

Städtetag 2008, Lugano

Referat T. Held, ES GILT DAS GESPROCHENE WORT!

1

Grund und Ausgangspunkt für das Referat am Städtetag 2008 sind die Avenir Suisse Bücher «Stadtland Schweiz» und vor allem «Baustelle Föderalismus», genauer gesagt, die Publikation einer Karte der Schweiz mit sechs farbigen Metropolitanregionen, die zusammen rund 80% des BIP erwirtschaften. Diese Karte löste heftige Reaktionen aus in «weissen Gebieten», also jenen Teilen der Schweiz, die eben nicht zu diesen Regionen gerechnet wurden. Keine Studie von Avenir Suisse, nicht einmal die Kritik an der Landwirtschaftspolitik, hatte annähernd eine ähnliche Resonanz.

- Carlo Schmid: «Erschiesst uns doch gleich!»
- Blick: «Lasst das Heidiland sterben!»
- noch heute, v.a. in GR, ritueller Bezug auf die «böse» Avenir Suisse, wie BR Leuenberger in April in Montagna: «Wir wollen keine Schweiz, die lediglich aus sechs Metropolitanregionen besteht...die jenseits der Kernstädte verwaldet und sich selber überlassen wird.»

Bei dieser Kontroverse ging oder geht vergessen, dass es sich bei der Karte nicht um eine raumplanerische Vorstellung, um ein Konzept handelte, um ein «grand design» von Avenir Suisse sondern schlicht um eine empirische Darstellung der Pendlereinzugsgebiete, welche die räumlichen Grenzen der Arbeits-, Konsum- und Freizeitwelten und eben die entsprechenden Märkte in der Schweiz abbildete, und zwar mit Daten aus dem Jahr 2002! Aufgrund der Ausbauschübe beim öffentlichen Verkehr, inklusive Bahn 2000 und regionale Projekte haben sich die Grenzen dieser Gebiete nochmals in Richtung eines Pendlerlandes oder besser: einer Stadt Schweiz verschoben. Dies ist übrigens schwerlich eine brandheisse Feststellung: Jean Jacques Rousseau stellte 1763 fest: «Die Schweiz ist gewissermassen eine einzige grosse Stadt, in 13 Quartiere

aufgeteilt, von denen einige in den Tälern, anderen im hügeligen Gelände und wieder andere in den Bergen liegen; die einen sind dicht, die anderen weniger dicht besiedelt, dicht genug jedoch, dass man sich immer noch in der Stadt wähnt.»

2

In den letzten drei Jahren sind nun von verschiedener Seite Studien mit solchen Karten publiziert worden, die trotz ganz unterschiedlicher Ansätze und Methoden zu einem ähnlichen Bild der Schweiz kommen wie es Avenir Suisse skizziert:

- Die Schweiz - ein städtebauliches Porträt (Jacques Herzog & Pierre de Meuron, Marcel Meili, Roger Diener, ETH-Studio Basel)
- Raumentwicklungsbericht (ARE 2005)
- Raumentwicklung im Verborgenen (Alain Thierstein)
- Starke Zentren, Starke Alpen (René L. Frey, einer der Väter des NFA)

Jetzt kulminieren diese Analysen im bundesamtlichen *Raumkonzept Schweiz*, das noch vor kurzem politisch wenig korrekte Begriffe und Konzepte wie Metropolitanregionen, periphere ländliche Gebiete usw. aufgreift. Wie selbstverständlich wird von einer räumlichen Hierarchie ausgegangen, die Zahl der Metropolitanregionen wurde auf Zürich, Basel, und den Arc Lémanique reduziert. Selbst die Empfehlungen im neuen Raumkonzept des ARE gehen in ungewohnte institutionelle Richtungen, ständig wird die verstärkte Zusammenarbeit, die «Überwindung der Fragmentierung» angemahnt, und man ahnt hinter den Formulierungen die von verschiedenen Ökonomen ins Spiel gebrachten »functional overlapping competing jurisdictions« (FOCJ), also territoriale Gliederungen je nach Funktion bzw. Aufgabe, die mit den herkömmlichen Gemeinde- und Kantons-grenzen nicht mehr viele zu tun haben (wie es bei den Verkehrsverbänden heute ja schon zum Teil der Fall ist).

Der Befund des Raumkonzepts ist, wenn auch implizit, klar: Die räumliche Struktur, die räumliche Entwicklung,

haben mit den historischen politischen Einheiten kaum etwas zu tun. Das Raumkonzept Schweiz des ARE ist eigentlich ein amtliches Plädoyer für eine Gebietsreform. Aber auch bei grosser Sympathie für die Arbeit des ARE ist damit die Frage, ob die Schweiz eine Gebietsreform braucht, noch nicht hinreichend beantwortet.

3

Schon das (sehr deutsche) Wort «Gebietsreform» tönt nach Top-down-Prinzip, nach etwas, das von oben oder zentral verordnet wird. Die Vorstellung der Gebietsreform steht damit in Widerspruch zum föderalistischen Glaubensbekenntnis.

Trotzdem findet auf der *Gemeindeebene* die Gebietsreform jetzt plötzlich einfach statt. Fusionen kommen vermehrt zustande (Pionierrolle des Tessin mit Nuovo Lugano, radikaler Fall Glarus - bei Anwendung der gleichen Fusionsproportionen gäbe es in der Schweiz noch 350-400 Gemeinden, LU [Littauen, Hitzkirch, Kriens] GR [Davos, Wiesen], AG, VS [Goms]), gleichzeitig sieht man einen Trend zur Zusammenarbeit, Zweckverbänden und Spezialisierungen. Stand 2008:

- 70% der Gemeinden in diversen Formen der interkommunalen Kooperation eingebunden
- 30% bereit zu Diskussion über Fusion
- 20% an konkretem Fusionsprojekt beteiligt

Aber diese Entwicklungen kommen von unten, von den Betroffenen selbst, werden selten von oben initiiert.

Selbst gegen Incentives und v. a. «Strafen» der Kantone regt sich schon Widerstand. Und die Auslöser oder Treiber solcher Zusammenschlüsse sind viel eher die Demographie (zuwenig Indianer, zu wenig Steueraufkommen, aber vor allem zuwenig Häuptlinge, d.h. zu wenig Personen, um die Milizämter zu besetzen) als betriebswirtschaftliche Synergien und oder raumplanerische Überlegungen.

Auf der *Kantonsebene* hat die Frage nach Gebietsreform eher rituellen Charakter. Dies ist aber nicht so schlimm, weil man argumentieren könnte, dass die Akti-

onsräume der Kantone mittelfristig ohnehin schrumpfen werden. Dazu tragen zwei Entwicklungen bei:

- Aufgrund der geschilderten räumlichen Entwicklung besteht eine starke Tendenz zur «Harmonisierung» von Regelungsbereichen, also zur Verschiebung von Handlungsfeldern auf die Bundesebene, wenn nicht direkt zum Bund, so zu den verschiedenen «Konferenzen», welche ausserhalb der Verfassung faktisch als regulatorische Hegemonialmacht walten. Die 4. Ebene ist Realität:
 - . 22 Regierungsrätliche Konferenzen
 - . ca. 500 Beamtenkonferenzen
 - . ca. 300 Konkordate
 - . ca. 500 Zweckverbände
 Mit der Einrichtung dieser 4. Ebene verbunden ist oft nicht nur eine Einschränkung (direkt)demokratischer Willensbildung, sondern vor allem auch eine Ausschaltung des föderalistischen Labors und Wettbewerbs.

- Die Liberalisierung von Produkten und Dienstleistungen, die bis anhin von kantonalen Monopolen zur Verfügung gestellt werden. Mit der grösseren Bedeutung der Marktkräfte z. B. im Energiebereich, aber auch im Gesundheitswesen, werden den Kantonen faktisch Handlungsfelder, aber auch Kompetenzen entzogen.

Sowohl bei den Gemeinden, wo die Dinge ohnehin im Fluss sind, als auch bei den unverrückbaren Kantonen scheint also die Frage nach einer Gebietsreform im Sinne eines politischen «grand design» zurzeit eher müssig.

4

Hinzu kommt ein zweiter Vorbehalt gegen die politische Fokussierung auf eine Gebietsreform: Verschiedene Probleme, die oft - auch im Raumkonzept 2008 - als Folge der räumlichen Fragmentierung gesehen werden, haben mit Gebietsreformen wenig zu tun bzw. könnten mit Gebietsre-

form wahrscheinlich nicht viel besser gelöst werden. Dazu zwei Beispiele:

- Die gerade in letzter Zeit beklagte *Zersiedelung* (und Anlass für die jüngste Volksinitiative des Landschaftsschutz) resultiert aus der hohen Autonomie der Gemeinden in Zonen- und Baufragen und aus dem massiven Ausbau der ÖV-Infrastruktur, verbunden mit dem lokalen Gewicht der Landeigentümer, und zwar unabhängig von der Grösse der Gemeinde. Allenfalls würden grössere Gemeinden mit mehr internen Freiheitsgraden eine grossräumigere und damit funktionalere Zonenausscheidung vornehmen können. Die Beispiele des «Schéma directeur de l'Ouest lausannois» (SDOL) und die Glatttalbahn zeigen, dass dies aber auch über entsprechende Formen der Zusammenarbeit möglich ist.
- Die für die Schweiz ausserordentlich drängenden Fragen der Erneuerung und des *Ausbaus der Infrastruktur* (wie die Erneuerung der KKW's, die Kapazitätssicherung des Flughafens Zürich, die Erneuerung bzw. der Ausbau der Hochspannungs- und Gasnetzes) werden von langwierigen politisch-juristischen Prozessen und problematischen Zuordnungen der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen bestimmt und nicht primär durch die territorialen Grenzen von Kantonen und Gemeinden.

Auch bezüglich der Lösung solcher Probleme scheint deshalb eine Gebietsreform nicht zwingend.

5

Trotzdem muss natürlich die Frage, ob die Schweiz eine Gebietsreform braucht, bejaht werden! Aber was wir brauchen ist weniger eine Gebietsreform auf der Karte als vielmehr eine solche in den Köpfen, im öffentlichen Bewusstsein und allenfalls in den Institutionen!

Zwar griff BR Schmid am Städtetag 2006 den Begriff «Stadtland», aber trotzdem ist von Metropolitanregionen

oder von Städtenetzwerken in der institutionellen und in der parteipolitischen Welt wenig zu hören, ganz zu schweigen von Begriffen wie Global City oder City State. Die politische Arena, «Bern», aber letztlich auch die schweizerische Medienwelt kreisen doch immer noch um die föderalistischen (Subventions-)Einheiten Gemeinden und Kantone. Die Mitglieder des Eidgenössischen Parlaments scheinen sich eher selten mit einer Herkunftsstadt zu identifizieren, dafür fast jederzeit und mehr oder weniger bedingungslos mit ihrem (ländlichen) Herkunftskanton.

Das politische Glaubensbekenntnis der Schweiz verlangt vielmehr eine gewisse Verklärung der Balance von «Stadt» und «Land». Es gilt schon fast als ketzerisch, wenn auf die Umverteilung von den produktiven zu weniger produktiven Regionen oder Sektoren hingewiesen wird, oder auf die Probleme der alten (und ein bisschen auch der neuen) Regionalpolitik oder der Bony-Beschlüsse, mit denen die Schwachen auf Kosten der Starken am Leben erhalten wurden - und damit sind die Sünden der Agrarpolitik noch nicht einmal angesprochen.

6

Über diese Verzerrungen der politischen Tradition, ja der institutionellen Politik zuungunsten der Städte, zu ungunsten der urbanen Welt ist - nicht zuletzt anlässlich der Städtetage - schon viel geklagt worden.

So werden denn neue Diskussionsforen und Organisationen gefordert und teilweise auch geschaffen, wie etwa die Tripartite Agglomerationskonferenz. Aber die Resolutionen des Städteverbandes ist auch ein wenig Ausdruck der Machtlosigkeit:

...fordert vom Bund eine rasche und vollständige gesetzliche Verankerung der Agglomerationspolitik...

...fordert zudem die Entwicklung einer neuen Raumordnungspolitik ... für eine urbane Schweiz...

...appelliert an die Kantone, Grundlagen zu schaffen, welche die Zusammenarbeit zwischen Städten und Gemeinden in den Agglomerationen fördern und erleichtern...

...fordert die Städte und Gemeinden auf, die Zusammenarbeit in den Agglomerationen zu intensivieren ... anerkennt die bereits geleisteten Arbeiten...

Alternativ zu diesen Verbandsstellungen werden - auch von Avenir Suisse - Ideen zur besseren politischen Repräsentierung der Städte ventiliert, wie etwa die Vertretung der fünf grössten Städte im Ständerat oder die Wahl der Hälfte der Nationalräte in einem nationalen Wahlkreis. Auch die Vorschläge von Elmar Ledergerber für eine Referendumsfähigkeit der Städte (gewissermassen als Korrektiv zum Mehrheitskartell der kantonalen Subventionsempfänger) oder eines Steuersplittings für die Pendler müssen in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Und schliesslich wird immer wieder versucht, via Instrumente wie den Infrastrukturfonds in der Verkehrspolitik oder durch Korrekturen bei den NFA-Töpfen für den Lastenausgleich die Umverteilung zugunsten der ländlichen Peripherie etwas abzuschwächen.

Aber die Chancen solcher berechtigter Bemühungen müssen realistischerweise doch als bescheiden eingeschätzt werden. Bevor die Städte Forderungen und Appelle an andere richten, bevor man nach kaum durchsetzbaren institutionellen Änderungen ruft, sollte daher vielleicht die Frage nach den eigenen Handlungsmöglichkeiten im urbanen Raum gestellt werden. Es könnte ja sein, dass die Städte die unbefriedigende Situation mindestens zum Teil selbst verursacht haben.

7

Um diese zugegebenermassen wenig populäre These zu illustrieren, muss zunächst an einen bemerkenswerten Umstand erinnert werden: In den letzten 20 Jahren ist die Bevölkerung der Schweiz um rund eine Million gewachsen, aber die fünf grössten Städte haben davon kaum etwas abbekommen. Basel hat an Bevölkerung eingebüsst, Genf, Lausanne und Bern haben mehr oder weniger stagniert, Zü-

rich hat - mit der Verdichtung von Häuschen-Siedlungen und der Umwandlung von Industriebrachen im Norden der Stadt - erst in den letzten Jahren wieder etwas zugelegt. Wenn man eine Periode von zwei Generationen betrachtet (1950-2000) sind die Unterschiede Stadt - Umland dramatisch: Bevölkerungszunahme über alle Gemeinden: +54%, Zentren +16%, Suburbane Gemeinden +162%, Periurbane Gemeinden +111%, Ländliche Pendlergemeinden +49%.

Dies kann so interpretiert werden, dass die Städte selbst - zumindest bis vor kurzer Zeit - keine Entwicklung hin zu echten Metropolen zugelassen bzw. ermöglicht haben. Die Bevölkerungszunahme fand nicht durch Verdichtung bzw. Ausbau der städtischen Zentren statt, sondern durch Umnutzung von Baulandreserven in den suburbanen Gemeinden (welche durch den Rückgang der landwirtschaftliche genutzten Flächen faktisch zunahm) und in neuerer Zeit auch durch Nutzung von Industriebrachen in Wohnflächen (nach einer Studie von Enrico Sassi könnten in TI Industriegebäude in Wohnraum für ca. 80'000 Personen umgewandelt werden, der nennt dies *«Wachstum der Städte ohne deren Ausdehnung zu fördern»*). Ein weiterer wichtiger Punkt: Die Zunahme der Wohnfläche pro Person (1970: 27m², 2001: 48m²), und damit der Rückgang der faktischen Bevölkerungsdichte, ist nicht in eine Korrektur der Ausnutzungsvorgaben eingeflossen, die ja reine Flächenquotienten sind. Eine neue Studie in Genf spricht in diesem Zusammenhang von der *«Ville sous-exploitée»*.

Für diese unbefriedigende Situation gibt es mehrere Ursachen:

1. In der Schweiz hat sich bekanntlich zwischen 1960 und 2003, also in rund anderthalb Generationen, der Anteil der Sozialtransfers am BIP vervierfacht. Diese staatlichen Leistungen bestehen nicht nur in Zahlungen, sondern zu einem erheblichen Teil auch in personalintensiven Dienstleistungen, die meist zentral, also im städtischen Raum erbracht werden. Die Städte sind so die Hauptträger des hoch entwickelten Wohlfahrtstaates geworden, die daraus re-

sultierende Abgabenlast hat ihre Standortattraktivität relativ zu den Umfeldgemeinden langfristig verschlechtert: Die Städte halten im Steuerwettbewerb nicht mit, gute Steuerzahler wandern ab. Die soziologische Konsequenz ist ein «Crowding out» der Bürgerinnen und Bürger im traditionellen Sinn: KMU, Gewerbetreibende, Unternehmer, Besitzer, oder eben die Entwicklung zur berückichtigten AAA-Struktur.

2. Verstärkt wurde diese Entwicklung, weil die Städte dem Traum vom eigenen Häuschen, der mit dem Aufschwung in den 1960er und 1970er Jahren immer breitere Schichten erfasste, nichts entgegen zu setzen hatten. Natürliche oder politische Knappheit an Land, die vielfältige Beschränkung des Wohnungsmarktes durch staatliche Kontrollen und genossenschaftliche Strukturen, ein wenig entwickeltes Stockwerkeigentum führten zu einer Art permanenten Angebotskrise vor allem im oberen Segment.

3. Die im Verhältnis zum Umfeld relative Verschlechterung der Abgabelast könnte allenfalls verkraftet werden, wenn in den Städten den Unternehmen, den Privaten überhaupt genügend Spielräume eingeräumt würden. Diese nahmen aber gerade in der Stadt eher ab, zu beobachten ist langfristig vielmehr eine Regulierungsspirale im öffentlichen Raum. Die Folge davon waren, oder sind im Durchschnitt schlechtere Aussichten für Investoren (als wenn sie auf der «grünen Wiese» aktiv würden) und eine Tendenz zu einem oft ökologisch begründeten Status quo, die im Widerspruch steht zur notwendigen Dynamik im internationalen Standortwettbewerb. Das so genannte «sozialverträgliche» Wachstum oder der «sozialverträgliche» Strukturwandel bedeutet ja in Wirklichkeit meist, dass sich nichts ändern und vor allem dass keine Privilegien angetastet werden sollen. Deswegen wird gerade in den Städten auf allen Ebenen gegen Investitionen, ja gegen Veränderungen überhaupt gefochten, gegen «Grossprojekte» ohnehin, neuestens sogar auch gegen Wohnüberbauungen. Wenn man es polemisch und politisch formulieren wollte, könnte

man sagen, dass sich in den Städten mit ihrer alternden Bevölkerung «Rot» um die vielfältigen Renten und das umfassende Betreuungsangebot kümmert und «Grün» dafür sorgt, dass das Idyll nicht durch Schattenwurf oder Fluglärm oder andere Unannehmlichkeiten gestört wird. Man entwirft gerne die Vision der Global City, aber wenn es ernst gilt, möchte man die Stadt doch eher als grünes Dorf, nicht als dynamische Metropole mit ihren unvermeidlichen «Rampen» und «Schneisen».

4. Ihren konkreten Ausdruck finden diese Tendenzen zum Status quo in Bauvorschriften, die eine Verdichtung erschweren. Dies gilt nicht nur für die Metropolen, sondern noch stärker für die Agglomerationszentren und Edge-Cities mit ihren «Dörfli-Plätzen». Die erwähnten Studie über die «Ville sous-exploitée», eine Expertenbefragung im Raum Genf, identifiziert als Gründe für diesen Mangel an Nutzung (hier konkret für die Nichtausnutzung der mit dem Gesetz über Aufstockungen geschaffenen Möglichkeiten) die «compléxité du contexte législatif et technique», «complexité et longueur des procédures» sowie die aus der Mieterschutzgesetzgebung resultierende Plafonierung der möglichen Erträge. Man kann diese Befunde verallgemeinern. Eine Schlussfolgerung ist, dass die erhöhten administrativen Risiken, die mit einer innerstädtischen Verdichtung im Vergleich zum Bauen auf der grünen Wiese verbunden sind, durch Incentives wie Bewilligungs-Vereinfachungen etc. kompensiert werden müssten. Davon ist im hoch regulierten, als öffentlichem Prozess organisierten Bauen im grosstädtischen Kontext der Schweiz wenig zu sehen. Im Gegenteil: unter dem Damoklesschwert des politischen Prozesses neigen Projekte auf die «sichere» Seite, werden Ausnutzungsmöglichkeiten nicht ausgereizt und hohe Dichten schon gar nicht angestrebt.

Diese Problematik ist sehr aktuell: Mit der Renaissance der Städte im Standortwettbewerb hat eine Rückkehr der Leistungsträger in die Stadt einge-

setzt, hinzu kommt der Druck hoch qualifizierter Immigranten auf den Immobilienmarkt. Eine konsequente Politik der städtischen Dichte könnte angesichts dieser Entwicklung korrigierend wirken und ein weiteres «crowding out» der städtischen Mittelschichten zumindest abbremsen.

8

Was kann man also tun? Es wurde schon gesagt, dass nicht nur die Gebietsreform auf der Karte, sondern auch institutionelle «Gebietsreformen» in der Schweizer Politik von vornherein einen «utopischen» Charakter haben. Wenn schon utopische Vorschläge formuliert werden, dann besser solche, die mindestens formal im Handlungsfeld der Städte liegen. Aus den oben aufgelisteten Defiziten lassen sich zumindest zwei Überlegungen ableiten, die grundsätzlich (wenn auch zugegebenermassen nicht realpolitisch) machbar sind:

- I. Eine Intensivierung des Steuerwettbewerbs bzw. des Leistungswettbewerbs durch die Städte. Es scheint, dass hier die Spielräume aus politischen Gründen bisher zu wenig genutzt wurden. Wenn die Laffer-Kurve aber an einem Ort funktionieren würde, dann in Metropolen. Niemand könnte eine Stadt daran hindern, z. B. den Tarif für Unternehmenssteuer deutlich zu senken, oder den Satz für natürliche Personen auf denjenigen der günstigsten Gemeinde zu senken, oder zusammen mit dem jeweiligen Kanton eine der vorgeschlagenen Easy-tax-Formeln umzusetzen. Solche Schritte würden eine grosse wirtschaftliche und kulturelle Dynamik auslösen, und zwar nicht in der Florida- oder Monaco-Schweiz der reichen Rentner-Zuzüger, sondern in der Kalifornien-Schweiz der hungrigen Wissensarbeiter und Unternehmer!
- II. Eine ernsthafte Reduktion und Lockerung der Bauvorschriften verbunden mit einer drastischen Verkürzung der Planungszeit für Bau-Investitionen sowie der Möglichkeit des Transfers und Handels von Nut-

zungsrechten bzw. Ausnützungen über die Areale hinaus.

Wenn schon alle über Dubai staunen oder von den asiatischen Sonderwirtschaftszonen reden, von internationalen Business-Hubs und von der Flugzeugträger-Funktion der Schweiz: Wieso nicht in Transformationsgebieten wie z. B. dem Flughafen Dübendorf oder im Gebiet LaPraille befristete Sonderwirtschaftszonen, wo nur das ZGB, das zwingende Umweltrecht und die Regeln der Baukunst gelten, aber der Nutzungsmix, die Grössenordnungen, und natürlich die Gestaltungen den Investoren überlassen bleiben. Was in Andermatt faktisch der Fall ist, müsste doch auch in den Städten möglich sein!

Nicht, dass mit diesen Vorschlägen die Probleme der Städte alle beseitigt wären. Aber vielleicht könnten sie in den Metropolitanregionen, aber auch in anderen Städten, für mehr urbanen Schub sorgen, so dass die Stadtregionen zum vielsprachigen, multikulturellen und weltoffenen City State Schweiz zusammen- und heranwachsen. Aber das ist eine andere, und wirklich noch etwas utopische, wenn auch angesichts der globalen Dynamik sehr dringliche Geschichte.