

Bringt Föderalismusreform den Städten mehr politischen Einfluss?

Wolf Linder, emeritierter Professor für Politikwissenschaft

Die Mehrheit der Bevölkerung lebt in urbanen Gebieten. Von hier gehen wichtige Impulse für Wirtschaft, Forschung, Kultur und das gesellschaftliche Leben aus. Im Bundesparlament aber haben die Städte keine institutionalisierte Stimme. Es existieren jedoch Möglichkeiten, wie Städte und Agglomerationen ihre Anliegen einbringen und ihre Stellung stärken können.



Die Vertreter grösserer Städte beklagen sich nicht selten über ihren zu geringen Einfluss in der Politik. In der Tat: In den Städten und Agglomerationen wohnen mehr als zwei Drittel der Bevölkerung, aus den urbanen Räumen stammen vier Fünftel der Wertschöpfung des Landes, und die grossen urbanen Zentren erbringen viele Dienstleistungen, welche für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes von hoher Bedeutung sind.

Dem gegenüber scheinen Städte politisch in mehrfacher Hinsicht benachteiligt. Sie haben keine direkte Vertretung beim Bund. Der Ständerat und das Ständemehr begünstigen die Interessen der kleinen Landkantone. Urbane Zentren werden innerhalb mancher Kantone von einem ländlichen Umfeld majorisiert. Vor allem die grossen Städte spüren Nachteile des schweizerischen Föderalismus. Nicht abgegoltene Zentrumslasten oder fiskalische Ausdünnung durch Abwanderung der Steuerkräftigen in die Gemeinden des «Speckgürtels» sind Stichworte. Die Frage, ob und wie die Städte ihre legitimen Interessen

stärker einbringen können, bewegt daher städtische Politikerinnen und Politiker seit langem. Aber auch im schweizerischen Föderalismus hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten einiges bewegt. Erhöhen sich damit die politischen Chancen der Städte?

Urner Stimme zehnmal gewichtiger als Zürcher

Beginnen wir mit dem, was nicht stattgefunden hat, nämlich mit der Reform des Ständemehrs. Im Zuge der demografischen Entwicklung hin zu den urbanen Kantonen nimmt das Gewicht des Föderalismusprinzips – ein Kanton eine Stimme – zu Lasten des Demokratieprinzips – eine Person eine Stimme – ständig zu. Parlamentarische Vorstösse der 1990er Jahre für eine Korrektur des Ständemehrs scheiterten jedoch ausnahmslos. Dasselbe gilt für die Vorschläge der Lausanner Stadtpräsidentin und Ständerätin Yvette Jaggi zur Schaffung von besonderen Standesstimmen für die fünf grössten Städte (1993), oder für die Bestrebungen des früheren Direktors des Schweizerischen Städteverbandes Urs Geissmann zur Einrichtung der Standesinitiative für Städte (1994).

Dieser geringe Erfolg hat nicht zuletzt mit der institutionellen Ausgangslage zu tun, dass jede Korrektur der Vetoposition der (ländlichen) Kleinkantone nach den bestehenden Föderalismusregeln zu geschehen hat, und dass von den bevölkerungsschwachen Kantonen die Preisgabe ihrer Vorteile nicht erwartet werden kann. Eine Stadt-Zürcherin wird also auch künftig damit zu leben haben, dass die Stimme einer Urnerin in einer Verfassungsabstimmung das zehnfache Gewicht ihrer eigenen hat, und dass ihre Stadt im Ständerat anders als der Kanton Uri nicht vertreten ist.

Neuer Finanzausgleich anerkennt erstmals Zentrumslasten

Indessen sind die Städte nicht leer ausgegangen. Mit dem neuen Finanzausgleich sind zwar keineswegs alle Städte zufrieden, aber diese Föderalismusreform hat immerhin die Anerkennung und das Prinzip der Abgeltung von Zentrumslasten gebracht. Die Bundesverfassung des Jahres 2000 berücksichtigt neu die Städte und Agglomerationen, und diese Bestimmung ist nicht toter Buchstabe geblieben: Die sogenannte «Tripartite Agglomerationskonferenz», ins Leben gerufen vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen sowie dem Gemeinde- und dem Städteverband, dient der Zusammenarbeit in den Agglomerationen und der Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik.

Auch in den einzelnen Metropolangeboten ist vieles in Bewegung. Zu nennen sind die Gründung des «Trinationalen Euro-districts Basel» 2007, in welchem die «Regio Basiliensis» den Schweizer Part vertritt, oder die Gründung des Metropolitanvereins Zürich 2009, in welchem acht Kantone und rund 65 beteiligte Gemeinden über die sogenannte Metropolankonferenz versuchen, zu einer verstärkten Zusammenarbeit und Vernetzung zu gelangen.

Fortsetzung Seite 4



Globalisierung führt zu breiterer kommunaler Zusammenarbeit

Zwei Merkmale fallen an beiden Beispielen auf. Erstens wird, nicht zuletzt im Zuge der Globalisierung, der Perimeter der Agglomeration geografisch weit gezogen - für Zürich etwa mit dem Einbezug auch der Stadt Luzern, für Basel mit einer Reihe oberrheinischer Städte. Das scheint ambitiös, könnte aber zu einer besseren Integration vieler Mittel- und Kleinstädte führen, deren Interessen bisher nicht deckungsgleich mit der Politik der «grossen» Städte waren. Zweitens umfasst die Koordinationsplattform nicht nur die Gemeinde- sondern auch die Bundes- und die Kantonsebene, was funktional den Rahmen des klassischen Agglomerationskonzepts als Verflechtungsraum von Kern- und Umlandgemeinden sprengt, aber auch als neue Form des kooperativen Föderalismus bemerkenswert ist.

Offen bleibt vorerst die Reichweite dieser neuen Formen horizontal und vertikal erweiterter Kooperation. Die erste Frage gilt dem Entwicklungspotential: Sollen und können sich Agglomerations-Konferenzen über das blosses Agenda-Setting von Behördendelegationen hinaus zu Trägern mit Entscheidungskompetenzen und demokratischer Mitwirkung entwickeln? Die zweite Frage betrifft die Effizienz: Kann mit der frühzeitigen Vernetzung und internen Willensbildung auch das Konfliktpotential neuer Politiken ausgelotet und mit vernünftigen Transaktionskosten abgebaut oder gar überwunden werden? Drittens stellt sich die Frage, ob über die informelle Vernet-

zung und Koordination hinaus eben nicht doch eine formelle politische Institutionalisierung notwendig ist, um den Agglomerationsprozess in vernünftigeren, nachhaltigeren Bahnen zu lenken.

EU als Vorbild für die Stärkung der Agglomerationen

Die Institutionalisierung der Agglomeration ist bis heute aus politischen Gründen auf enge Grenzen gestossen. Neben der unterschiedlichen Interessenlage von Zentrums- und Umlandgemeinden ist das gegenseitige Verhältnis vielerorts auch von historisch-emotionalen Ablehnungen geprägt. Freilich gibt es theoretische Überlegungen, wie zumindest einige dieser Widerstände überwunden werden könnten. Wenn wir uns fragen, wie die EU in einem halben Jahrhundert ohne jeden Zwang von sechs auf 27 Mitglieder anwachsen konnte, so lässt sich das leicht beantworten: Die Union verschafft Vorteile, die nur den Mitgliedern zukommen. So wollten eben fast alle europäischen Länder von diesen Vorteilen profitieren und traten aus eigenem Antrieb bei.

Von einer solchen Dynamik könnte auch ein Agglomerationsverband profitieren, falls es ihm gelingt, Vorteile zu produzieren, welche exklusiv jenen Gemeinden zukommen, die bereit zur Mitgliedschaft sind. Es wäre ferner nicht nötig, dass alle Gemeinden im Agglomerationsperimeter beitreten. Ebenso kann ein solcher Verband ohne weiteres mit variabler Geometrie für verschiedene Aufgaben und mit gewählten Behörden und Volksrechten ausgestattet

werden. Ein solches Modell entspricht damit einer Mischung zwischen den von Ökonomen wie Bruno Frey vorgeschlagenen demokratischen Ein-Zweckverbänden und klassischen Vorstellungen einer politischen Agglomeration.

Druck zur Stärkung der Städte wächst

Als Fazit lässt sich festhalten, dass das letzte Jahrzehnt eine schrittweise Aufwertung der Stellung der Städte im föderalen System gebracht hat, die sich nicht zuletzt in der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Agglomerationen, Kantonen und Bund ausdrückt. Diese neue Form föderaler Zusammenarbeit ist allerdings informell; ihr weiteres Entwicklungspotential ist erst noch zu erschliessen. Gering sind auch künftig die Chancen einer besseren Direktvertretung der Städte - etwa durch eigene Standesstimmen. Die Bestrebungen zur Institutionalisierung der Agglomeration sind bisher auf enge Grenzen gestossen. Globalisierungsdruck, sowie neue Ideen zu ihrer Ausgestaltung könnten aber dazu beitragen, dass die Kooperationswilligkeit zunimmt. Dies könnte zu einer erhöhten Selbstorganisation der Agglomerationen führen, die interne Interessengegensätze zu integrieren vermag und damit neue politische Chancen erhält.

Wolf Linder



Wolf Linder ist emeritierter Professor für Politikwissenschaft der Universität Bern. Er hat sich intensiv mit den Eigenheiten des Schweizer Regierungs- und Parteiensystems beschäftigt. Seine Bücher zur schweizerischen Demokratie sind in mehreren Sprachen erschienen. Näheres auf der Website www.wolf-linder.ch.