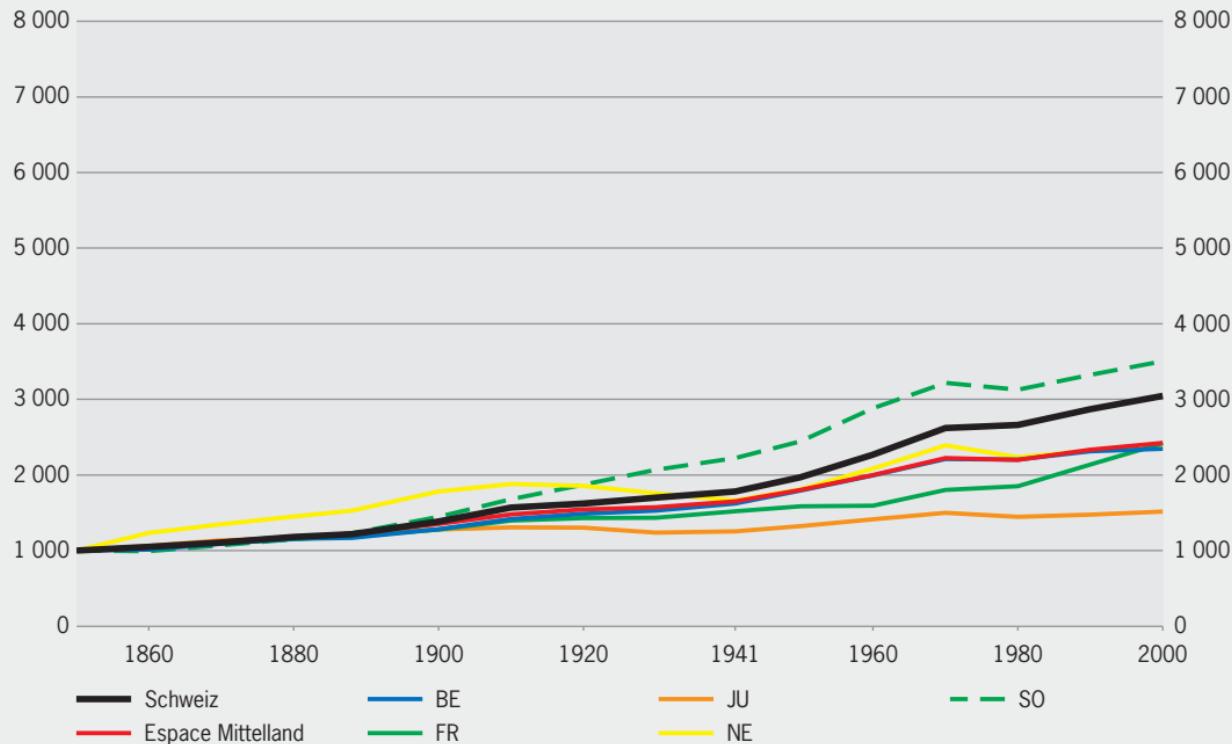
(Indice 1850=1000)



Bevölkerungsentwicklung nach Grossregionen und nach Kantonen, 1850–2000

Espace Mittelland (BE FR JU NE SO)

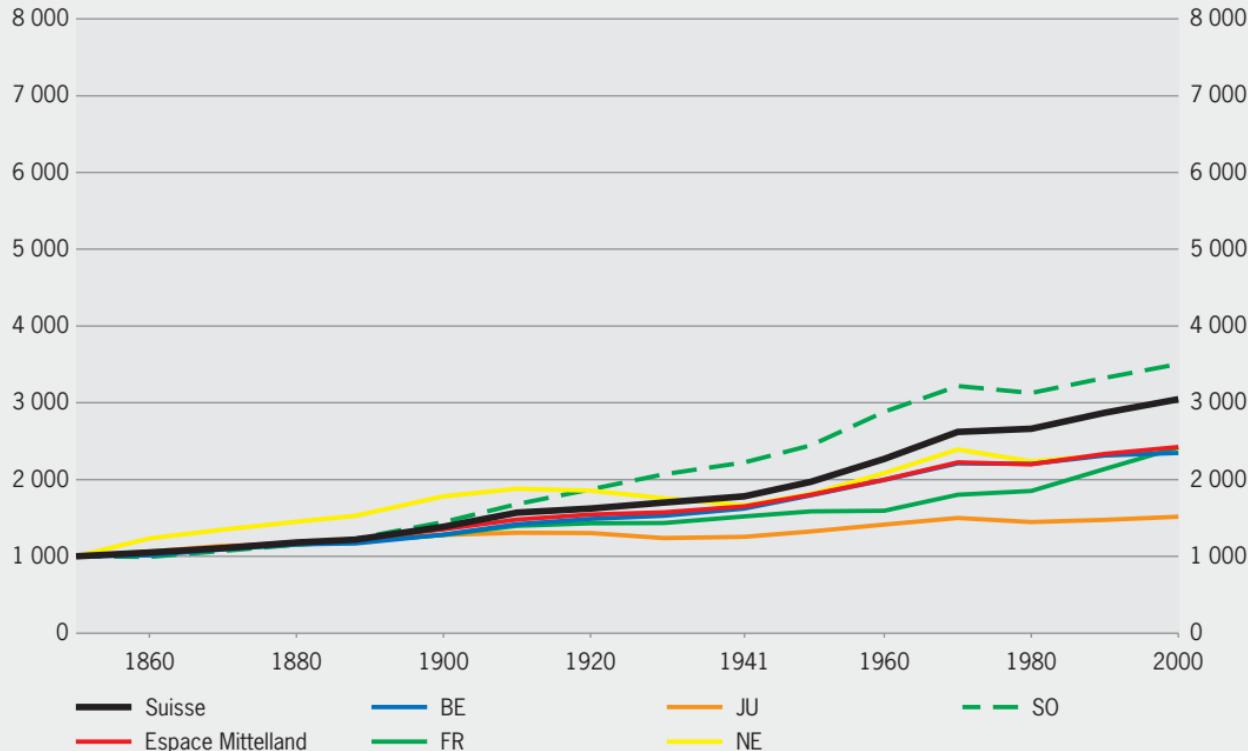
(Index 1850=1000)



Evolution de la population par grande région et par canton, de 1850 à 2000

Espace Mittelland (BE FR JU NE SO)

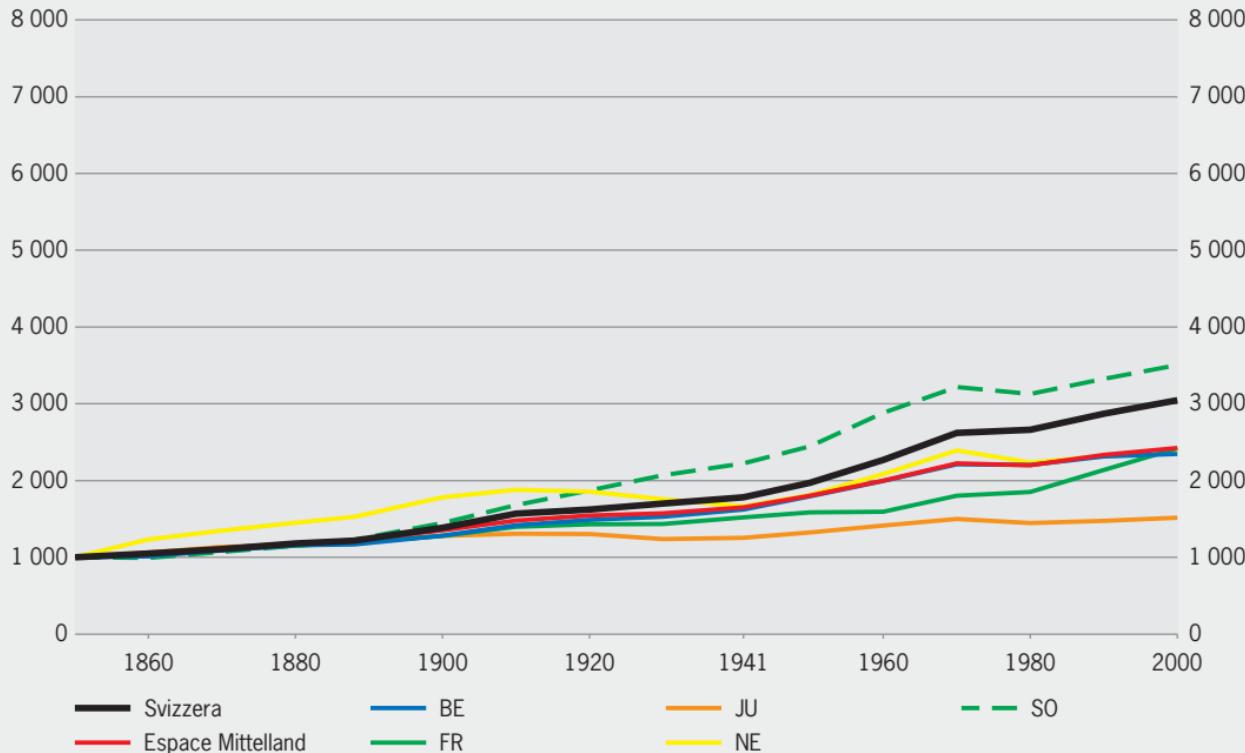
(Indice 1850=1000)



Evoluzione della popolazione per grande regione e per cantone, dal 1850 al 2000

Espace Mittelland (BE FR JU NE SO)

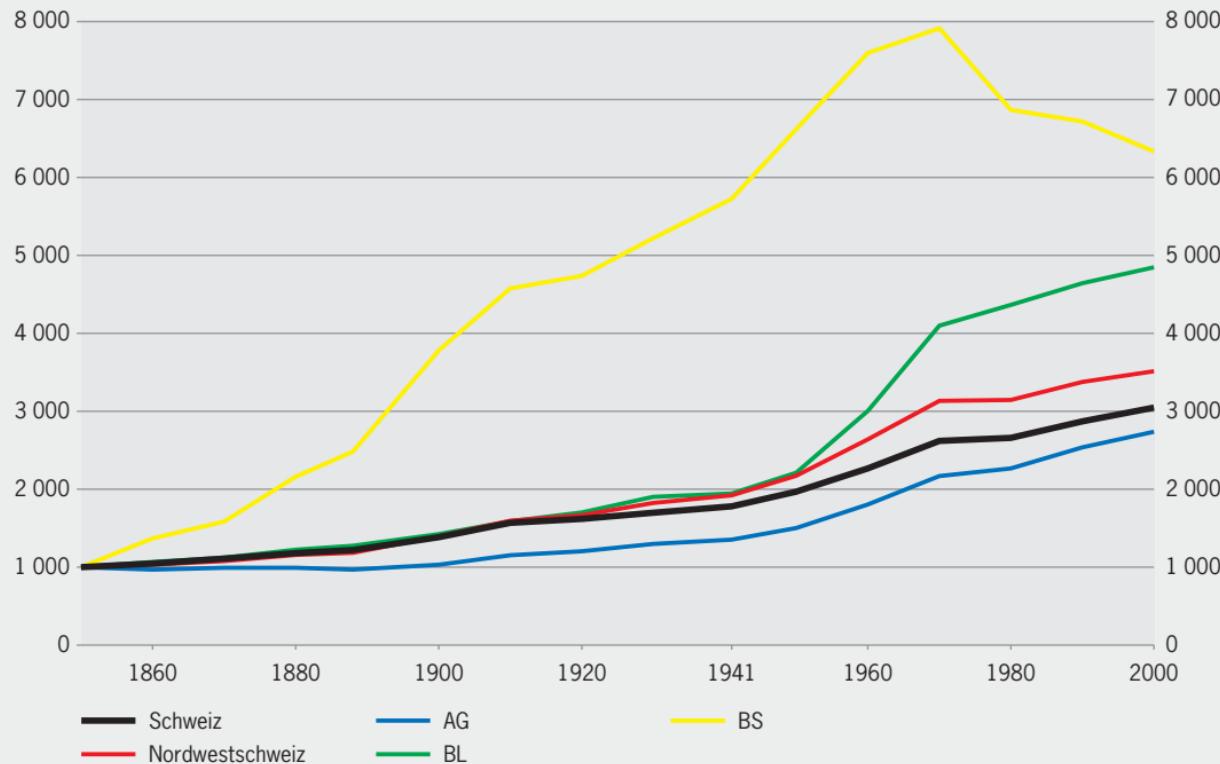
(Indice 1850=1000)



Bevölkerungsentwicklung nach Grossregionen und nach Kantonen, 1850–2000

Nordwestschweiz (AG BL BS)

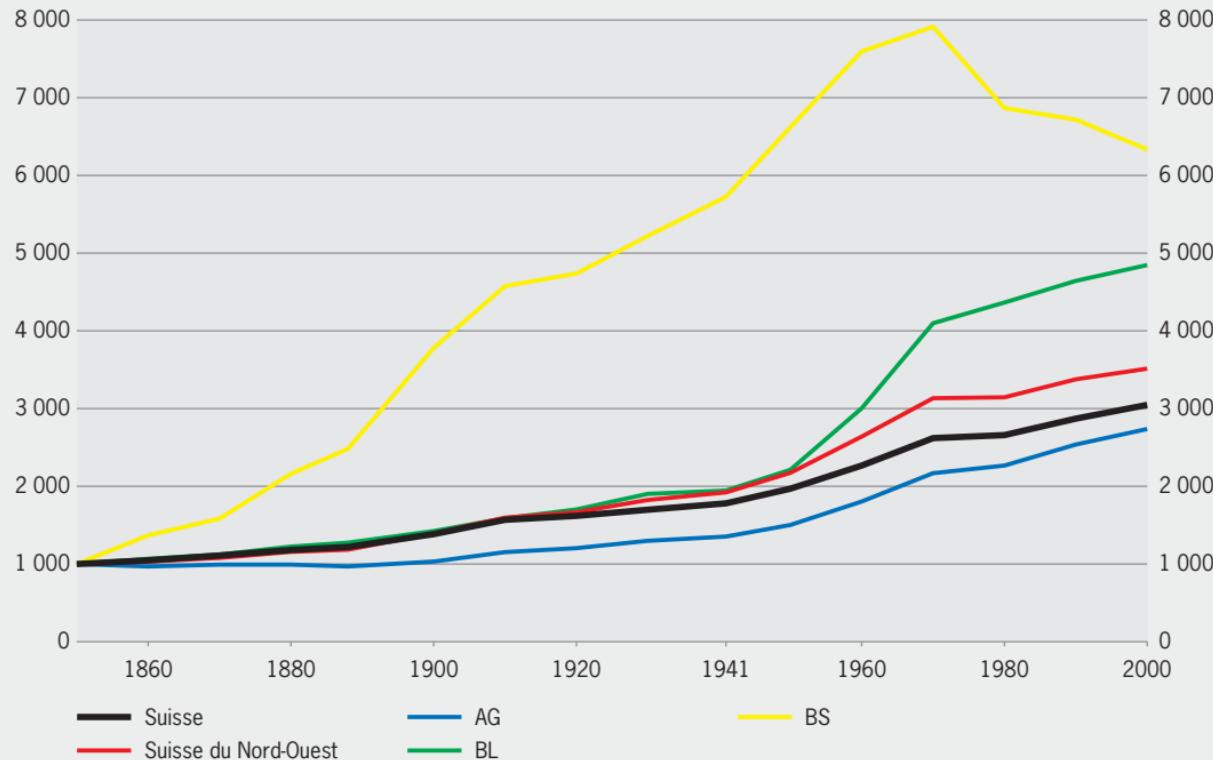
(Index 1850=1000)



Evolution de la population par grande région et par canton, de 1850 à 2000

Suisse du Nord-Ouest (AG BL BS)

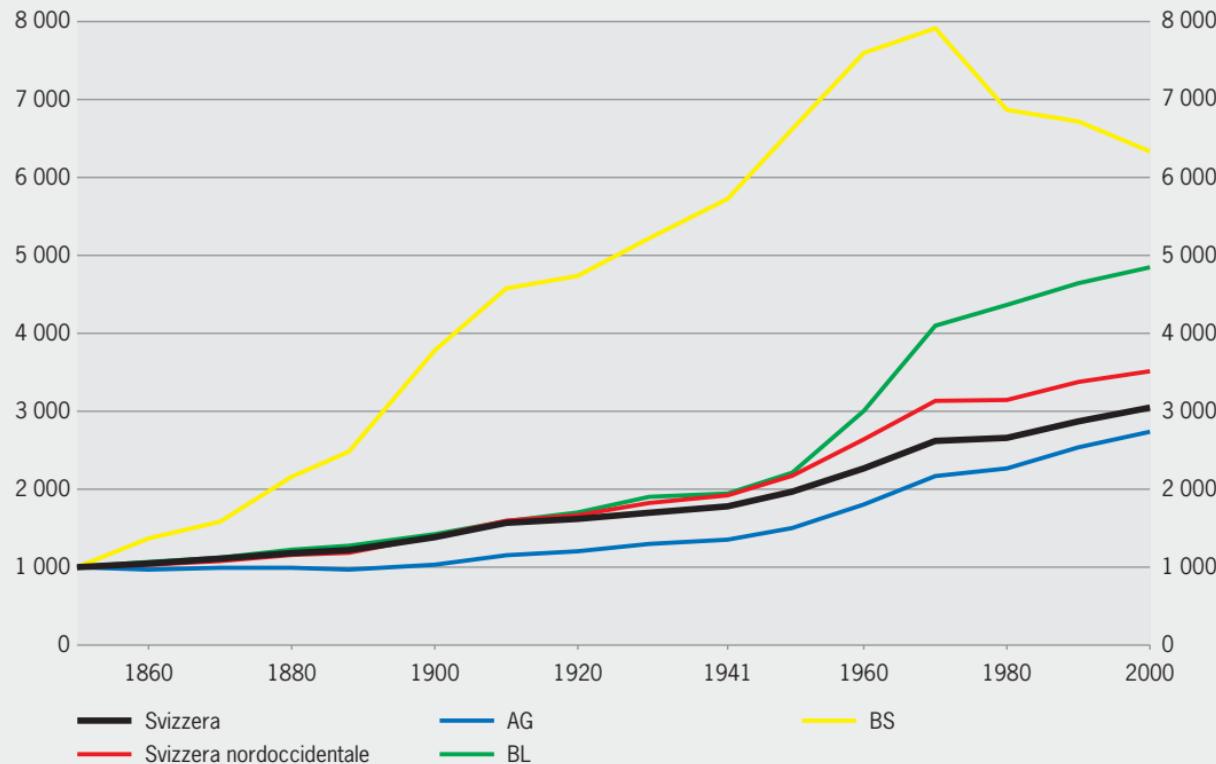
(Indice 1850=1000)



Evoluzione della popolazione per grande regione e per cantone, dal 1850 al 2000

Svizzera nordoccidentale (AG BL BS)

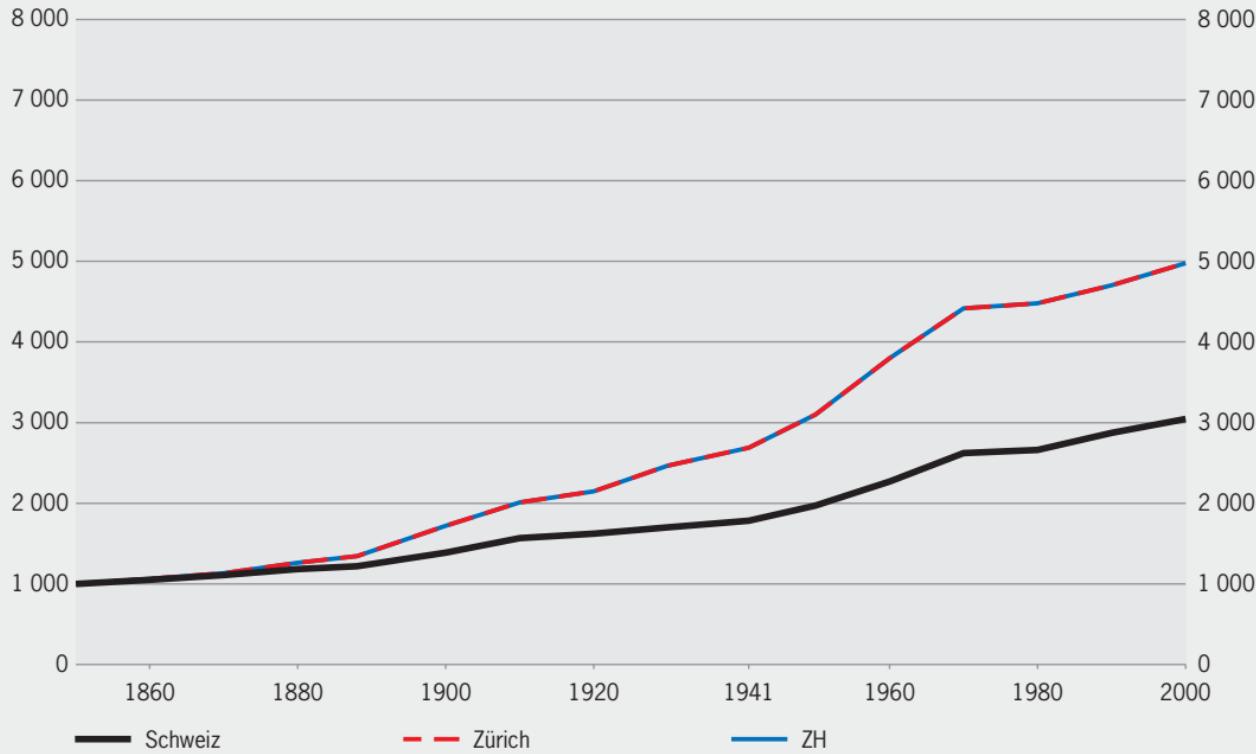
(Indice 1850=1000)



Bevölkerungsentwicklung nach Grossregionen und nach Kantonen, 1850–2000

Zürich (ZH)

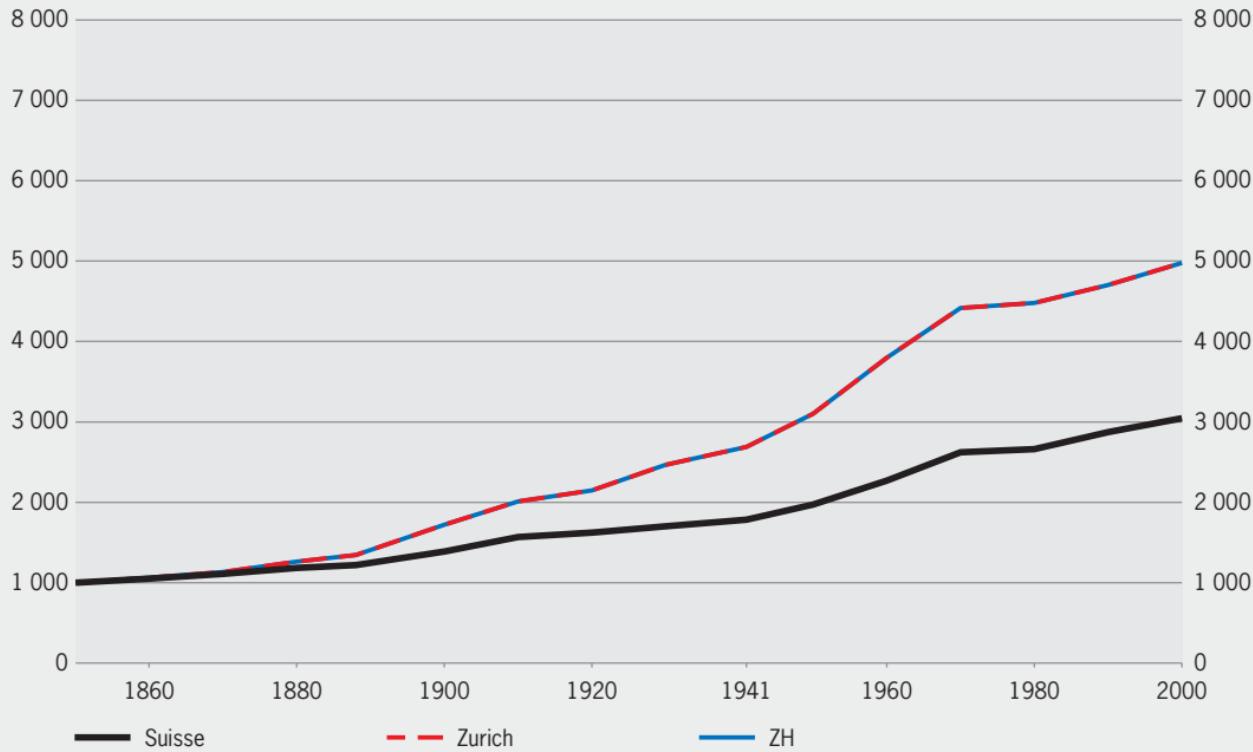
(Index 1850=1000)



Evolution de la population par grande région et par canton, de 1850 à 2000

Zurich (ZH)

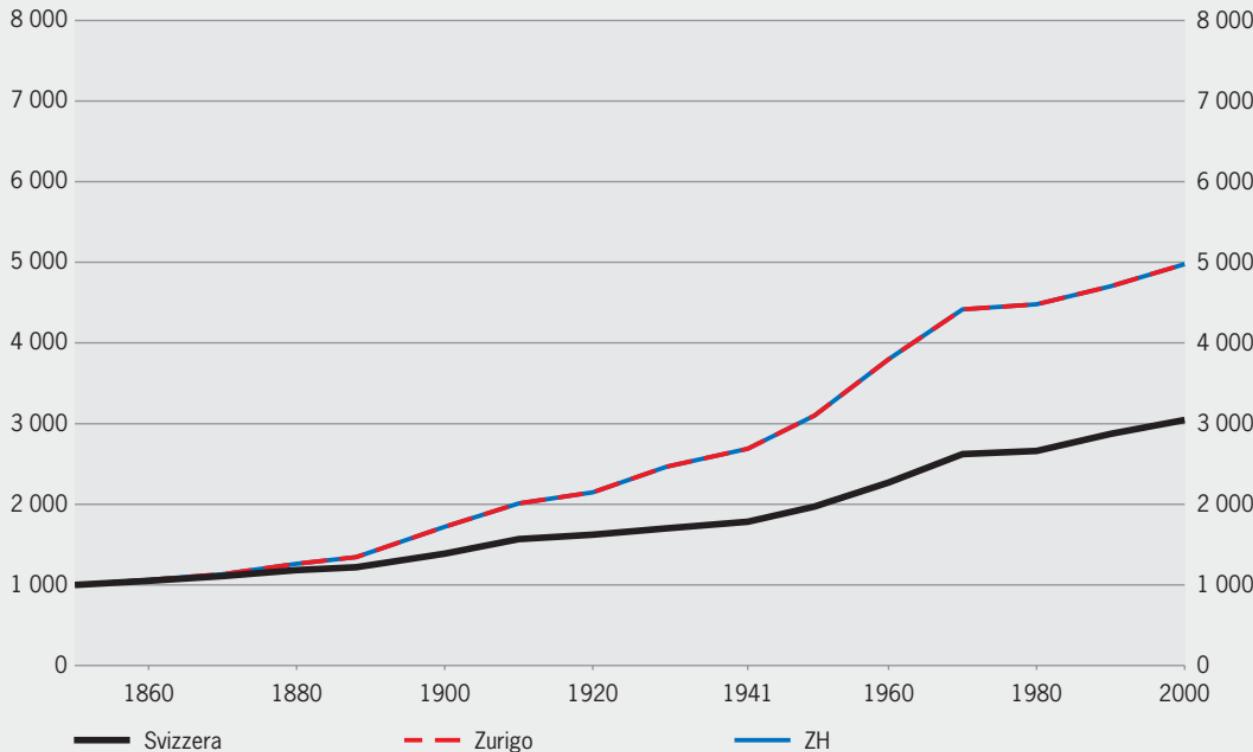
(Indice 1850=1000)



Evoluzione della popolazione per grande regione e per cantone, dal 1850 al 2000

Zurigo (ZH)

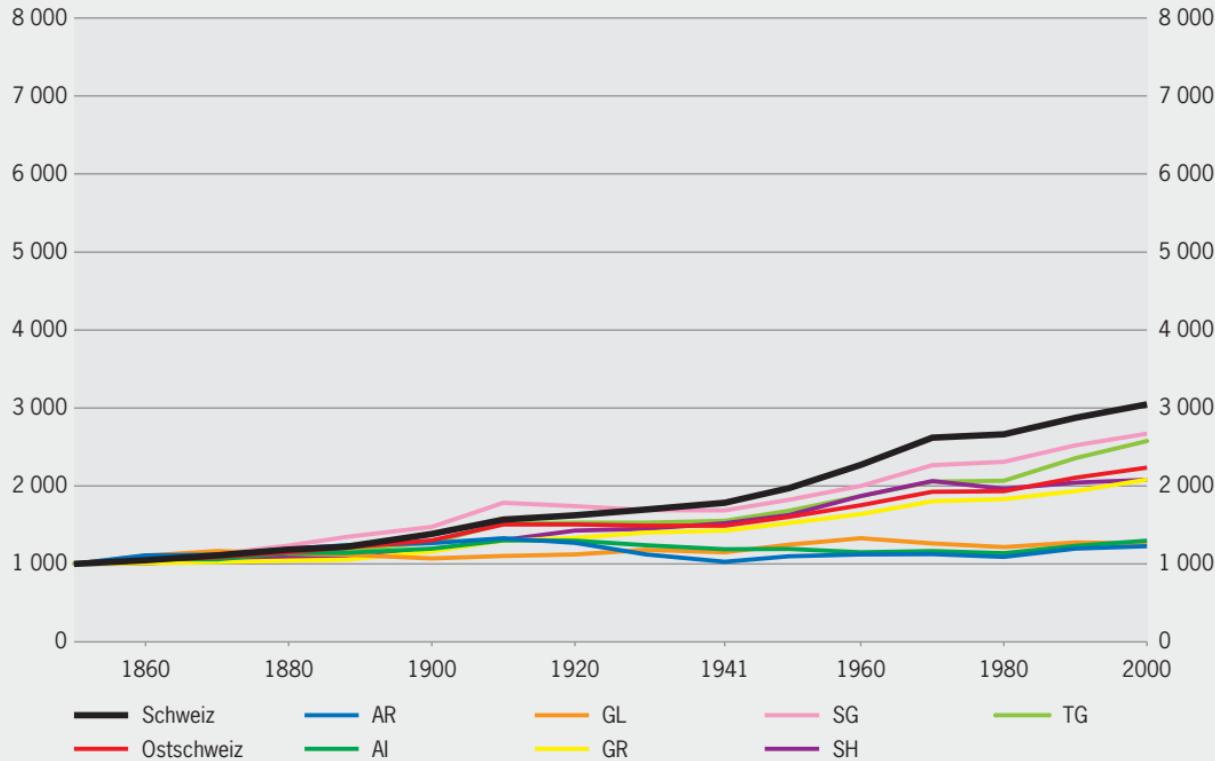
(Indice 1850=1000)



Bevölkerungsentwicklung nach Grossregionen und nach Kantonen, 1850–2000

Ostschweiz (AR AI GL GR SG SH TG)

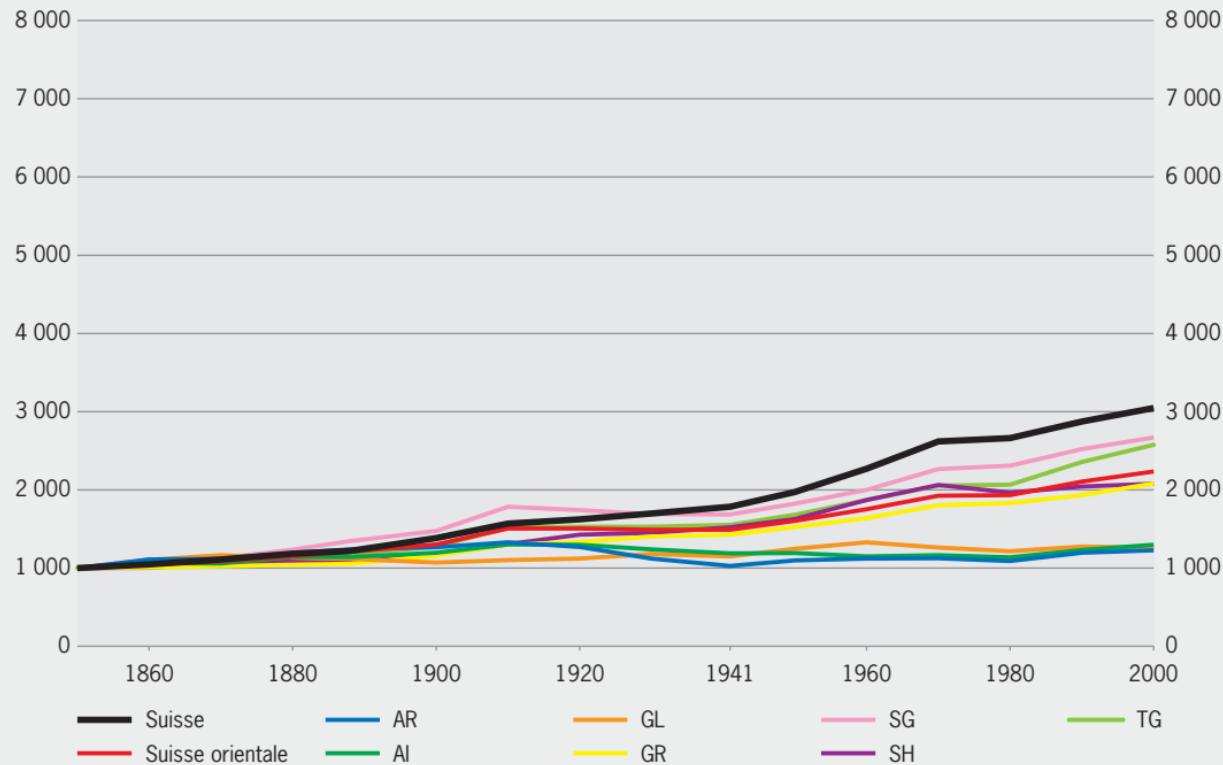
(Index 1850=1000)



Evolution de la population par grande région et par canton, de 1850 à 2000

Suisse orientale (AR AI GL GR SG SH TG)

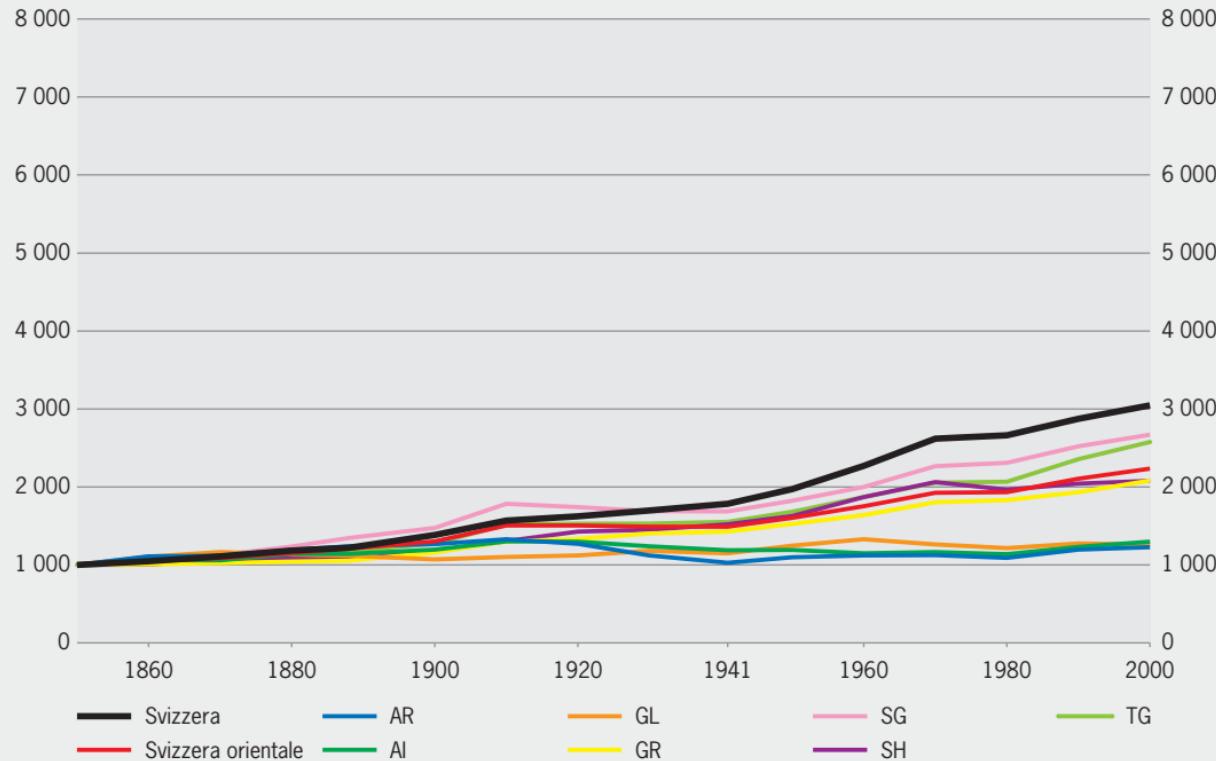
(Indice 1850=1000)



Evoluzione della popolazione per grande regione e per cantone, dal 1850 al 2000

Svizzera orientale (AR AI GL GR SG SH TG)

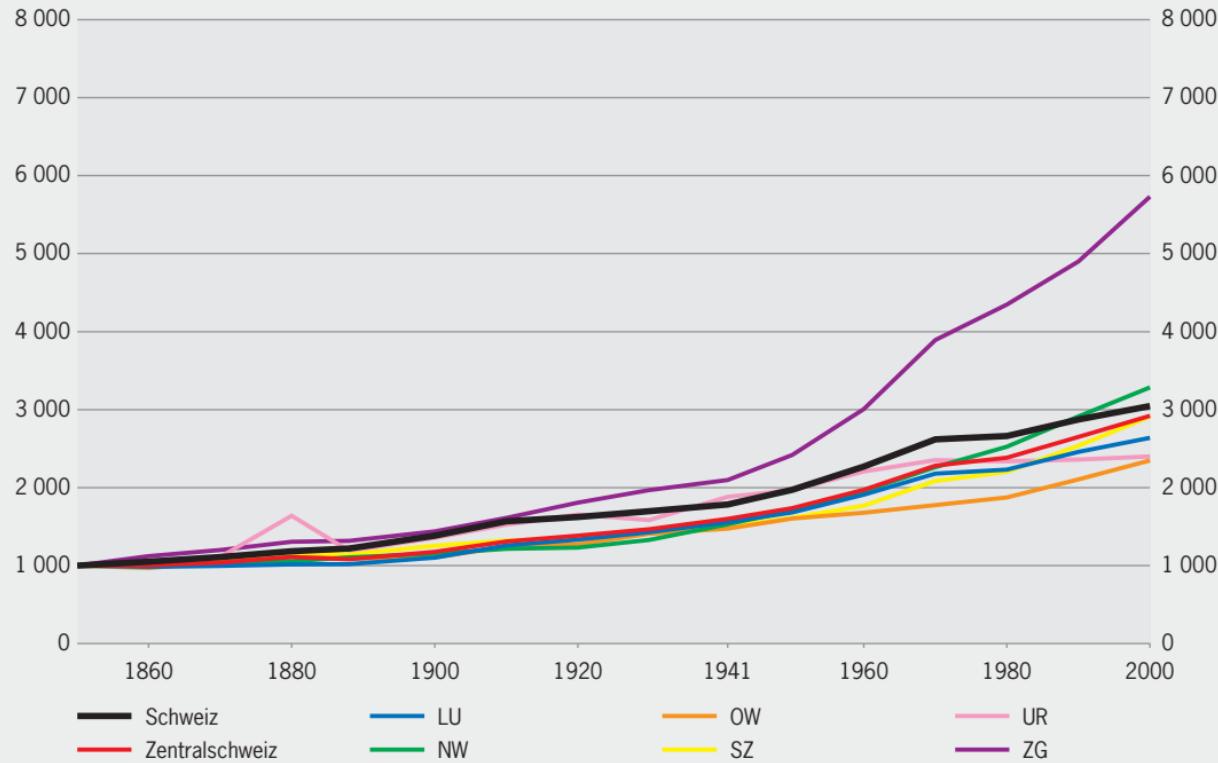
(Indice 1850=1000)



Bevölkerungsentwicklung nach Grossregionen und nach Kantonen, 1850–2000

Zentralschweiz (LU NW OW SZ UR ZG)

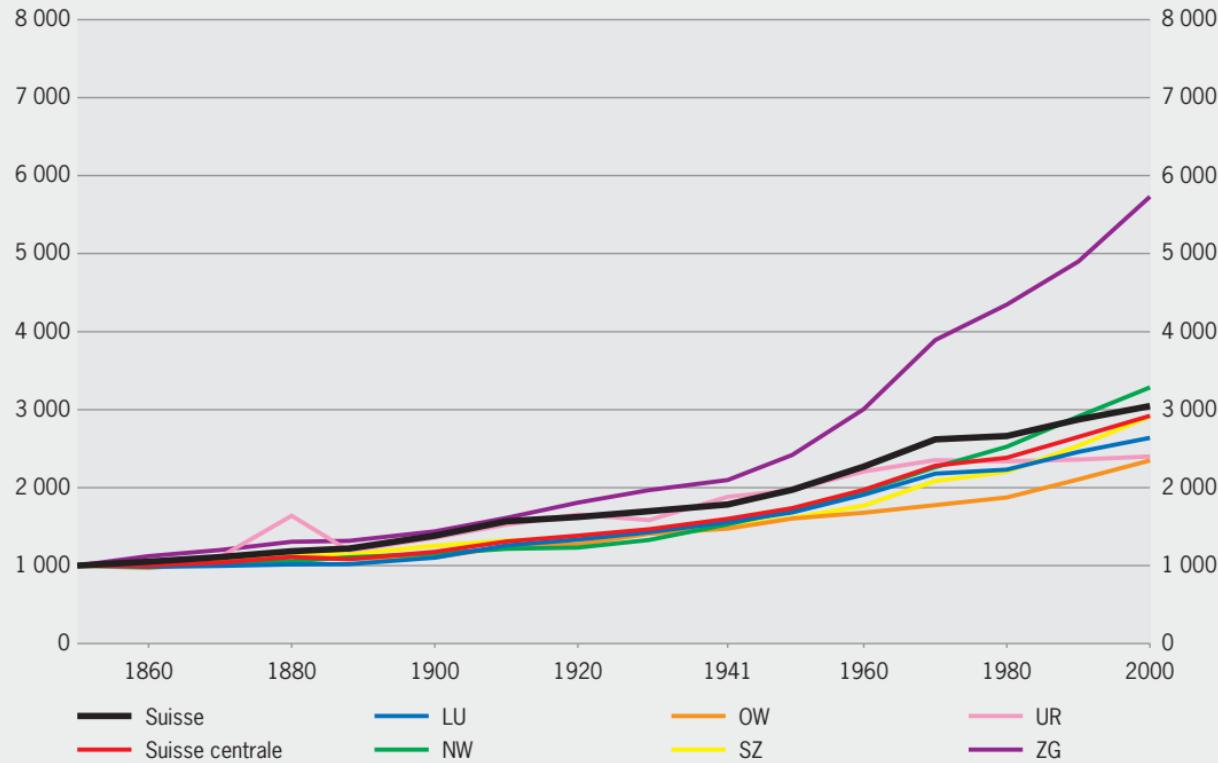
(Index 1850=1000)



Evolution de la population par grande région et par canton, de 1850 à 2000

Suisse centrale (LU NW OW SZ UR ZG)

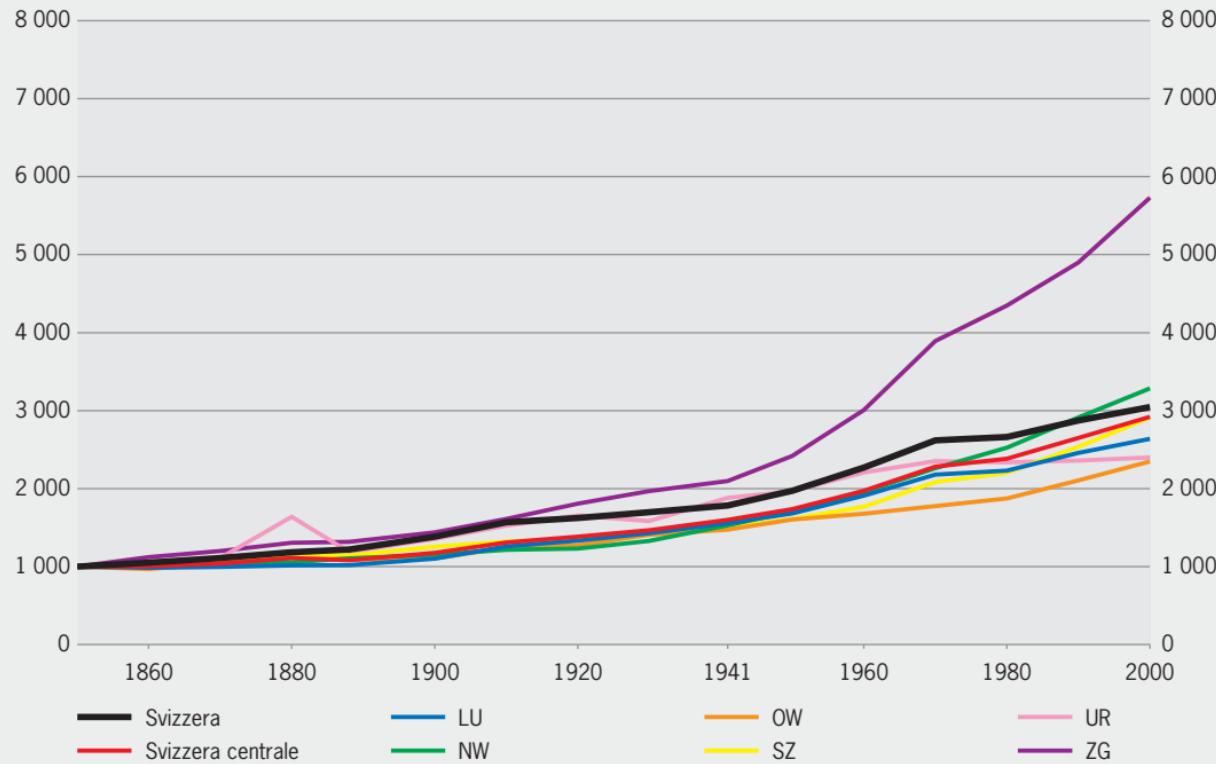
(Indice 1850=1000)



Evoluzione della popolazione per grande regione e per cantone, dal 1850 al 2000

Svizzera centrale (LU NW OW SZ UR ZG)

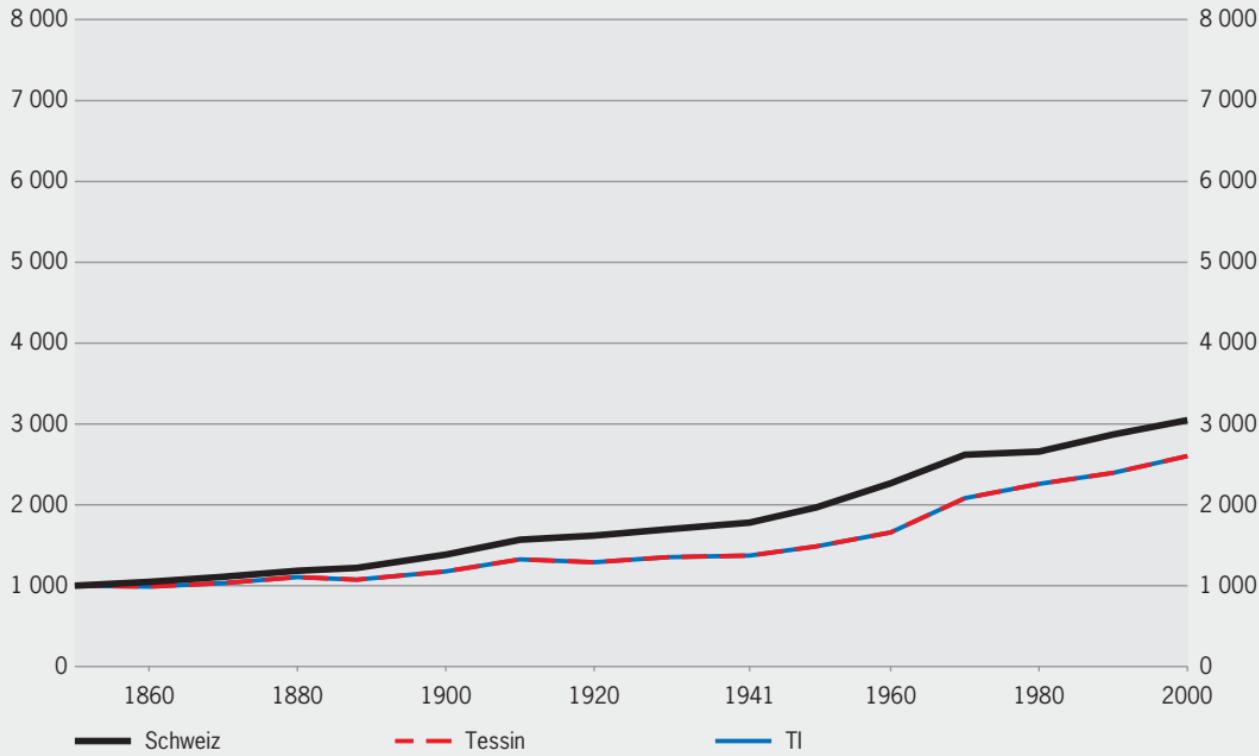
(Indice 1850=1000)



Bevölkerungsentwicklung nach Grossregionen und nach Kantonen, 1850–2000

Tessin (TI)

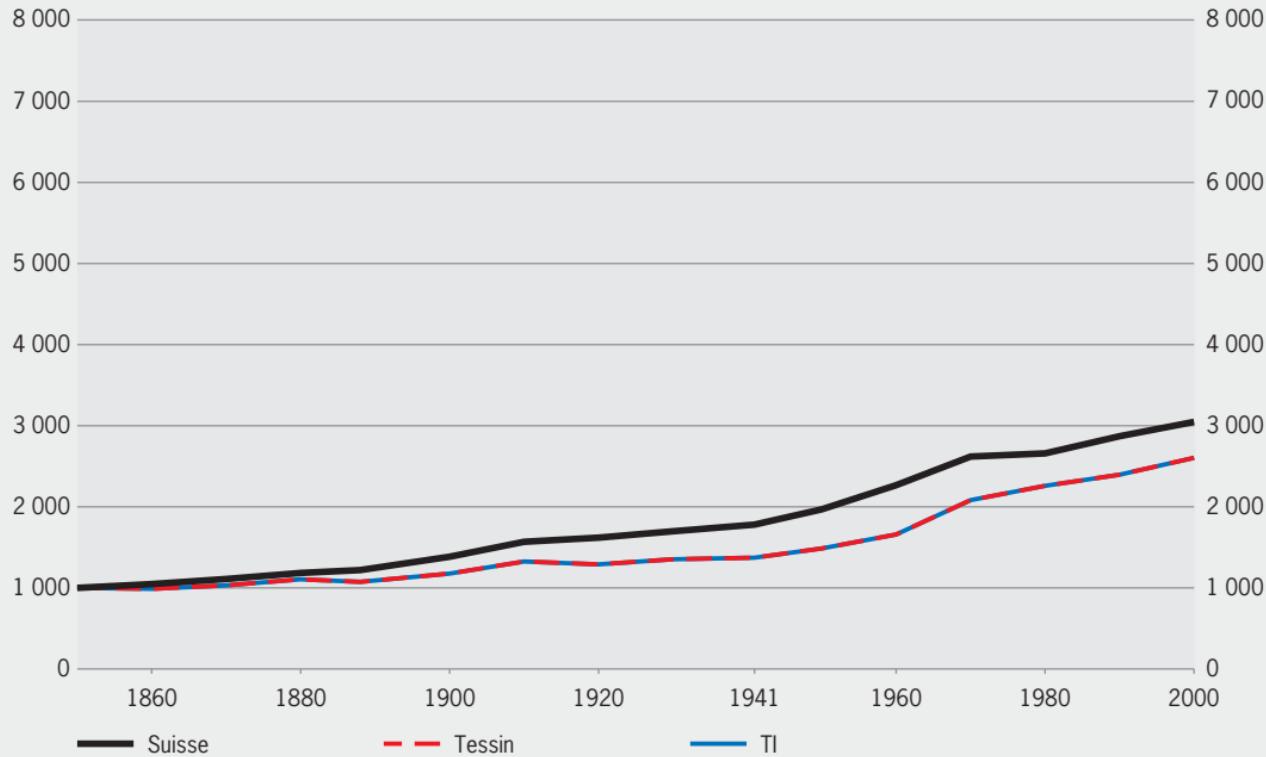
(Index 1850=1000)



Evolution de la population par grande région et par canton, de 1850 à 2000

Tessin (TI)

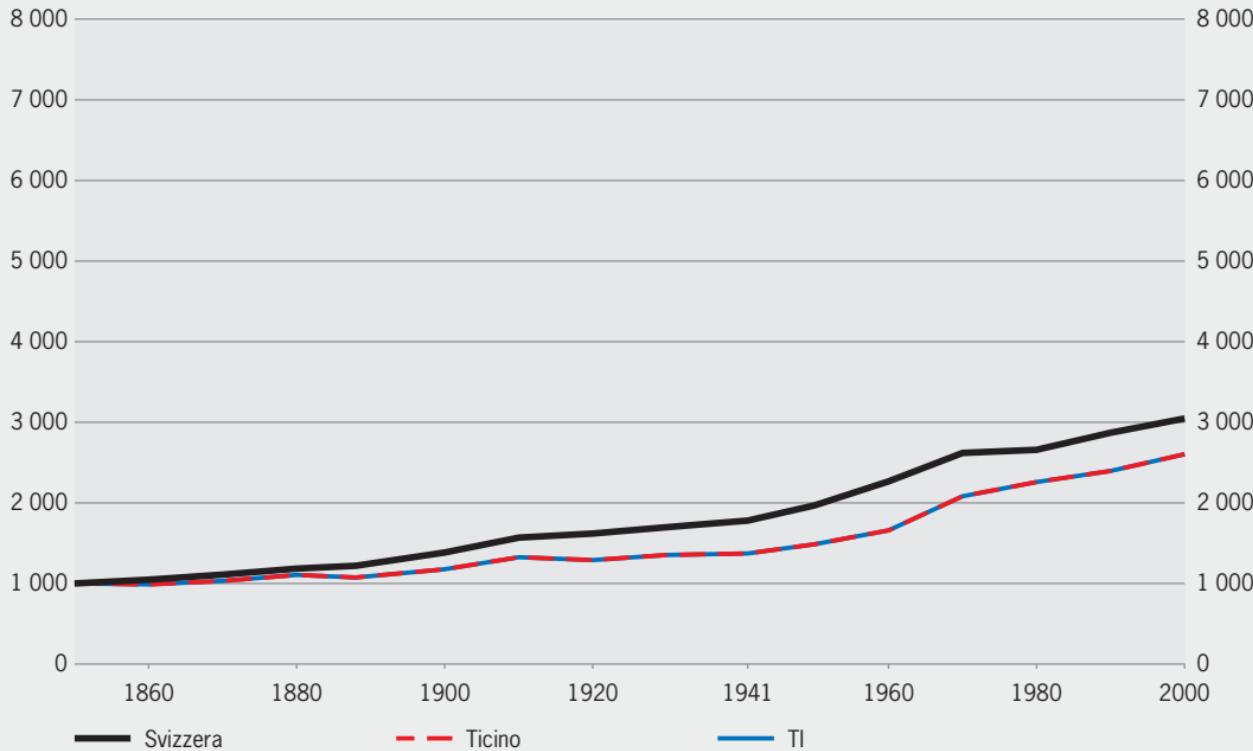
(Indice 1850=1000)



Evoluzione della popolazione per grande regione e per cantone, dal 1850 al 2000

Ticino (TI)

(Indice 1850=1000)



Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden

Evolution de la population par commune

Evoluzione della popolazione nei comuni

1850 – 1880

Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Wohnbevölkerung zwischen 1850 und 1880, in Prozent.

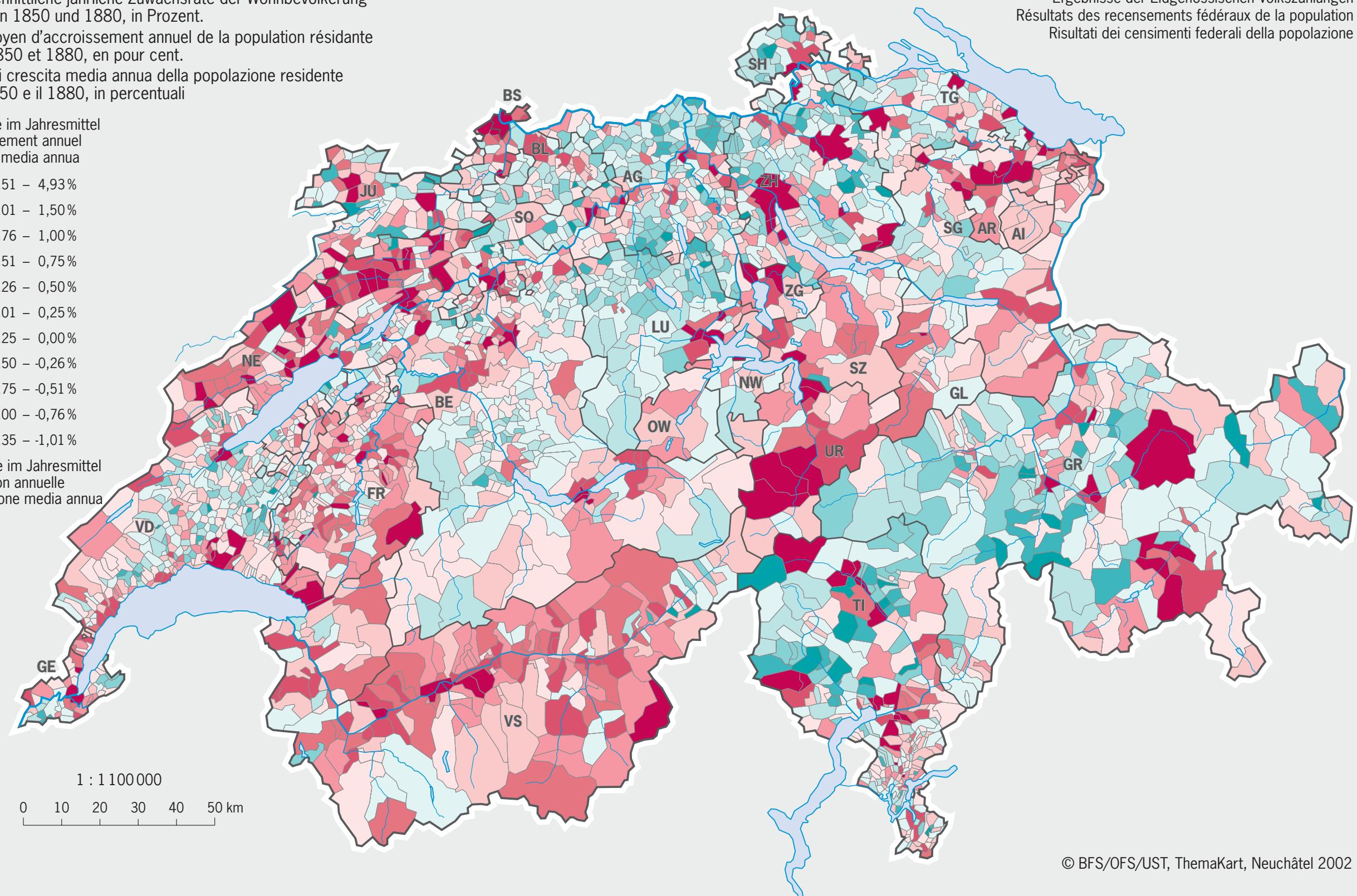
Taux moyen d'accroissement annuel de la population résidante entre 1850 et 1880, en pour cent.

Tasso di crescita media annua della popolazione residente tra il 1850 e il 1880, in percentuali

Zunahme im Jahresmittel
Accroissement annuel
Crescita media annua

	1,51 – 4,93 %
	1,01 – 1,50 %
	0,76 – 1,00 %
	0,51 – 0,75 %
	0,26 – 0,50 %
	0,01 – 0,25 %
	-0,25 – 0,00 %
	-0,50 – -0,26 %
	-0,75 – -0,51 %
	-1,00 – -0,76 %
	-2,35 – -1,01 %

Abnahme im Jahresmittel
Diminution annuelle
Diminuzione media annua



Ergebnisse der Eidgenössischen Volkszählungen
Résultats des recensements fédéraux de la population
Risultati dei censimenti federali della popolazione

Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden

Evolution de la population par commune

Evoluzione della popolazione nei comuni

1880 – 1910

Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Wohnbevölkerung zwischen 1880 und 1910, in Prozent.

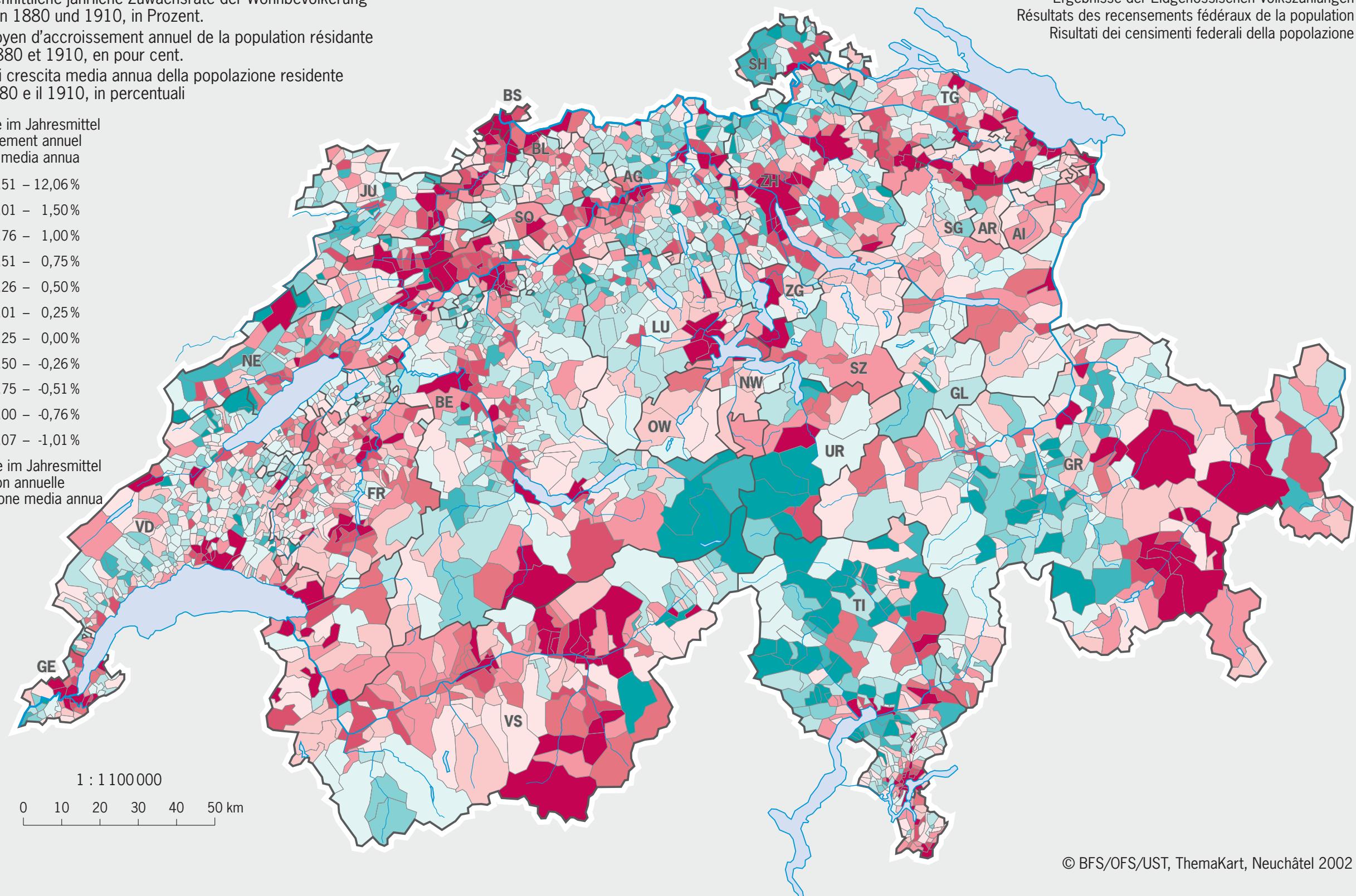
Taux moyen d'accroissement annuel de la population résidante entre 1880 et 1910, en pour cent.

Tasso di crescita media annua della popolazione residente tra il 1880 e il 1910, in percentuali

Zunahme im Jahresmittel
Accroissement annuel
Crescita media annua

	1,51 – 12,06 %
	1,01 – 1,50 %
	0,76 – 1,00 %
	0,51 – 0,75 %
	0,26 – 0,50 %
	0,01 – 0,25 %
	-0,25 – 0,00 %
	-0,50 – -0,26 %
	-0,75 – -0,51 %
	-1,00 – -0,76 %
	-4,07 – -1,01 %

Abnahme im Jahresmittel
Diminution annuelle
Diminuzione media annua



Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden

Evolution de la population par commune

Evoluzione della popolazione nei comuni

1910 – 1941

Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Wohnbevölkerung zwischen 1910 und 1941, in Prozent.

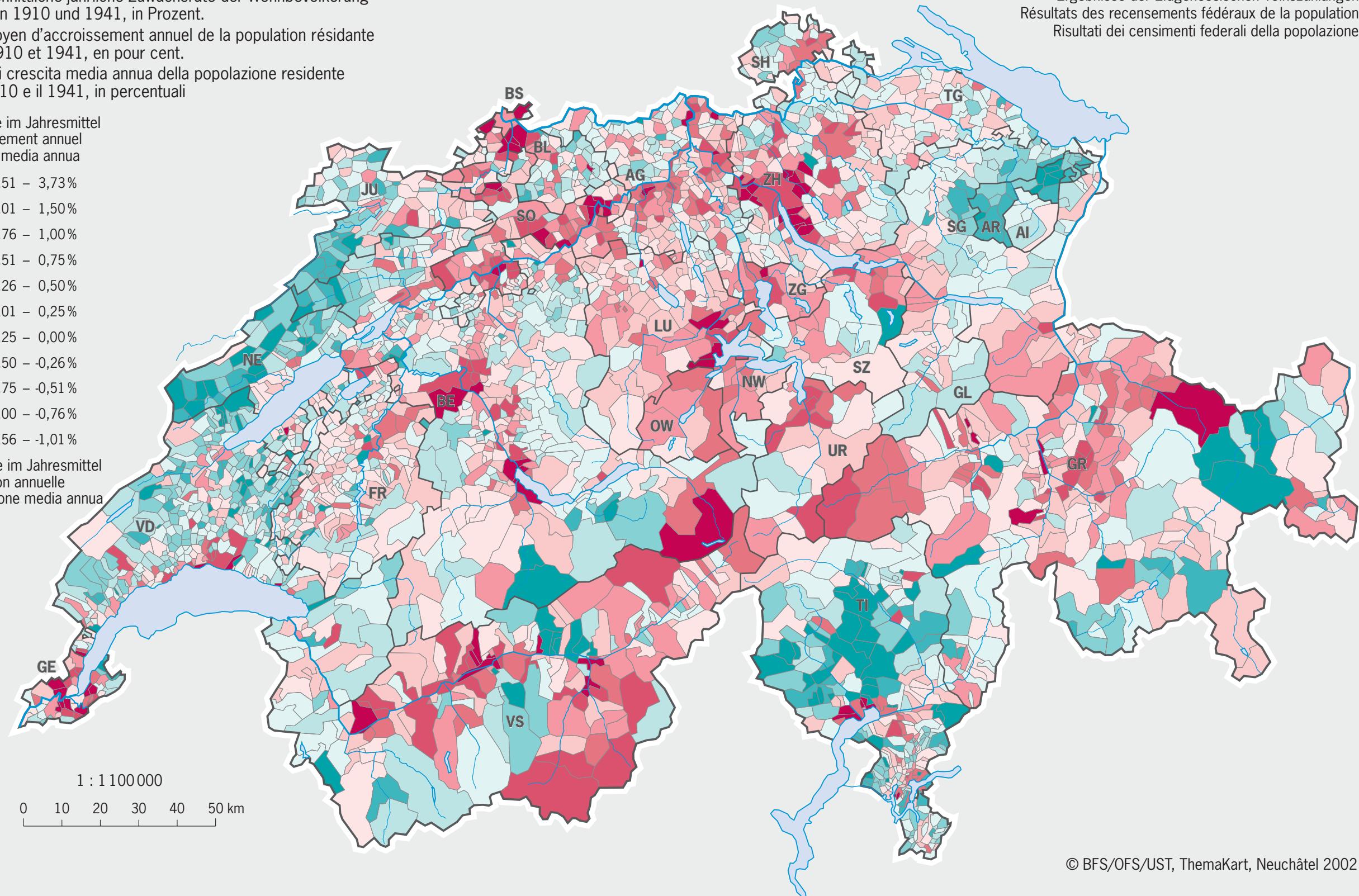
Taux moyen d'accroissement annuel de la population résidante entre 1910 et 1941, en pour cent.

Tasso di crescita media annua della popolazione residente tra il 1910 e il 1941, in percentuali

Zunahme im Jahresmittel
Accroissement annuel
Crescita media annua

	1,51 – 3,73 %
	1,01 – 1,50 %
	0,76 – 1,00 %
	0,51 – 0,75 %
	0,26 – 0,50 %
	0,01 – 0,25 %
	-0,25 – 0,00 %
	-0,50 – -0,26 %
	-0,75 – -0,51 %
	-1,00 – -0,76 %
	-4,56 – -1,01 %

Abnahme im Jahresmittel
Diminution annuelle
Diminuzione media annua



Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden

Evolution de la population par commune

Evoluzione della popolazione nei comuni

1941 – 1970

Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Wohnbevölkerung zwischen 1941 und 1970, in Prozent.

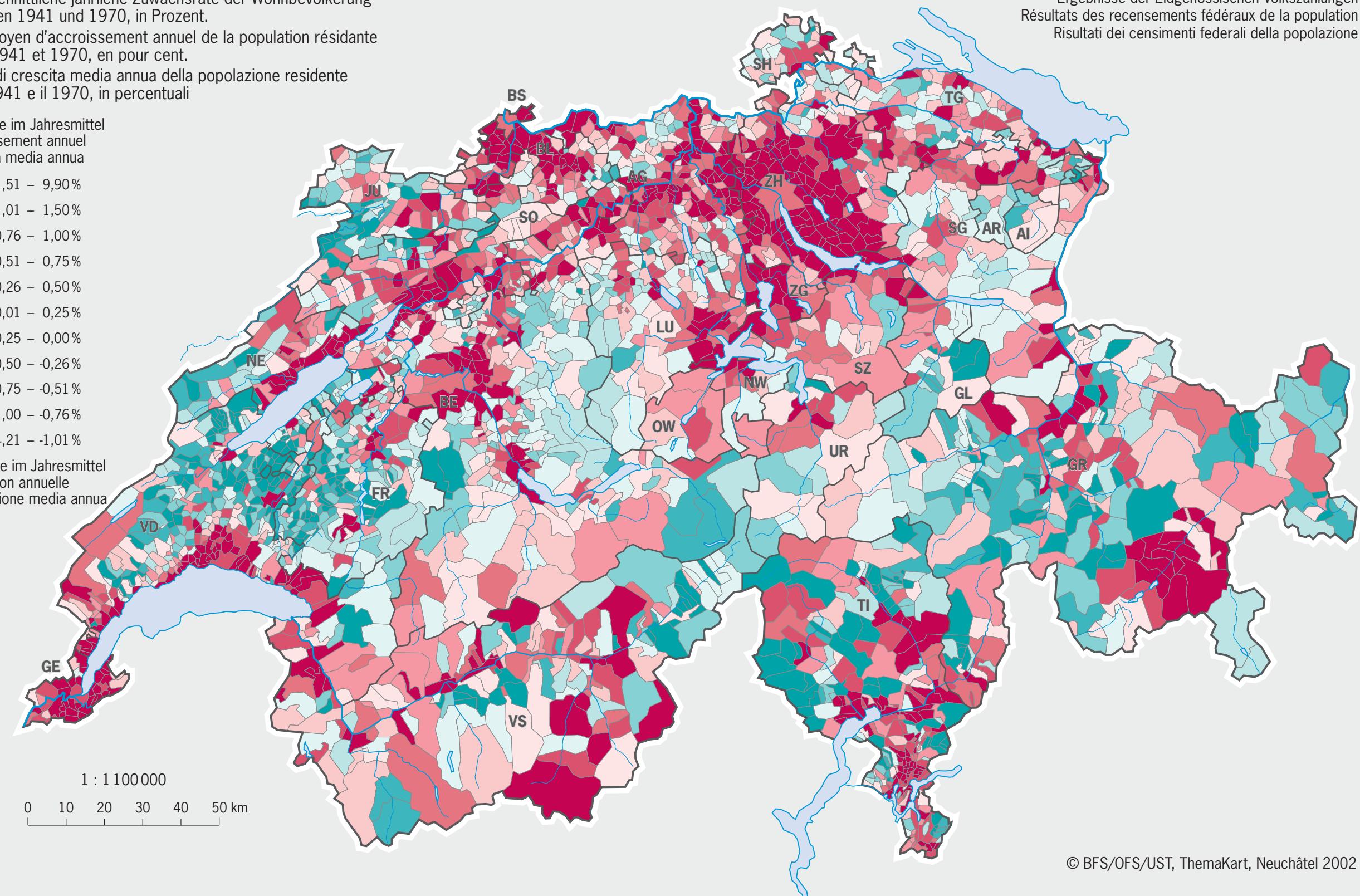
Taux moyen d'accroissement annuel de la population résidante entre 1941 et 1970, en pour cent.

Tasso di crescita media annua della popolazione residente tra il 1941 e il 1970, in percentuali

Zunahme im Jahresmittel
Accroissement annuel
Crescita media annua

	1,51 – 9,90 %
	1,01 – 1,50 %
	0,76 – 1,00 %
	0,51 – 0,75 %
	0,26 – 0,50 %
	0,01 – 0,25 %
	-0,25 – 0,00 %
	-0,50 – -0,26 %
	-0,75 – -0,51 %
	-1,00 – -0,76 %
	-4,21 – -1,01 %

Abnahme im Jahresmittel
Diminution annuelle
Diminuzione media annua



Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden

Evolution de la population par commune

Evoluzione della popolazione nei comuni

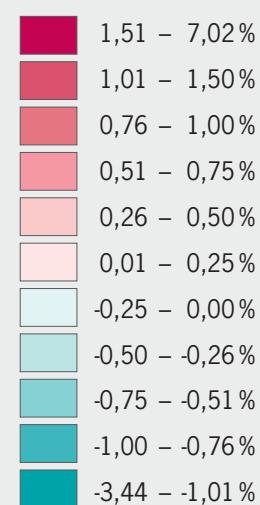
1970 – 2000

Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Wohnbevölkerung zwischen 1970 und 2000, in Prozent.

Taux moyen d'accroissement annuel de la population résidante entre 1970 et 2000, en pour cent.

Tasso di crescita media annua della popolazione residente tra il 1970 e il 2000, in percentuali

Zunahme im Jahresmittel
Accroissement annuel
Crescita media annua



Abnahme im Jahresmittel
Diminution annuelle
Diminuzione media annua

Ergebnisse der Eidgenössischen Volkszählungen
Résultats des recensements fédéraux de la population
Risultati dei censimenti federali della popolazione

