



# Eingemeindungen in den Agglomerationen

*Tagung „Die Neuordnung der Schweiz: Zum Stand der Gemeinde- und Kantonsfusionen“, 20.11.2010, Stein a.R.*

**Philippe Koch**

**Zentrum für Demokratie Aarau & Institut für Politikwissenschaft  
Universität Zürich**

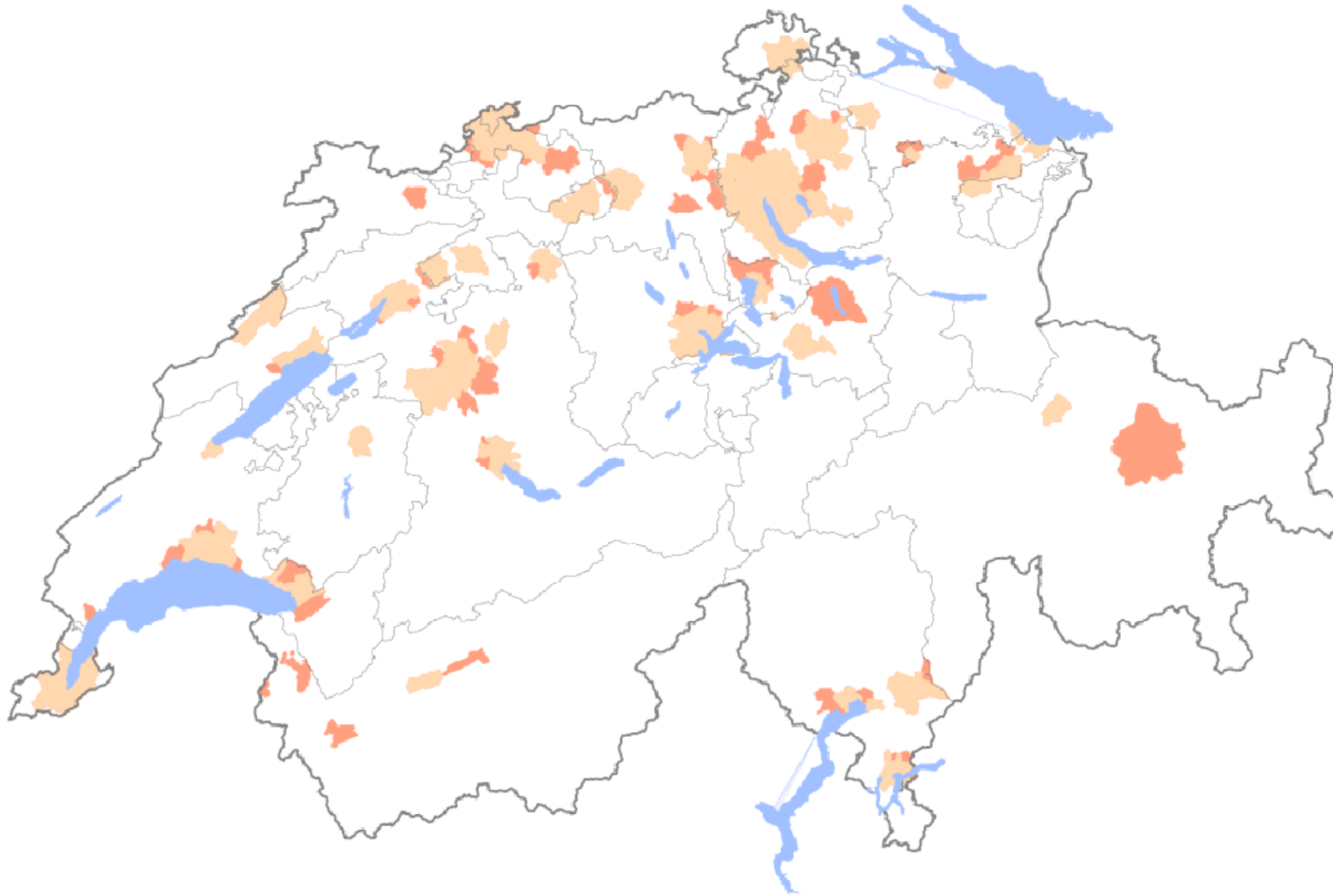
# Inhalt

- Agglomerationsentwicklung und Governanceprobleme
- Drei Lösungsansätze
- Historischer Überblick zur Eingemeindung in Agglomerationen
- Eingemeindungen: aktuelle Beispiele
- Erfolgsfaktoren bei Eingemeindungen
- Fazit

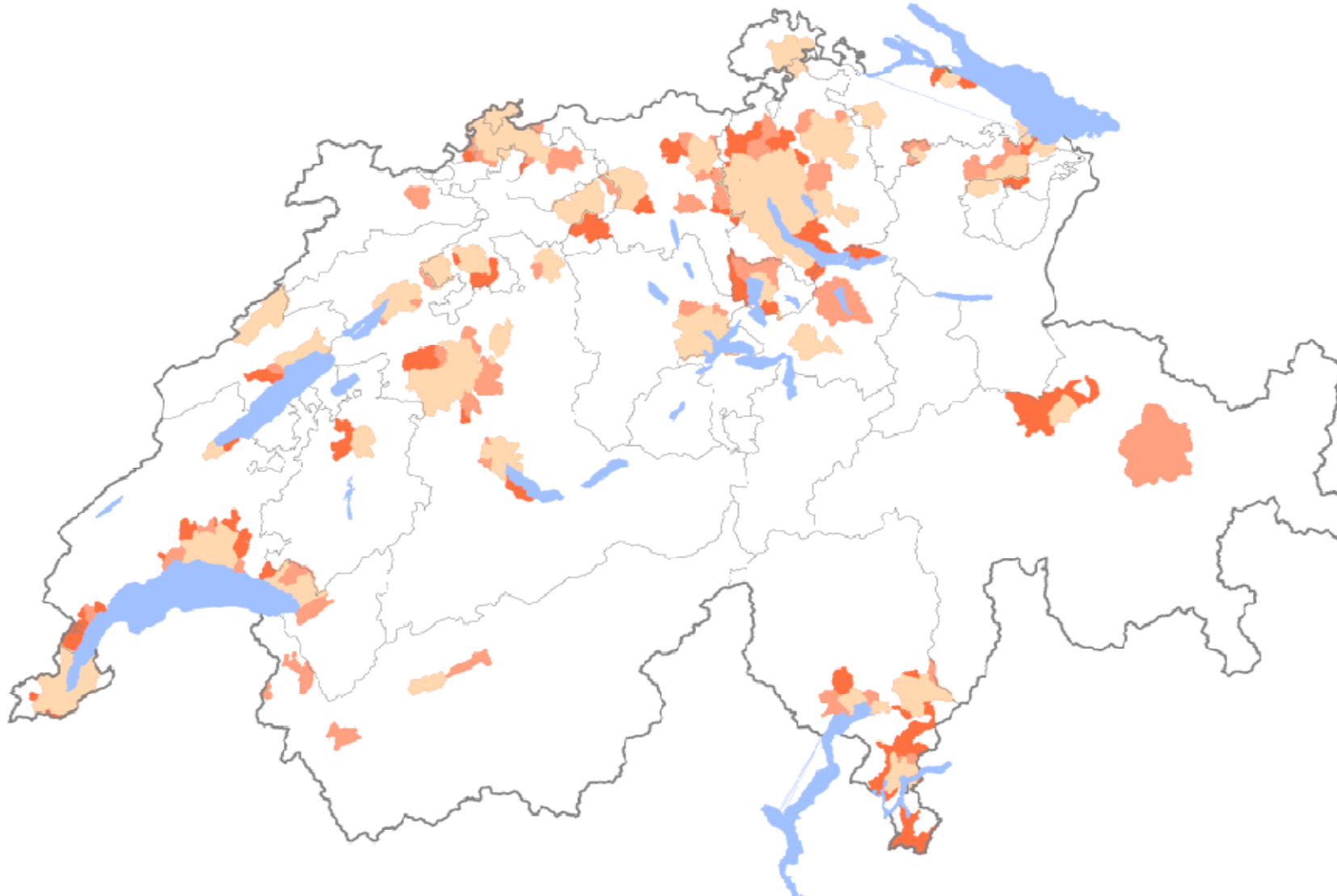
# Agglomerationsentwicklung (1960)



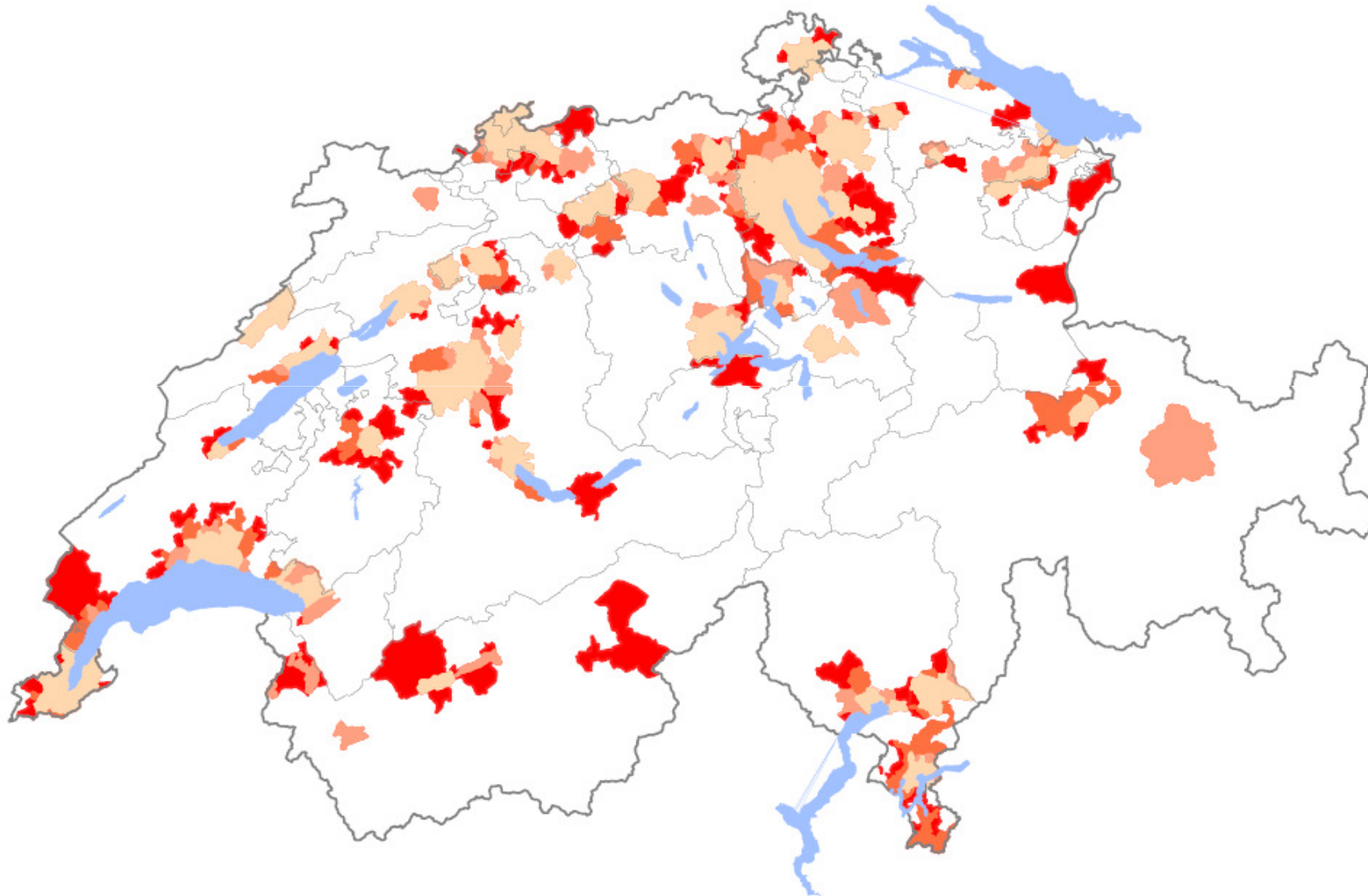
# Agglomerationsentwicklung (1970)



# Agglomerationsentwicklung (1980)



# Agglomerationsentwicklung (1990)



# Agglomerationsentwicklung (2000)

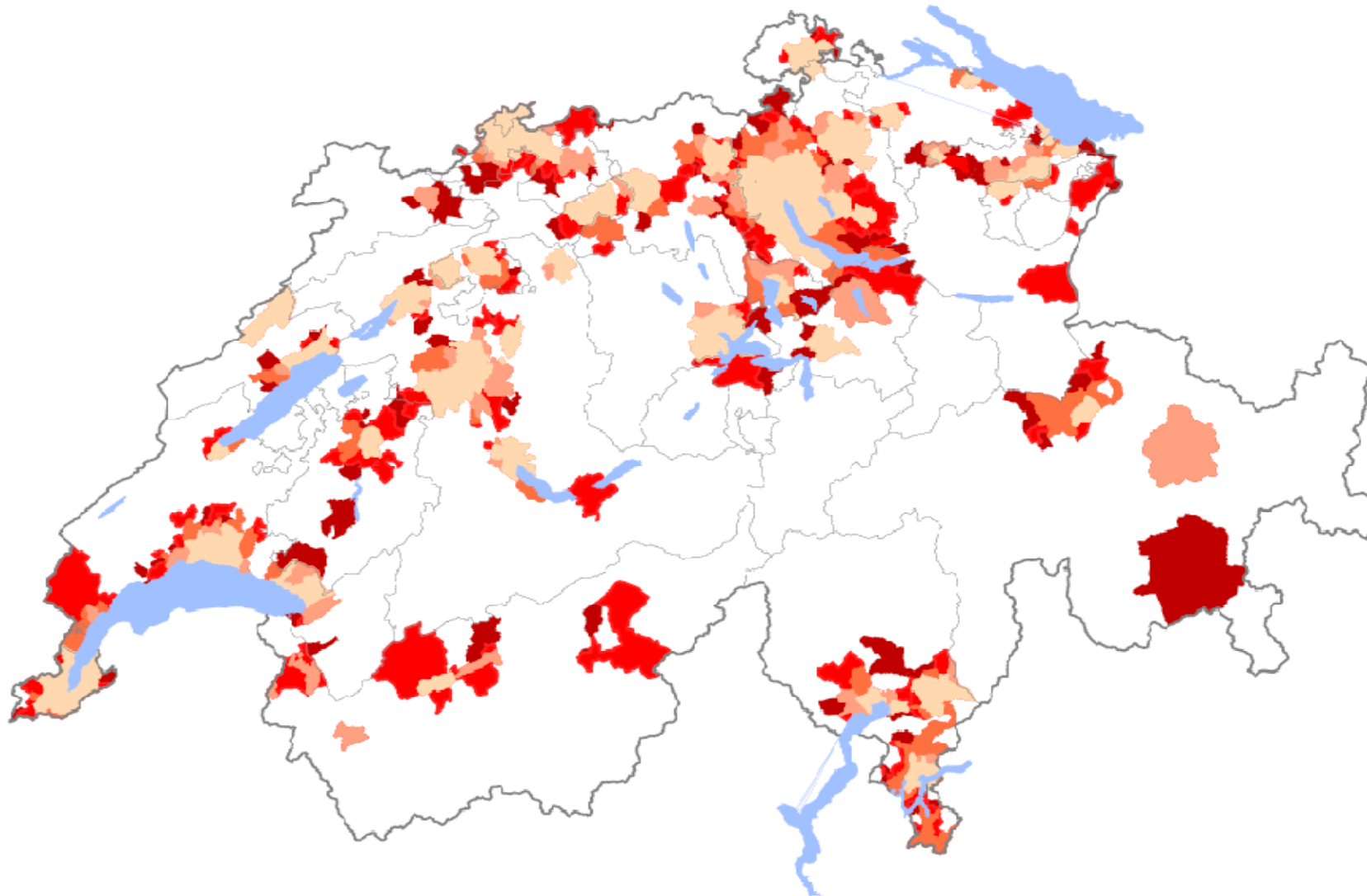


Tabelle 1: Die grössten Agglomerationen (2000)

<i>Agglomeration</i>	<i>Einwohner/innen</i>	<i>Gemeinden</i>	<i>Kantone</i>
Zürich	1.080.000	132	3
Basel	480.000	74	3
Genf	470.000	74	2
Bern	350.000	43	2
Lausanne	310.000	70	1
Luzern	200.000	17	3
Lugano	120.000	72	1
<b>Total</b>	<b>3.010.000</b>	<b>482</b>	<b>10</b>

*Quelle: BFS, VZ 2000; gerundete Werte, Schweizer Territorium*

# Governanceprobleme

- Fiskalische Äquivalenz nicht gegeben
- Die Governance ist zunehmend komplex und die Koordination anspruchsvoll (Konsenszwang)
- Die Governance ist oftmals intransparent und mit unklaren Verantwortlichkeiten (Accountability)
- Exekutivlastige Governance, unklare Beteiligung des Parlaments und der Öffentlichkeit (Partizipation)

## ...und drei Lösungsansätze

### 1. Intergouvernementale Zusammenarbeit:

- z.B. Zweckverband, Metropolitankonferenzen, Agglomerationsprogramme

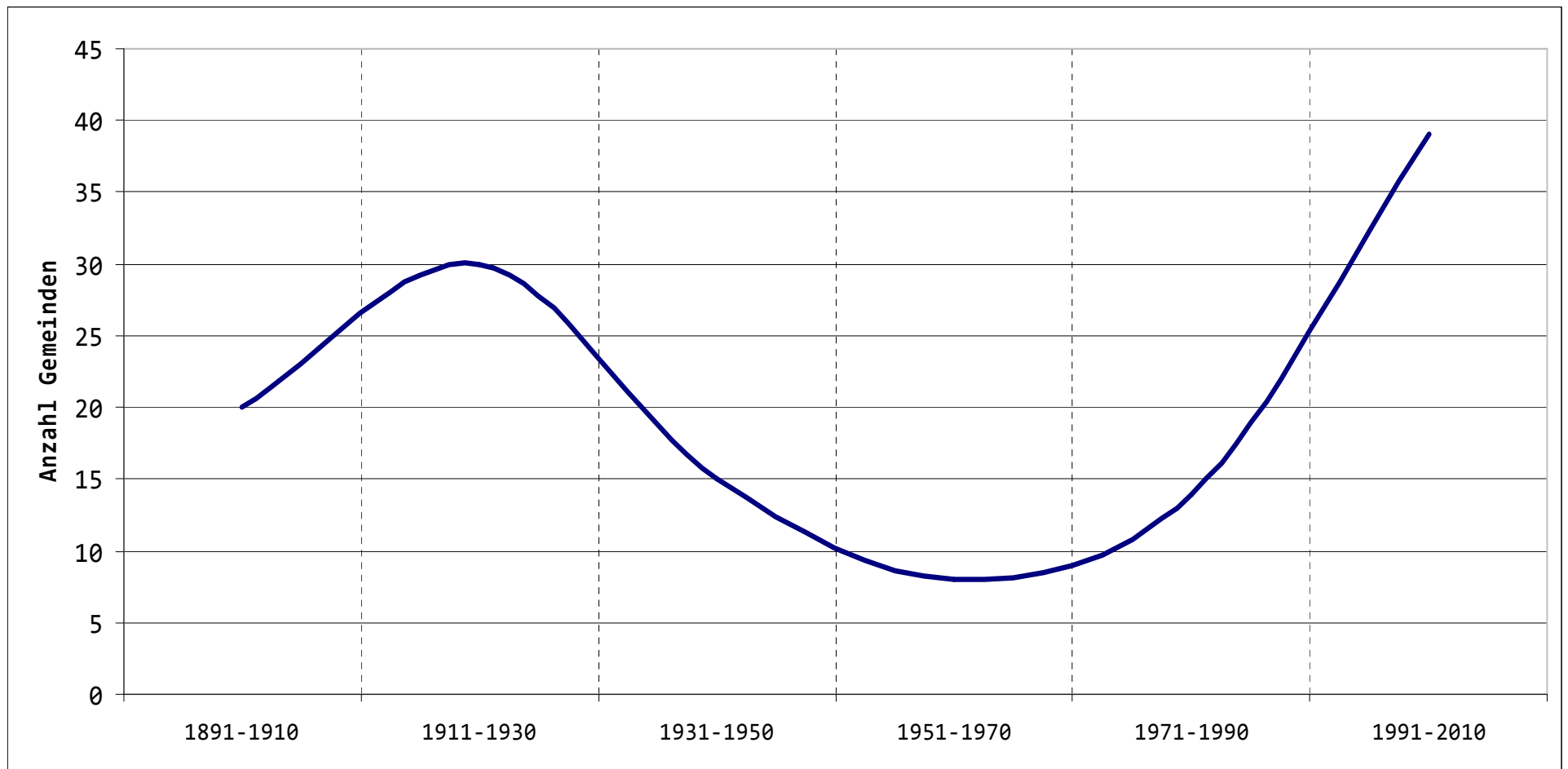
### 2. Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen:

- Kompensation von Zentrumslasten (Finanzausgleich)
- Entflechtung von Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden

### 3. Institutionelle Konsolidierungen: Gebietsreformen

- durch Eingemeindungen
- durch Schaffung einer vierten Staatsebene (z.B. Verband Region Stuttgart, Regionalkonferenz Bern-Mittelland)

# Historischer Überblick: Eingemeindungen



Eigene Darstellung auf der Basis von Schuler et al. (2002) und BFS.

# Historischer Überblick: drei Phasen

1. Zwischen 1890 und 1940: Industrialisierung und Infrastrukturprobleme
  - Städte sind Zentren des ökonomischen Aufschwungs
  - Landflucht und Urbanisierung
  - Politische Dominanz der Zentren
2. Zwischen 1950 und 1990: Wachstum in die Fläche
  - Deindustrialisierung und Umstrukturierungen in den Städten
  - Stadtflucht und Suburbanisierung ab 1970
  - Stärkung der Kleinzentren und Vororte (IKZ, Landesplanerisches Leitbild CK-73)

# Historischer Überblick: drei Phasen

3. Ab 1990: Globalisierung, Städtekonkurrenz und neuer Stadtregionalismus
  - Aufschwung der Agglomerationen in der globalisierten Wissensökonomie (Agglomerationseffekte)
  - Wachstum der Agglomeration gegen aussen (Periurbanisierung) aber auch gegen innen (Reurbanisierung) seit 1990
  - Überwindung des Konflikts (Zentrum/Vorort) durch politischen Massstabswechsel hin zur Agglomeration (Raumkonzept Schweiz, Agglomerationsprogramm)

**>>> Renaissance der Eingemeindungen!**

# Eingemeindungen: Beispiel Lugano

## Ausgangslage:

- Problem: Fragmentierung und dichtes Netz an interkommunalen Aufgaben
- Kantonale Strategie: Reduktion der Gemeinden

## Planungsphase:

- Vision und Historie: Nouva Lugano und nicht Grande Lugano
- Leadership: Bürgermeister und Stadtrat, Schaffung eines Departements für die Beziehungen mit den Gemeinden
- Identität: Bürgernahe Koalition und Motto: „Vereint um zu wachsen“ – „eine Stadt der Quartiere“

## Referendumsphase:

- Starke überkommunale Koalition in der Bürgerschaft: grosse Zustimmung in den Konsultativabstimmungen 2002

# Eingemeindungen: Beispiel Luzern

## Ausgangslage:

- Problem: Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklungsmöglichkeiten (überparteiliche Motion eingereicht 2002 im Grossen Stadtrat )
- Kantonale Strategie: Gemeindereform 2000+, Erfahrungen mit Fusionen

## Planungsphase:

- Synergien erkennen: Bauland, Steuersenkung, Dienstleistungen und Image
- Frühzeitiger Einbezug und Mitarbeit der Bevölkerung
- Verzicht auf Personalentlassungen in der Verwaltung

## Referendumsphase:

- Starke überkommunale und überparteiliche Koalition
- Unterstützung des Kantons (?)

# Erfolgsfaktoren bei Eingemeindungen

## 1. Ausgangslage

- Gemeinsame Problemwahrnehmung
- Möglichkeit von Synergien

## 2. Institutionelle Einbettung

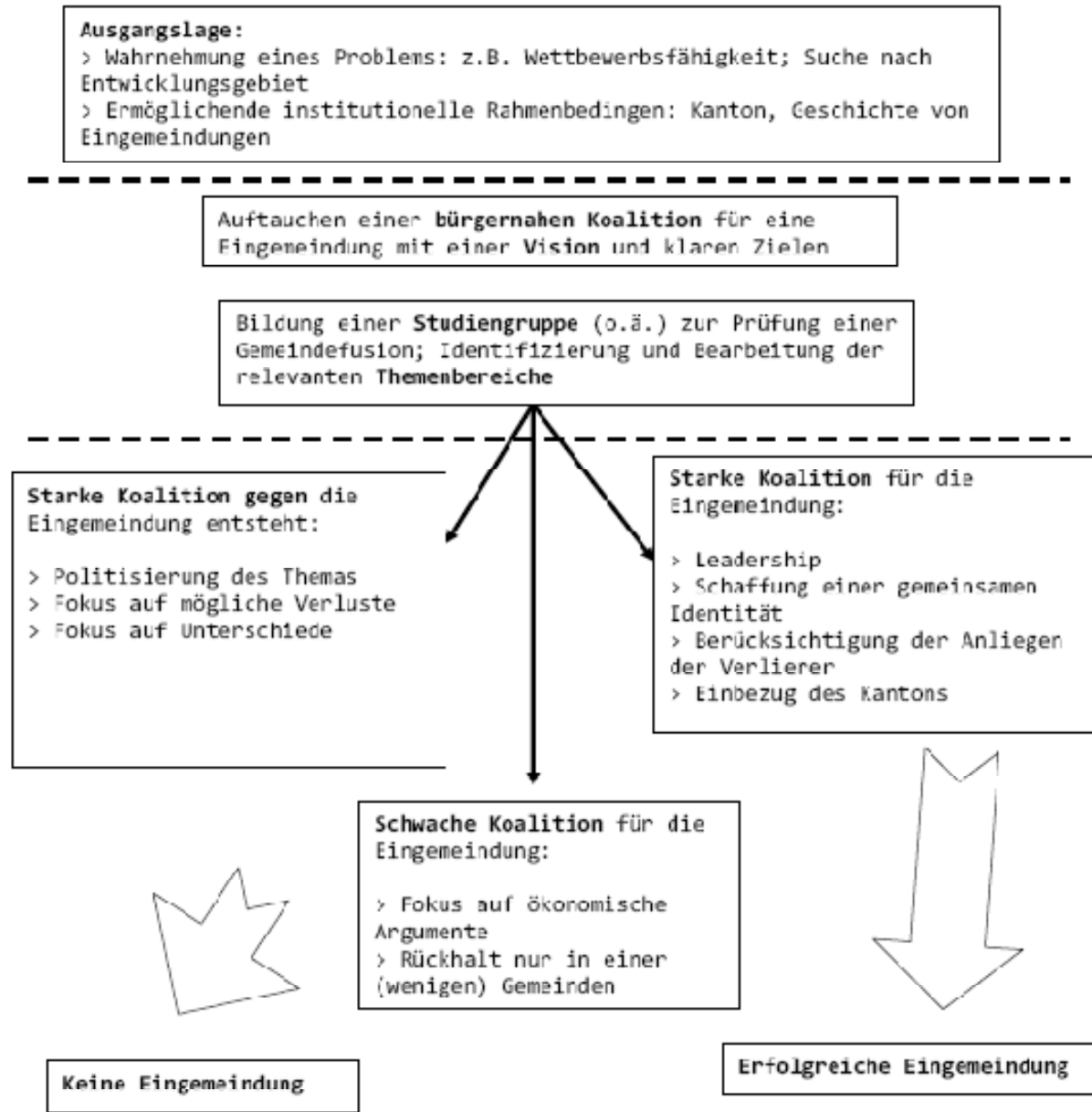
- Kantone definieren die Regeln der Fusion und damit die möglichen Konflikte
- Gemeindegemeinschaften als kantonale Strategie mit neuen Instrumenten
- Geschichte und Erfahrungen mit Eingemeindungen

# Erfolgsfaktoren bei Eingemeindungen

3. Projektierungsphase *und* Referendumsphase planen
  - Früher Einbezug der für die Referendumsphase wichtigen Akteure, Argumente und Interessen
  - Abstimmungsdynamik antizipieren
4. Gemeinsame Vision und Ziele
  - Gibt es eine gemeinsam getragene Vision und übergeordnete Ziele?
5. Gemeinsame Identität
  - Kernstadt meist identitätsstiftend sowohl positiv aber auch negativ
  - Schlechtes Image des Vororts als Verhängnis

# Erfolgsfaktoren bei Eingemeindungen

6. Kompensation von Verlierern und Rolle der Gewinner
  - Steuerfussanpassungen
  - Erhaltung von Arbeitsplätzen, Infrastrukturen und Dienstleistungen
  - Wahlkreisanpassung
7. Leadership zur Überwindung von Konfliktgräben
  - Wie kann Leadership kreiert werden?
  - Rolle des Kantons?
8. Bildung einer starken Koalition
  - Schlüsselpersonen einbinden, die überparteilich und gemeindeübergreifend Anhänger finden



Eingemeindungsmodell Zentrum-Vorort. Eigene Darstellung, in Anlehnung an Leland/Thurnmaier (2005).

## Fazit

- Eingemeindungsprojekte sollten immer funktionale Argumente, identitätsbezogene Aspekte und politische Machtverschiebungen berücksichtigen
- Eingemeindungen tragen zur Verankerung der Demokratie, zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Annäherung der politischen an die lebensweltlichen Räume bei
- Seit 2000 günstiger Zeitpunkt für die *politische* Agglomerationsentwicklung
- Renaissance der Eingemeindungen – aber zu selten um die Governanceprobleme in Agglomerationen zu lösen?

Tabelle 2: Überblick Eingemeindungen (2001-2008, Auswahl)

<i>Jahr</i>	<i>Kernstadt</i>	<i>Anzahl Gemeinden</i>	<i>Erfolg</i>
2002	Zofingen	1	Ja
2004	Mendrisio	1	Ja
2004	Lugano	8	Ja
2006	Bulle	1	Ja
2007	Jona	1	Ja
2007	Chiasso	2	Nein
2008	Lugano	4	Ja (3), Nein (1)

*Quelle: Eigene Berechnung, BFS*

Tabelle 3: Überblick Eingemeindungen (2009-2010, Auswahl)

<i>Jahr</i>	<i>Kernstadt</i>	<i>Anzahl Gemeinden</i>	<i>Erfolg</i>
2009	Davos	1	Ja
2009	Mendrisio	5	Ja
2009	Schaffhausen	1	Ja
2009	Interlaken	2	Nein
2009	Lenzburg	1	Nein
2010	Langenthal	1	Ja
2010	Brugg	1	Ja
2010	Aarau	1	Ja
2010	Luzern	1	Ja
2010	Baden	1	Nein

*Quelle: Eigene Berechnung, BFS*