

Handlungsmöglichkeiten des Bundes für eine nationale Stadt- und Agglomerationspolitik

Ursula Mauch, Adrian Scheidegger

**INFRAS, Forschung, Wirtschafts- und Umweltberatung
Gerechtigkeitsgasse 20, 8002 Zürich**

Städte in Bedrängnis

Städte fühlen sich heute sowohl von den Kantonen als auch vom Bund mit ständig zunehmenden Problemen allein gelassen.

Das Phänomen ist nicht neu und es manifestiert sich nicht nur in der Schweiz. Schon vor 25 Jahren stellte Hans-Jochen Vogel am Ende seiner 12-jährigen Amtstätigkeit als Oberbürgermeister von München fest: „ Die Probleme der Städte lassen sich auf der Ebene der Städte nicht lösen. Sicher muss auch im Bereich der Urbanistik vieles geschehen. Wir brauchen zum Beispiel intensivere Stadtforschung, durchdachtere Konzeptionen für die Stadtentwicklung, ein neues Verständnis der Stadtplanung, bessere Techniken der Partizipation, der Verwaltung und der Steuerung und eine regionale Kooperation. Aber hier fällt die Entscheidung nicht... Die Entscheidung fällt vielmehr auf dem Feld der allgemeinen Gesellschaftspolitik“.¹

An einem gesamtschweizerischen Kolloquium mit dem Titel „Alarm um die Städte“ [EPA 1995] des Eidgenössischen Personalamtes wurde 1995 angesichts der neuen Herausforderungen der Städte und der Stadtpolitik die Frage gestellt: Was können Bund und Kantone tun? Obwohl an diesem Anlass von Bundesseite betont wurde, dass aufgrund der Verfassung der Bund nicht befugt sei, regelnd in das Verhältnis Kan-

1 Vogel, Hans-Jochen, Die Amtskette - Meine 12 Münchner Jahre, München, 1972

ton/Gemeinden, bzw. Städte einzugreifen, war doch die Notwendigkeit einer besseren Berücksichtigung der städtischen Problemlage auf Bundesebene unbestritten.

Im Bericht „Grundzüge der Raumordnung Schweiz“ [BRP/EJPD 1996] werden unter anderem als **Aktionsfelder der Raumordnungspolitik** des **Bundes** bezeichnet:

- Verstärkung des partnerschaftlichen Dialogs zwischen Bund, Kanton und Städten und
- die Entwicklung einer Agglomerationspolitik

In Rahmen der Diskussion zur Nachführung der Bundesverfassung im Januar 1998 im eidgenössischen Parlament wurde vom Ständerat folgendem Passus mehrheitlich zugestimmt:

Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden, insbesondere in städtischen Agglomerationen und Berggebieten.

Noch etwas weiter geht der Vorschlag der nationalrätlichen Kommission:

Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.

Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.

Bund und Kantone nehmen Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen.

Es scheint demnach, dass sich auf Bundesebene etwas bewegt, damit den Städten aus der Bedrängnis geholfen werden kann.

Wirkungen der Bundespolitik auf die Städte

In einem internen Arbeitsbericht im Auftrag des Bundesamtes für Raumplanung hat INFRAS die Auswirkungen der Bundesgesetzgebung in folgenden Politikbereichen grob analysiert [INFRAS 1997]:

-
- Verkehrspolitik
 - Regionalpolitik
 - Tourismuspolitik
 - Sozialpolitik
 - Finanzpolitik
 - Umweltpolitik
 - Konjunkturpolitik
 - Telekommunikationspolitik
 - Wohnungspolitik

Wenn wir von Auswirkungen sprechen, sind diese selbstverständlich nicht nur negativer sondern zum Teil auch positiver Art. Im folgenden zeigen wir beispielhaft, dass die Bundespolitik unterschiedliche, aber in Teilbereichen insgesamt **starke** Auswirkungen auf die Städte haben kann: Die **Verkehrspolitik** mit **direkter** Auswirkung und die **Sozialpolitik** mit **indirekter** Auswirkung.

1. Verkehrspolitik

- Die Belastung durch den privaten motorisierten Verkehr ist in den verdichteten, arbeitsplatzintensiven städtischen Räumen besonders hoch.
- Die Probleme der Städte liegen bei der Schwierigkeit, Gelder vom Bund aus der Treibstoffzollkasse für Infrastruktur und Betrieb des öffentlichen Verkehrs nutzbar zu machen sowie bei der mangelnden Kostenwahrheit im Verkehr.
- Der ländlich Raum profitiert verglichen mit dem städtischen Raum überproportional vom öffentlichen Regionalverkehr, welcher teilweise vom Bund finanziert wird.
- Andererseits sind die Voraussetzungen für ein effizientes Verkehrssystem in den dichtbesiedelten Städten deutlich besser als auf dem Land. Auch die Verwirklichung von BAHN/BUS 2000 und AlpTransit sowie die Schaffung von Anschlüssen an das internationale Hochleistungsnetz der Bahnen bevorzugen die Städte gegenüber dem ländlichen Raum.

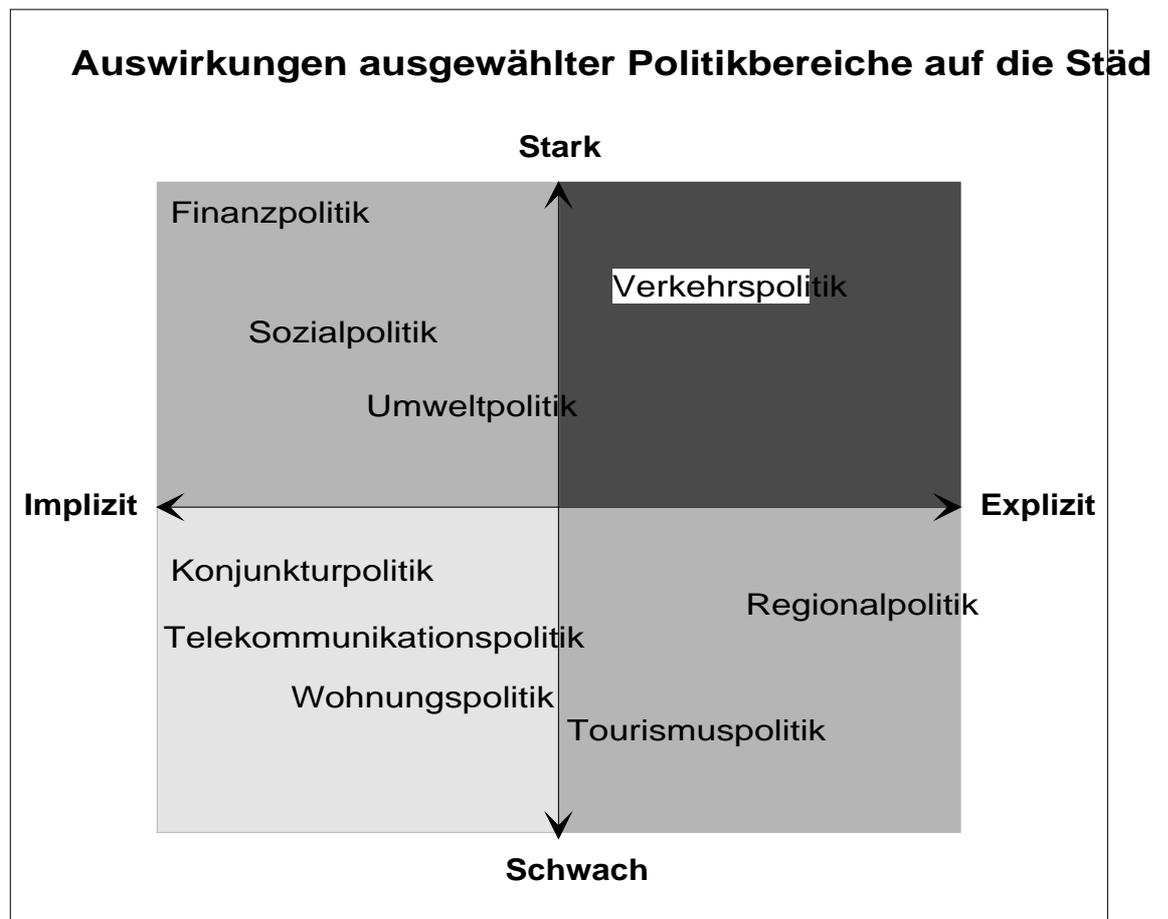
2. Sozialpolitik

- Die Sozialversicherungen sind Sache des Bundes. In jenen Fällen, wo diese Versicherungen (vor allem ALV, AHV, IV) nicht mehr oder zuwenig greifen, muss Sozialhilfe als letztes Netz der sozialen Sicherung einsetzen. Die Sozialhilfe ist kommunal organisiert und grösstenteils auch finanziert.
- Die wachsenden sozialen Ungleichgewichte führen zu einem gehäuftem Auftreten der „Neuen Armut“, welche sich nicht mehr auf eine bestimmte „typi-

sche“ Armutsbevölkerung beschränkt. Armut betrifft zunehmend mehr Menschen in unterschiedlichen sozialen Lebenslagen. Diese Entwicklung trifft zwar alle Gemeinden, jedoch Städte mit Zentrumsfunktionen weit überproportional, denn soziale Risikogruppen suchen die Anonymität der Städte.

- Ausserdem hat die Belastung der Kernstädte durch Verkehrs- und andere Emissionen zu einem sozialen und räumlichen Entmischungsprozess geführt. Die Städte sind für ein breites Spektrum der Bevölkerung als Wohnort nicht mehr attraktiv. In den Agglomerationsgürteln hingegen dominiert das Wohnen, was zu sehr grossen und belastenden PendlerInnenströmen führt. Die in den Städten zurückbleibende Bevölkerung zeichnet sich durch Überalterung und einen steigenden Anteil an sozial Schwachen aus.

Abgesehen von der Unterscheidung zwischen starken und schwachen Auswirkungen der Bundespolitik können die Auswirkungen beabsichtigt und damit **explizit** oder unbeabsichtigt und damit **implizit** sein. Figur 1 zeigt eine zusammenfassende Klassierung der Auswirkungen von untersuchten Politikbereichen auf die Städte.



Figur 1 Zusammenfassende Klassierung der Auswirkungen der untersuchten Politikbereiche auf die Städte.

Figur 1 zeigt, dass die meisten Politikbereiche implizit, das heisst aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen und Strukturen auf die Städte wirken.

Mögliches Bundeshandeln zugunsten der Städte

Je stärker die Wirkung eines Politikbereiches auf die Städte ist, desto grösser ist der Handlungsbedarf beim Bund. Auf der anderen Seite werden die Handlungsmöglichkeiten des Bundes von der Frage beeinflusst, ob die Wirkungen explizit oder implizit sind.

Sind sie **explizit**, ist zumeist eine **Umorientierung des entsprechenden Politikbereiches** anzustreben, wie dies beispielsweise im Bereich der Regionalpolitik bereits eingeleitet wurde. Solche Neuorientierungen sind mit einer Umlenkung von Finanzströmen verbunden und sind deshalb nur schrittweise und über längere Zeiträume möglich.

Sind die Auswirkungen hingegen **implizit**, muss der Bund die **spezifisch städtischen Rahmenbedingungen** bei seiner Politik besser berücksichtigen. Voraussetzung dafür ist in einem ersten Schritt die Wahrnehmung der spezifisch städtischen Probleme. In einem zweiten Schritt ist die Entwicklung differenzierter Lösungen, welche die spezifischen Bedürfnisse von Stadt und Land berücksichtigen, anzustreben.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Handlungsmöglichkeiten des Bundes, **beispielhaft für die zwei Politikbereiche Verkehrspolitik und Sozialpolitik** zusammen.

Zusammenfassende Beurteilung der Handlungsmöglichkeiten des Bundes	Wirkung	Realisierbarkeit
Verkehrspolitik		
Die bestehenden Möglichkeiten zur direkten Unterstützung von Verkehrsmassnahmen in Städten und Agglomerationen durch den Bund (beispielsweise im Rahmen der Verkehrstrennungsverordnung oder im Rahmen des Umweltschutzgesetzes) sollen besser genutzt werden.	*	K
Mit einer Revision der Verkehrstrennungsverordnung könnten aufgrund der heutigen Gesetzesgrundlage vermehrt Mittel aus der zweckgebundenen Treibstoffzollkasse für den Agglomerationsverkehr eingesetzt werden, und zwar sowohl für Infrastrukturmassnahmen (Bauten) als auch für Betriebsbeiträge.	**	M
Ein Ersatz der nicht verursachergerechten Strassenfinanzierung aus allgemeinen Steuermitteln, welche die Städte belastet, durch verursachergerechte Lenkungsabgaben entspräche den Zielen der schweizerischen Verkehrspolitik und würde die Städte stark entlasten. Bundeseitig setzt dies entsprechende Rahmenbedingungen voraus, sei es für allgemeine Lenkungsabgaben (z.B. CO ₂ -Abgabe, LSV), sei es für die Einführung von städtischen Road Pricing-Systemen.	***	L

Sozialpolitik		
Für die Sozialhilfe bestehen landesweit lediglich (unverbindliche) Richtlinien im Sinne von Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeeorgane von Bund, Kantonen und Gemeinden der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Im Interesse der Rechtsgleichheit soll der Bund eine Harmonisierung der Standards der Sozialhilfe mit den Kantonen und den Städten vorantreiben, um der Sogwirkung der Städte entgegenzuwirken.	**	M
Der Bund soll eine sozialpolitische Koordinationsinstanz für alle drei staatlichen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) schaffen. Insbesondere ist jede Lastenverschiebung von einer Ebene auf eine andere in ihrer Wirkung zu prüfen.	**	M
Der Bund kann Modelle erarbeiten zum finanziellen Lastenausgleich zwischen Kantonen und Gemeinden (Städten) im Sozialbereich.	**	K
Der sozialpolitische Dialog zwischen Bund und Städten ist - ähnlich wie in der Drogenpolitik - zu institutionalisieren.	*	K

Tabelle 1 Zusammenfassende Beurteilung der Handlungsmöglichkeiten des Bundes zur Verbesserung der Situation der Städte in verschiedenen Politikbereichen.

*Wirkung: ***: stark **: mittel *: schwach*

Realisierbarkeit: K: kurzfristig; M: mittelfristig; L: langfristig

Zur politischen Realisierbarkeit der Vorschläge und zur konkreten Umsetzung auf Gesetzesstufe sind keine Überlegungen angestellt worden.

Literatur

[EPA 1995]: Alarm um die Städte, Eidgenössisches Personalamt, EPA Kolloquium, 1995

[BRP/EJPD 1996]: Grundzüge der Raumordnung Schweiz, Bundesamt für Raumplanung, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, 1996

[INFRAS 1997]: Erneuerung und Stärkung der Städte, Interner Arbeitsbericht, Bundesamt für Raumplanung, 1997