

Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum
Herausgeber: Forum Helveticum
Band: 8 (1998)

Artikel: Zukunft Stadt
Autor: Geissmann, Urs
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-833007>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 25.11.2024

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

ZUKUNFT STADT

Urs Geissmann

Die Schweiz hat sich seit dem Zweiten Weltkrieg entscheidend verändert. Aus der vormals vornehmlich ländlichen Schweiz mit einer Orientierung nach innen ist eine städtische Schweiz mit starken Einflüssen von aussen geworden. Statistisch gesehen wohnen heute mehr als 2/3 der Bevölkerung in Kernstädten, Agglomerationsgemeinden und regionalen Zentren.

Städtische Agglomerationen als Ort der Gegensätze

Die Städte und die mit ihnen verbundenen Agglomerationen sind Zentren der politischen, sozialen und kulturellen Auseinandersetzungen. Die Städte faszinieren, gleichzeitig stossen sie aber auch auf Ablehnung. Nirgends sind die Gegensätze grösser als in den Kernstädten und städtischen Agglomerationen. Die wirtschaftliche und soziale Stadt ist weit über ihre Grenzen hinausgewachsen.

Die Bevölkerung in diesen städtischen und zum Teil kantonsübergreifenden Agglomerationen hat in der Vergangenheit stark zugenommen. Die grösste Agglomeration, nämlich Zürich, weist rund 940'000 Einwohner auf. Weitere Agglomerationen folgen: so Genf mit 424'000 Einwohnern, Basel mit 406'000, Bern mit 332'000 und Lausanne mit 294'000 Einwohnern. Aber auch kleinere Agglomerationen, wie z.B. Baden und Olten, weisen 80'000, respektive 50'000 Einwohner auf.

Die Kernstädte sind zum Teil zu Problemgebieten geworden. Sie haben die Probleme der Grossregionen, ja zum Teil auch nationale Probleme zu lösen. Folgende strukturellen Merkmale zeichnen heute in der Regel die Kernstädte aus:

- Stagnierende oder schrumpfende Einwohnerzahl
- Unausgeglichene Bevölkerungsstruktur mit vielen Auszubildenden, Rentnern, Fürsorgeabhängigen, überdurchschnittlich viele Einpersonenhaushalte, überdurchschnittlich hohe Ausländeranteile
- Stark steigende Fürsorgeleistungen, Zuzug fürsorgebedürftiger Personen
- Sinkende Steuereinnahmen bei den natürlichen Personen
- Der Anteil der Pendler übersteigt in der Regel den Anteil der in der Kernstadt wohnenden und arbeitenden Bevölkerung
- Zunahme der Verkehrsprobleme, sinkende Wohnqualität
- Zunahme der Probleme mit den Randgruppen
- Gefühl der Unsicherheit bei der städtischen Bevölkerung.

Die Schweiz – ein Verbundstaat mit Agglomerationsproblemen

Gleichzeitig mit der Bildung der zum Teil kantonsüberschreitenden Agglomerationen hat sich die Schweiz zu einem Verbundstaat von Bund, Kantonen und Gemeinden entwickelt. Dies vor allem deshalb, weil die Probleme in den verschiedenen Politikbereichen nicht mehr isoliert in den Städten, Gemeinden und Kantonen auftreten, sondern die alten Grenzen der Städte, Gemeinden und Kantone, die zum Teil nicht mehr der sozialen und wirtschaftlichen Wirklichkeit entsprechen, sprengen.

Die Städte haben versucht, mit Sparmassnahmen und mit der Internalisierung externer Kosten die Probleme zumindest von der finanziellen Seite her anzugehen. Die getroffenen Sparmassnahmen reichen aber nicht aus, die Leistungen, welche Kernstädte für Dritte erbringen, zu finanzieren oder die sich häufenden nationalen Probleme anzugehen. Die Internalisierung externer Kosten ist ferner nur dort möglich, wo der Leistungsempfänger bei Nichtbezahlung von den Leistungen ausgeschlossen werden kann. Leistungen, die einen nicht direkt zuweisbaren Nutzen erzeugen, wie z.B. in den Bereichen Kultur, Individualverkehr und Soziales, können damit nicht erfasst und jemandem zugewiesen werden.

Die Kantone haben sich in vielen Fällen bis vor kurzem nur wenig um die Agglomerations- und Kernstadtprobleme gekümmert. Positiv erwähnt werden darf aber z.B. der Kanton Bern, der mit einem praxisnahen Vorgehen Einzelbereiche der Zusammenarbeit in den städtischen Agglomerationen regeln hilft. Der Kanton Freiburg hat ein Agglomerationsgesetz geschaffen, dieses aber nicht umgesetzt.

Der Bund schliesslich hat bis heute keine oder nur wenige Massnahmen zur Lösung der Kernstadtproblematik und der nationalen Probleme, die sich in den Städten bemerkbar machen, verwirklicht. Positiv zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die "Koordinations- und Dienstleistungsplattform Sucht und Drogen", wo Bund, Kantone und Städte paritätisch Einsitz haben oder der geplante Raumplanungsrat sowie verschiedene Bundeskommissionen (z.B. Ausländerkommission), wo die Mitarbeit der Städte und Gemeinden gesichert ist.

Entwicklung des Städtesystems nach dem Jahr 2000

Eine Befragung von Kernstädten, Agglomerationsgemeinden sowie regionalen Zentren und Experten hat folgende Einschätzung der zukünftigen Entwicklung der städtischen Agglomerationen ergeben:

- Obschon dies nicht als wünschenswert betrachtet wird, werden zwei bis drei Zentren in einem vernetzten Städtesystem die Schweiz dominieren. An den Grenzen der Schweiz nimmt die Verflechtung der Städte und Agglomerationen mit den Regionen aus den Nachbarländern zu.

- Die Tendenz zu einer Verschärfung der A-Stadtproblematik nimmt weiter zu, ebenso die Konflikte mit Einwanderungsgruppen aus der Dritten Welt.
- Innerhalb des Agglomerationsgürtels verschärfen sich die Gegensätze zwischen Kernstädten und privilegierten Agglomerationsgemeinden. Stadtnahe Agglomerationsgemeinden werden vermehrt mit den negativen Auswirkungen des Individualverkehrs belastet und mit ähnlichen Erscheinungen zu kämpfen haben wie die Kernstädte.
- Dass die Agglomerationsprobleme durch Agglomerationsverbände mit gemeinsamer Steuerhoheit zum Teil gelöst werden, erscheint eher unwahrscheinlich. Ob die Kantone in der Folge eingreifen werden, ist umstritten.

Die befragten Städte und Gemeinden sowie die Experten wünschen deshalb eine formelle Anerkennung der Gemeinden in der Bundesverfassung sowie eine Politik des Bundes, welche der Verstärkung des Landes Rechnung trägt.

Zusammenfassend lässt sich folgendes festhalten: Die Einschätzung der Entwicklung unseres Städtesystems stimmt nicht optimistisch. Mit der geplanten Verfassungsrevision und der angestrebten Neuordnung des Finanzausgleichs meldet sich der Bund weitgehend aus seiner Verantwortung ab.

Lösungsansatz der Wissenschaft

Im Rahmen des nationalen Forschungsprogrammes *Stadt und Verkehr* hat Prof. Dr. Ulrich Klöti von der Universität Zürich in der Arbeit *Agglomerationsprobleme und vertikale Zusammenarbeit* festgestellt, dass eine echte vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, städtischen Agglomerationen und Gemeinden fehlt. Er stellt deshalb folgende Forderungen auf:

- Die Kantone müssen ihre Tätigkeiten in verschiedenen Politikbereichen besser auf die Bedürfnisse der städtischen Agglomerationen abstimmen.
- Es braucht eine vertiefte regionale Zusammenarbeit von Kanton, Städten und Agglomerationsgemeinden.
- Der Bund sollte bei der Formulierung seiner Politik und bei der Ausgestaltung seiner Programme rechtzeitig und umfassend die Bedürfnisse der Städte und Agglomerationsgemeinden mit berücksichtigen.
- Es braucht eine neue urbane Regionalpolitik des Bundes. Auch im Hinblick auf die Entwicklung in Europa muss sich der Bund vermehrt mit der zukünftigen Rolle der Stadt- und Agglomerationsgebiete auseinandersetzen.

Lösungsansatz regionale Zusammenarbeit

Es ist offensichtlich, dass innerhalb der städtischen Agglomerationen wesentliche Ungleichgewichte bestehen. Die wirtschaftliche und soziale

Stadt Bern und die wirtschaftliche und soziale Stadt Zürich zum Beispiel umfassen eine Vielzahl von politischen Gemeinden auch ausserhalb des entsprechenden Kantons. Die Probleme fallen aber vielfach in den Kernstädten an und müssen von diesen gelöst werden.

Welche Lösungen sind möglich?

Im Raume Bern geht der Verein Region Bern unterstützt vom Kanton den pragmatischen Weg. Sachgebiet um Sachgebiet wird angegangen und in die regionale Zusammenarbeit eingefügt. Durch Rahmengesetze sollen "widerspenstige" Gemeinden veranlasst werden, bei den gemeinsamen Lösungen mitzumachen.

Diese pragmatische Lösung hat den Vorteil, dass einzelne Bereiche sofort gelöst werden, den Nachteil aber, dass eine Gesamtlösung noch lange auf sich warten lassen wird. Anders ist der Kanton Freiburg vorgegangen: Er hat ein Agglomerationsgesetz geschaffen, das eine Gesamtlösung ermöglicht. Allerdings ist dieses Gesetz noch nicht in die Praxis umgesetzt.

Lösungsansatz Bundespolitik

Der Bund zeigte sich bis vor kurzem recht zurückhaltend gegenüber dem in unserem Land eingetretenen Wandel, der sich einerseits durch das Überhandnehmen der städtischen Räume und andererseits durch viele neue und – nicht immer positiv empfundene – gesellschaftliche Erscheinungen bemerkbar machte. Die Politik orientierte und orientiert sich zum Teil immer noch am Leitbild einer ländlich orientierten Schweiz.

Zum zweiten wurde und wird zum Teil von Bundes- und vor allem auch von Kantonsseite immer wieder betont, dass unser Bundesstaat ein zweistufiger sei. Die schon lange festzustellende faktische Verflechtung von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung wird zum Teil mit Hinweis auf die formale seit 1848 geltende Rechtslage abgestritten. Bei der Problemlösung zeigt sich dann aber immer deutlicher, dass ohne eine Anerkennung der dreistufigen Verflechtung die schweizerische Innenpolitik scheitern muss. Als Beispiele seien hier die Drogenpolitik, die Sozialpolitik, die Verkehrspolitik, die Raumplanung usw. erwähnt.

In diesem Sinne wurde denn auch das *erste wichtige Reformpaket* unseres Bundesstaates, nämlich die *Neuordnung des Finanzausgleichs*, an die Hand genommen. Die Arbeiten beschränkten sich im wesentlichen auf eine durch finanzielle Prioritäten diktierte Neuordnung des Verhältnisses Bund und Kantone mit Sparzielen und Effizienzgewinnen, welche letztlich zu Lasten der Städte und Gemeinden gehen. Die diesem Paket zugrunde liegende Annahme der Kantone als souveräne Teilstaaten trägt

den geographischen Veränderungen und der Verstädterung unseres Landes kaum Rechnung.

Den gleichen Geist strahlte ebenfalls die vom Bundesrat den eidgenössischen Räten vorgeschlagene *Neuordnung der Bundesverfassung* aus. Städte und Gemeinden sind in diesem Verfassungsentwurf unbekannt. Erst das gemeinsame Vorgehen von Städten und Gemeinden unseres Landes, die über 80 % der Bevölkerung vertreten, hat in den eidgenössischen Räten zu einem Umdenken geführt. So hat der Ständerat den Art. 41 geschaffen und mit klarer Mehrheit angenommen, der in Absatz 2 wie folgt lautet: "Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden, insbesondere in städtischen Agglomerationen und in Berggebieten." Ähnlich lautende, wenn auch etwas weitergehende Formulierungen, hat der Nationalrat gutgeheissen.

Wie geht es weiter?

Im Gegensatz zur Situation nach dem Zweiten Weltkrieg ist die Schweiz heute ein Land, das nur wirtschaftlich überleben kann, wenn es sich ausenwirtschaftlich orientiert und den Werk- und Dienstleistungsplatz Schweiz – als kleines Land in der Weltwirtschaft – geschickt anbietet.

Vergleichen wir aber heute den institutionellen Aufbau der Schweiz mit andern europäischen Staaten, so müssen wir zugeben, dass rund 3000 Gemeinden und 26 Kantone als Teilstaaten neben dem Bund zu einer Überinstrumentalisierung in unserem Land führen. Zudem entsprechen unsere heutigen politischen Strukturen kaum mehr der wirtschaftlichen und sozialen Wirklichkeit. Dies gilt sowohl für die Kantone wie auch für die Städte und Gemeinden. Kleine Kantone können die einem Kanton zugeordneten Aufgaben kaum mehr vollständig wahrnehmen. Bei den grösseren Kantonen haben sich durch die Agglomerationsbildung wirtschaftliche und soziale Räume gebildet, welche die Kantonsgrenzen überschreiten. Ähnliches gilt für die städtischen Räume. Die wirtschaftliche und soziale Stadt hat die politischen Grenzen längst gesprengt.

Die Städte als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung unseres Landes leiden am meisten unter diesen Disproportionalitäten. Sie können schon heute den innern Ausgleich zugunsten der Randgebiete nicht mehr finanzieren.

Eine Reform des Bundesstaates, welche in Zukunft bestehen soll, muss:

- Die politischen Strukturen den wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten anpassen.
- Im städtischen Raum die Zusammenarbeit zwischen Kernstädten und Agglomerationsgemeinden derart intensivieren, dass diese Räume politisch zu einer Einheit zusammenwachsen.

- Die Städte wieder wirtschaftlich “fit” machen.
- Endlich berücksichtigen, dass in unserem heute eng verwobenen Staat die Probleme nur gelöst werden können, wenn eine gleichberechtigte Partnerschaft zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden entsteht.

Die beiden grossen Reformprojekte “Neuordnung des Finanzausgleichs” und “Reform der Bundesverfassung” tragen diesen Gegebenheiten nicht oder zu wenig Rechnung. Eine Neuordnung des Finanzausgleichs, welche davon ausgeht, dass die Kantone souveräne Teilstaaten seien, trägt dem Auseinanderklaffen von rechtlicher sowie politischer und sozialer Wirklichkeit sowie der engen Verknüpfung von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden nicht Rechnung. Die Verfassungsrevision zeigt nur bescheidene Ansätze in Richtung Anerkennung des integrierten und verwobenen Bundesstaates. Werden diese Reformbestrebungen nicht der inzwischen gewachsenen politischen und sozialen Wirklichkeit angepasst, so besteht die Gefahr, dass früher oder später die politische und soziale Wirklichkeit Änderungen erzwingen wird, die unseren Bundesstaat grossen Erschütterungen aussetzen.

Unterlagen und Literatur:

- *Die Stadt morgen – Demain les villes*, Schweizerischer Städteverband, Bern, 1997
- *Bund und Gemeinden – Eine rechtsvergleichende Untersuchung...*, Daniel Thürer, Beiträge des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Nr. 90
- *Die Stadt im Bundesstaat – Alleingang oder Zusammenarbeit?*, Ulrich Klöti, Theo Haldemann, Walter Schenkel, Chur/Zürich 1993
- *Zukunft des Föderalismus*, Ulrich Klöti, in *die stadt – les villes 3/97*, herausgegeben vom Schweizerischen Städteverband, Bern
- *Statistik der Schweizer Städte 1997*, Schweizerischer Städteverband, Bern