Räumliche Verteilung von Nutzen und Lasten zentralörtlicher Einrichtungen: zur Frage der Ausbeutung von Kernstädten

Autor(en): **Frey, René L.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **104 (1986)**

Heft 30-31

PDF erstellt am: **28.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-76204

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Räumliche Verteilung von Nutzen und Lasten zentralörtlicher Einrichtungen

Zur Frage der Ausbeutung von Kernstädten

Von René L. Frey, Basel

In zunehmendem Masse fühlen sich Kernstädte überfordert, ihre zentralörtlichen Funktionen im Interesse ihrer Agglomerationen und des ganzen Landes wahrzunehmen. Aus ihrer Sicht verteilen sich Nutzen und Lasten räumlich allzu ungleich. Im folgenden werden einige neuere empirische Untersuchungen für die Schweiz zusammengestellt, welche der Frage nachgehen, inwieweit die Kernstädte durch die Vorortgemeinden tatsächlich «ausgebeutet» werden.

Im Jahre 1970 ist in den Vereinigten Staaten ein Aufsatz erschienen, der grosse Beachtung gefunden hat. Der Autor, William B. Neenan [1], hat darin nachgewiesen, dass eine Hauptursache für die prekäre Finanzsituation zahlreicher amerikanischer Städte darin zu suchen sei, dass in zunehmendem Masse Steuerzahler in die Vororte abwandern, aber weiterhin von den zentralörtlichen Leistungen der Kernstadt profitieren. Es entstand das Schlagwort von der «Ausbeutung der Kernstädte durch die Vororte», die «Suburban-Central City Exploitation Thesis» - ein Schlagwort, das auch in der Schweiz Eingang fand [2].

Entmischung als Ursache

Nach dem Zweiten Weltkrieg sind die Städte über ihre historischen Grenzen hinausgewachsen. Es kam zu einer *Entmischung* (vgl. z. B. [3]): Arbeiten im Zentrum, Wohnen in den Vororten. In den ersten Jahrzehnten unseres Jahrhunderts hat man versucht, diesem Trend durch Eingemeindung Rechnung zu tragen. In den letzten Jahrzehnten ist in der Schweiz diese Lösung jedoch nicht mehr gewählt worden.

Eine Folge der Entmischung ist, dass bei öffentlichen Leistungen der Kreis der Nutzniesser sich nicht mehr mit dem Kreis der Entscheidungsträger und dem Kreis der Kostenträger (= Steuerzahler) deckt. Die Ökonomen sprechen in diesem Zusammenhang von *räumlichen externen Effekten* oder *Spillovers*.

Es kann sich dabei um *negative* externe Effekte handeln. Darunter versteht man Kosten, welche ein Gemeinwesen - losgelöst von öffentlichen Leistungen - auf andere öffentliche Körperschaften abwälzen kann und auf diese Weise nicht nur das gesunde Wachstum des gesamten Landes beeinträchtigt, sondern auch wirtschaftliche Problemregionen schwächt. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die Städte die Ballungskosten der Bereiche Verkehr und Umwelt direkt oder indirekt (via Bund), wie man sagt, «externalisieren».

Viele externe Effekte zentralörtlicher Einrichtungen sind *positiver* Natur. Es handelt sich dabei um Auswirkungen, von denen eine erwünschte Ausstrahlung auf die umliegenden Gebiete ausgeht, die jedoch nicht abgegolten wird. Beispiel: Bildungs- und Kulturleistungen, welche von den Zentren erbracht und in den Städten in Anspruch genommen werden. Soweit es sich dabei um Personen von ausserhalb handelt, kommen sie anderen Regionen zugute (sog. «Spillouts» von öffentlichen Leistungen).

Externe Effekte führen zu *Spannungen*: Bei den negativen externen Effekten werden die ärmeren Regionen des Landes zusätzlich geschwächt. Bei den positiven externen Effekten fühlen sich die Zentren tendenziell ausgebeutet: Sie geben mehr ab, als sie erhalten. Dies wirkt kräftezehrend und kann dazu führen, dass diejenigen öffentlichen Leistungen durch die Zentren redimensioniert werden, bei denen die eigene Nutzen-Kosten-Relation unvorteilhaft ist. Die Folge kann in einer Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen bestehen.

Im folgenden werden drei neuere Untersuchungen vorgestellt, die der Frage nachgehen, ob schweizerische Grossstädte als Anbieter zentralörtlicher Leistungen per saldo, d. h. unter Berücksichtigung der Finanzierungsseite, begünstigt oder benachteiligt sind. Die erste betrifft die beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, die zweite die Stadt Bern und die dritte eine grössere Zahl von über das ganze Land verstreuten Infrastruktureinrichtungen mit Sitz in einem Zentrum.

ZBV - Zürcher Studiengesellschaft für Bau- und Verkehrsfragen

Die ZBV ist eine private Gesellschaft, welche eine von Behörden und öffentlichen Stellen *unabhängige* Plattform für die Diskussion von Planungsaufgaben bereitstellen will. Die ZBV organisiert jeweils im Winterhalbjahr in lockerer Folge «Spät-Nachmittags-Veranstaltungen» zu aktuellen Themen der Stadtentwicklung sowie Studienreisen im In- und Ausland.

Überarbeitete Fassung eines Referates im Rahmen der Winterveranstaltungen der ZBV vom 29. Oktober 1986 sowie eines Beitrages in der Festschrift zum 30jährigen Bestehen der ZBV. Die Festschrift erscheint etwa August 1986 im Buchhandel. Eine Besprechung folgt zu gegebener Zeit.

Drei Untersuchungen

Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben der beiden Basel

Die Nordwestschweiz ist insofern ein interessanter Fall, als ihr Zentrum, die Stadt Basel, nicht nur eine Gemeinde, sondern auch ein eigener Kanton ist, während der Agglomerationsgürtel grösstenteils zum Kanton Basel-Landschaft gehört. Vergleicht man die öffentlichen Ausgaben dieser beiden Staatswesen (jeweils inkl. Gemeinden), so zeigt sich (vgl. [4]), wie aus Tabelle 1 hervorgeht, dass

- Basel-Stadt, über alle Aufgabenbereiche hinweg betrachtet, je Einwohner beträchtlich mehr ausgibt als Basel-Landschaft,
- die Unterschiede beim Gesundheitswesen und beim Kulturwesen am krassesten sind: Basel-Stadt gibt für diese Zentrumsfunktionen pro Kopf rund das Vierfache des Nachbarkantons aus,
- den überdurchschnittlichen Ausgaben von Basel-Stadt auf der anderen Seite überdurchschnittliche Einnahmen gegenüberstehen: Die höheren Einnahmen von Basel-Stadt sind nicht nur Ergebnis eines höheren Durchschnittseinkommens und einer absolut höheren Steuersubstanz, sondern auch einer höheren durchschnittlichen Steuerbelastung.

Die Unterschiede zwischen Basel-Stadt und Baselland sind auf der Ausgabenseite grösser als auf der Einnahmenseite. Diese Diskrepanz ist zwar nicht ausschliesslich, aber doch hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass zahlreiche öffentliche Leistungen von Basel-Stadt durch Auswärtige in Anspruch genommen werden, also positive externe Effekte vorliegen, die - obwohl zwischen den beiden Basel der interregionale Lastenausgleich mit über 50 Millionen

Franken pro Jahr vergleichsweise gut ausgebaut ist - nicht adäquat abgegolten werden.

Also: tendenziell eine Bestätigung der sogenannten Ausbeutungsthese.

Stadt-Umland-Bilanz von Bern

In einer sehr interessanten Studie hat Gächter [5] die zwischen der Stadt Bern und ihren Vorortgemeinden fliessenden Ströme zu quantifizieren versucht. Er gelangt zu den folgenden Ergebnissen:

- In den wichtigsten Infrastrukturbereichen (privater und öffentlicher Verkehr, Kultur und Schulen, Naherholung und Sport, Gesundheit, Sicherheit, Ver- und Entsorgung sowie Tourismus) entstanden der Stadt Bern 1977 Kosten von gegen 100 Millionen Franken.
- Auf Grund der Benutzung entfielen auf die Vorortgemeinden 30 Prozent dieser Kosten oder 30 Millionen Franken.
- Daran leisteten die Vorortgemeinden lediglich einen Beitrag von 10 Millionen Franken.
- Es ergibt sich daraus per saldo ein von der Stadt Bern in die Agglomerationsgemeinden abfliessender Strom in der Höhe von 20 Millionen Franken.

Also auch hier: tendenziell eine Bestätigung der Ausbeutungsthese.

Inzidenzanalysen von Infrastruktureinrichtungen

Auf methodisch etwas sichererem Boden bewegt man sich, wenn nicht ganze Gemeinwesen, sondern einzelne Infrastruktureinrichtungen untersucht werden. Für insgesamt 14 solcher Projekte wurde gefragt, welche Regionstypen unter Berücksichtigung der Finanzierungsseite profitieren und welche per saldo die Last zu tragen haben [6]. Die meisten der analysierten Einrichtungen haben den Standort in einem Zentrum: Universitäten (Basel, Zürich und St. Gallen), höhere Schulen (Ingenieurschule Yverdon, Höhere Handelsschule Neuenburg), Universitätsspitäler (Kantonsspital Basel), Forschungszentren (Biozentrum Basel), Theater (St. Gallen), Verkehrseinrichtungen (Flughafenlinie Zürich-Kloten, Osttangente N2 Basel). Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Zahlungsinzidenz (Einkommens- und Beschäftigungsziele):* Stellt man auf den Zu- und Abfluss von Geld, der durch eine Infrastruktureinrichtung ausgelöst wird, und damit auch auf die Arbeitsplätze ab, so profitieren ganz eindeutig die Standortgemeinden am stärksten, gefolgt von den Vororten, während die entfernteren und insbesondere die peripheren Gebiete (Berggebiete) eher benachteiligt sind.

- *Güterinzidenz (Versorgungsziele):* Interessiert, wer zentralörtliche Leistungen in Anspruch nimmt und wer dafür zahlt, so ist das Bild gerade umgekehrt: Im grossen und ganzen tragen die Einwohner und Unternehmungen der Zentren einen grösseren Teil der Kosten, als sie an Leistungen in Anspruch nehmen. Eine Ausnahme stellen vor allem diejenigen Verkehrseinrichtungen (besonders Stadtautobahnen) dar, welche stark durch den Bund subventioniert werden, d. h. bei welchen ein grosser Teil der Kosten durch die Zentren abgewälzt werden kann.

- *Nutzeninzidenz:* Wer langfristig am stärksten von zentralörtlichen Einrichtungen profitiert, kann nicht mit Sicherheit festgestellt werden. Allzu schwierig ist abzuschätzen, wie Infrastrukturleistungen die interregionalen Wanderungsströme beeinflussen. Bei Hochschulen beispielsweise weiss man, dass sie durch Studierende mit elterlichem Wohnsitz aus Nichthochschulkantonen besucht werden, die nach dem Abschluss nicht alle wieder in ihren Herkunftskanton zurückkehren, sondern häufig in einem Zentrum eine Stelle antreten. Es kann nur gesagt werden, dass die Zentren unter Berücksichtigung dieser Faktoren im Vergleich zur Güterinzidenz, welche auf die formale Herkunft der Personen abstellt, etwas besser abschneiden, nicht aber ob das Vorzeichen umkehrt.

Die Ergebnisse der Inzidenzanalysen sind bezüglich der hier interessierenden Fragestellung somit nicht eindeutig. Nur eines ist klar: Von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen gehören die Vorortgemeinden zu den Gewinnern von zentralörtlichen Leistungen.

Gesamtdiagnose

Zusammenfassend gelangt man zur folgenden Diagnose:

☐ Ein absolut eindeutiges Ergebnis, ob die Zentren ausgebeutet werden, kann nicht vorgelegt werden.

☐ Es spricht aber mehr statistische Evidenz dafür, dass die Kernstädte für ihre Agglomerationen Leistungen erbringen, die nicht ausreichend abgegolten werden.

☐ Die Lebensfähigkeit der Zentren ist dadurch da und dort gefährdet, weil sich die Kernstädte durch die Zentrumsfunktion überfordert, eben: ausgebeutet, fühlen und sich durch Abbau zentralörtlicher Leistungen dagegen zu wehren versuchen.

Wenn hier von «Ausbeutung» die Rede ist, so bedeutet dies nicht, dass die Verantwortlichen der Vororte oder anderer von zentralörtlichen Einrichtungen profitierender Gemeinwesen mit Absicht als «Ausbeuter» auftreten. Vielmehr wissen sie, dass sie im Vergleich zum Zentrum so klein sind, dass sie den Entscheid für oder gegen die Erbringung der betreffenden Leistungen nicht zu beeinflussen vermögen. Sie können es sich erlauben, den «Trittbrettfahrer» zu spielen.

Tabelle 1. Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen sowie Steuerbelastung von Basel-Stadt und Basel-Landschaft, 1983 (Quelle [4])

	Basel-Stadt Fr.	*Basel-Landschaft* Fr.	% wenn BS = 100
Gesamte Ausgaben (inkl. Gemeinden)			
Bruttoausgaben	9428	5365	57
Nettoausgaben	6700	3865	58
Ausgewählte Aufgabekategorien			
Gesundheit	2580	687	27
Kultur, Erholung, Sport	708	178	25
Einnahmen			
Laufende Einnahmen	8991	5600	62
Steuereinnahmen	5682	3823	67
Index der Steuerbelastung (1984, CH = 100)			
Einkommen natürlicher Personen	110	92	
Vermögen natürlicher Personen	117	82	
Ertrag AG	97	84	
Kapital AG	120	163	
Gesamtindex	109	96	

Lösungsmöglichkeiten

Welche politischen Folgerungen aus den vorgestellten Erkenntnissen zu ziehen sind, hängt von einer Reihe politischer Wertungen ab. Festzustellen ist, dass vielerorts bereits Schritte unternommen worden sind, und zwar nicht nur im Interesse der Zentren selbst, sondern auch im Interesse der Agglomerationen wie auch des gesamten Landes.

Grundsätzlich wären folgende Lösungen denkbar:

□ die *Änderung der Besteuerung:* Da jedoch die Besteuerungskompetenzen durch Bundesrecht geregelt sind, haben grossstädtische Gemeinden, selbst wenn sie durch ihre Kantone unterstützt werden, diesbezüglich keinen Handlungsspielraum;

□ die *Privatisierung von öffentlichen Aufgaben:* Damit werden die Grenzen staatlicher Körperschaften «überspielt». Das Problem ist nur, dass diese Lösung nicht immer möglich oder politisch nicht durchführbar ist;

□ die *Neufestlegung der Trägerschaft von Infrastrukturaufgaben:* In Zürich beispielsweise wurden städtische Aufgaben zu kantonalen gemacht (z. B. Töchterschule). Dazuzurechnen ist auch die durch den Regierungsrat von Basel-Stadt [7] jüngst unter der Bezeichnung «Realteilung» propagierte Lösung: Alle Gemeinwesen einer Region übernehmen die Gesamtverantwortung (Leistungserstellung, Finanzierung) für bestimmte Aufgabenbereiche und sind für die optimale Versorgung aller Einwohner der betreffenden Region zuständig;

□ die *Abgeltung der öffentlichen Leistungen mit Spillovercharakter:* An der traditionellen Trägerschaft wird festgehalten. Entsprechend der Inanspruchnahme der betreffenden öffentlichen Leistungen leisten jedoch alle Gemeinden oder Kantone Ausgleichszahlungen an das anbietende Gemeinwesen. Diese Form des horizontalen Finanzausgleichs entspricht dem regionalen Lastenausgleich (vgl. [8]). Seine Weiterentwicklung bedingt, dass erstens entsprechend der Höhe der Abgeltung dem Zahlenden Mitbestimmungsrechte zugestanden werden und zweitens besser als bisher gewährleistet wird, dass der Anbieter seine Leistungen kostenminimal erbringt;

□ der *Ausbau des zweckgebundenen vertikalen Finanzausgleichs* (Kantonsbeziehungsweise Bundesbeiträge): Zentralörtliche Leistungen, von denen auch Angehörige anderer Gemeinwesen profitieren, werden durch die übergeordnete Körperschaft finanziell unterstützt. Diese an sich naheliegende und in der Praxis häufig anzutreffende Lösung hat den Nachteil, dass Personen und Unternehmungen zur Finanzierung von zentralörtlichen Einrichtungen herangezogen werden, welche davon kaum einen Nutzen haben. Es entstehen dadurch neue Spillovers und neue Verzerrungen. Und es fühlen sich andere ausgebeutet.

Adresse des Verfassers: Prof. Dr. *R. L. Frey*, Institut für Sozialwissenschaften der Universität Basel, Petersgraben 29, 4051 Basel.

Literatur

[1] *Neenan, W. B.:* Suburban-Central City Exploitation Thesis: One City's Tale. National Tax Journal 1970

[2] *Frey, R. L.:* Die These von der Ausbeutung der Kernstädte. Eine Überprüfung für die Schweiz. Schweiz. Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1985

[3] *Muggli, Chr.:* Sozio-ökonomische Effekte der Entmischung. Bern 1980

[4] *Frey, R. L.* und *Bombach, G.:* Zur Lage der Staatsfinanzen von Basel-Stadt. Basel 1986

[5] *Gächter, E.:* Kosten und Benützung städtischer Infrastrukturen am Beispiel von Bern. Geographica Helvetica 1980

[6] *Frey, R. L.* und *Brugger, E. A.* (Hrsg.): Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik. Diessenhofen 1984

[7] *«Basel 86:* Neue Standortbestimmung II», Rechenschaftsablage des Regierungsrates zu «Basel 76» und neue Zielvorstellungen zu den einzelnen staatlichen Aufgabenbereichen. *Basel 1986*

[8] *Frey, R. L.:* Der regionale Lastenausgleich. In *Bohley, P.* (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns. Tübingen 1979

Fortsetzung von Seite 747

mindestens dem 1. Januar 1985 Wohn- oder Geschäftssitz in der Gemeinde Wohlen haben. Es wird ausdrücklich auf den Kommentar zu Art. 27. der Wettbewerbsordnung SIA 152 verwiesen. Zusätzlich werden fünf auswärtige Architekturbüros eingeladen. *Fachpreisrichter* sind J. Aeschimann, Olten, J. Bachmann, Aarau, F. Gerber, Unterentfelden, W. Kaufmann, Aarau, J. Tremp, Baden. Für *Preise* stehen 50 000 Fr., für Ankäufe zusätzlich 5000 Fr. zur Verfügung. Die *Anmeldung* hat an den Gemeinderat in Wohlen zu erfolgen. Gleichzeitig ist eine Hinterlage von 200 Fr. auf PC 50-698 zu leisten. *Termine:* Fragestellung bis 23. August, Ablieferung der Entwürfe bis 14. November, der Modelle bis 28. November 1986.

Kasernenareal in Zürich

Der Stadtrat von Zürich und der Regierungsrat des Kantons Zürich veranstalteten im August 1985 einen öffentlichen Projektwettbewerb über die künftigen städtischen Nutzungen auf dem Kasernenareal in Zürich-Aussersihl. Teilnahmeberechtigt waren alle seit mindestens dem 1. August 1984 im Kanton Zürich niedergelassenen Architekten und Landschaftsarchitekten (Wohn- oder Geschäftssitz) sowie alle Architekten und Landschaftsarchitekten mit Bürgerrecht in Gemeinden des Kantons Zürich. Es wurden 21 Entwürfe eingereicht. Drei Projekte mussten wegen schwerwiegender Verletzung von Programmbestimmungen von der Preiserteilung ausgeschlossen werden. Ergebnis:

1. Preis (17 500 Fr.): Stefan Rotzler, Landschaftsarchitekt, Zürich, und Jürg Altherr, Plastiker, Zürich, Sibylle Aubort, Landschaftsarchitektin, Meilen, Guido Hager, Landschaftsarchitekt, Zürich, die Architekten Peter Lanz, Zürich, Beat Leeger, Winterthur, Christina Schmidlin, Zürich, Marcel Thoenen, Zumikon

2. Preis (17 000 Fr.): Hansjürg Fetzer, Willi Keller, Rudolf Kühler, Architekt, Bassersdorf

3. Preis (16 500 Fr.): Broggi + Santschi, Architekten, Zürich; Mitarbeiter: Rolf Santschi, Jürg Siegrist, Robert Keiser; Gartenarchitekt: Fred Eicher, Zürich

4. Preis (12 000 Fr.): J. Lehndorf + G. Erdt, Architekten, Zürich; Projekt: G. Erdt

5. Preis (11 000 Fr.): H. Gies, F. Limberger, P. Trachsler, Architekten, Zürich

6. Preis (10 000 Fr.): Hans-Ulrich Minnig, Architekt, Tann-Rüti

7. Preis (8500 Fr.): Architekten: Reto Pfenninger, Horgen, Stefan Camenzind, Uetikon a. S., Patrik Borgeaud, Winterthur; Gartenarchitekten: Dany Ganz, Siebnen, Christoph Gasser, Stäfa, Pat Trüb, Horgen; Spezialist: Hans Campart, Obergerlingen (BRD)

8. Preis (7500 Fr.): Hans Müller + Peter Nietlispach, Architekten, Zürich

Ankauf (18 000 Fr.): Ueli Schweizer und Walter Hunziker, Architekten, Bern; Mitarbeiter: Jörg Knösels

Das Preisgericht empfahl den Veranstaltern, die Verfasser der vier erstrangierten Projekte zu gegebener Zeit mit einer Überarbeitung ihrer Entwürfe zu beauftragen. Fachpreisrichter waren Hans R. Rüegg, Stadtbaumeister, Paul Schatt, Kantonsbaumeister, Gerhard Sidler, Stadtplaner, Willi Egli, Zürich, Carl Fingerhuth, Kantonsbaumeister, Basel, Dr. Dieter Kienast, Landschaftsarchitekt, Zürich, Arthur Rüegg, Zürich, Prof. Karljosef Schattner, Eichstätt (BRD).

Umschau

Solarzellen mit verbessertem Wirkungsgrad

Ein Team von Ingenieuren von der Stanford University in Kalifornien hat eine Solarzelle entwickelt, die unter konzentriertem Sonnenlicht einen Wirkungsgrad von 27,5% hat; durch gering-