

**Zeitschrift:** Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

**Herausgeber:** Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

**Band:** - (1996)

**Heft:** 1

**Artikel:** Eine nationale Politik für die städtischen Agglomerationen

**Autor:** Geissmann, Urs

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-957448>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 02.05.2026

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

AUS DER LÄNDLICHEN IST IN DEN LETZTEN JAHRZEHNEN EINE VERSTÄDTERTE SCHWEIZ GEWORDEN. MIT DER TRADITIONELLEN ZUSAMMENARBEIT BUND/KANTONE TRÄGT UNSERE NATIONALE POLITIK DIESER ENTWICKLUNG NICHT RECHNUNG. ABER AUCH INNERKANTONAL SOWIE ÜBER DIE KANTONE HINAUS VERMAG DIE ZUSAMMENARBEIT INNERHALB DER STÄDTISCHEN AGGLOMERATIONEN NICHT ZU BEFRIEDIGEN. VOLLZUGSNOTSTÄNDE UND REIBUNGSVERLUSTE SIND DIE FOLGE. EINE ANPASSUNG DER BUNDESSTAATLICHEN POLITIK DRÄNGT SICH DESHALB AUF.

## Eine nationale Politik für die städtischen Agglomerationen

► Dr. Urs Geissmann

*Au fil des dernières décennies, la Suisse agricole s'est muée en une Suisse urbanisée. Par la collaboration traditionnelle Confédération/Cantons, la politique nationale de tient pas compte de cette évolution. Que ce soit à l'intérieur des cantons ou à un niveau intercantonal, la collaboration au sein des agglomérations urbaines n'est pas satisfaisante et il en résulte un certain nombre de difficultés. Une adaptation de la politique fédérale devient nécessaire.*

### Verstädterung der Schweiz

Die Struktur der Schweiz hat sich verändert. Unser Land ist verstädtert. Heute leben mehr als zwei Drittel der Bevölkerung in städtischen, zum Teil kantonsübergreifenden Agglomerationen oder regionalen Zentren. An der Spitze steht die Agglomeration Zürich mit über 940'000 Einwohnern, gefolgt von Genf mit 424'000 Einwohnern, Basel mit 406'000, Bern mit 332'000 und Lausanne mit 294'000 Einwohnern. Aber auch kleinere Agglomerationen wie Baden und Olten weisen 80'000 respektive 50'000 Einwohner auf.

Als Folge dieser Verstädtierung macht sich heute wieder vermehrt der Stadt- und Land-Gegensatz bemerkbar. Dies sowohl in Bezug auf die Lebensweise der Bürger aber auch in bezug auf das politische und das Abstimmungsverhalten. Die städtische Lebensweise zeichnet sich durch sich verschärfende Probleme in verschiedenen Bereichen aus. Denken wir etwa an die Drogenproblematik, die Verkehrs- und Umweltprobleme, aber auch an grössere Weltoffenheit städtischer Bürger. Eine gespaltene Beziehung zur Stadt und zum städtischen Leben haben die Bewohner der Agglomerationsgemeinden. Arbeits-, Schul- und Kulturbereich ist die Kernstadt, während sich das Wohnverhalten vermehrt nach ländlichen Kriterien orientiert. Je näher sich die Agglomerationsgemeinden geographisch bei einer grossen Kernstadt befinden, desto städtischer ist auch die Lebensweise.

### Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit

Der schweizerische Bundesstaat ist heute rechtlich immer noch zweistufig aufgebaut. Vielfach im Gegensatz zur politischen Wirklichkeit erschei-

nen die Kantone in der Bundesverfassung als rechtlich selbständige Staatswesen, die ihren internen Aufbau selber bestimmen. Städte und Gemeinden sind in der Regel Institutionen des kantonalen Rechts und haben, von einigen Ausnahmen abgesehen, keinen bundesunmittelbaren Status.

Wesentlich stärker werden Städte und Gemeinden bei den Gesetzgebungsaktivitäten des Bundes in die Pflicht genommen. Im Gegensatz zur historischen Rechtsauffassung erlässt der Bund immer mehr Gesetze und Verordnungen, die ganz konkrete Gebote und Verbote enthalten, welche sich an die Städte und Gemeinden richten. So etwa im Umweltschutzgesetz, im Gewässerschutzgesetz, im Raumplanungsgesetz, im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz und in zahlreichen Verordnungen.

### Verknüpfung der drei Ebenen

Es ist heute praktisch unbestritten, dass eine effiziente Erfüllung der staatlichen Aufgaben nur noch über eine Verknüpfung aller Ebenen unter Berücksichtigung der Problematik der städtischen Agglomerationen und der Berggebiete garantiert werden kann; sei dies, weil der Bund immer mehr direkt mit einer immer grösser werdenden Zahl von Gesetzen auf die unterste Ebene eingreift, sei dies, dass der Bund mit der Ausführung der nationalen Bauwerke, aber auch mit seinen Gesetzgebungsverfahren implizit und explizit Regionalpolitik betreibt, ohne dass er sich dessen bewusst ist und ohne dass sich die Direktbetroffenen dazu äussern können.

Das vom Bundesrat ins Leben gerufene Nationale Forschungsprogramm "Stadt und Verkehr" hat

diese Feststellungen in verschiedenen Forschungsarbeiten mehrfach bestätigt.

### **Vollzugsnotstand**

Die Schweiz – dies wird immer deutlicher sichtbar – befindet sich in einem Vollzugsnotstand. Die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorschriften ist in vielen Bereichen nicht mehr gewährleistet. Die Glaubwürdigkeit des Staates gerät in Gefahr, und die Kosten für einen nur teilweisen und zum Teil ineffizienten Gesetzesvollzug sind hoch.

### **Bundesstaatliche Ineffizienz**

In verschiedenen der erwähnten Bereiche ist eine bundesstaatliche Ineffizienz festzustellen, die letztlich hohe Kosten verursacht. Dies sei am Beispiel der Drogenpolitik illustriert. Über lange Jahre hat die Drogenpolitik in unserem Land kaum Ergebnisse gezeitigt und zu den bekannten unhaltbaren Zuständen geführt. Wieso? Die Städte konnten das Problem allein nicht lösen, weil sie nur für den polizeilichen und zum Teil für den fürsorgerischen Bereich zuständig sind. Die Kantone wiederum können mit ihrer Zuständigkeit für die Therapie sowie den Straf- und Massnahmenvollzug auch nur einen Beitrag leisten. Der Bund schliesslich hat seine Koordinationsfunktion und seine Führungsrolle im Betäubungsmittelbereich nur unvollständig wahrgenommen. Erst unter dem Druck unhaltbarer Verhältnisse wurde in einem für unseren Bundesstaat einmaligen Akt eine Aussprache von Vertretern der Landesregierung, des Kantons Zürich sowie der Stadt Zürich durchgeführt und ein Projektausschuss eingesetzt, der alle drei hierarchischen Stufen unseres Bundesstaates umfasst. Erstmals soll zudem eine Projektleitung, bestehend aus allen drei Ebenen (ein in der Privatwirtschaft schon lange erfolgreich praktizierter Lösungsansatz), verwirklicht werden.

### **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" anhand der Beispiele des Umweltschutzes und des öffentlichen Verkehrs die Fragen der zum Teil fehlenden vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, städtischen Agglomerationen und Gemeinden untersucht. Aufgrund der wissenschaftlich festgestellten Mängel stellt der Autor unter anderem folgende Forderungen auf:

- Die Kantone müssen ihre Tätigkeiten in verschiedenen Politikbereichen besser auf die Bedürfnisse der städtischen Agglomerationen abstimmen.
- Es braucht eine verstärkte und vertiefte regionale Zusammenarbeit von Kantonen, 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 mitberücksichtigen.

- Der Bund muss mehr Kontinuität in seine Finanzpolitik bringen, so z.B. durch Verstetigung.
- Es braucht eine neue urbane Regionalpolitik des Bundes. Mit diesem Postulat ist – gerade auch mit Blick auf die Entwicklung in Europa – die Vorstellung verbunden, dass sich der Bund mit der zukünftigen Rolle der Stadt- und Agglomerationsgebiete auseinandersetzt.

### **Regionale Zusammenarbeit**

Es ist offensichtlich, dass innerhalb der städtischen Agglomerationen wesentliche Ungleichgewichte bestehen. Die wirtschaftliche und soziale Stadt Bern oder die wirtschaftliche und soziale Stadt Zürich umfassen heute eine Vielzahl von politischen Gemeinden. Die Probleme aber fallen meistens in den Kernstädten an und müssen auch in diesen Kernstädten gelöst und finanziert werden. Versuche, eine gesamte Agglomeration zu einer politischen Einheit zusammenzufassen, hatten bisher keinen Erfolg. Die Zeit der Eingemeindungen ist vorbei.

Welche Lösungen sind möglich? Daniel Arn und Ueli Friedrich haben in ihrer Arbeit im Rahmen des nationalen Forschungsprogrammes "Stadt und Verkehr" unter dem Titel "Gemeindeverbindungen in der Agglomeration" ein Inventar der bestehenden Möglichkeiten erstellt und zukunftsweisende



Lösungen ausgearbeitet. Danach sind vermehrt öffentlichrechtliche und privatrechtliche Gemeindeverbindungen zu schaffen, die es ermöglichen, Gemeinschaftsaufgaben gemeinsam anzugehen, zu finanzieren. Dazu gehört eine Mitsprache nicht nur der Kernstadt, sondern auch der Agglomerationsgemeinden. Städte und Gemeinden sind aufgerufen, diese Zusammenarbeit aufzunehmen. Die Kantone müssen die rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen sowie die nötigen Anreize schaffen, damit diese Zusammenarbeit denn auch verwirklicht wird. Sehr weit geht in dieser Beziehung ein Gesetz im Kanton Freiburg, das die Schaffung einer vierten Ebene, nämlich der Agglomeration, vorsieht. (siehe auch Artikel in dieser collage von Christian Wiesmann; Red.)

### Neuordnung der Beziehungen

Der Fragenkomplex der Eingliederung der Städte und Gemeinden in unseren föderalistischen Staat ist in letzter Zeit sowohl von politischen Instanzen, einzelnen Forschungsarbeiten des nationalen Forschungsprogrammes "Stadt und Verkehr" wie auch vom Städteverband erneut aufgeworfen worden. Nachfolgend fassen wir die wichtigsten Vorschläge zusammen.

#### Verfassungsartikel:

Im Rahmen der vorgesehenen Totalrevision der Bundesverfassung wird in einer gleichlautenden Motion von Ständerat Dr. Willy Loretan, Zofingen (AG) sowie von Nationalrat Arthur Züger, Wangen (SZ) ein neuer Verfassungsartikel vorgeschlagen, der folgende Elemente enthalten soll:

1. Bund, Kantone und, als Bestandteile der Kantone, die Städte und Gemeinden, teilen sich die Aufgaben des gesamtstaatlichen Gemeinwesens.
2. Der Grundsatz der Bundesverfassung, dass die Beziehungen des Bundes zu den Städten und Gemeinden in der Regel über die Kantone erfolgen, lässt Ausnahmen zu, wenn dies zur Ausführung des Bundesrechts notwendig ist oder wenn legitime Interessen der Städte und Gemeinden zu wahren sind. Bei der Schaffung von Rechtsgrundlagen und bei der Planung von Werken trägt der Bund den möglichen Auswirkungen auf die Kantone und Städte und Gemeinden Rechnung.
3. Die Bundesverfassung gewährleistet, dass die Gemeinden und damit auch die Städte, die rechtlich ebenfalls Gemeinden sind, im Rahmen der Gesetzgebung der Kantone und des Bundes autonom sind. Eine Verletzung der Gemeindeautonomie kann mit der staatsrechtlichen Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.

Mit einem derartigen Verfassungsartikel soll erreicht werden, dass der Rolle der Gemeinden im Staatsganzen und insbesondere der Problematik von Kernstädten und Agglomerationsgemeinden künftig auch auf Bundesebene Rechnung getragen wird. Ein solcher Verfassungsartikel respektiert den traditionellen föderalistischen Aufbau unseres Landes, zwingt aber alle drei staatlichen Stufen zur Zusammenarbeit.

#### Projektbezogene föderalistische Konferenzen:

Viele Bundesmassnahmen und nationale Probleme betreffen sowohl den Bund, die Kantone und insbesondere die städtischen Agglomerationen. Es sind dies Fragen der Finanzen, des Umweltschutzes, der Raumplanung, des Verkehrs, der Drogenpolitik. Für Fragen von nationalem Interesse sind deshalb projektbezogene föderalistische Konferenzen einzusetzen, welche sowohl Vertreter des Bundes, der Kantone, aber auch der Städte und Gemeinden umfassen. Derartige Konferenzen können mithelfen, nationale Probleme, die sich z.B. mit aller Deutlichkeit in den städti-

schen Agglomerationen zeigen, effizient anzugehen.

#### Anpassung des Finanzausgleichs:

Der Bund arbeitet gegenwärtig an einer Neuordnung des Finanzausgleichs. Im Rahmen dieser Arbeiten muss als bestimmend für den Finanzausgleich auch die Finanzkraft der städtischen Agglomerationen und insbesondere der Kernstädte einfließen.

#### Staatssekretariat für die Städte:

Eine Gruppe von Persönlichkeiten aus der Westschweiz hat vorgeschlagen, ein Staatssekretariat für Städte in der Bundesverwaltung anzusiedeln.

#### Weitere Vorschläge:

Folgende weitere Vorschläge wurden von verschiedener Seite eingebracht:

- Die vermehrte Vertretung der mit den Bürgerinnen und Bürgern direkt konfrontierten Stadt- und Gemeindepräsidenten und -präsidentinnen in Expertenkommissionen des Bundes.
- Regelmässige Zusammenkünfte zwischen der Landesregierung und den Stadtvertretern und -vertreterinnen.
- Schaffung einer Standesinitiative für die Städte.

#### Effizienz und finanzpolitische Neutralität

Unser föderalistischer Staat besteht nachgewiesenermassen aus den drei Ebenen Bund, Kantone, Städte und Gemeinden. Eine effiziente Arbeit ist nur möglich, wenn alle drei Ebenen miteinander zusammenarbeiten. Damit wird die Vormachtstellung der Kantone beim Gesetzesvollzug in keiner Weise tangiert. Im Gegenteil! Sorgfältige und effiziente Massnahmen, die auch umgesetzt werden können, beinhalten gegenüber der heutigen Lösung mit den Vollzugsdefiziten sogar ein Sparpotential. Damit sollte bei Verwirklichung der vorgeschlagenen Massnahmen die finanzpolitische Neutralität gewährleistet werden können. Ein zweites ist zu beachten. Die Schweiz steht heute in einem harten wirtschaftlichen Wettbewerb, der durch verschiedene Volksentscheide nicht erleichtert wurde. Entscheidend wird dabei sein, ob die Randbedingungen für die Wirtschaft in den städtischen Agglomerationen zu befriedigen vermögen. Diese können mit dem heutigen Föderalismusverständnis nur ungenügend befriedigend gestaltet werden. Nur bei optimalen Randbedingungen in den städtischen Agglomerationen kann die Schweiz bestehen und letztlich auch die Massnahmen für die weniger entwickelten Gebiete und Bereiche finanzieren.

Eine neue Ausrichtung der Stadtpolitik steht zur Diskussion. Auch die vom Bundesrat eingeleitete Revision der Bundesverfassung wird Anlass sein, die Stellung der Städte und Gemeinden in unserem Bundesstaat zu überdenken. ■

► Dr. Urs Geissmann,  
Direktor des Schweizerischen Städteverbandes (SSV), Bern

Quelle:  
"die Stadt les villes",  
Nr. 4, September 1995

