

**Zeitschrift:** Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft  
**Band:** 25 (1985)  
**Artikel:** Politische Probleme der Stadt  
**Autor:** Klöti, Ulrich  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-172451>

### **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:** 04.10.2024

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

# POLITISCHE PROBLEME DER STADT

von Ulrich Klöti\*

Das Wachstum von grossen Agglomerationen, die funktionale und soziale Entmischung der urbanen Räume und die zunehmende Mobilität haben zusammen mit finanziellen Disparitäten zu kumulativ-zirkulären Prozessen der Stadtentwicklung geführt. Die Problemstruktur und die Problemlösungsstrukturen sind immer weniger deckungsgleich geworden. Die territorialen Einheiten der Problemstellung, der Betroffenheit und der Finanzierung von Lösungen, sowie der politischen Entscheidung fallen immer mehr auseinander. Daraus sind für die Politik der Stadt Steuerungs- und Legitimationsprobleme entstanden. Erstens sucht die Stadt angesichts einer Zentralisierung der Politikformulierungskompetenzen und einer Überlastung mit Vollzugsaufgaben eine neue, gestärkte Stellung im Bundesstaat. Zweitens ruft sie nach einer Internalisierung von externen Effekten zwischen unterschiedlichen Gemeindetypen in der Agglomeration, wobei verschiedene Möglichkeiten von der Eingemeindung über den Finanzausgleich bis zur Kantonalisierung offen stehen. Drittens ist die Stadt mit dem Verlangen nach einer vermehrten Partizipation des Bürgers an der Stadtentwicklung konfrontiert, wobei vor allem kleine Einheiten wie Quartiere neue Formen der Beteiligung wünschen. Damit ergibt sich eine dreifache Herausforderung für den Föderalismus auf der Ebene der Stadt.

L'expansion des grandes agglomérations, la ségrégation sociale et fonctionnelle dans la région urbaine, et la mobilité croissante, joints aux disparités financières, ont fait que la cité se développe selon un processus circulaire fondé sur des facteurs qui se cumulent. La structure des problèmes et celles dans lesquelles des solutions pourraient y être apportées divergent de plus en plus. Il y a une dissonance de plus en plus marquée entre les unités territoriales où naissent les problèmes, celles où sont financées les solutions et celles où les décisions politiques sont prises. Ce clivage fait que les autorités politiques de la ville sont confrontées à des problèmes de stratégie, de légitimité. Eu égard à la tendance à la centralisation des compétences en matière d'élaboration de stratégies, et compte tenu des tâches d'exécution dont elles sont submergées, les municipalités cherchent tout d'abord à se donner une position nouvelle, un statut renforcé au sein de la Confédération. Elles s'efforcent ensuite d'intérioriser les effets externes entre les différents types de communes qui forment l'agglomération; les moyens dont elles disposent à cet effet vont de la fusion de communes par la péréquation financière jusqu'à la cantonalisation. Enfin, la ville se trouve confronté à la nécessité de faire participer davantage, et sous de nouvelles formes, le citoyen à l'évolution de la cité; ce besoin est particulièrement ressenti par des petites unités telles que les quartiers. Ainsi donc, au niveau de la ville, un triple défi est lancé au fédéralisme.

\* Für die Bereitstellung der Literatur, eine kritische Durchsicht des Manuskripts und wertvolle Anregungen danke ich Theodor Haldemann.

Die Stadt ist schon immer Zentrum, Ausgangspunkt und auch Spitze der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung gewesen. Gesellschaftliche Strömungen haben sich deshalb immer in den Städten am deutlichsten offenbart. Damit sind aber auch die politischen Probleme meist in den Städten zuerst und am stärksten aufgetreten.

In jüngerer Zeit haben sozio-ökonomische Entwicklungen eine Richtung genommen, die manche Kritiker<sup>1</sup> befürchten lassen, die Städte könnten ihre wesentlichen urbanen Funktionen verlieren und damit ihre zentrale und wegweisende Stellung in den modernen Gesellschaften einbüßen.

Ziel dieses Beitrages ist es, die wichtigsten auf die Stadt einwirkenden Entwicklungen nachzuzeichnen und ihre Folgen für die Politik aufzuzeigen. Dabei sollen aus der Fülle der politischen Probleme drei herausgegriffen werden: die Frage nach der Stellung der Stadt im Bundesstaat, das Verhältnis von Kernstadt zu Agglomeration und der Ruf nach einer neuen Partizipationsstufe auf Quartierebene.

## I. Sozio-ökonomische Entwicklungen

Die wichtigsten sozio-ökonomischen Entwicklungslinien können knapp zusammengefasst werden.<sup>2</sup> In demographischer Hinsicht steht der Prozess der *Agglomerationsbildung* im Vordergrund. Um 1800 lebten in der Schweiz weniger als 5 Prozent der Bevölkerung in Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern. Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges wuchsen die grossen Städte kontinuierlich.<sup>3</sup> Die stürmische Entwicklung der Agglomerationen fiel in die fünfziger und sechziger Jahre. Nach 1970 kam es zu einem Stillstand. Die Zahl der an den Agglomerationen beteiligten Gemeinden wie auch die ihrer Einwohner gingen sogar leicht zurück. Die Verlagerung der Wohnbevölkerung von den Kernstädten in die Agglomerationsrandgemeinden setzte sich freilich fort. In den fünf schweizerischen Grossstädten lebt jeweils noch ungefähr die Hälfte der Einwohner der jeweiligen Agglomeration.<sup>4</sup> Verwendet

1 Frühe Kritik: Alexander Mitscherlich, *Die Unwirtlichkeit unserer Städte, Anstiftung zum Unfrieden*, Frankfurt/Main 1965; Neuere Form: Richard Sennett, *Verfall und Ende des öffentlichen Lebens, Die Tyrannei der Intimität*, Frankfurt/Main 1982; Für die Schweiz aus soziologischer Sicht: Michel Bassand, *Villes, régions et sociétés*, Lausanne 1982; Kritik an der Kritik: Jürgen Friedrichs, *Stadtanalyse, Soziale und räumliche Organisation der Gesellschaft*, Opladen 1980, vor allem S. 329–343.

2 Die einzelnen Entwicklungen werden in verschiedenen Beiträgen zu diesem Band vertieft behandelt. Vgl. auch die dort zitierte Literatur.

3 W. Bichsel, *Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz seit dem Ausgang des Mittelalters*, Zürich 1947.

4 Zum Städtewachstum vgl. vor allem Angelo Rossi, *La décentralisation urbaine en Suisse*, Lausanne 1983, S. 13–110. Peter Güller, Thomas Gross, Christoph Muggli, *Historisch/prospektive Reflexionen zum schweizerischen Stadtsystem*, vervielfältigt, Bern 1981 (Vorstudie zu: Nationales Forschungsprogramm Regionalprobleme); Hans-Christoph Bächtold, Die Entwicklung der schweizerischen Grossstädte 1970–1980, *DISP* 73, 1983, S. 5–14.

man einen neuen statistischen Agglomerationsbegriff, so wird die Entwicklung noch deutlicher sichtbar.<sup>5</sup> Unabhängig von der Berechnungsart frisst sich die Stadt immer weiter ins Land hinein. Es entstehen grossräumige städtische Regionen.<sup>6</sup> Heute leben fast zwei Drittel der schweizerischen Wohnbevölkerung in Städten und Agglomerationen.

Im Grossraum der Agglomeration findet eine *funktionale Entmischung* statt. Auch wenn diese Segregation, verstanden als disproportionale Verteilung von Funktionen auf die Teile der gesamten Agglomeration, nicht exakt gemessen werden kann,<sup>7</sup> so ist die Konzentration von bestimmten Nutzungen in ausgesonderten Räumen nicht zu übersehen. Es ist zwar zweifelhaft, ob Wohnen, Arbeit und Freizeit in der Grossstadt je in dem Masse eine räumliche Einheit bildeten, wie das von Kritikern der gegenwärtigen Situation behauptet wird. An der City-Bildung ist indessen nicht vorbeizusehen. Die hohen Grundstückspreise erlauben im Stadtkern nur noch Nutzungsarten, die auf die kommunikativen Vorteile des Zentrums angewiesen sind und die gleichzeitig hohe Erträge abwerfen. Dabei handelt es sich vor allem um Dienstleistungsbetriebe. Grundstücksextensive Nutzungsarten wie Gewerbe und Industrie werden an den Stadtrand oder entlang von neuen Verkehrsachsen in die «Landschaft» verdrängt.

Die funktionale Segregation verstärkt auch eine *soziale Entmischung*. Diese erfolgt vor allem über den Wohnungsmarkt. Mittlere Einkommensschichten werden aus der Stadt verdrängt, weil sie sich angesichts der Marktpreise und des grösseren Wohnraumbedarfs das Wohnen im Zentrum nicht mehr leisten können (Pusheffekt). Obere Einkommenskategorien folgen den höheren Wohn- und Freizeitwerten des Umlandes, wo sie ihre geänderten Wohnpräferenzen besser verwirklichen können (Sog-Effekt) und wo sie allenfalls das Prestige, die Ruhe und die niedrigen Steuern des angemessenen Wohnviertels finden. Eine dritte Tendenz schliesslich betrifft vor allem unterste Einkommensschichten. Sie werden von einem neuen Trend in vergleichsweise heruntergekommene Innenstadtquartiere gelenkt, die (noch) nicht von der eigentlichen City-Bildung erfasst worden sind.<sup>8</sup>

Agglomerationsbildung und Entmischung erfordern zwangsweise eine erhöhte *Mobilität*. Im grossstädtischen Raum entstehen riesige Pendlerströme,

5 Martin Schuler, *Abgrenzung der Agglomerationsräume in der Schweiz*, Bern, Bundesamt für Statistik, 1984.

6 Bassand 1982, a. a. O., vgl. auch die Beiträge von Bassand und von Garnier in diesem Band.

7 Jürgen Friedrichs 1980, a. a. O., s. 216 ff.

8 Dietrich Fürst (Hrsg.), *Stadtökonomie*, Stuttgart 1977. (insbesondere D. Fürst, Die Problemfelder der Stadt: Versuch einer systematischen Einordnung, S. 1-37), Joachim Jens Hesse, Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Probleme der Stadtpolitik in den 80er Jahren*, Frankfurt/Main 1983, S. 6-32; Lienhard Lötscher (Hrsg.), *Stadtdynamik in der Schweiz*, *Jahrbuch der Schweizerischen Naturforschenden Gesellschaft*, 1982/2, und Basel 1983. Peter Güller et. al., *Entflechtungs- und Vermischungsprozesse in urbanen Räumen*, Arbeitsbericht 12 des Nationalen Forschungsprogramms Regionalprobleme, Bern, 1980. Thomas C. Guggenheim, *Das Wohnen in der Stadt, die Stadt - les villes*, 5/1982, S. 11-20.

und zwar einmal innerhalb der Kernstadt und quer durch diese hindurch, dann von der Kernstadt in die Vororte (wo sich die Industrie niedergelassen hat), schliesslich aber vor allem aus dem Agglomerationsrand ins Zentrum (von den Wohngemeinden zu den Arbeitsplätzen in den wachsenden Dienstleistungsbetrieben). Überdies ist der grosse Verkehrsstrom zu erwähnen, der sich zum Zwecke des Freizeitkonsums aus der Stadt an den Agglomerationsrand und in periphere Erholungsräume ergiesst.<sup>9</sup>

Unter dem Eindruck der bisher genannten Tendenzen wird die Stadtentwicklung in der Theorie häufig als *zirkulärer, kumulativer Prozess*<sup>10</sup> verstanden. Dabei sind die Ballungskräfte positiv, die Abwanderungseffekte negativ rückgekoppelt. Als Beispiel für einen solchen Zirkel können folgende Zusammenhänge aufgeführt werden: Lärm gilt als eine der Hauptursachen für die selektive Abwanderung einkommensstarker Bevölkerungsschichten; diese Abwanderung senkt die Steuereinnahmen und verstärkt den Pendlerverkehr; der Bedarf an Verkehrsinvestitionen in der Kernstadt steigt; wegen des verringerten Steueraufkommens und der grösseren Investitionen steigt der Steuerfuss; neue Strassen ziehen neuen Verkehr an; daraus resultieren mehr Lärm und höhere Steuern, also zwei Gründe für eine verstärkte selektive Abwanderung einkommensstarker Bevölkerungsgruppen. . .

## II. Probleme aus der Sicht der Politikwissenschaft

Aus dem kumulativen Zirkel ist letztlich nur mit politischen Eingriffen auszubrechen. Die verschiedenen Entwicklungstendenzen haben für den städtischen Raum Probleme gebracht, deren Lösung immer deutlicher der Politik und damit der öffentlichen Hand überlassen wird. Für das politisch-administrative System entstehen damit in zweierlei Hinsicht neue Herausforderungen.

Ganz offensichtlich hat die Stadtpolitik neue *Steuerungsprobleme* zu lösen. Dabei können die Engpässe im sozio-ökonomischen Bereich mit Einzelmassnahmen etwa in der Verkehrspolitik, der Wohnungspolitik, der Raumplanung, der Finanzpolitik häufig deshalb nicht leicht beseitigt werden, weil die Lösung eines Problems andere verschärft und vor allem weil Engpassbeseitigungen in der Regel dem Verdichtungsprozess selbst neue Impulse verleihen.

9 Hans Heuer, *Sozio-ökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung*, Stuttgart 1976; für die Schweiz: René L. Frey (Hrsg.), *Von der Land- zur Stadtflucht, Bestimmungsfaktoren der Bevölkerungswanderungen in der Region Basel*, Bern 1981.

10 Friedrich Buttler, *Entwicklungspole und räumliches Wirtschaftswachstum*. Tübingen 1973; Hans-Christoph Kesselring, *Kommunaler Finanzausgleich und Regionalpolitik*, Diessenhofen 1979, S. 49-58.

Eine integrierte Stadtpolitik wird aber auch durch den Umstand erschwert, wenn nicht verunmöglicht, dass die Reichweite und die Struktur von Stadtproblemen und die Reichweite und Struktur der Problemlösung nicht deckungsgleich sind. So entsteht für die Stadtpolitik ein Interessenkonflikt zwischen überlokalen Erfordernissen und lokalen Bedürfnissen. Vor allem auf der Ebene der Agglomeration findet sich keine Behörde, die regulierend und koordinierend eingreifen könnte. Es stellt sich deshalb die Frage, wie das politisch-administrative System auf die neuen Anforderungen an seine Steuerungsleistung reagiert, ob es seine Strukturen anpasst und damit seine Leistungsfähigkeit steigert oder ob es die neuen Ansprüche delegiert, abweist oder einfach unerledigt lässt.<sup>11</sup>

Für die Stadtpolitik stellen sich aber auch *Legitimationsprobleme*. Dabei ist zu bedenken, in welchem Masse die Gemeinde (und damit auch die Stadt) in der Schweiz als legitimationsfördernde Nahtstelle zwischen Staat und Bürger ideologisch überhöht und «zur Schule der Demokratie» hochstilisiert worden ist.<sup>12</sup> Umso grösser ist dann die Enttäuschung und als umso gravierender werden allfällige Legitimationsdefizite empfunden, wenn festgestellt werden muss, dass angesichts der neuen komplexen Situation die Problemlösungen oft nicht von jenen entschieden werden, die davon direkt betroffen sind, und dass jene, die dafür bezahlen, nochmals nicht mit dem Kreis jener zusammenfallen, die entscheiden. Es ist deshalb auch zu fragen, wie es dem politisch-administrativen System gelingt, seine Entscheidungsstrukturen so anzupassen, dass demokratisch legitimierende Entscheidungsverfahren auf den verschiedenen Ebenen des Quartiers, der Stadt, der Agglomeration, der städtischen Region und der höheren Stufen des Bundesstaates trotz wachsender Verflechtung der Probleme wieder eher möglich werden.<sup>13</sup>

11 Hesse/Wollmann 1983, *a. a. O.*, S. 47–71; Rossi 1983, *a. a. O.*, S. 111–150, Wolf Linder, Zur Einführung: Kommunalpolitik im Spiegel schweizerischer und deutscher Literatur, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 20/1980, S. 19; zur Regierbarkeitsproblematik allgemein vgl. für viele: Franz Lehner, *Grenzen des Regierens*, Königstein 1979; sowie Claus Offe, «Unregierbarkeit», *Zur Renaissance konservativer Krisentheorien*, in: Jürgen Habermas (Hrsg.), *Stichworte zur «Geistigen Situation der Zeit»*, 1. Band, Frankfurt/Main, 1979, S. 294–318.

12 Als Beispiel für viele: «Die Gemeinde ist der überschaubare Raum, in dem Entscheidungen sinnvoll und sachgemäss getroffen werden können. Die Gemeindeautonomie ist die Schule der Demokratie», in: Peter Gilg, Beat Kappeler, Werner Geissberger, Rolf Deppeler, *Mehr Demokratie im Föderalismus*, Basel 1982, S. 9.

13 Klaus Arzberger, Manfred Murck, Jürgen Schumacher, *Die Bürger, Bedürfnisse, Einstellungen, Verhalten*, Königstein 1979. Franz Xaver Kaufmann (Hrsg.), *Bürgernahe Sozialpolitik*, Frankfurt/Main 1979, S. 17–62. Zu den Verflechtungsproblemen: Fritz Scharpf, Bernd Reissert, Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg 1976, S. 13–70.

### III. Die Stadt im Bundesstaat

In der traditionellen, vorwiegend staatsrechtlichen Literatur<sup>14</sup> wird der schweizerische Bundesstaat als *dualistisches Gefüge* dargestellt. Dem Zentralstaat, d. h. dem Bund, stehen 26 Kantone als Gliedstaaten gegenüber. Die Stellung der Gemeinden wird in der Bundesverfassung nicht definiert. Die Gemeinden sind «grundsätzlich im Staatsrecht und im politischen Gestaltungsbereich der Gliedstaaten verankert».<sup>15</sup> Auch die Gemeindeautonomie ist ausdrücklich oder stillschweigend in den Kantonsverfassungen festgelegt. Sie variiert in ihrem Charakter und in ihrem Ausmass von Kanton zu Kanton.<sup>16</sup> Die Gemeinden sollen indessen überall die Funktionen der Teilung der politischen Macht und der Selbstverwaltung erfüllen. Sie sollen damit überschaubare Einheiten und eine bürgernahe Verwaltung ermöglichen. Dazu kommen ihnen selbständige Funktionen der Rechtsetzung, des Vollzugs und der Rechtsprechung zu. Im Prozess der bundesstaatlichen Politikformulierung und der entsprechenden Implementation haben sie demgegenüber keine eigenständige Stellung. Sie stellen lediglich organisatorische Teile des Kantons dar. Da Stadtprobleme im wesentlichen der Gemeindepolitik zugerechnet werden, gilt diese Einschätzung auch für die Stadt und ihre Politik.

Agglomerationsbildung, Entmischung und vermehrte Mobilität haben das traditionelle Bild von der Stadtpolitik als teilautonome Selbstverwaltung im Rahmen der Kantone erschüttert. Weitere Entwicklungen haben es aus der Sicht der Politikwissenschaft vollends ins Wanken gebracht.

Erstens haben die in den städtischen Regionen anfallenden Probleme zu einer *grösseren Aufmerksamkeit für die Stadtpolitik* ganz allgemein geführt. Die von Alexander Mitscherlich mit dem Hinweis auf die «Unwirtlichkeit unserer Städte» verbundene «Anstiftung zum Unfrieden»<sup>17</sup> ist da und dort nur allzu wörtlich genommen worden. Die Unruhen der siebziger und achtziger Jahren spielten sich vor allem in den grösseren Städten ab. Neue soziale Bewegungen wählen die Städte als Schauplätze ihrer Aktionen.<sup>18</sup> Aber auch die veränderten wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen, insbesondere die Haushaltprobleme der öffentlichen Hand lenken vermehrtes Interesse auf die Politik der Städte.

14 Eine klassische Übersicht bietet Riccardo Jagmetti, Die Stellung der Gemeinden, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 91 II, 1972, S. 220-339.

15 Daniel Thürer, *Stadt und Staat - Veränderungen der Stellung und Funktion der Gemeinden im Bundesstaat, Das Beispiel Schweiz*, in: Joachim Jens Hesse et. al. (Hrsg.), *Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation*, Baden-Baden 1983, S. 45-62.

16 Eine erste politologische Untersuchung der Gemeindeautonomie findet sich bei Jean Meylan, Marial Gottraux, Philippe Dahinden, *Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie*, 1972; vgl. auch Föderalismus-Hearings, Band III, Zürich 1973, S. 787-908.

17 Mitscherlich 1965, *a. a. O.*

18 Peter Grottian, Wilfried Nelles (Hrsg.), *Grossstadt und neue soziale Bewegungen*, Basel 1983. Vgl. auch den Beitrag von Rüegg, Kleger, Nüssli in diesem Jahrbuch.

Zweitens hat sich der *Handlungsspielraum* der Städte massgeblich *verengt*. Aus fast allen Studien kommunaler Entscheidungsprozesse geht hervor, dass die Politik der Städte und Gemeinden stark durch private Wirtschaftsinteressen beeinflusst wird.<sup>19</sup> Gemeinsamer Erklärungsgrund ist die Abhängigkeit der Gemeindefinanzen vom lokalen Steuerertrag. In einer Zeit wirtschaftlicher Stagnation und gleichzeitig wachsender Aufgabenlast führt dies zu Haushaltproblemen der überforderten Städte. Es soll hier nicht der alte wissenschaftliche Streit um die Frage entschieden werden, ob wirtschaftliche oder politische Faktoren die Politik von Gemeinden bestimmen.<sup>20</sup> Es kann aber immerhin der Schluss aus der Ausgabenstatistik gezogen werden, der Spielraum der Städte sei durch die wirtschaftlichen und finanziellen Engpässe seit Mitte der siebziger Jahre eingeschränkt worden.<sup>21</sup>

Die Tendenz zur Beschränkung der faktischen Autonomie wird drittens akzentuiert durch eine *Zentralisierung der Kompetenzen* zur Politikformulierung im Bundesstaat. Eine einwandfreie Messung der rechtlichen Dimension des Zentralisierungsgrades ist zwar noch nicht gelungen. Vieles deutet indessen darauf hin, dass gerade die Gesetzgebungs- und Regulierungskompetenzen (im Gegensatz zu den Vollzugszuständigkeiten, der Finanzierung und der verwaltungsmässigen Organisation) von den Gemeinden über die Kantone vor allem zum Bund verschoben worden sind.<sup>22</sup>

Viertens wirkt sich die Zentralisierungstendenz deshalb für die Städte besonders gravierend aus, weil sie mit einem zunehmenden *Bundesdurchgriff auf die Gemeinden* verbunden ist. Zwar ist es nicht neu, dass der Bund die Gemeinden beim Vollzug von Bundesrecht direkt in Pflicht nimmt. Die Fälle haben sich aber in jüngerer Zeit gehäuft, bei denen der Bund die beste Organisation des Vollzugs darin sah, «die Gemeinden, die sich wegen ihres universellen Zuständigkeitsbereichs als natürliche Sammelpunkte für die Koordination und Umsetzung staatlicher Programme geradezu anboten, als Ausführungsorgane heranzuziehen.»<sup>23</sup> Für die Handlungsfreiheit der Städte unbedenklich ist dies, wenn sie einzig zur Erfüllung rein administrativer Aufgaben in Anspruch genommen werden. In gewissen Fällen, etwa beim Zivilschutz, kann der Vollzug von Bundesrecht den Städten sogar neue Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen. Gerade bei neuen Regelungen ist der Bundesdurchgriff aber von den Städten als zunehmend einengend empfunden worden. Die Beschränkungen der Autonomie können aus den bundesrechtlichen

19 Vgl. dazu die Übersicht bei Linder 1980, *a. a. O.*

20 Eine gute Zusammenfassung der theoretisch-methodischen Diskussion findet sich bei Hans-Martin Binder, *Politische und sozio-ökonomische Determinanten kommunaler Politik*, Zürich, Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft, 215, 1983.

21 Insbesondere nahm das Wachstum von Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden ab 1975 stark ab; *Zahlenspiegel der Schweiz 1984*, Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft, Zürich 1984, S. 67 ff.

22 Vgl. Kurt Nüssli, Zentralisierung – Tatsache oder Fiktion?, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 23/1983, S. 45–64.

23 Thüerer 1983, *a. a. O.*, S. 49.

Detailregelungen wie auch aus der wachsenden Abhängigkeit der Städte von zweckgebundenen Bundessubventionen resultieren. Der Präsident des Schweizerischen Städteverbandes hat diese Einengungen für das Umweltschutzgesetz, den Verkehr und die Raumplanung besonders hervorgehoben.

Bundesrat Stich hat die Klagen bei gleichem Anlass ausdrücklich als berechtigt anerkannt: «Die politischen und finanziellen Kapazitäten der Gemeinden würden immer mehr durch Aufgaben ausgelastet, die – von oben zugewiesen und bis ins Detail reglementiert – den Kommunen wenig Gestaltungsfreiheit belassen.»<sup>24</sup>

Die Zentralisierung der Kompetenzen und die faktische Verflechtung über die drei Ebenen des Bundesstaates im Vollzug wäre aus der Sicht der Städte weniger gravierend, wenn ihnen bei der Politikformulierung auf Bundesebene ein stärkeres *Mitspracherecht* eingeräumt würde. Der Bund beweise aber ein «rudimentäres Föderalismusverständnis, indem er sich nur mit den Kantonen ins Einvernehmen setze und die Belange der kommunalen Ebene sträflich vernachlässige».<sup>25</sup> Offenbar hat sich das politisch-administrative System des Bundesstaates nur bei der Implementation im Sinne zunehmender vertikaler Politikverflechtung an die neuen Erfordernisse angepasst. Entsprechende Mechanismen bei der Formulierung der Programme haben sich noch nicht in genügendem Masse herausgebildet. Dies zeigt sich auch in den Ergebnissen einer Umfrage bei Gemeindeverantwortlichen. 85 % der Präsidenten von Agglomerationszentren finden, die kantonale Legislative verteidige die Interessen dieser Gemeinden nicht genügend.<sup>26</sup>

Eine Stärkung der Stellung der Stadt im Bundesstaat ist in verschiedenen Formen denkbar. Die Städte selbst denken wohl in erster Linie an eine bessere *Vertretung im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess*. In der Tat sind sie in den Expertenkommissionen relativ schwach vertreten, obwohl gerade in den Verwaltungen grösserer Städte ein beträchtliches Mass an Sachkenntnis und Vollzugserfahrung zur Verfügung stünde. Auch sind die grossen Agglomerationen, da sie selbst über keine politischen Organe verfügen, nicht in der Lage, bei Vernehmlassungsverfahren mitzuwirken. Aber auch die Städte selbst können einzig über ihren Verband im Rahmen von Konsultationen Stellung nehmen, während den Kantonen je einzeln eine Einladung zur Vernehmlassung zugeht.

Entscheidender sind für die Städte aber möglicherweise *Anpassungen der Problemlösungsmechanismen im Vollzugsbereich*. Die neuere Implementationsforschung<sup>27</sup> hat gezeigt, dass wesentliche Entscheidungen nicht mehr im

24 Am Städtetag im Baselbiet vom 31. 8./1. 9. 1984. Ansprache von Bundesrat Otto Stich, Die Stadt im Bundesstaat, «*die Stadt – les villes*», 5/6/84, S. 13–18.

25 Stich 1984, a. a. O., S. 13.

26 Meylan et. al. 1972, a. a. O., S. 281.

27 Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Politik im Dickicht der Bürokratie, Beiträge zur Implementationsforschung*, Opladen 1980, (Leviathan, Sonderheft 3/1979); Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II*, Opladen 1983.

Rahmen einer klassischen «legislatorischen Steuerung» fallen, sondern dass eine Auseinandersetzung um die «exekutive Führerschaft» in der Phase des Vollzugs stattfindet.<sup>28</sup> Es dürfte hier aus der Sicht der Städte in erster Linie darum gehen, ihr Potential möglichst effektiv einzusetzen. Gelegenheit dazu ist im Rahmen von informellen Gesprächen, Konferenzen und Absprachen mit den übergeordneten Ebenen ausreichend vorhanden. Eine Intensivierung der formellen Zusammenarbeit beim Vollzug, etwa durch stärkeren kantonalen Finanzausgleich, durch mehr oder weniger zweckgebundene Bundessubventionen oder gar durch institutionalisierte Formen des Zusammenwirkens in gemeinsamen Entscheidungsgremien führt allerdings zu einer weiteren vertikalen Verflechtung. Diese ist auch mit Nachteilen verbunden. Vor allem steigt bei hierarchisch über mehrere Staatsebenen hinweg verflochtenen Verwaltungen der Konsensbedarf. Folgen können Strukturerosion, Konfliktvertagung, Eingriffsverzicht, im Extremfall Selbstblockierung des politischen Systems sein.<sup>29</sup> Die Städte müssen Verständnis dafür aufbringen, dass sich auf den höheren Ebenen des Bundesstaates die Begeisterung für eine weitere Verflechtung in Grenzen hält, nachdem im Rahmen der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen nur mit Mühe einige wenige Entflechtungen zu gelingen scheinen.<sup>30</sup>

#### IV. Die Stadt in der Agglomeration

Charakteristisch für schweizerische Agglomerationen ist das *Nebeneinander von* höchst *verschiedenartigen* aber gleichrangigen territorialen *Einheiten* der untersten Ebene des Bundesstaates. Neben der Kernstadt finden sich mittlere Städte und kleinere Agglomerationsrandgemeinden. Einige davon sind auf Dienstleistungen orientiert, andere beherbergen Industrie und Gewerbe, am Rande der Agglomeration dominiert in der Regel das Wohnen. Die Attraktivität und die Finanzkraft variieren dadurch beträchtlich zwischen den Gemeindetypen.

Kaum eine der Agglomerationsgemeinden ist noch in der Lage, sämtliche anfallenden Probleme im Alleingang zu lösen. Es wird immer schwieriger, Politikbereiche auszumachen, die in rein «städtischer Innenpolitik» angegangen werden können. Immer weniger kann die einzelne Gemeinde allein über Organisation, Quantität und Qualität der zu erbringenden Leistungen

28 Peter Bohley, Aufgaben und Finanzen der Schweizer Gemeinden, *Zeitschrift für Kommunal Finanzen*, 34/1984, S. II; Joachim Jens Hesse, *Stadt und Staat - Veränderungen der Stellung und Funktion der Gemeinden im Bundesstaat, Das Beispiel Bundesrepublik Deutschland*, in Hesse et. al. 1983, a. a. O., S. 15 f.

29 Scharpf, 1976, a. a. O.

30 Ulrich Klöti, Kurt Nüssli, *Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, Ein Reformversuch zwischen staatspolitischen Idealen und finanziellen Interessen*, Zürich 1984, Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft Nr. 227.

befinden. Die Reichweite der Probleme geht über die Grenze der Gemeinde, auch der Kernstadt, hinaus und dehnt sich auf die ganze Agglomeration aus. Damit werden die Überschneidungen von Entscheidungseinheit und Kreis der Betroffenen, Gruppe der Zahlenden und Einzugsgebiet der Profitierenden immer unübersichtlicher. Es entstehen in den verschiedensten Politikbereichen unterschiedliche positive und negative Externalitäten, die kaum mehr politisch zu fassen sind.<sup>31</sup>

Aus diesen vielfältigen Überschneidungen ergeben sich einmal beträchtliche *Steuerungs- und Leistungsprobleme*<sup>32</sup> des politisch-administrativen Systems. Diese äussern sich in doppelter Form. Erstens gibt es Problemfelder, die ihre Ursachen im gesamten Verdichtungsraum haben, die aber nur in einzelnen Gemeinden virulent werden. So sind etwa Kriminalität und Drogenfragen die Folgen von sozialen Erscheinungen der gesamten Agglomeration. Sie müssen aber dort angegangen werden, wo sie konzentriert auftreten, d. h. im wesentlichen in der Kernstadt.

Umgekehrt ist der während des Bevölkerungswachstums rasch steigende Grundschulbedarf in den Vororten die Folge der Verdrängung von Familien aus dem Zentrum gewesen, muss aber je in den Agglomerationsrandgemeinden selbständig bewältigt werden. Zweitens entstehen aus der funktionalen und sozialen Entmischung Steuerungsprobleme, die den ganzen Verdichtungsraum betreffen, die aber dort keine steuernde Behörde finden, die sich ihrer annehmen würde. Deshalb bleiben diese Agglomerationsprobleme nicht selten unerledigt. Ein Beispiel für diese Konstellation ist etwa die Verkehrspolitik, wo es an Gesamtverkehrsplänen und an grossräumigen Lösungen (etwa Tarifverbund im öffentlichen Verkehr) häufig mangelt. Neue Probleme der Versorgung, der Entsorgung, der Raumplanung und des Umweltschutzes können nurmehr in Zusammenarbeit zwischen den Agglomerationsgemeinden gelöst werden.

Eine solche Zusammenarbeit wird erschwert durch die dabei zu lösenden *Probleme der Finanzierung*. Unter dem Titel der «Ausbeutung der Kernstadt durch das Umland» ist vor allem in den USA die Minderung der «fiscal capacity» der Kernstädte diskutiert worden.<sup>33</sup> Der Teufelskreis um Abwanderung von steuerkräftigen Einwohnern, Verlust von Attraktivität und Erhöhung der Steuersätze in der Kernstadt ist bereits erläutert worden. Hinzu kommt, dass trotz einem anhaltenden Bevölkerungsrückgang in der Kernstadt der Aufwand für die Infrastruktur nicht sinkt. Die Bewohner des Umlandes nutzen die Einrichtungen der Stadt weiter, im Falle der Verkehrsanlagen und der Kulturinstitute möglicherweise sogar stärker als die Stadtbewoh-

31 Christoph Muggli, *Sozio-ökonomische Effekte der Entmischung, Ein Beitrag zu den theoretischen und praktischen Problemen der räumlichen Funktionsteilung*, Bern 1980.

32 Bohley 1984, a. a. O.; Rossi 1983, a. a. O., Pedro Graf, *Die Aufgaben der Städte und Gemeinden und ihre Funktion im gesellschaftlichen Gesamtsystem*, in: Heinz Rausch und Theo Stamm, *Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik*, München 1977.

33 Ein Überblick findet sich in Kesselring 1979, a. a. O.; vgl. auch Binder 1983, a. a. O.

ner. Sie verursachen dabei nicht nur höhere Kosten, sondern auch stärkere Umweltbelastungen. Überdies wird durch den räumlichen Nutzungswandel ein Teil der in der Stadt verfügbaren Infrastruktureinrichtungen entwertet. Das gilt etwa für nicht mehr adäquat nutzbare Schulhäuser in entleerten Quartieren.<sup>34</sup> Die Stadt hat somit in verschiedenen Bereichen beträchtliche negative externe Effekte zu tragen. Diese sind allerdings äusserst schwer zu beziffern. Für Zürich ist geschätzt worden, dass sie je nach Rechnungsart allein für den Verkehrsbereich jährlich 81 bis 521 Mio. Franken ausmachen können. Entsprechende Zahlen wären bei den Einrichtungen der Kultur, des Gesundheitswesens und der Polizei sicher noch schwieriger zu berechnen.<sup>35</sup> Zudem trägt ein dauerndes Feilschen um gegenseitige Aufrechnungen von Leistungen nicht gerade zu einer reibungslosen partnerschaftlichen Zusammenarbeit in der Agglomeration bei.

Nicht nur die Höhe der negativen externen Effekte der Kernstädte ist umstritten. Die Vororte führen auch noch andere Argumente gegen die Ansprüche der Kernstadt ins Feld. Einmal wird hervorgehoben, dass in gewissen Aufgabenbereichen die Agglomerationsgemeinden die höheren Lasten zu tragen hätten. Als Paradebeispiel werden Kindergarten und Volksschule genannt. An die Stadt angrenzende Gemeinden, die den Durchgangsverkehr aus den Agglomerationsrandgemeinden in die Stadt zu bewältigen haben, verweisen auch auf ihre überdurchschnittlichen Strassenkosten und Umweltbelastungen. Dann wird den Kernstädten entgegengehalten, dass ihre überhöhten Kosten nicht in allen Aufgabenbereichen wegen der Agglomeration anfallen würden. Vielmehr seien gewisse Prestigeobjekte und Luxusleistungen durchaus auf autonome eigene Entscheidungen zurückzuführen. Indirekt wird damit auf ein nicht ausgeschöpftes Sparpotential der Kernstadt angespielt. In die gleiche Richtung weist schliesslich auch das folgende, von den Agglomerationsgemeinden nicht ganz zu Unrecht vorgebrachte Argument: Die Kernstädte leiden nicht nur an der wirtschaftlichen Entwicklung. Sie profitieren zum Teil auch davon. Insbesondere lassen Arbeitsplätze in ertragskräftigen Unternehmungen des Dienstleistungssektors die Steuerkraft stark ansteigen. In Zürich liegt diese für die Stadt deutlich über dem kantonalen Durchschnitt. Etwa drei Viertel des Ertrags und des Kapitals von juristischen Personen werden in der Stadt besteuert.<sup>36</sup>

Wegen der fehlenden Institutionalisierung einer Entscheidungseinheit auf Agglomerationsebene können auch *Demokratie- und Legitimitätsdefizite* entstehen. Die Agglomeration bietet keine demokratischen Einrichtungen

34 Kesselring 1979, *a. a. O.*, vor allem S. 157–175.

35 Robert Meili, Zürich könnte ebenso verarmen wie New York, *Tages-Anzeiger-Magazin*, 49/1982, S. 16–22.

36 Vgl. die Argumentation von Verantwortlichen von Agglomerationsgemeinden: H. Luchsinger, Patenschaft für bedrängte Grossstädte? *Neue Zürcher Zeitung*, 291, 14. 12. 1982; Johann C. Krapf, Probleme der Zusammenarbeit innerhalb einer Agglomeration aus der Sicht einer Agglomerationsgemeinde, *die stadt – les villes*, 5/6, 1980, S. 29–33.

und demnach auch keine Partizipationsmöglichkeiten. Wenn überhaupt Steuerungsleistungen erbracht werden, so muss dies entweder von den übergeordneten Ebenen her oder aber in Zusammenarbeit zwischen Gemeindebehörden geschehen. Im ersten Fall werden die Entscheidungen weiter zentralisiert. Im zweiten, wahrscheinlicheren Fall werden in der Regel technokratische Lösungen durch Regierungen und vor allem Verwaltungen allein gesucht. Parlamente und direkte Demokratie werden dabei nicht selten überspielt.<sup>37</sup>

Selbst bei Fragen, die noch in der einzelnen Gemeinde der Agglomeration entschieden werden können, besteht die Möglichkeit von Demokratiedefiziten. Arbeitsort, Wohnort und Ort der Freizeitgestaltung fallen angesichts der Entmischung immer häufiger auseinander. Der Bürger hat aber nur an seinem Wohnort ein Mitbestimmungsrecht. Über die Gestaltung der Politik seines Arbeitsortes kann er nicht mitentscheiden. Ebenso wenig kann er auf das Angebot an Freizeiteinrichtungen (Kultur, Sport) in anderen Gemeinden der Agglomeration Einfluss nehmen. Angesichts eines enger werdenden Arbeitsmarktes kann er den Ort des Arbeitens auch nicht mehr in der gleichen Freiheit auswählen und bei Bedarf wechseln, was er bezüglich der Gestaltung der Freizeit bei der grossen Mobilität wenigstens tun kann.

Für die *Lösung* der Steuerungs-, Finanzierungs- und Legitimationsprobleme in der Agglomeration bieten sich verschiedene Möglichkeiten mit entsprechenden Vor- und Nachteilen an.<sup>38</sup>

1. Die *Eingemeindung* ist das radikalste Mittel. Sie ermöglicht es, einen bedeutenden Teil der zentralörtlichen Funktionen wieder zu internalisieren. Sie erlaubt dank der Zentralisierung und des Grösseneffektes auch einen effizienten Einsatz der Mittel. Sie hat den weiteren Vorteil, dass in der neu entstehenden grossen Gemeinde die Entscheidungsverfahren nach den bei uns üblichen direkt-demokratischen Mustern ausgestaltet werden können. Allerdings können neue Minderheitenprobleme entstehen. Das Instrument wurde in früheren Jahrzehnten z. B. in Zürich und in Bern, jüngst in Lugano auch angewandt. Eingemeindungen können indessen nur in grösseren Zeitabständen durchgeführt werden. Heute scheidet dieser Weg aus politischen und finanziellen Gründen weitgehend aus. Die Fiskalbelastung ist in den Agglomerationskernen in der Regel höher als in den übrigen Gemeinden der Agglomeration. Diese haben deshalb kein Interesse, vereinnahmt zu werden, umso weniger, als sie damit ihre Eigenständigkeit verlieren würden. Im Falle eini-

37 Bassand 1982, a. a. O.; *Föderalismus-Hearings*, Band II, Zürich 1973, S. 572-577; Martin Lendi, Stadtplanung als politische Aufgabe, *DISP* 71, 1983, S. 5-11.

38 Eine Übersicht über Lösungsansätze geben Ernst Buschor, Die unterschiedliche finanzielle Entwicklung von Städten und Gemeinden, *die stadt - les villes*, 5/6, 1980, S. 4-14; und Meili 1984, a. a. O., Luc Weber, La situation économique des villes en Suisse, *die stadt - les villes*, 5/6, 1984, S. 37-42; Für die Region Basel siehe: René L. Frey, *Basel in der Region*, In: Lukas Burckhardt et. al., *Das politische System Basel-Stadt*, Basel 1984.

ger Agglomerationen müssten auch Gemeinden von Nachbarkantonen mit- eingemeindet werden, was aus staatspolitischen Gründen nicht möglich sein dürfte.<sup>39</sup>

2. Ähnliche Vor- und Nachteile wie die Eingemeindung weist die *Institutionalisierung von Regionen*<sup>40</sup> auf Agglomerationsebene auf. Komplizierend kommt hinzu, dass damit eine neue, vierte Ebene geschaffen wird, was die Anforderungen an den Bürger erhöht und die Transparenz des Systems vermindert. Zudem kann der Verwaltungsaufwand erhöht werden.

3. Grössere Aussichten auf praktische Realisierung hat die Bildung von *Zweckverbänden* der Kernstadt mit den Vorortsgemeinden. In verschiedenen Bereichen vor allem der Versorgung und Entsorgung sind solche bereits in Kraft.<sup>41</sup> Sie weisen vor allem entscheidungstheoretische Nachteile auf. Einmal sind sie je nach Sachgebiet, das sie regeln, unterschiedlich zusammengesetzt. Für den einzelnen Bürger entsteht ein unübersichtliches Geflecht von Verträgen, an denen seine Gemeinde beteiligt oder nicht beteiligt ist. Dann aber entstehen schwerwiegende Probleme der Willensbildung und Entscheidung innerhalb des Zweckverbands. In der Regel beansprucht die Kernstadt die absolute Mehrheit in den Organen, ohne auch immer entsprechende Leistungen zu erbringen. Dadurch entstehen neue Minderheitenprobleme. Wenn man aber nicht Mehrheitsentscheide, sondern Einstimmigkeit in den Gremien fordert, so besteht die Gefahr der Selbstblockierung und der Entscheidungsunfähigkeit. Dies gilt in noch grösserer Masse, wenn der Kanton an den Zweckverbänden als Partner beteiligt ist und somit vertikale und horizontale organisatorische Verflechtung kombiniert werden.

4. Eine andere Lösungsmöglichkeit kann in *Beiträgen* bestehen, welche die übergeordneten Ebenen, d. h. der Kanton und der Bund, an Aufgaben der Agglomeration leisten. Auch mit diesem Ansatz werden freilich die Lasten nicht unbedingt gerecht verteilt. Die peripheren Gemeinden eines Kantons beispielsweise werden mitbelastet, obschon sie von den Leistungen der Agglomeration und ihres Zentrums nicht profitieren. Dagegen bezahlen die Gemeinden eines Nachbarkantons nichts, obschon sie in den Genuss der Angebote der Stadt kommen. Bei Bundesbeiträgen fallen die Steuerzahler und die Bevorteilten noch weiter auseinander. Zudem werden auch Nicht-Beteiligte in den Entscheidungsprozess einbezogen, wenn sie über die Beiträge abstimmen sollen.

39 Bruno Fritzsche, Die dritte Eingemeindung, Der Historiker als Prophet, *Tages-Anzeiger-Magazin*, 42/1984, S. 33–41.

40 Hanna Muralt, *Region - Utopie oder Realität?*, Bern 1983.

41 Peter Grüter, *Die schweizerischen Zweckverbände, Eine Untersuchung der interkommunalen Zusammenarbeit*, Zürich 1973; Barbara Schellenberg, *Die Organisation der Zweckverbände*, Zürich 1975.

5. Ähnlich sehen die Dinge bei einer völligen *Kantonalisierung* der Aufgaben aus. Dieser Weg ist schon verschiedenerorts beschritten worden. So sind in verschiedenen Städten die höheren Schulen von den Kantonen übernommen worden. Das Instrument hat den Nachteil einer relativ starken finanziellen Mehrbelastung des Kantons, umgekehrt aber den Vorteil einer klaren Festlegung der Verantwortungen durch eine saubere, entflochtene Aufgabenteilung.

6. Schliesslich sehen Ökonomen einen weiteren Ausweg wenigstens für die finanziellen Probleme in *kostendeckenden Tarifen und Gebühren*. Dabei könnten für die Bewohner der Kernstadt bei den entsprechenden Leistungen Ermässigungen gewährt werden. Dies wäre auch für Einwohner von Gemeinden denkbar, die sich anteilmässig an den Kosten eines öffentlichen Guts beteiligen. Diesen Gemeinden müsste im übrigen ein Mitspracherecht eingeräumt werden. Es käme somit zu sogenannten gespaltenen Tarifen. Selbstverständlich ist diese Lösung nur für Aufgabenbereiche möglich, bei denen Gebühren überhaupt erhoben werden können. Beim Polizeiwesen wäre etwa dies nicht so leicht möglich. Im weiteren besteht die Gefahr, dass die staatlichen Leistungen in einer geringeren Menge oder in einer minderen Qualität angeboten würden, da bei höheren Tarifen die entsprechenden Leistungen weniger konsumiert würden. Schliesslich dürfte bei gespaltenen Tarifen der Verwaltungsaufwand steigen. Trotz dieser Nachteile könnte diese Lösung gerade in Bereichen, die nicht lebensnotwendige staatliche Leistungen betreffen, welche letztlich auch privatwirtschaftlich angeboten werden können, durchaus positive Folgen haben und zu einer Entlastung der Haushaltprobleme der Kernstädte führen.

## V. Die Stadt und das Quartier

Der Handlungsspielraum der Städte ist, wie oben gezeigt, eingeengt worden. Die Sachzwänge haben sich verschärft. Dennoch werden in der Stadt auch heute noch bedeutende Entscheidungen getroffen. Diese betreffen nicht ausschliesslich das Verhältnis zu anderen Gemeinden der Agglomeration oder zu den höheren Ebenen des Bundesstaates. Es gibt immer noch eine meist lebhafteste *städtische Innenpolitik*. In der Stadt werden auch bei beschränkter Autonomie laufend wichtige politische Weichen gestellt.

Ein erster Hinweis auf die grosse Bedeutung der Stadtinnenpolitik ist die *Intensität der parteipolitischen Auseinandersetzungen* bei den Wahlen in die Rathäuser der wichtigen Städte. Dabei fällt auf, dass in jüngster Zeit in grossen Städten (Zürich, Bern) bürgerliche «Koalitionen» gerade mit dem mehr oder weniger deutlich geäusserten Anspruch in die Wahlen gezogen sind, sie könnten durch eine neue Stadtpolitik, vor allem durch Sparmassnahmen und Steuersenkungen aus dem Teufelskreis der Agglomerationsproblematik ausbrechen und autonom neue Akzente setzen. 1984 sind denn auch sieben von

Ausgaben der grössten Städte<sup>1</sup> nach funktionaler Gliederung 1983. Fr. pro Kopf<sup>2</sup>

|                                  | Zürich               | Genf | Bern | Lausanne | W'thur | St. Gallen | Luzern | Biel |
|----------------------------------|----------------------|------|------|----------|--------|------------|--------|------|
| Behörden, Allg. Verwaltung       | 588 <sup>3</sup> 369 | 380  | 352  | 287      | 293    | 387        | 275    |      |
| Rechtspflege                     | 146                  | 9    | 84   | 57       | 94     | 114        | 119    | 71   |
| Polizei, Feuerwehr               | 399                  | 212  | 329  | 312      | 226    | 175        | 210    | 143  |
| Landesverteidigung               | 54                   | 91   | 39   | 56       | 137    | 44         | 55     | 35   |
| Unterricht                       | 905                  | 168  | 1156 | 754      | 1026   | 1027       | 901    | 1033 |
| Kultur, Erholung, Sport, Kirchen | 504                  | 1037 | 419  | 409      | 351    | 390        | 393    | 241  |
| Gesundheit                       | 675                  | 2    | 247  | 111      | 322    | 159        | 122    | 209  |
| Hygiene der Umwelt               | 510                  | 210  | 398  | 237      | 235    | 200        | 212    | 209  |
| Soziale Wohlfahrt                | 1101                 | 341  | 678  | 272      | 437    | 339        | 467    | 733  |
| Raumplanung                      | 11                   | 3    | 31   | 21       | 18     | 1          | 9      | 24   |
| Verkehr                          | 665                  | 264  | 333  | 330      | 516    | 547        | 395    | 302  |
| Volkswirtschaft                  | 22                   | 64   | 16   | 42       | 57     | 55         | 28     | 17   |
| Finanzausgaben                   | 576                  | 536  | 633  | 393      | 271    | 336        | 267    | 371  |
| Total*                           | 6147                 | 3306 | 4752 | 3346     | 3977   | 3680       | 3565   | 3717 |

1 Ohne Basel, da Stadt mit Kanton zusammenfällt

2 Aus: Ausgaben und Einnahmen der Städte 1983, Eidg. Finanzverwaltung, vervielfältigt, Bern 1984.

3 Eingerahmt; Maximalwerte

4 Aufgerundet

neun Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern von Freisinnigen, die zwei übrigen von Sozialdemokraten präsiert worden. Ende 1984 stellten in allen diesen Städten bürgerliche Koalitionen die Regierungsmehrheit.<sup>42</sup> Ob freilich die neuen Mehrheitsverhältnisse zu einer Tendenzwende führen und ob es den bürgerlichen «Koalitionen» gelingt, aus den Engpässen der grosstädtischen Politik herauszukommen, muss vorläufig offen bleiben.

Immerhin können schon jetzt die *unterschiedlichen Ausgabenstrukturen* der verschiedenen Grossstädte als zweites Indiz für die Möglichkeit gewertet werden, trotz engem Handlungsspielraum eine selbständige Politik zu betreiben.

Aus der vorstehenden Tabelle geht hervor, dass die Gesamtausgaben der Städte pro Kopf der Wohnbevölkerung, von zwei Ausnahmen abgesehen, nahe beieinanderliegen. Nur Bern und vor allem Zürich fallen aus diesem Rahmen. Zürich nimmt auch in 7 von 13 Politikbereichen eine Spitzenposition ein. Genf gibt für Kultur, Erholung, Sport und Kirchen sowie für die Volkswirtschaft am meisten aus, Bern hat die höchsten Unterrichts-, Raumplanungs- und Finanzausgaben, Winterthur schliesslich wendet am meisten für «Landesverteidigung» auf.

Erklärungen für diese Ausgabenstrukturen sind nicht eindeutig zuzuordnen. Erstens können wiederum sozio-ökonomische und demografische Entwicklungstendenzen als Argument herangezogen werden. So kann man davon ausgehen, die Kosten würden in bestimmten Bereichen einfach mit der Agglomerationsgrösse steigen, was den Sonderfall Zürich erklären würde. Soziale Segregation kann für hohe Kosten der sozialen Wohlfahrt, funktionale Entmischung für hohe Verkehrskosten verantwortlich sein.<sup>43</sup> Zweitens ist die Höhe der Ausgaben für verschiedene Politikbereiche auf die unterschiedlichen institutionellen und finanziellen Arrangements zwischen Stadt und Kanton zurückzuführen. So werden etwa die Schulen und das Gesundheitswesen in Genf weitgehend vom Kanton finanziert. Drittens können auch durchaus politische Mehrheitsverhältnisse die Erklärung für bestimmte Ausgabenstrukturen bilden. Die bewusste, politisch abgestützte Förderung des privaten Verkehrs zieht zumeist einen geringen Kostendeckungsgrad bei den öffentlichen Verkehrsmitteln nach sich, was die Verkehrskosten in doppelter Weise erhöhen kann. Qualität und Quantität der angebotenen Sozial- und Dienstleistungen, nicht zuletzt aber das Mass, in dem der Konsument zur Deckung der entsprechenden Kosten herangezogen wird, hängen in starkem Masse von gesellschaftspolitischen Präferenzen ab. So wäre in Anlehnung an ausländische Studien zu vermuten, dass in der Folge längerer Perioden linker Regierungsmehrheiten derartige Ausgaben besonders stark anstei-

42 Statistik der Schweizer Städte, *Statistisches Jahrbuch des Schweiz. Städteverbandes*, 45/1983, S. 68 ff.; Historisch: Michel Bassand, *Urbanisation et pouvoir politique*, Genève 1974.

43 Muggli 1980, *a. a. O.*, vor allem S. 184 ff.; aus soziologischer Sicht dazu: Hans Geser, *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation*, Bern 1981.

gen.<sup>44</sup> Empirische Untersuchungen dazu fehlen in der Schweiz. Verschiedene Gründe können sich auch gegenseitig verstärken. So ist zu vermuten, dass der eingangs geschilderte kumulativ-zirkuläre Prozess um ein politisches Glied erweitert wird: Wenn einkommensstarke Schichten aus der Stadt abwandern, haben die Zurückgebliebenen die grössere Neigung, sich für eine linke, soziale Politik einzusetzen; die Sozialleistungen und Dienstleistungsangebote werden ausgeweitet, die Kosten steigen; die Steuern müssen erhöht werden; weitere einkommensstarke Familien wandern ab usw.

In den Chor derjenigen, die der Stadt indirekt auch heute wichtige autonome Entscheidungen zubilligen, stimmen auch jene Politologen ein, die sich für eine *Demokratisierung der Stadtplanung* einsetzen. Nur wer unter dem Eindruck steht, in der Stadt sei noch Wesentliches zu entscheiden, wird sich auch für vermehrte Mitwirkungschancen an der Stadtentwicklungspolitik stark machen. Betroffenen Bürgern in den Städten genügte die Möglichkeit, in einer Volksabstimmung einer ausformulierten Planungsvorlage die Gefolgschaft zu gewähren oder zu verweigern, häufig nicht mehr. Sozialer Protest hat sich in den grösseren Städten breit gemacht. Der Wunsch, auf die Entscheidungen der Stadt Einfluss zu nehmen, ist manchmal auch in unkonventioneller Art geäussert worden. Sozialwissenschaftler haben das radikal-demokratische Postulat auf möglichst weitgehende Partizipationschancen von möglichst vielen aufgenommen und nach Beteiligungsformen gesucht, die eine Aktivierung, Integration und Emanzipation des Einzelnen und gleichzeitig eine höhere Legitimation der getroffenen Entscheidungen erlaubten.<sup>45</sup>

Ein Interesse an Planungspartizipation des Bürgers haben auch die Behörden und Planungsträger, und zwar vor allem deshalb, weil die zunehmende gesellschaftliche Komplexität einen grösseren Informationsstrom von unten nach oben erforderlich macht. Verwaltungen erhoffen sich von vermehrter Partizipation eine Verbesserung des Planungsprozesses, eine Erweiterung der Planungsalternativen und wohl nicht zuletzt eine grössere Effizienz.<sup>46</sup> Dies gilt nicht zuletzt für Verwaltungen, welche Pläne auszuarbeiten haben, die vor ihrer Realisierung eine Volksabstimmung passieren müssen. Es ist weder für die zuständige Instanz noch für das Ganze befriedigend, wenn nach mehrjähriger Planungsvorbereitung ein ausgearbeitetes Projekt im Referendum unterliegt und alle vor einem Scherbenhaufen stehen.

44 Manfred G. Schmidt, *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen*, Frankfurt 1982.

45 Übersicht bei Frank Hollihn, *Partizipation und Demokratie, Bürgerbeteiligung am kommunalen Planungsprozess*, Baden-Baden 1978; vgl. Auch Michel Bassand, Jean-Pierre Fragnière, *Les ambiguïtés de la démocratie locale*, St-Saphorin 1976; eine starke Aktivierung des Bürgers auf Gemeindeebene weisen nach: Hanspeter Kriesi et. al., *Politische Aktivierung in der Schweiz*, Diessenhofen 1981.

46 Dietrich Fürst, *Kommunale Entscheidungsprozesse, Ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse*, Baden-Baden 1975.

Umfassende *Partizipation* des Bürgers lässt sich in der Grossstadt nur schwer *organisieren*. Die aktive und gestaltende Mitwirkung kann nicht leicht für Hunderttausende sichergestellt werden. Die Stadt als Ganzes ist für neue Formen der Bürgerbeteiligung meist zu gross. Es kommt hinzu, dass in vielen Fällen Planungsprobleme auftreten, an denen nicht die ganze Stadtbevölkerung in gleichem Masse interessiert ist. Die Betroffenheit kann sich auf einen Stadtteil, ein Quartier oder einen Wohnblock beschränken. Es zeigt sich auch, dass der soziale Protest häufig nicht die ganze Stadt erfasst, sondern sich auf kleinere, räumlich begrenzte Teile der Stadt konzentriert.<sup>47</sup> Aus diesen Gründen kann es auch aus der Sicht von Stadtbehörden sinnvoll sein, eine Dezentralisierung der Stadtverwaltung anzustreben. Damit würde auch auf einer untersten Ebene die Problemlösungsstruktur des politisch-administrativen Systems besser den Problemstrukturen angepasst. Die Stadtverwaltung käme den Bürgern weiter entgegen.

Den Bestrebungen nach einer vermehrten Dezentralisierung der Stadtpolitik und dem Bedürfnis nach stärkerer Bürgerpartizipation kommt eine politische Organisationsform entgegen, die unter dem Stichwort der *Quartierdemokratie* viele Hoffnungen geweckt hat. Das Prinzip und die einzuschlagende Richtung sind klar: die Entscheidungen sollen wieder näher an kleinste territoriale Einheiten herangeholt werden. Zudem sollen die Quartiere wieder zu ganzheitlichen Gemeinschaften des Wohnens, des Arbeitens und der Freizeitgestaltung werden. Eine Integration in die Stadt wird dadurch angestrebt. Das Quartier soll eine neue Identitätsfunktion wahrnehmen und ein neues Netz der Solidarität bilden.<sup>48</sup>

Die genannten Ziele verwirklichen sich kaum von selbst. Die politische Wissenschaft muss sich vielmehr Gedanken darüber machen, welche *Organisationsformen* sich am besten zu ihrer Realisierung eignen. Diese Formen aber sind ausserordentlich vielfältig. Aus den Erfahrungen in den USA, in Skandinavien und in Bologna kann man von der *Zusammensetzung* der Quarterräte her drei Typen unterscheiden. Erstens gibt es Räte, die sich selbst ernennen und meist aus Delegierten von Vereinen und Bürgerinitiativen bestehen. Bei dieser lockersten Form handelt es sich lediglich um einen Zusammenschluss von Bürgergruppen zur besseren Vertretung ihrer Interessen nach aussen, insbesondere gegenüber den zentralen städtischen Behörden. Zweitens gibt es Räte, die durch eben diese Stadtbehörde gewählt oder bestimmt werden. Es handelt sich dabei um eigentliche Quartierkommissionen, die proportional zur Stimmkraft der Parteien im jeweiligen Stadtparlament zusammengestellt werden. Drittens ist auch die Form der direkten Wahl von Delegierten des Quartiers in Selbstverwaltungsgremien denkbar. Diese am weitesten reichende Organisationsform erlaubt es vor allem Grup-

47 Vgl. dazu den Aufsatz von Rüegg, Kleger, Nüssli in diesem Band; zudem Grottian, Nelles 1983, a. a. O.

48 Michel Bassand, *Région urbaine, quartier et démocratie, die stadt - les villes*, 1, 1983, S. 12-18.

pierungen, die auf der Ebene der Gesamtstadt eine Minderheit bilden, in einzelnen Quartieren eine Mehrheit zu erreichen und von dort aus eine eigentliche Gegenpolitik zu betreiben.<sup>49</sup>

Die Quarterräte können im weiteren nach den ihnen zugeteilten *Befugnissen* unterschieden werden. Sie können lediglich als Organ dienen, das es der zentralen Stadtbehörde erlaubt, Informationen auszutauschen. Einen Schritt weiter geht man, wenn man die Quarterräte als Konsultationsgremien versteht. Sie können zu Plänen und Projekten der Stadtregierung Stellung nehmen, Einwände und Vorbehalte formulieren oder allenfalls auch ihre Zustimmung kundtun. Die höchste Stufe wird dann erreicht, wenn den permanent eingesetzten Quarterräten eigentliche Entscheidungskompetenzen zugesprochen werden. In der Regel kommt ihnen dabei freilich lediglich ein Vetorecht zu. Das heisst, dass sie die von der Zentralbehörde unterbreiteten Vorschläge zurückweisen und damit nicht genehme Projekte – etwa den Abbruch von Häusern oder den Bau einer Strasse – verhindern können.

Schliesslich kann man Quartiergremien auch danach beurteilen, auf welche *Politikbereiche* sich ihre Kompetenzen beziehen. Im Vordergrund des Interesses stehen einmal kleinräumige Planungs- und Gestaltungsfragen, etwa Wohnstrassen und Kinderspielplätze. Etwas weiter greifen Beteiligungen, die sich auf Schule, Kirche usw. beziehen. Konflikte mit der gesamtstädtischen Politik entstehen meist erst bei Verkehrs- und anderen Nutzungsproblemen.

Angesichts der verschiedenen Vor- und Nachteile<sup>50</sup> der einzelnen Formen und vor allem mit Blick auf das geringe Interesse von Regierungsmehrheiten an weitreichender Quartierdemokratie dürften die Städte in absehbarer Zeit nicht zu grösseren Schritten der Umgestaltung ihrer politischen Systeme ausholen. Mehr als Versuche mit von den Stadtbehörden eingesetzten Quartierkommissionen oder mit «offenen» Gruppen zu Konsultationszwecken in thematisch eng begrenzten Politikbereichen dürften nicht zustandekommen, solange sich Quartierbewohner nicht aktiv und kontinuierlich für eine Quartierdemokratie einsetzen.

## VI. Reformperspektiven

Sozio-ökonomische Entwicklungen, Zentralisierungsdruck, Vollzugsdelegation, Agglomerationsbildung und sozialer Protest an der Basis fordern die städtische Politik heraus. In mehrfacher Hinsicht sind die Strukturen des po-

49 So hat interessanterweise in den vierziger Jahren in Zürich die Freisinnige Partei Quartierdemokratie gefordert, vgl. Hans Naef, *Quartiergemeinden*, Kommissionsbericht, Zürich 1944.

50 Hans Boesch et. al., *Quartiererneuerung – Beiträge zur Entwicklungsplanung auf Quartierebene*, Berichte zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 45, Zürich 1983; Birgit Wehrli-Schindler, Partizipation der Bürger an der Stadtplanung – Möglichkeit und Grenzen, *DISP* 74, 20/1984, S. 8–13; Ulrich Klöti, Quartierdemokratie als Ausweg? in: *die stadt – les villes*, 1/1983, S. 6–11.

litischen Systems nicht mehr den durch die Probleme heraufbeschworenen Anforderungen angepasst. Die daraus resultierenden Schwierigkeiten werden auch den Verantwortlichen zunehmend bewusst.

Bei dieser Ausgangslage erstaunt auf den ersten Blick die relativ geringe Intensität der Reformdiskussion. Realistischerweise darf man weder eine bedeutende Veränderung der Stellung der Stadt im Bundesstaat noch grosse Innovationen im gegenseitigen Verhältnis zwischen verschiedenen Gemeinden der Agglomeration noch die Einführung von weitreichenden neuen Partizipationsformen etwa auf Quartierebene erwarten. In Anbetracht der höchst bescheidenen Erfolge anderer Bemühungen um strukturelle Reformen in der Schweiz, insbesondere der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, kann der geringe Reformeifer den Beobachter allerdings nicht überraschen.

In dieser Situation bleibt wohl der Wissenschaft nichts anderes übrig, als auch aus eigener Initiative die politischen Probleme der modernen Stadt in der Schweiz neu aufzugreifen. Soziologen und Ökonomen haben bereits wesentliche Beiträge geleistet. Es würde auch der Politikwissenschaft gut anstehen, wenn sie die Städte und ihre politischen Probleme etwas weniger in den Hintergrund drängen, intensiver und vertiefter angehen und konkrete Vorschläge für neue politische Organisationsformen entwickeln würde.