

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

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (1999)

Heft: 2

Artikel: Stadtunion : ein neues Modell zwischen Alleingang und Fusion

Autor: Suter, Beat / Kolb, Daniel

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957728>

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: 23.01.2026

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

Stadtunion

Ein neues Modell zwischen Alleingang und Fusion

Unter dem Namen Stadtunion haben wir im Rahmen des 1997 von der Stadt Baden durchgeführten Zukunftslabors vorgeschlagen, dass die Aargauer Agglomerationsgemeinden Baden, Ennetbaden, Neuenhof, Obersiggenthal und Wettingen ihre Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis in einem übergeordneten Rahmenvertrag koordinieren. Die Stadtunion dient der Bildung und Festigung einer gemeinsamen Identität, der gemeinsamen Aufgabenerfüllung, einer wirkungsvollen Agglomerationspolitik und dem effizienten Umgang mit den beschränkten Ressourcen der einzelnen Gemeinden. Die Gemeinden bleiben im Modell Stadtunion autonome Körperschaften. Gestützt auf den Rahmenvertrag werden die gemeinsamen Aufgabenbereiche solidarisch und kooperativ, aber auch demokratisch legitimiert erfüllt.

Gemeinden zwischen Fusion und Einzelgang

Die Gemeinden sind mit einer Fülle unterschiedlichster und zunehmend komplexer Aufgaben betraut. Immer häufiger stossen sie dabei an ihre räumlichen, personellen, organisatorischen und vor allem finanziellen Grenzen. Die Folge sind eine Unzahl von Zweckverbänden, Vereinen, Stiftungen und anderer Körperschaften, mit welchen die Kommunen auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit reagieren. In ländlichen Regionen und bei kleinen Gemeinden entsteht zunehmend der Druck zur Fusion. So will der Kanton Luzern seine 107 Gemeinden auf deren 50 reduzieren, der Kanton Tessin seine 245 Gemeinden auf 86 und der Kanton Thurgau hat bereits seit 1990 die Anzahl Gemeinden um über 70 reduziert. Auch im Kanton Aargau häufen sich die Stimmen, die nach einer Reduktion der 232 Gemeinden rufen. Die Fusionsbestrebungen beruhen in der Regel auf dem Umstand der (zu) kleinen, ländlichen Gemeinden. Doch es gibt auch andere Gründe für eine engere Zusammenarbeit, besonders in den ausgedehnten Agglomerationsräumen.

Gemeinsamer Lebensraum und gemeinsame Entwicklungspolitik

Besonders in Agglomerationsräumen sind die einzelnen Gemeinden mit einer elementaren Identitätsfrage konfrontiert: Ist man tatsächlich noch eine dörflich geprägte Gemeinde oder nicht

viel mehr Teil eines vielfältig vernetzten Stadtraumes, welcher die alten Gemeindegrenzen stark in Frage stellt? Gestützt auf unsere planerische Tätigkeit und die vielen Diskussionen, welche wir inzwischen zum Thema Stadtunion führen durften, sind wir überzeugt, dass man heute in einem zusammengewachsenen Agglomerationsraum auf beiden Ebenen wirken muss. Die historisch entstandenen Gemeinden, stark durch die ursprünglich ländliche Lebensweise geprägt, sind immer noch Ort der heimatlichen Verwurzelung, der Vereine und der lokalen Kontakte und Beziehungsnetze. Darüber hinaus ist man aber zunehmend Teil eines städtisch geprägten Agglomerationsraumes, mit weitläufigen Pendler-, Einkaufs-, Freizeit- und Bildungsbeziehungen. Diesem Umstand trägt unsere politische Struktur jedoch noch sehr wenig Rechnung. Im erweiterten Lebens- und Wirtschaftsraum der Agglomeration ist die Politik auf sektorielle Aufgaben beschränkt und als Einzelperson hat man praktisch nichts zu sagen. Die Frage ist erlaubt, ob das Desinteresse an der Politik und die begrenzte Bereitschaft, sich im Milizsystem zu engagieren, auch mit diesem eingeschränkten Wirkungskreis zusammenhängen kann. Hinzu kommt aus raumplanerischer Sicht im Speziellen das Defizit an grenzüberschreitenden Entwicklungsideen und -instrumenten als Basis einer wirkungsvollen Zusammenarbeit.

Vorteile durch Zusammenarbeit

Eine besondere Herausforderung stellen auch für die Gemeinden die Schnelligkeit unserer Zeit und die zunehmende Regionalisierung und Globalisierung dar. Ständig muss auf neue Entwicklungen und Aufgaben reagiert werden. Kaum ist das Problem des Jahrtausendwechsels im EDV-Bereich gelöst, stellt sich bei einem Baugesuch das Problem einer komplexen Altlastensanierung. Es ist weder möglich, noch sinnvoll als einzelne Gemeinde alles selber im Griff zu haben. Auch wenn einige Teile der Eigenständigkeit mit sehr vielen Emotionen und Erinnerungen belegt sind (Stichworte: Feuerwehr, Schiessstand und Steuerfuss), liegen die Vorteile einer engeren Zusammenarbeit auf der Hand. Die Vorteile sind aus unserer Erfahrung auch weitgehend unbestritten und werden in verschiedenen Ausprägungen umgesetzt. Es gibt Gemeinden die ihre



► Beat Suter,
Raumplaner BSP
► Daniel Kolb, Dr. iur./
Raumplaner ETH/NDS
Metron AG, Brugg



Luftbild der Stadt Baden und der zu einem zusammenhängenden Stadtgefüge gewachsenen umliegenden Gemeinden.

Verwaltungen zusammenlegen oder Teile davon. Im Kanton Aargau besteht dazu durch die Verfassung ein ausdrücklicher Spielraum zur überkommunalen Zusammenarbeit. Im Kanton Freiburg wurde ein Agglomerationsgesetz geschaffen, welches vergleichbare Strukturen wie die Stadtunion anstrebt und jetzt von fünf Gemeinden umgesetzt werden soll. Die Kantonsgruppe Espace Mittelland wird an der Expo.01 ein Projekt vorstellen mit dem Arbeitstitel «Regionalisierung – variable Geometrie». Wer die Zeitung liest, stösst täglich auf Meldungen zu einzelnen Zusammenarbeitsprojekten.

Dass es zwischen den beiden Extremen, Alleingang mit einzelfallweiser Zusammenarbeit und umfassende Fusion, auch Alternativen geben kann, beweist das hier vorgestellte neue Modell der Stadtunion, welches auf einem freiwilligen Unionsvertrag basiert.

Wie sieht das neue Modell Stadtunion aus?

Das Modell Stadtunion ist zugeschnitten auf Gemeinden mit einem hohen Anteil von gemeinsamen Interessen und Aufgaben.

Im konkreten Fall der Stadtunion Baden-Wettingen begründet sich dieser hohe Anteil von gemeinsamen Interessen vor allem durch den zusammengewachsenen Stadtraum und die vielfältigen, verflochtenen funktionalen und organisatorischen Beziehungen der fünf Gemeinden mit ihren 50'000 Einwohnerinnen und Einwohner und 26'000 Arbeitsplätzen. Der Kreis für eine Beteiligung zusätzlicher Gemeinden an der Stadtunion ist grundsätzlich offen. Die Erfahrungen aus der Diskussion der Stadtunion und der Analyse mög-

licher Wirkungsbereiche hat jedoch gezeigt, dass im engeren Kreis um den Agglomerationskern eine stärkere Verflechtung und ein intensiveres Bewusstsein für die Zusammenhänge besteht als im zweiten Ring.

Die Zusammenarbeit basiert bei der Stadtunion auf einem Unionsvertrag. Die Stadtunion übernimmt die Aufgaben, die den gemeinsamen Stadt- und Agglomerationsraum betreffen. Die Gemeinden behalten ihre Autonomie und ihr Hoheitsgebiet, binden sich aber in den gemeinsamen Aufgaben an die Entscheide auf der Ebene Stadtunion. Hier werden die Kompetenzen durch eine aus den Beitrittsgemeinden demokratisch gewählte Unionsversammlung (Legislative) und durch einen aus den bestehenden Gemeinderäten bestückten Unionsrat (Exekutive) wahrgenommen. Es ist uns wichtig, dass die Stadtunion als Prozess verstanden wird und nicht als fixes Organisationsmodell. Die vorgängig skizzierten demokratischen Instrumente, der Unionsrat und die Unionsversammlung, können schrittweise eingeführt werden. Der Prozess zur Stadtunion beginnt zuerst in den Köpfen. Konkrete Pilotprojekte und der aktive Einsatz des Labels «Stadtunion» können den Prozess fördern. Der Beschluss des Unionsvertrages und die formelle Einsetzung der Unionsgremien sind dann der offizielle Akt und Start zu einer weiteren Phase. Die Stadtunion soll dynamisch und vor allem durch Inhalte weitergestaltet werden. Wohin der Weg führt, wie viele Bereiche der Zusammenarbeit im Rahmen der Stadtunion behandelt werden, bleibt offen.

Gemeinsame Aufgaben zusammen lösen

Alle gemeinsamen Aufgaben und Interessen werden an die Stadtunion delegiert. Je mehr Gemeinsamkeiten vorliegen, umso eher macht das Modell Stadtunion Sinn. Doch wenn diese Voraussetzung gegeben ist, hat die Stadtunion einige bestechende Vorzüge:

1. Die unterschiedlichen grenzüberschreitenden Aufgaben können in einem einheitlichen und solidarischen Rahmen effizient und überschaubar erfüllt werden, wobei erst noch die demokratische Mitsprache gewährt wird (was bei den Zweckverbänden ja oft nur sehr beschränkt möglich ist). Zur Solidarität gehört aber auch eine mittelfristig angegliche Finanz- und Steuerpolitik, sicherlich eine Knacknuss der Stadtunion.
2. Die bestehenden Exekutiv- und Legislativgremien können direkt in die Stadtunion eingebunden werden. Ebenso kann auf bereits erprobten Zusammenarbeitsprojekten aufgebaut werden. Neue Projekte können als Pilotprojekte definiert werden und die Stadtunion kann auf diesem Weg schrittweise über die konkrete Erprobung weiterentwickelt werden.
3. Die Stadtunion benötigt keine eigene Verwaltungsebene. Die Administration und die Umset-

zung der gemeinsamen Aufgaben können konsequent durch fallweise Delegation an eine oder mehrere Unionsgemeinden erfolgen. Hier können die Gemeinden auch ihre unterschiedlichen Stärken einbringen. So ist es denkbar, dass eine Gemeinde ein Kompetenzzentrum für Informatik, eine andere für das Submissionswesen und eine Dritte für die Geschäftsstelle der Stadtunion führt.

Erfahrungen mit der konkreten Umsetzung

Vorweg kann hier angemerkt werden, dass heute Erfahrungen zur Umsetzung der überkommunalen Zusammenarbeit aus verschiedenen Projekten beigezogen werden können, dazu vier Hinweise: Fusion Rapperswil und Jona: Es handelt sich hier zwar um ein Fusionsprojekt, doch die von den beiden Gemeinden erarbeiteten Grundlagen zeigen sehr illustrativ auf, welche Aspekte für eine verbindlichere Zusammenarbeit untersucht werden müssen und wie sie kommuniziert werden können.

Kanton Freiburg, Agglomerationsgesetz: Am 21. April 1999 haben politische Initiativen in fünf Gemeinden die Umsetzung einer «Agglomeration» gemäss dem neuen Agglomerationsgesetz verlangt. Damit wird der Prozess zur Bildung einer neuen Ebene der Zusammenarbeit von Gesetzeswegen ausgelöst. Das Resultat ist offen, der Testfall ist lanciert.

Kanton Luzern, Strukturreform 99: Als Teil eines umfassenden Strukturlpaketes sollen wie bereits erwähnt auch kleinere Gemeinden zusammengelegt werden. Der Druck seitens Kanton hat nun ein altes Tabu gebrochen: Es wird vielerorts über Zusammenlegungen aber auch über eine engere Zusammenarbeit diskutiert.

Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen: Unter diesem Titel wurde im Rahmen einer Nationalfondstudie durch die Autoren Andreas Ladner und Reto Steiner eine Auslegeordnung der verschiedenen Reformbemühungen vorgenommen.

Im Falle der Stadtunion Baden-Wettingen lassen sich bisher drei Phasen in der Entwicklung ablesen:

1. Phase: Das Zukunftslabor der Stadt Baden bot den Anlass, die Idee einer neuen Form der Zusammenarbeit zu formulieren. Mit der Jurierung und Auszeichnung wurde die Idee einem breiten Publikum bekannt. Die Stadtunion wurde sofort zum Thema.

2. Phase: Die Stadtunion hat als Idee eine erfreuliche Eigendynamik ausgelöst. Verschiedene politische Parteien haben sich in Veranstaltungen orientieren lassen. Referate in Organisationen wie Zürich Plus oder der Stiftung Orte für Gestaltung haben zusätzliche Kreise angesprochen. Verschiedene Zeitungsmeldungen bis hin zur Fasnachtszeitung haben den Begriff Stadtunion wirkungsvoll verbreitet.

3. Phase: Im aktuellen Planungsleitbild der Stadt Baden wurde die Zielsetzung der engeren Zusammenarbeit aufgenommen und in der politischen Behandlung wurde ein klares Bekenntnis zur Weiterverfolgung der Stadtunion abgegeben.

Gegenwärtig wird nun von uns eine vierte Phase vorbereitet: Im Verlaufe des Jahres wollen wir in Absprache und mit bereits zugesagter Unterstützung einiger der fünf Gemeinden eine überparteiliche, überkommunale Interessengemeinschaft Stadtunion gründen. Damit soll der Ball von der Initialgruppe zu einer tragfähigen Struktur weitergespielt werden. Die IG Stadtunion soll eine Plattform zur weiteren Meinungsbildung, zur Begleitung von Pilotprojekten und zur Koordination des weiteren politischen Vorgehens anbieten. Konkret wird ein Projekt «Testpiloten Stadtunion» verfolgt: Aktuelle anstehende Aufgaben aus unterschiedlichen Lagern (Gemeinden, Vereinen, Wirtschaft usw.) können eingegeben werden und werden im Rahmen einer Testphase unterstützt. Die Möglichkeiten der Stadtunion können damit am konkreten Fall ausgelotet werden.

Stadtunion: Utopie oder Vision?

Bei all den Vorgehensüberlegungen darf nicht vergessen werden, dass es bei der Stadtunion auch, und dies nicht zuletzt, ums Lebensgefühl geht. Unsere bisherigen Kontakte und Gespräche haben uns bestätigt, dass unsere Idee einem Alltagsempfinden und Lebensgefühl von breiten Bevölkerungskreisen entspricht. Natürlich haben sich in den verschiedenen Aktivitäten um die Vision der Stadtunion auch Widerstände gezeigt. Ist die Stadtunion eine Utopie? Hoffentlich nicht! Sie scheint uns immer mehr eine realisierbare Vision mit Chancen, die unvergleichbar grösser sind als ihre Risiken. Der Druck, Gemeinden zu fusionieren, könnte ohne Verstärkung und Ausweitung der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit rascher als erwünscht zunehmen. Die klaren Stärken des Modells Stadtunion bestehen darin, dass die Gemeinden, ohne übermässige neue Strukturen zu schaffen, koordiniert zusammenarbeiten und ihre grundsätzliche Autonomie nicht aufgeben müssen. Das Modell ist deshalb ein zukunftsträchtiger Mittelweg zwischen Alleingang und Gemeindefusion. Er setzt voraus, dass alle Beteiligten bereit sind, ihre Ressourcen sachgerechter und solidarischer im Sinne der regionalen Interessen einzusetzen. Dies schafft schliesslich Vorteile für alle, die in der Stadtunion leben und arbeiten. Eine Verbesserung der Effizienz durch Synergien stellt einen realen Gegenwert dar und gewährt neuen Handlungsspielraum. Dieser ist unumgänglich, wenn eine Agglomeration im harten Standortwettbewerb besser gewappnet sein will. Weshalb sollen wir nicht – für einmal – agieren statt reagieren? ■