Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 33 (1993)

Artikel: Politische Verflechtung und kommunale Handlungsspielräume : Vollzug von Umwelt- und Verkehrspolitik in den Agglomerationen Lausanne und Zürich

Autor: Haldemann, Theo / Schenkel, Walter / Klöti, Ulrich

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172992

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Theo Haldemann, Walter Schenkel, Ulrich Klöti

Politische Verflechtung und kommunale Handlungsspielräume

Vollzug von Umwelt- und Verkehrspolitik in den Agglomerationen Lausanne und Zürich

In den Stadt- und Agglomerationsgebieten treten Umwelt- und Verkehrsprobleme auf, welche den föderalistischen Politikvollzug von Bund, Kantonen, Städten und Agglomerationsgemeinden überfordern. Ausgehend von den Theorien zur Politikverflechtung im Föderalismus fragten wir, wie sich die Verteilung der rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Ressourcen in den Politikbereichen Umweltschutz und öffentlicher Verkehr zwischen 1970 und 1990 verändert hat. Mit einem Methoden-Mix (Inhaltsanalyse, qualitativ-statistische Analyse, qualitative Experten-Interviews, Delphi-Umfrage) untersuchten wir die Auswirkungen der veränderten Ressourcen-Strukturen auf die kommunalen Handlungsspielräume von acht Untersuchungsgemeinden. Wir zeigen auf, dass sich Städte, Agglomerationsgemeinden und Kantone vermehrt mit den Vollzugs- und Zusammenarbeitsproblemen im Umweltschutz und im öffentlichen Verkehr auseinandersetzen müssen, wenn sie etwas zu ihrer Lösung beitragen wollen. Dazu haben wir konkrete Empfehlungen abgeleitet.

Les problèmes de protection de l'environnement et de circulation qui se posent actuellement dans les villes et les agglomérations urbaines dépassent le pouvoir de mise en œuvre de la Confédération, des cantons, des villes et des communes urbaines. En partant des théories de l'imbrication politique dans un système fédéraliste, nous avons posé la question suivante: comment la répartition des ressources juridiques, financières et administratives s'est-elle modifiée entre 1970 et 1990 dans les secteurs de la protection de l'environnement et des transports publics? En utilisant une méthode mixte (analyse de la teneur de la question, analyse statistico-qualitative, questionnaire Delphi), nous avons examiné les effets de la modification structurelle des ressources sur la marge de manœuvre communale de huit villes et communes urbaines. Nous démontrons que, pour arriver à une solution dans les agglomérations urbaines, les villes, les communes urbaines et les cantons doivent examiner de manière plus approfondie les problèmes de collaboration et de mise en œuvre en matière de protection de l'environnement et de transports publics. Et nous présentons finalement des recommandations concrètes à cet effet.

I. Einleitung und Fragestellung

1. Agglomerationsprobleme

Durch die Bevölkerungskonzentration in den städtischen Agglomerationen sowie durch die funktionale, sektorale und soziale Entmischung werden *Städte und Agglomerationsgemeinden* mit Aufgaben und Problemen konfrontiert, deren Bewältigung sie überfordert. Besonders die *Kernstädte* beklagen, dass sie unter den negativen Auswirkungen der stark angestiegenen Mobilität am meisten zu leiden hätten, nicht aber über die nötigen rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Ressourcen verfügten, um wirkungsvolle Gegenmassnahmen ergreifen zu können (Geissmann 1987; Stich 1984). Vertreter aus Städten und Agglomerationsgemeinden stellen auch fest, dass sie in der Umwelt- und Verkehrspolitik immer mehr Aufgaben zugewiesen bekämen, welche bis ins Detail normiert seien und die kommunalen Vollzugskapazitäten derart belasteten, dass keine eigenständigen kommunalen Umwelt- und Verkehrsmassnahmen mehr möglich seien. Es wird aber nicht allein die «Normenflut» dafür verantwortlich gemacht, dass *Vollzugsdefizite* ausgelöst und *kommunale Handlungsspielräume* verengt werden; den Städten und Agglomerationsgemeinden kommen bei der Politikformulierung und der Politikimplementation auf Bundesebene keine eigenständige Stellung zu, sie gelten verfassungsmässig als organisatorische Teile der Kantone (Thürer 1986). Aber auch auf kantonaler und regionaler Stufe finden sich keine *Zusammenarbeitsgremien*, welche über die rechtlichen Kompetenzen und die finanziellen Ressourcen verfügten, um bei Umwelt- und Verkehrsproblemen in den Agglomerationen regulierend und koordinierend eingreifen zu können. Zum einen fallen deshalb auf Bundes- und Kantonsebene politische Entscheide, die nicht mit den Problemstrukturen in den Agglomerationen übereinstimmen. Zum anderen haben Städte und Agglomerationsgemeinden auf Bund und Kantone zu wenig Einfluss, so dass diese ihre eigenen Möglichkeiten zur Durchsetzung wirkungsvoller Massnahmen besser nutzen.

2. Forschungsfragen

a) Fragestellungen des Forschungsprojekts

Im Rahmen des NFP 25 ‹Stadt und Verkehr› bearbeiteten wir das Projekt ‹Agglomerationsprobleme und vertikale Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Städten› und untersuchten dabei die Politikbereiche Umweltschutz (insbesondere strassen –, bau- und planungsbedingter Umweltschutz) und öffentlicher Verkehr (Konzessionierte Transportunternehmungen KTU und Schweizerische Bundesbahnen SBB) zwischen 1970 und 1990. Wir erstellten Fallstudien für Städte und Gemeinden in den Agglomerationen Lausanne und Zürich und wählten dafür je vier, vom Gemeindetyp her vergleichbare Untersuchungsgemeinden aus, nämlich die Zentren Lausanne und Zürich (Typ Kernstadt), die Agglomerationsgemeinden Renens und Schlieren (Typ alte Arbeitsplatzgemeinde) sowie Ecublens und Re-

gensdorf (Typ neue Arbeitsplatzgemeinde). Zusätzlich wurden die Regionalzentren Yverdon-les-Bains und Uster (Typ isolierte Stadt) untersucht (Gemeindetypen siehe Schuler 1984:10ff). Folgende Fragestellungen standen beim Forschungsprojekt im Vordergrund:

- Wie veränderten sich die politischen *Programme* und *Massnahmen* von Bund, Kantonen und Städten bzw. Gemeinden und wie versuchten diese die Agglomerationsprobleme im Umweltschutz und im öffentlichen Verkehr zu lösen?
- Wie hat sich die Verteilung der *Ressourcen Recht, Finanzen und Organisation* von Bund, Kantonen und Städten bzw. Gemeinden verändert und wie haben sich insbesondere die kommunalen Handlungspielräume im Umweltschutz und im öffentlichen Verkehr entwickelt? Welche Aktivitäten entwickelten Städte und Agglomerationsgemeinden im Rahmen ihrer rechtlichen, finanziellen, organisatorischen und politischen Handlungsspielräume, welche strebten sie an und welche unterliessen sie?
- Welche vertikalen und horizontalen *Zusammenarbeitsformen* von Bund, Kantonen, Städten und Agglomerationsgemeinden sind im Umweltschutz und im öffentlichen Verkehr entstanden oder wurden angestrebt? Haben sich die politisch-administrativen *Problemlösungsstrukturen* im Umweltschutz und im öffentlichen Verkehr dadurch den Problemstrukturen in den Stadt- und Agglomerationsgebieten angenähert oder nicht? Welche vertikalen und horizontalen *Konflikte* sind mit der Lösung von Agglomerationsproblemen verbunden?

In einem ersten Schritt identifizierten wir sämtliche politischen Programme und Massnahmen des Bundes und der Kantone Waadt und Zürich in den Politikbereichen Umweltschutz und öffentlicher Verkehr, welche zwischen 1970 bis 1990 in Kraft waren. Politische *Programme* sind Mittel zur Problemlösung, welche vom politisch-administrativen System formuliert wurden und welche sich anhand ihrer mehr oder weniger klar definierten Haupt- und Nebenziele unterscheiden lassen (Rose 1984:7ff; Rose 1988; Mader 1984:49). Politische *Massnahmen* unterscheiden sich in ihren Steuerungsprinzipien (z. B. Anreiz); ihre konkrete Anwendung wird dann als Instrument bezeichnet (z. B. Lenkungsabgabe). Politische Programme und Massnahmen können auch als Pakete der drei Ressourcen Recht, Finanzen und Organisation definiert werden.

In einem zweiten Schritt ermittelten wir die Ressourcenverteilung auf Bund, Kantone, Städte und Agglomerationsgemeinden im Umweltschutz und im öffentlichen Verkehr. Die *Ressourcen Recht, Finanzen und Organisation* umfassen die staatliche Einflussnahme durch Rechtsetzung, Rechtsanwendung und Rechtskontrolle (Verfassung, Gesetze, Verordnungen, etc.), durch die Umverteilung von finanziellen Mitteln und die Besteuerung von Einkommen und Konsum (Rechnungen, Budget, Subventionen, etc.) sowie durch die konkret handelnden Vollzugsorgane (Personal, Stellenwerte, etc.). Politische Entscheidungen, Programme und Massnahmen nehmen in der Phase der Politikformulierung zunächst einmal Rechtsform an. Dadurch werden bereits die Grundzüge der späteren Finanzierung und Organisation des Vollzugs festgelegt.

Je nach kantonalen Rahmenbedingungen, sozio-ökonomischen Stadt- bzw. Gemeindestrukturen und politischen Einflussfaktoren entwickeln Städte und Agglomerationsgemeinden unterschiedliche *Aktivitäten* innerhalb ihrer Handlungsspielräume und arbeiten zum Teil ganz verschieden mit Bund, Kantonen und anderen Städten bzw. Gemeinden zusammen. Wir suchten also nach den Zusammenarbeitsformen, welche zur Lösung von Agglomerationsproblemen beitragen könnten: Konkret sind das die *vertikalen und horizontalen Zusammenarbeitsformen* von Bund, Kantonen, Städten, und Agglomerationsgemeinden, welche *informelle, routinisierte Verwaltungsverfahren* und *formelle, befristete oder unbefristete Verfahren* mit oder ohne Einbezug politischer Behörden enthalten können.

b) Fragestellungen dieses Beitrags

In diesem Artikel fragen wir nach den Veränderungen der kommunalen Handlungspielräume beim Vollzug von umwelt- und verkehrspolitischen Massnahmen in den Agglomerationen Lausanne und Zürich. *Kommunale Handlungsspielräume* von Städten und Agglomerationsgemeinden lassen sich ganz allgemein als «Gleichzeitigkeit von Wahlmöglichkeiten und Begrenzungen des Handelns in bestimmten sozialen Situationen» definieren (Hucke 1980:8). Wir definieren kommunale Handlungsspielräume als die Möglichkeit, eigene politische Programme und Massnahmen autonom zu formulieren und durchzusetzen. In der politischen Wirklichkeit gibt es aber kaum mehr kommunale Handlungsspielräume ohne irgendwelche rechtliche, finanzielle, organisatorische oder politische Grenzen (Sokol 1985:34): Selbst freiwillige Verwaltungsaufgaben sind durch Sach- und Ressourcenzwänge eingeschränkt. Umgekehrt können auch Pflichtaufgaben neue kommunale Handlungsspielräume eröffnen, wenn dadurch die Städte und Agglomerationsgemeinden neue Rechtsgrundlagen erhalten, welche die Durchsetzung willkommener Massnahmen auf kommunaler Ebene erst möglich machen.

Die kommunalen Handlungsspielräume beim Vollzug umwelt- und verkehrspolitischer Massnahmen in den Agglomerationen Lausanne und Zürich analysieren wir wie folgt:

- Bei den *rechtlichen Handlungsspielräumen* im kommunalen Vollzug untersuchen wir die Veränderungen 1970–1990 in der föderalistischen Zuständigkeitsverteilung sowie die Auswirkungen der Zentralisierung und Verflechtung von Kompetenzen, Rechten und Pflichten in den beiden Politikbereichen.
- Bei den *finanziellen Handlungsspielräumen* im kommunalen Vollzug interessieren wir uns für die Auswirkungen angespannter und entspannter Finanzlagen 1970–1990 in den untersuchten Stadt- und Agglomerationsgemeinden.
- Bei den *organisatorischen Handlungsspielräumen* im kommunalen Vollzug analysierten wir die Entwicklung der kommunalen Personalbestände und Organisationssstrukturen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen.

Die Gesamtbeurteilung der kommunalen Handlungsspielräume ergänzen wir durch eine Analyse der politisch-administrativen Zusammenarbeit im Vollzug. Dabei interessieren wir uns insbesondere für die Fragen, ob die politisch-admini-

strativen Problemlösungsstrukturen den bestehenden Problemstrukturen in den Agglomerationsgebieten angepasst wurden und ob die kommunalen Handlungsspielräume durch verbesserte Zusammenarbeitsformen erweitert werden konnten.

Am Schluss dieses Artikels finden sich unsere Handlungsvorschläge zur Verbesserung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit in den Agglomerationsgebieten. Diese Vorschläge wurden kommunalen Experten zur schriftlichen Stellungnahme vorgelegt sowie mit Vertretern der Städte, Agglomerationsgemeinden, der Kantone Waadt und Zürich sowie des Bundes besprochen.

II. Theorien, Hypothesen und Methoden

1. Zentralisierung, Dezentralisierung und politische Verflechtung

Im Gegensatz zu den staatsrechtlichen, ökonomischen und finanzwissenschaftlichen Theorien, welche die Probleme der Aufgaben- und Kompetenzenverteilung im Föderalismus allein aus rechtlicher bzw. finanzieller Perspektive behandeln, gehen die politikwissenschaftlichen Theorien zur Politikverflechtung auf alle drei Ressourcen Recht, Finanzen und Organisation ein (Benz 1985; Fürst/Hesse 1978, 1980; Hangartner 1980; Scharpf/Reissert/Schnabel 1976; Scharpf 1978; Thöni 1986).

Im Zusammenhang mit der Lösung von Agglomerationsproblemen postulieren Fürst und Hesse (1980) folgende Entwicklungstendenzen föderalistischer Problemlösungsstrukturen:

- *Programm-Struktur*: Zentralisierung der Politikformulierung bei Bund und Kantonen und gleichzeitig Dezentralisierung des Politikvollzugs bei Städten und Agglomerationsgemeinden durch neue oder überarbeitete Programme des Bundes und der Kantone.
- *Ressourcen-Struktur*: Politischer Tausch von rechtlichen Kompetenzen der Städte und Agglomerationsgemeinden gegen finanzielle Mittel des Bundes und der Kantone.
- *Entscheidungs-Struktur*: Verstärkte Mitwirkung der Städte und Agglomerationsgemeinden auf Bundes- und Kantonsebene durch vertikal und horizontal verflochtene Zusammenarbeitsformen.

Föderalistische Systeme haben den Nachteil, dass in vertikal verflochtenen Entscheidungsstrukturen nur *konsensfähige Probleme* mit Aussicht auf kurzfristige, positive Ergebnisse angegangen werden, während *längerfristige, konfliktträchtige Probleme* auf den einzelnen Staatsebenen liegenbleiben und dort allein zur Behandlung anstehen (Scharpf et al 1976:25ff; Fürst/Hesse 1980:176). Vertikal verflochtene Entscheidungs-Strukturen sind also z.T. nicht in der Lage, komplexe Probleme effizient zu lösen, oder sie blockieren die Problemlösungsprozesse sogar selbst. Dieses Phänomen wird in Anlehnung an polit-ökonomische Theorien mit dem *Verhalten* und den *institutionellen Eigeninteressen* der beteiligten Akteure begründet (vgl. Kirsch 1987:28f; Edling 1984:116ff).

Daraus leiteten wir folgende Arbeitshypothesen für die Auswirkungen der veränderten Ressourcen-Struktur auf die kommunalen Handlungsspielräume ab:

- *Eine stärkere Zentralisierung der Ressource Recht* auf Bundes- und Kantonsebene *verringert den kommunalen Handlungsspielraum* von Städten und Agglomerationsgemeinden, ausser bei neuen Massnahmen und politischen Programmen, welche politisches Entscheiden und Handeln auf Stadt- und Agglomerationsebene erst ermöglichen. *(Arbeitshypothese 1)*.
- *Eine zunehmende Verflechtung der Ressource Finanzen* über alle drei Staatsebenen hinweg *verkleinert den kommunalen Handlungsspielraum* von Städten und Agglomerationsgemeinden, ausser bei neuen Massnahmen und politischen Programmen, welche politisches Entscheiden und Handeln auf Stadt- und Agglomerationsebene erst ermöglichen *(Arbeitshypothese 2)*.
- *Eine stärkere Dezentralisierung der Ressource Organisation* (Personal) *vergrössert die kommunalen Handlungsspielräume* von Städten und Agglomerationsgemeinden, insbesondere bei neuen Massnahmen und politischen Programmen *(Arbeitshypothese 3)*.

Mit den kommunalen Handlungsspielräumen haben wir also unsere zentrale Kategorie gefunden, um die aufgeworfenen Fragen zu untersuchen und auch teilweise zu beantworten. Städte und Agglomerationsgemeinden klagen vor allem dann über zu enge kommunale Handlungsspielräume, wenn die Verluste ihrer rechtlichen Kompetenzen, z.B. in der Umweltschutz- oder Verkehrspolitik, nicht mit finanziellen Transferzahlungen und organisatorischen Hilfeleistungen von Bund und Kantonen kompensiert werden oder wenn die Problemlösung durch die vertikale Politikverflechtung behindert oder sogar blockiert wird. Umgekehrt können Städte und Agglomerationsgemeinden zusätzliche kommunale Handlungsspielräume erhalten, wenn der Vollzug neuer (bundes-)staatlicher Programme und Massnahmen erstmals politisches Entscheiden und kommunales Handeln ermöglicht. Hier dürfte dann die Formulierung und Durchsetzung ergänzender kommunaler Massnahmen davon abhängig sein, ob der Bund und die Kantone ihre eigenen Aufgaben und Kompetenzen auch selbst wahrnehmen oder bloss weiterdelegieren.

2. Methoden-Mix

Während die Entwicklungstendenzen für die drei Ressourcen Recht, Finanzen und Organisation teilweise direkt anhand von Rechtserlassen, Geschäftsberichten, Rechnungen und Personalstatistiken überprüft werden können, sind die Auswirkungen auf die kommunalen Handlungsspielräume und Zusammenarbeitsformen nur über die subjektiven Einschätzungen von beteiligten Politikern und Verwaltungsfachleuten zu erschliessen. Deshalb wählten wir einen *Methoden-Mix*, der sich wie folgt zusammensetzt:

Mit der *systematischen Dokumentenanalyse* (pragmatische Inhaltsanalyse gemäss Merten 1983) von Rechtserlassen des Bundes und der Kantone Zürich und

Waadt überprüften wir, ob die Hypothese der zunehmenden Zentralisierung der Ressource Recht 1970–1990 in den Politikbereichen Umweltschutz und öffentlicher Verkehr bestätigt werden kann oder nicht. Dazu erhoben wir die Anzahl der Programme, Massnahmen, Erlasse, Seiten und Artikel sowie die Zuständigkeiten (Rechte, Pflichten, Kompetenzen), welche in der Bundes- und in den beiden Kantonsgesetzgebungen 1970, 1980 und 1990 in Kraft waren (vgl. dazu Linder 1985). Mit spezifischen Indikatoren errechneten wir anschliessend pro Politikbereich die Normendichte und die Verteilung der Zuständigkeiten auf die drei Staatsebenen. Konkret liessen sich so die Auswirkungen der rechtlichen Änderungen auf die kommunalen Handlungsspielräume quantitativ ermitteln.

Mit der *qualitativ-statistischen Analyse* von Geschäftsberichten, Jahresrechnungen und Personalstatistiken der acht Untersuchungsgemeinden überprüften wir, ob die Hypothese der zunehmenden Verflechtung der Ressource Finanzen bzw. der zunehmenden Dezentralisierung der Ressource Organisation 1970–1990 empirisch bestätigt werden kann oder nicht. Dazu war es notwendig, die Entwicklungen in den einzelnen Untersuchungsgemeinden untereinander und mit der durchschnittlichen Entwicklung aller Schweizer Städte und Gemeinden zu vergleichen. Die Analyse der kommunalen Geschäftsberichte ermöglichte es uns zudem, einen Katalog derjenigen Programme und Massnahmen zu erstellen, mit denen sich die Städte und Agglomerationsgemeinden bisher beschäftigt haben.

Die *qualitativen Experten-Interviews*, welche wir mit 45 Politikern und Beamten aus den acht Untersuchungsgemeinden führten, gaben vor allem Aufschluss darüber, wie die objektiv gemessenen Veränderungen rechtlicher, finanzieller und organisatorischer Handlungsspielräume von den Befragten subjektiv wahrgenommen und bewertet werden. Die *Datenerhebung* erfolgte hier über fokussierte, leitfaden-orientierte Experten-Interviews, die *Dateninterpretation* über das Verfahren des offenen, axialen und selektiven Codierens der Interview-Transkriptionen (vgl. dazu Hopf 1982; Patton 1987; Bohnsack 1991; Strauss 1991). Methodisch geht es bei diesen Interview-Verfahren vor allem darum, dass die Befragten durch eine gemischte Abfolge von Schlüssel- und Detailfragen dazu gebracht werden, ihre Aussagen möglichst ungezwungen aufzubauen, zu selektionieren, zu verdichten und abzuschliessen. Das Codieren und Interpretieren der qualitativen Daten erfolgt schrittweise und über bestimmte Kategorien, welche sowohl für den Forscher als auch für die Befragten relevant sein müssen. In der vorliegenden Untersuchung handelte es sich um Kategorien zu *strukturellen Bedingungen*, zu *Interaktionen* zwischen beteiligten Aktoren, zu *Taktiken* und *Strategien* dieser Aktoren und zu den *Konsequenzen* auf die Umwelt- und Verkehrspolitik in Stadt- und Agglomerationsgebieten. Auf diese Weise konnten wir die Agglomerationsprobleme, die politischen Handlungsspielräume und die Zusammenarbeitsformen in den beiden Grossagglomerationen Lausanne und Zürich miteinander vergleichen.

Zuletzt führten wir eine *Delphi-Umfrage* durch: Aus den Ergebnissen der Dokumentenanalysen und der qualitativen Experten-Interviews leiteten wir die wichtigsten Befunde und Vorschläge ab und legten sie den befragten Politikern und Beamten in Form eines geschlossenen, quantitativ auswertbaren Fragebogens vor. Neben dem allgemeinen Zustimmungsgrad zu unseren Befunden und Vorschlägen

(univariate Häufigkeitsauszählung) konnten wir auch signifikante Unterschiede im Antwortverhalten von Politikern und Beamten, von Waadtländer und Zürcher Experten sowie von Kernstadt –, Agglomerationsgemeinde- und Regionalzentrum-Vertretern ermitteln.

Mit diesem Methoden-Mix ermittelten wir schrittweise die Entwicklung der kommunalen Handlungsspielräume 1970–1990 im Umweltschutz und im öffentlichen Verkehr für die acht Untersuchungsgemeinden in den Kantonen Waadt und Zürich.

III. Kommunale Handlungsspielräume und kommunaler Vollzug

1. Rechtliche Handlungsspielräume beim kommunalen Vollzug

Mit einer Auszählung von Bundes- und Kantonserlassen, politischen Programmen und Massnahmen sowie mit der Messung der Zuständigkeitsverteilung auf die drei Staatsebenen Bund, Kanton und Gemeinde haben wir versucht, die Auswirkungen der rechtlichen Neuerungen 1970–1990 auf die kommunalen Handlungsspielräume der Waadtländer und Zürcher Städte und Gemeinden beim Vollzug der Gesetze und Verordnungen im Umweltschutz und im öffentlichen Verkehr aufzuzeigen. Ausgehend von einer immer umfangreicheren und detaillierteren rechtlichen Normierung durch den Bund und die Kantone Waadt und Zürich untersuchten wir die Veränderungen in der föderalistischen Zuständigkeitsverteilung, d.h. die Verschiebungen von Kompetenzen, Rechten und Pflichten durch Zentralisierung und Verflechtung.

Der Politikbereich *Umweltschutz* wurde auf *Bundesebene* neu organisiert und normiert, die Programme zum Natur- und Heimatschutz sowie zum Gewässserschutz wurden z.T. ergänzt (Gewässerschutzgesetz vom 8. Oktober 1971), die Programme zum allgemeinen Schutz von Mensch, Tier und Umwelt sowie zur Begrenzung der Umweltbelastung kamen neu hinzu. Mit dem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) vom 7. Oktober 1983 traten ab 1985 sämtliche Massnahmen und Verordnungen zum Schutz des ökologischen Gleichgewichts nach und nach in Kraft. Die Seiten- und Artikelzahlen im Umweltschutzbereich nahmen beim Bund sowohl in der Periode 1970–1980 als auch 1980–1990 sprunghaft zu (siehe Tabelle 1).

Der *Kanton Waadt* ergänzte seine bisherigen Programme zum Natur- und Gewässerschutz durch ein kantonales Ausführungsreglement zum USG (‹Réglement d'application de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement du 8 novembre 1986›), welches sich trotz umfangreicher Detailverordnungen sehr stark an den eidgenössischen Normierungen orientiert.

Im *Kanton Zürich* waren 1970 neben den Programmen zum Landschaftsschutz und Gewässerschutz bereits einzelne Massnahmen zur Begrenzung der Umweltbelastung (Luft, Lärm, umweltgefährdende Stoffe, Abfälle) in Kraft. Da bis heute kein kantonales Umweltschutzgesetz existiert, sind Teile des USG-Massnahmenkatalogs im Gesundheitsgesetz, im Planungs- und Baugesetz, in der Verordnung zur Wohnhygiene oder in einzelnen Massnahmenplänen und Ergänzungsbestim-

Körperschaft – Anzahl	Umweltschutz 1970	 1980	 1990	öffentlicher Verkehr 1970	 1980	 1990
Bund						
– Programme	2	2	4	3	3	3
– Massnahmen	3	4	16	18	18	21
– Erlasse	4	11	19	26	27	34
– Seiten	33	102	203	360	364	315
– Artikel	84	290	617	902	914	922
Kanton Waandt						
– Programme	2	4	4	2	2	2
– Massnahmen	4	6	9	6	6	6
– Erlasse	5	10	13	4	4	4
– Seiten	59	66	153	9	9	9
– Artikel	283	303	321	42	42	42
Kanton Zürich						
– Programme	3	4	4	2	2	2
– Massnahmen	7	9	11	5	6	9
– Erlasse	9	9	14	2	3	4
– Seiten	54	75	89	5	8	20
– Artikel	183	287	262	18	33	89

Tabelle 1: Rechtsentwicklung Umweltschutz und öffenlicher Verkehr 1970–1990

mungen zu finden. Die neuen, eidgenössischen Massnahmen zur Abfallentsorgung, zur Klärschlammverwertung, zum Katastrophenschutz und zu den umweltgefährdenden Stoffen wurden im Rahmen des kantonalen Einführungsgesetzes zum Gewässerschutz vom 8. Dezember 1974 abgehandelt.

Im Politikbereich *öffentlicher Verkehr* hat auf *Bundesebene* bereits vor den Arbeiten der Kommission für eine eidgenössische Gesamtverkehrskonzeption (1972–1978) eine gewisse Vereinheitlichung der Programme und Massnahmen für konzessionierte Transportunternehmungen (KTU) und Schweizerische Bundesbahnen (SBB) stattgefunden. Bei den drei Programmen Gründung/Konzession, Planung/Bau/Betrieb und Förderung/Hilfeleistung kamen zwischen 1970 und 1990 für KTU und SBB je drei neue Massnahmen hinzu, nämlich Planungsinstrumente, kombinierter Verkehr und Bahnhofs-Parkplätze bzw. Tariferleichterungen, Leistungsauftrag und neue Linien. Trotz abnehmender Seitenzahlen stieg die Anzahl der Artikel im Bundesrecht. Bei diesen drei Programmen mit ihren Massnahmen ergeben sich die unterschiedlichen Zuständigkeitsverteilungen in erster Linie zwischen Bund und den Verkehrsbetrieben (KTU, SBB), die Unterschiede zwischen Bund und den Kantonen (Waadt, Zürich) sind sekundär.

Im *Kanton Waadt* wurden zwischen 1970 und 1990 weder bei den KTU noch bei den SBB neue Programme oder Massnahmen eingeführt. Das neue Kantonsgesetz (‹Loi sur les transports publics du 11 décembre 1990›) trat erst auf den 1. Januar 1992 in Kraft und wurde bei der Analyse der Rechtserlasse deshalb noch nicht berücksichtigt.

Im *Kanton Zürich* wurde die Gesetzgebung zum regionalen öffentlichen Verkehr zwischen 1970 und 1990 zweimal vollständig erneuert (Regionalverkehrsgesetz

vom 4. Juni 1972 und Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988). Dabei sind folgende neue Massnahmen für KTU und SBB hinzugekommen: Kantonale Beteiligung bei Gründung und Betrieb regionaler Verkehrsbetriebe, regionaler S-Bahn-Linien und P + R-Anlagen sowie kantonales Verbundangebot inklusive Verbundtarif. Die Erlass –, Seiten- und Artikelzahlen der kantonalen Gesetzgebung sind entsprechend angestiegen.

Beim *Vergleich der Politikbereiche* Umweltschutz und öffentlicher Verkehr fällt die unterschiedliche Ausgangslage und Entwicklung 1970–1990 auf: Der Umweltschutz wurde auf Bundesebene völlig neu normiert, während die Kantone (und die Gemeinden) bereits einzelne Massnahmen eingeführt hatten und diese nun entsprechend anpassen mussten. Beim öffentlichen Verkehr beansprucht der Bund die alleinige Zuständigkeit für die SBB und dominiert auch die rechtliche Normierung bei den KTU. Hier war es allein der Kanton Zürich, der sich durch neue Massnahmen neue Zuständigkeiten geschaffen hat, welche die Bundeskompetenzen ergänzen oder sogar konkurrenzieren.

Weil die Städte und Gemeinden das Bundes- und das Kantonsrecht kumulativ anwenden müssen, haben wir für die Ermittlung ihrer *rechtlichen Handlungsspielräume* zuerst die entsprechenden Bundes- und Kantonserlasse für jede Massnahme einzeln aggregiert und dann die föderalistische Kompetenzverteilung für den ganzen Politikbereich ermittelt. Wenn aufgrund von Bundes- und Kantonserlassen die Gemeinden für bestimmte Aufgaben generell oder speziell zuständig sind und ihnen bei einer Massnahme Rechte oder Kompetenzen – nicht Pflichten – zukommen, sprechen wir von rechtlichen Handlungsspielräumen der Gemeinden, sonst von Vollzugspflichten. Wir unterscheiden dabei zwischen *rechtlichen Zuständigkeiten* bei der Politikformulierung (Zieldefinition, Adressatenwahl, Instrumentenwahl), beim Politikvollzug (Koordination, Durchführung, Kontrolle) und bei der Politikfinanzierung (Lastenverteilung, Zahlungsbedingungen, Finanzaufsicht). Generelle Zuständigkeiten beziehen sich auf die gesamte, im Erlass geregelte Massnahme, spezielle Zuständigkeiten lediglich auf Teilbereiche davon.

Die Indikatoren, mit denen wir die *generellen und speziellen rechtlichen Handlungsspielräume* einer Körperschaft errechneten, setzen den Anteil der generellen oder speziellen Rechte und Kompetenzen dieser Körperschaft ins Verhältnis zu sämtlichen generellen oder speziellen Zuständigkeiten (Rechte, Kompetenzen, Pflichten) aller beteiligten Körperschaften (Bund, Kantone, Gemeinden, andere).

Zentralisierungstendenzen werden demnach durch eine Verlagerung von rechtlichen Handlungsspielräumen auf eine höhere Staatsebene sichtbar, *Verflechtungstendenzen* durch eine Verlagerung rechtlicher Handlungsspielräume von einer einzigen Körperschaft zu mehreren Körperschaften (detailliert in Klöti/Haldemann/Schenkel 1993:173ff).

Durch die Gesetzgebung des Bundes wurden die rechtlichen Handlungsspielräume im *Umweltschutz* zwischen 1970 und 1990 stark zentralisiert, wie Tabelle 2 zeigt.

Diese Umverteilung der Kompetenzen im Umweltschutz kommt in erster Linie dem *Bund* und den *Kantonen* zugute; sie zentralisieren die generellen und speziellen Zuständigkeiten immer stärker und koppeln kommunale Kompetenzen zuneh-

Erlasse – Körperschaft	generelle HS (in %) 1970	 1980	 1990	spezielle HS (in %) 1970	 1980	 1990
Bund + Waadt						
– Bund allein	5	7	46	3	0	7
– Kanton allein	39	36	7	13	11	22
– Gemeinden	5	0	0	26	16	6
– Bund + Kanton	41	48	38	0	2	3
– Kanton + Gemeinden	5	0	1	15	21	13
Bund + Zürich						
– Bund allein	6	8	29	2	0	4
– Kanton allein	54	47	6	6	12	18
– Gemeinden	8	7	0	17	20	3
– Bund + Kanton	25	41	44	0	1	4
– Kanton + Gemeinden	0	0	3	13	16	18

Tabelle 2: Rechtliche Handlungsspielräume im Umweltschutz 1970–1990

mend mit eigenen Ergänzungs- und Interventionsmöglichkeiten. Die Kantone verlieren zwar an eigenständigen generellen Handlungsspielräumen, vermögen aber den Verlust durch verflochtene und durch spezielle Kompetenzen zu kompensieren. Den Kantonen kommt somit eine einflussreiche Vermittlerposition zwischen Bund und Gemeinden zu: Die eidgenössischen Rahmenprogramme, kombiniert mit detaillierten kantonalen Regelungen (z. B. bei Grenzwerten oder Messverfahren), erlauben den Kantonen, umfassende Koordinations-, Vollzugs- und Kontrolltätigkeiten wahrzunehmen. Für die Gemeinden bleibt nicht mehr viel übrig: Die wenigen generellen Rechte und Kompetenzen der Gemeinden beschränken sich auf die eigentliche Durchführung der Umweltschutz-Massnahmen und sind meist mit kantonalen Interventionsrechten abgesichert; die meisten speziellen Zuständigkeiten der Gemeinden werden mit dem Kanton zusammen wahrgenommen. Hier ist der Pflichtenanteil für Kantone und Gemeinden relativ hoch. Die Kantone können aber unterschiedlich damit umgehen: Der *Kanton Waadt* nimmt seine Vermittlerfunktion weniger in Form der Zentralisierung genereller Zuständigkeiten wahr, sondern vorzugsweise in der Ausübung spezieller Kompetenzen und der Übertragung von Pflichten an die Gemeinden. Der *Kanton Zürich* überwälzt die Pflichten nicht im gleichen Ausmass wie der Kanton Waadt.

Im Politikbereich *öffentlicher Verkehr* ergaben sich zwischen 1970 und 1990 folgende Veränderungen in den Zuständigkeitsverteilungen für KTU und SBB (siehe Tabellen 3 und 4), wenn man Bundes- und Kantonsgesetzgebungen jeweils zusammen betrachtet.

Trotz neuer Massnahmen für KTU und SBB führte die Rechtsentwicklung des *Bundes* zwischen 1970 und 1990 zu keinen wesentlichen, generellen Veränderungen in der föderalistischen Zuständigkeitsverteilung. Mit den neuen Bundesmassnahmen ist bei den speziellen rechtlichen Handlungsspielräumen eine leichte Dezentralisierungstendenz zugunsten der Kantone feststellbar. Für den *Kanton Waadt* blieb – bei unveränderter kantonaler Gesetzgebung – folglich fast alles gleich. Hingegen führte die neue Gesetzgebung des *Kantons Zürich* zu Veränderungen im Verhältnis

Erlasse – Körperschaft	generelle HS (in %) 1970	 1980	 1990	spezielle HS (in %) 1970	 1980	 1990
Bund + Waadt						
– Bund allein	71	71	71	6	6	5
– Kanton allein	0	0	1	17	17	17
– Gemeinden	0	0	0	0	0	0
– KTU allein	7	7	8	0	0	1
– Bund + Kanton	19	19	17	0	0	0
Bund + Zürich						
– Bund allein	74	69	58	6	6	5
– Kanton allein	1	4	4	18	17	16
– Gemeinden	0	0	0	0	0	0
– KTU allein	7	7	7	0	0	1
– Bund + Kanton	15	14	28	0	0	0

Tabelle 3: Rechtliche Handlungsspielräume im öffentlichen Verkehr (KTU) 1970–1990

Erlasse – Körperschaft	generelle HS (in %) 1970	 1980	 1990	spezielle HS (in %) 1970	 1980	 1990
Bund + Waadt						
– Bund allein	71	71	69	13	11	10
– Kanton allein	0	0	1	3	3	4
– Gemeinden	0	0	0	0	0	0
– SBB allein	26	26	24	2	2	1
– Bund + Kanton	0	0	1	8	9	8
Bund + Zürich						
– Bund allein	71	66	61	13	11	9
– Kanton allein	0	4	3	3	4	5
– Gemeinden	0	0	0	0	1	0
– SBB allein	26	24	24	2	2	1
– Bund + Kanton	0	2	8	8	9	8

Tabelle 4: Rechtliche Handlungsspielräume im öffentlichen Verkehr (SBB) 1970–1990

zwischen Bund und Kanton Zürich: Bei den generellen rechtlichen Handlungsspielräumen ist eine stärkere Verflechtung durch gemeinsame Zuständigkeiten ersichtlich, bei den speziellen rechtlichen Handlungsspielräumen eine leichte Dezentralisierung. Den Waadtländer und Zürcher Gemeinden kommt kein rechtlicher Handlungsspielraum bei den KTU und den SBB zu, sie verfügen lediglich über einzelne Kompetenzbeschränkungen, insbesondere Anhörungsrechte bei der Vollzugskoordination im öffentlichen Verkehr. Die Zuständigkeiten sind in diesem Politikbereich also auf Bund und SBB konzentriert.

Beim *Vergleich der Politikbereiche* Umweltschutz und öffentlicher Verkehr (KTU, SBB) ergibt sich folgende Entwicklung der rechtlichen Handlungsspiel-

Handlungsspielraum (Diff. 1970–1990)	genereller HS in % VD	ZH	spezieller HS in % VD	ZH
Umweltschutz				
– eigener	0 (–5)	0 (–8)	6 (–20)	3 (–14)
– verflochtener	2 (–3)	6 (+2)	15 (–)	20 (+5)
KTU				
– eigener	0 (–)	0 (–)	0 (–)	0 (–)
– verflochtener	2 (+1)	2 (+1)	1 (–)	3 (+2)
SBB				
– eigener	0 (–)	0 (–)	0 (–)	0 (–)
– verflochtener	3 (+2)	3 (+2)	1 (+1)	2 (+2)

Tabelle 5: Rechtliche Handlungsspielräume der Gemeinden 1970–1990

räume von Waadtländer und Zürcher Gemeinden zwischen 1970 und 1990 (siehe Tabelle 5).

Die eigenen, rechtlichen Handlungsspielräume der Waadtländer und Zürcher Gemeinden sind im Umweltschutz gesunken, im öffentlichen Verkehr gleich niedrig geblieben. Die Zuständigkeiten, welche den Gemeinden zusammen mit dem Kanton oder mit den Verkehrsunternehmungen KTU gemeinsam zukommen, haben hingegen in beiden Politikbereichen minimal zugenommen. Der Kanton Zürich räumte seinen Gemeinden beim Umweltschutz und bei den KTU eher etwas mehr eigene und verflochtene Vollzugskompetenzen und -rechte ein als der Kanton Waadt, welcher sich eng an die Bundeserlasse anlehnt und etwas mehr Vollzugspflichten an seine Gemeinden delegiert.

Somit kann lediglich im Umweltschutzbereich von einer eindeutigen Zentralisierung der Ressource Recht gesprochen werden; im öffentlichen Verkehr fehlt diese Zentralisierungstendenz zwischen 1970 und 1990 vollständig, denn sie erfolgte bereits viel früher. In beiden Politikbereichen wird aber deutlich sichtbar, wie klein der rechtliche Handlungsspielraum für die Waadtländer und Zürcher Gemeinden ist.

2. Finanzielle Handlungsspielräume beim kommunalen Vollzug

Die finanziellen Handlungsspielräume der acht untersuchten Städte und Agglomerationsgemeinden, d. h. ihre Möglichkeiten und Grenzen, eine eigene Umwelt- oder Verkehrspolitik auch finanziell zu tragen, sind durch die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und (Pflicht-)Ausgaben 1970–1990 vorgegeben. Zu einer *angespannten Finanzsituation* oder zu ‹finanziellem Stress› kommt es, wenn

- das jährliche, reale Ausgabenwachstum in einem Politikbereich grösser ist als das jährliche, reale Ausgabenwachstum insgesamt oder wenn
- das jährliche, reale Ausgabenwachstum insgesamt grösser ist als das jährliche, reale Einnahmenwachstum insgesamt.

Indikator FS'	1971–1975	1976–1980	1981–1985	1986–1990
Bund	*angespannt*	*neutral*	*neutral*	*eher angespannt*
– CH-Kantone	neutral	neutral	neutral	neutral
– CH-Gemeinden	neutral	eher entspannt	neutral	neutral
Kanton Waadt	*neutral*	*neutral*	*neutral*	*neutral*
– Lausanne	neutral	neutral	neutral	neutral
– Yverdon	neutral	neutral	neutral	neutral
– Renens	neutral	neutral	neutral	neutral
– Ecublens	eher angespannt	angespannt	neutral	neutral
Kanton Zürich	*neutral*	*neutral*	*neutral*	*neutral*
– Stadt Zürich	neutral	neutral	neutral	eher angespannt
– Uster	eher angespannt	neutral	eher angespannt	neutral
– Schlieren	neutral	eher entspannt	neutral	eher angespannt
– Regensdorf	entspannt	entspannt	sehr angespannt	sehr entspannt

Quelle: eigene Berechnungen; Skala: sehr angespannt ... sehr entspannt

Tabelle 6: Finanzieller Stress in den Gebietskörperschaften 1971–1990

Im ersten Fall mussten in den Stadt- und Gemeindebudgets finanzielle Mittel umgeschichtet werden, damit ein Politikbereich stärker wachsen kann als andere. Dies führte in der Regel zu Umverteilungs-Konflikten in Politik und Verwaltung, welche den finanziellen Handlungsspielraum einer Körperschaft beschränken. Im zweiten Fall musste die Stadt oder Agglomerationsgemeinde generell sparen oder sich verschulden. Auch diese Niveaufixierungs-Konflikte verengten den finanziellen Handlungsspielraum der Körperschaften.

Aus diesen jährlichen, realen Wachstumsdifferenzen zwischen den kommunalen Ausgaben und Einnahmen haben wir einen *Indikator für den ‹finanziellen Stress› (FS)* abgeleitet, indem wir die Wachstumsdifferenzen über 5 bzw. 20 Jahre hinweg aufsummierten und in einer 7er-Skala mit den Kategorien ‹sehr angespannt› bis ‹sehr entspannt› zusammenfassten (siehe Klöti et al 1993:185ff).

Die *Finanzlage* und die finanziellen Handlungsspielräume 1970–1990 des Bundes, der Kantone Waadt und Zürich sowie der acht Untersuchungsgemeinden lassen sich *insgesamt* wie in Tabelle 6 beschreiben.

Die Finanzlage des Bundes und der Kantone Waadt und Zürich ist für die gesamte Periode 1970–1990 insgesamt als neutral zu bezeichnen. Dies gilt ebenso für die Mehrheit der Waadtländer Untersuchungsgemeinden; hier zeigt nur gerade Ecublens eine insgesamt eher angespannte Finanzlage aufgrund einer grossen Bevölkerungszunahme (+53%) sowie eines Wachstumsschubes bei Industrie- und Gewerbebetrieben. Bei den Zürcher Untersuchungsgemeinden sind die periodischen Wachstumsschwankungen der Ausgaben und Einnahmen viel ausgeprägter, ihre Finanzpolitik ist vergleichsweise unstetig. In der Stadt Uster war die Finanzlage für die gesamte Periode 1971–1990 insgesamt leicht angespannt, hier blieb die Einnahmenentwicklung immer leicht hinter der Ausgabenentwicklung zurück. Umgekehrt war in der Gemeinde Regensdorf, trotz eines ähnlichen Wachstumsschubs wie in Ecublens, die Finanzlage insgesamt sogar leicht entspannt.

Indikator FS	1971–1975	1976–1980	1981–1985	1986–1990
Bund	*sehr angespannt*	*eher angespannt*	*neutral*	*neutral*
Kanton Waadt	*sehr angespannt*	*neutral*	*eher angespannt*	*neutral*
– Lausanne	sehr angespannt	eher entspannt	eher angespannt	eher angespannt
– Yverdon	angespannt	neutral	neutral	eher angespannt
– Renens	sehr angespannt	neutral	eher angespannt	angespannt
– Ecublens	sehr angespannt	neutral	sehr angespannt	neutral
Kanton Zürich	*sehr angespannt*	*sehr angespannt*	*sehr angespannt*	*sehr angespannt*
– Zürich	sehr angespannt	neutral	eher entspannt	eher angespannt
– Uster	sehr angespannt	sehr angespannt	angespannt	eher angespannt
– Schlieren	sehr angespannt	eher entspannt	angespannt	angespannt
– Regensdorf	eher angespannt	angespannt	eher angespannt	eher entspannt

Quelle: eigene Berechnungen, Skala: sehr angespannt ... sehr entspannt

Tabelle 7: Finanzieller Stress im öffentlichen Verkehr 1971–1990

Die *Finanzlage* und die finanziellen Handlungsspielräume des Bundes, der Kantone Waadt und Zürich sowie der acht Untersuchungsgemeinden lassen sich nur für den Politikbereich *öffentlicher Verkehr (KTU, SBB)* sinnvoll tabellarisch beschreiben (siehe Tabelle 7), bei den *Umweltschutz-Ausgaben* konnten wir uns allein beim Bund auf eine funktional gegliederte Finanzrechnung abstützen. Bei den Kantonen, Städten und Agglomerationsgemeinden decken die funktional gegliederten Rechnungen nicht den gesamten Untersuchungszeitraum 1970–1990 ab. Deshalb haben wir versucht, die kommunalen Ausgaben für die Rauchgas-Kontrolle festzustellen und ihre Entwicklungstendenzen zu interpretieren. Beim *Bund* lassen sich zwei finanzielle Wachstumsschübe im Umweltschutz identifizieren, nämlich in der Periode 1971–1975 durch den Gewässerschutz und 1986–1990 durch den allgemeinen Umweltschutz. Die Kernstädte *Lausanne* und *Zürich* hatten bereits vor 1970 die Feuerungskontrolle bei den stationären Anlagen intensiviert, die anderen Städte und Agglomerationsgemeinden folgten erst nach 1978 mit dem Erlass der Reglemente im Kanton Waadt bzw. nach 1972 mit dem Erlass der Verordnung im Kanton Zürich. Die Ausgabenbeträge sind hier dermassen klein (5-50000.– Fr./Jahr), dass wir bei den Zürcher Regionalzentren und Agglomerationsgemeinden nicht von eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräumen im Umweltschutz sprechen können.

Die *Ausgaben für den öffentlichen Verkehr (KTU, SBB)* lassen sich in der Finanzrechnung des Bundes sowohl insgesamt als auch nach Förderungs-Massnahmen oder Hilfe-Leistungen getrennt auffinden – in der funktionalen Gliederung unter öffentlicher Verkehr und in der institutionellen Gliederung unter Bundesamt für Verkehr. Auf kantonaler und kommunaler Ebene finden sich die vollständigen Betriebs- und Investitions-Ausgaben im öffentlichen Verkehr 1970–1990 meist nach subventionierten Transportunternehmungen gegliedert. Beim *Bund* führte die starke Förderung und Hilfeleistung im ländlichen Regionalverkehr zu einer an-

gespannten Finanzlage zwischen 1971 und 1980. Die neutrale Finanzlage 1981–1990 hätte dem Bund bereits wieder einen gewissen finanziellen Handlungsspielraum im öffentlichen Verkehr ermöglicht. Der *Kanton Zürich* steigerte seine Betriebs-Ausgaben (wie auch seine Investitions-Ausgaben) für die Förderung des öffentlichen Verkehrs 1971–1990 viel stärker als der Kanton Waadt; auch die Finanzlage der Zürcher Untersuchungsgemeinden war dadurch in der ganzen Zeit viel stärker angespannt als diejenige der untersuchten Waadtländer Städte und Agglomerationsgemeinden.

Die *finanziellen Handlungsspielräume* der acht untersuchten Städte und Agglomerationsgemeinden sind zwischen 1970 und 1990 insgesamt etwa unverändert geblieben. Je nach Politikbereich ist diese generelle Entwicklung aber zu differenzieren:

- Beim *Umweltschutz* haben die beiden Kernstädte Lausanne und Zürich gewisse Umweltschutz-Aufgaben bereits vor 1985 freiwillig wahrgenommen, ihr finanzieller Handlungsspielraum blieb hier auch nach der Einführung der neuen Bundes- und Kantonserlasse unverändert. Die Regionalzentren und Agglomerationsgemeinden haben mit diesen Aufgaben erst nachher begonnen, die grossen kantonalen und kommunalen Ausgaben im strassenbedingten Umweltschutz stehen aber hier noch aus. Die neuen Pflichtaufgaben im planungs- und baubedingten Umweltschutz kosten die Städte und Agglomerationsgemeinden eher wenig, da v.a. die Bauherren belastet werden. Folglich blieb ihr finanzieller Handlungspielraum unverändert.
- Beim *öffentlichen Verkehr* nahm der finanzielle Handlungsspielraum der Zürcher Städte und Agglomerationsgemeinden zwischen 1970 und 1990 insgesamt stärker ab als derjenige der Waadtländer Untersuchungsgemeinden. Weil der Kanton Zürich den regionalen Bahn- und Busverkehr viel stärker ausbaute und seine Städte und Gemeinden dabei auch immer stärker finanziell beteiligte, weisen die Zürcher Untersuchungsgemeinden zwischen 1970 und 1990 im öffentlichen Verkehr eine deutlich angespanntere Finanzlage auf. Im Unterschied dazu zeigen die Waadtländer Untersuchungsgemeinden einzelne Phasen ohne finanzielle Anspannung. Hier weist auch der Kanton Waadt im Jahr 1990 noch finanziellen Handlungsspielraum auf und beginnt ihn mit dem neuen Gesetz über den öffentlichen Verkehr jetzt zu nutzen.

Die zunehmende *Verflechtung der Ressource Finanzen* lässt sich mit unserer Untersuchung zwischen 1970 und 1990 somit nur beim Politikbereich öffentlicher Verkehr im Kanton Zürich feststellen, der Kanton Waadt folgte hier erst 1992 mit seinem neuen Gesetz über den öffentlichen Verkehr. Im Umweltschutz war diese Entwicklungstendenz hingegen nicht ersichtlich, trotz z.T. starken rechtlichen Verflechtungen.

absolute Werte (Index, 1970 = 100)	Einwohner E	Angestellte A	A/10000 E
Stadt Lausanne	124900 (91)	3634 (134)	291 (148)
Stadt Yverdon-les-Bains	22000 (107)	306 (144)	139 (134)
Stadt Renens	17190 (99)	199 (184)	116 (187)
Gemeinde Ecublens	9237 (153)	72 (277)	78 (181)
Stadt Zürich	347020 (82)	18610 (145)	536 (176)
Stadt Uster	25610 (117)	111 (188)	43 (159)
Stadt Schlieren	13540 (114)	163 (131)	120 (124)
Gemeinde Regensdorf	12940 (151)	31 (172)	24 (114)

Quelle: Kommunale Geschäftsberichte und Personalstatistiken

Tabelle 8: Wohnbevölkerung und öffentliches Personal 1990

3. Organisatorische Handlungsspielräume beim kommunalen Vollzug

Die organisatorischen Handlungsspielräume der acht untersuchten Städte und Agglomerationsgemeinden, d.h. ihre Möglichkeiten und Grenzen, eine eigene Umwelt- und Verkehrspolitik auch organisatorisch zu bewältigen, sind im wesentlichen durch die *Entwicklung der kommunalen Personalbestände* und Organisationstrukturen 1970–1990 vorgegeben. Mangels Personaldaten des Bundes und der Kantone Waadt und Zürich vergleichen wir die Bevölkerungs- und Personalentwicklung 1970–1990 in den acht Untersuchungsgemeinden; die verwendeten Personalzahlen in Tabelle 8 weisen die Anzahl der Beamten, Arbeiter und Angestellten mit Voll- und Teilzeitbeschäftigung in der Stadt- oder Gemeindeverwaltung (ohne Lehrer und Lehrlinge, inklusive städtische Werke in Zürich, Uster und Schlieren) aus.

Obwohl die Kernstädte *Lausanne und Zürich* zwischen 1970 und 1990 fast 10 bzw. 20 Prozent ihrer Wohnbevölkerung verloren haben, hat das öffentliche Personal dieser Stadtverwaltungen um 35 bzw. 45 Prozent zugenommen. Zusätzliche Aufgaben, d.h. neue Massnahmen und politische Programme benötigen öffentliches Personal, und dies hängt nicht nur von der Entwicklung der Wohnbevölkerung, sondern auch von der Zunahme der Infrastruktur für (private) Arbeitsplätze und von den zentralörtlichen Funktionen ab. Während die Kernstadt Zürich fast doppelt so viele Angestellte je 10000 EinwohnerInnen beschäftigt wie die Kernstadt Lausanne, scheint es bei den *Agglomerationsgemeinden und den Regionalzentren* in diesen Kantonen gerade umgekehrt zu sein: Hier beschäftigen die Waadtländer Stadt- und Gemeindeverwaltungen deutlich mehr Personen als die Zürcher Kommunalverwaltungen. Aber alle Agglomerationsgemeinden haben in diesen 20 Jahren die öffentliche Verwaltung stark ausgebaut, insbesondere in Ecublens und Renens, etwas weniger in Schlieren und Regensdorf. Das Regionalzentrum Yverdon-les-Bains legte hier weniger stark zu, in Uster scheint ein gewisser Nachholbedarf auch heute noch nicht aufgeholt zu sein.

A/10000 E in absoluten Werten (Index, 1970 = 100)	Verwaltung total	Hochbau & Tiefbau	Gesundheit & Umwelt
Stadt Lausanne	+ 94 (148)	+ 2 (103)	+ 1 (158)
Stadt Yverdon-les-Bains	+ 35 (134)	+ 8 (126)	+ 2 (145)
Stadt Renens	+ 54 (187)	+ 11 (166)	+ 9 (400)
Gemeinde Ecublens	+ 35 (181)	+ 13 (172)	k.A.
Stadt Zürich	+ 232 (176)	+ 17 (114)	+ 2 (168)
Stadt Uster	+ 16 (159)	+ 2 (125)	k.A.
Stadt Schlieren	+ 23 (124)	+ 4 (133)	k.A.
Gemeinde Regensdorf	+ 3 (114)	+ 1 (111)	k.A.

Quelle: Kommunale Geschäftsberichte und Personalstatistiken

Tabelle 9: Personalzuwachs der öffentlichen Verwaltung 1970–1990 (Veränderung der Angestellten pro 10000 Einwohner)

Das öffentliche Personal nimmt in allen acht Untersuchungsgemeinden zu – in absoluten Werten (Spalte Angestellte A) und je 10000 EinwohnerInnen (Spalte A/10000 E) betrachtet. *Die organisatorischen Handlungsspielräume* der Stadt- und Gemeindeverwaltungen *dürften also von 1970 und 1990 insgesamt gestiegen sein*, solange man die neuen Aufgaben und die komplexeren Problemlagen der Städte und Agglomerationsgemeinden noch nicht mitberücksichtigt.

Weiter können auch die (relativen) Personal-Zuwachsraten in denjenigen Ämtern verglichen werden, die sich mit dem *Umweltschutz* beschäftigen (siehe Tab. 9).

Im Vergleich zur totalen (prozentuellen) Zunahme des öffentlichen Personals 1970–1990 wachsen die *Hoch- und Tiefbauämter* eher schwächer, die *Gesundheits- und Umweltämter* eher stärker. Da sich die Anzahl der neuen Strassenbau-Projekte gegenüber 1970 deutlich verringert hat, gab es zudem eine gewisse Verlagerung der Personalbestände vom Tiefbau zum Hochbau. Damit dürften nicht nur in den Umweltabteilungen der Gesundheitsämter, sondern auch in den Bau- und Planungsämtern mehr Leute zum Vollzug der Umweltschutz-Aufgaben zur Verfügung stehen. Beim *öffentlichen Verkehr* sind es die städtischen Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich und die selbständigen Verkehrsbetriebe der anderen Untersuchungsgemeinden, welche sich personell den neuen Aufgaben und den Angebotssteigerungen anpassen mussten.

Die *organisatorischen Handlungsspielräume* der acht untersuchten Städte und Agglomerationsgemeinden sind zwischen 1970 und 1990 insgesamt deutlich angestiegen. Beim Umweltschutz haben sie sicher zugenommen, beim öffentlichen Verkehr sind sie bei den politischen Gemeinden unverändert klein geblieben, da sie dort nicht benötigt werden – ganz im Gegensatz zu den Verkehrsbetrieben.

4. Kommunale Handlungsspielräume insgesamt

Aufgrund der systematischen Dokumentenanalyse von Rechtserlassen des Bundes und der Kantone Waadt und Zürich sowie der qualitativ-statistischen Analyse von Geschäftsberichten und Jahresrechnungen aus acht Waadtländer und Zürcher Untersuchungsgemeinden stellten wir folgende *Entwicklungen der kommunalen Handlungsspielräume 1970–1990* fest, unterteilt nach Politikbereichen Umweltschutz und öffentlicher Verkehr sowie nach Ressourcen Recht, Finanzen und Organisation:

- Einengung des rechtlichen Handlungsspielraumes im Umweltschutz; Gleichbleibender rechtlicher Handlungsspielraum im öffentlichen Verkehr;
- Gleichbleibender finanzieller Handlungsspielraum im Umweltschutz; Einengung des finanziellen Handlungsspielraums im öffentlichen Verkehr;
- Erweiterung des organisatorischen Handlungsspielraumes im Umweltschutz; Gleichbleibender organisatorischer Handlungsspielraum im öffentlichen Verkehr.

Die qualitativen *Interviews mit kommunalen Experten* aus Politik und Verwaltung zeigten uns ein noch differenzierteres Bild der Entwicklung von kommunalen Handlungsspielräumen, in dem die Kantonszugehörigkeit und der Gemeindetyp eine wichtige, zusätzliche Rolle spielen:

Für eine abschliessende Beurteilung der kommunalen Handlungsspielräume (siehe Spalte ‹insgesamt› in Tabelle 10) haben wir auch die veränderten politischen Möglichkeiten und Grenzen einer kommunalen Umweltschutz- oder Verkehrspolitik berücksichtigt. Diese *politischen Handlungsspielräume* berücksichtigen die unterschiedliche Konfliktivität eines Politikbereiches: Während der Ausbau des öffentlichen Verkehrs in den kommunalen, kantonalen oder eidgenössischen Volksabstimmungen kaum auf Opposition stösst, scheinen im bau- und planungsrechtlichen Umweltschutz und insbesondere im strassenverkehrsbedingten Umweltschutz die Grenzen des politisch Möglichen auf kommunaler Ebene gemäss den befragten Experten bereits erreicht oder sogar überschritten zu sein. Weiter wurden hier auch die unterschiedliche *Intensität der Agglomerationsprobleme* sowie die unterschiedliche Entwicklung der *vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit* in den Kantonen Waadt und Zürich mitbewertet.

Im *Umweltschutz* hat die *Kernstadt Lausanne* durch ihre verstärkte Zusammenarbeit mit dem Kanton Waadt eindeutig an kommunalem Handlungsspielraum hinzugewonnen, die *Kernstadt Zürich* hat hingegen ihre ehemals selbständige Vorreiter-Rolle im Umweltschutz verloren und musste rechtliche wie politische Beschränkungen ihres Handlungsspielraumes hinnehmen. Die *Waadtländer Regionalzentren* und *Agglomerationsgemeinden* warten das weitere kantonale Vorgehen im Umweltschutz ab, sie erfuhren – mangels eigener Massnahmen – keine Beschränkung ihres kommunalen Handlungsspielraums, sehen aber grosse finanzielle Lasten auf sich zukommen, insbesondere im strassenbedingten Umweltschutz. Die *Zürcher Regionalzentren* und *Agglomerationsgemeinden* erhielten neue Vollzugs-Aufgaben im Umweltschutz, welche aber noch mit allzugrossen Kosten ver-

Tendenz gemäss Experten	Umweltschutz				öff. Verkehr			
	Recht	Finanz.	Organ.	insg.	Recht	Finanz.	Organ.	insg.
Stadt Lausanne	+	–	+	+	0	–	0	–
Stadt Yverdon	0	–	0	0	0	+	0	+
Stadt Renens	0	–	0	0	0	–	0	–
Gemeinde Ecublens	0	–	0	0	0	–	0	–
Stadt Zürich	–	0	+	–	–	0	–	–
Stadt Uster	0	0	+	+	–	–	0	–
Stadt Schlieren	+	0	+	+	–	–	–	–
Gemeinde Regensdorf	+	0	+	+	–	–	–	–

Legende: (–) Tendenz sinkend, (0) unverändert, (+) Tendenz steigend

Tabelle 10: Entwicklungstendenzen kommunaler Handlungsspielräume 1970–1990

bunden sind; sie sprechen deshalb von einer Ausweitung ihrer kommunalen Handlungsspielräume im Umweltschutz.

Im *öffentlichen Verkehr* sind die kommunalen Handlungsspielräume zwischen 1970 und 1990 insgesamt zurückgegangen, weil die Kosten für den Betrieb und die Infrastruktur von Bus, Tram und Bahn massiv angestiegen sind. Bei der finanziellen Belastung sprechen nur die Städte *Yverdon-les-Bains* und *Zürich* von einer finanziellen Besserstellung, weil sie von den neusten kantonalen Kostenverteiler-Regelungen im öffentlichen Verkehr begünstigt wurden und finanziellen Handlungsspielraum hinzugewannen. Hingegen haben die *Stadt Zürich* und die beiden *Zürcher Agglomerationsgemeinden* bzw. ihre Verkehrsbetriebe mit der Einführung des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) an organisatorischem Handlungsspielraum eingebüsst.

Aufgrund der beiden untersuchten Politikbereiche Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Kantonen Waadt und Zürich kann bereits gesagt werden, dass in der Schweiz für den Zeitraum 1970–1990 nicht von einem generellen Verlust kommunaler Handlungsspielräume gesprochen werden kann. Je nach Politikbereich, kantonaler Ausführungsgesetzgebung und Kooperationsbereitschaft sowie je nach bisherigen kommunalen Aufgaben im Umweltschutz und im öffentlichen Verkehr wurden die Entwicklungen kommunaler Handlungsspielräume von den befragten Experten ganz unterschiedlich beurteilt:

- Die *stärkere Zentralisierung des Umweltschutz-Rechts* bei Bund und Kantonen hat den kommunalen Handlungsspielraum nur dort verringert, wo die bisherige, kommunale Umweltschutz-Politik nicht mehr selbständig oder in enger Zusammenarbeit mit dem Kanton weiterverfolgt werden konnte. Neue Massnahmen und politische Programme haben die kommunalen Handlungsspielräume hingegen erweitert.
- Die *zunehmende Verflechtung bei der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs* hat die kommunalen Handlungsspielräume gerade bei neuen Massnahmen und politischen Programmen des Kantons Zürich stark verkleinert. Doch ausbleibende

finanzielle Transfers von oben nach unten verunmöglichen sowohl bestehende als auch neue kommunale Projekte im Umweltschutz oder im öffentlichen Verkehr.

- Die *stärkere Dezentralisierung des Vollzugs-Personals im Umweltschutz* hat mit den neuen Massnahmen und politischen Programmen zwar die kommunalen Handlungsspielräume erweitert, allerdings ohne die vertikale und horizontale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten bzw. Gemeinden zu intensivieren.

Die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die vertikale und horizontale Zusammenarbeit der administrativen Stellen und politischen Behörden werden wir im nachfolgenden Abschnitt behandeln. Dabei interessieren wir uns insbesondere für die Frage, ob die politisch-administrativen Problemlösungsstrukturen den bestehenden Problemstrukturen in den beiden Agglomerationsgebieten angepasst wurden oder nicht.

5. Politisch-administrative Zusammenarbeit im Vollzug

Im *Umweltschutz* stellen wir eine intensivierte politisch-administrative Zusammenarbeit der *Kernstadt Lausanne* mit dem *Kanton Waadt* fest, obwohl die rechtliche Verflechtung zwischen den beiden Körperschaften zwischen 1970 und 1990 leicht abgenommen hat. Offensichtlich versuchen Kernstadt und Kanton, hier gemeinsame Problemlösungen zu entwickeln, damit die Erfahrungen der städtischen Umweltschutz-Politik zu einem späteren Zeitpunkt auch auf die anderen Städte und Gemeinden der Lausanner und der anderen Waadtländer Agglomerationen übertragen werden können. Ganz anders entwickelte sich die politisch-administrative Zusammenarbeit zwischen der *Kernstadt Zürich* und dem *Kanton Zürich*: Hier besteht der Kanton Zürich lediglich darauf, dass die Kernstadt ihren Vollzugspflichten genauso nachkommt wie die Regionalzentren und Agglomerationsgemeinden. Eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Stadt und Kanton ist nur auf Verwaltungsebene feststellbar, die politischen Behörden scheinen sich hier eher zu entfremden.

Trotz zunehmender Finanzierungsprobleme im *öffentlichen Verkehr* hat sich die vertikale Zusammenarbeit zwischen der *Kernstadt Lausanne*, den *Agglomerationsgemeinden Renens und Ecublens* mit dem *Kanton Waadt* kaum verändert. Durch das neue Kantonsgesetz über den öffentlichen Verkehr sind die Städte und Gemeinden in der Agglomeration Lausanne aufgefordert, einen neuen Kostenverteiler-Schlüssel auszuarbeiten. Deshalb musste die horizontale Zusammenarbeit der politischen Behörden im Rahmen des Verwaltungsrates der Verkehrsbetriebe (TL) und des regionalen Zusammenarbeits-Gremiums (COREL) erhöht werden. Anders im Kanton Zürich: Mit dem Ausbau des regionalen Bahn- und Busverkehrs nahm zwar die finanzielle Verflechtung der Zürcher Städte und Gemeinden mit dem Kanton Zürich zwischen 1970 und 1990 deutlich zu. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit in den sechs regionalen Busbetrieben in der Agglomeration Zürich wurde hingegen mit der Einführung des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV)

zugunsten kantonaler Entscheidungen und kommunaler Mitspracherechte aufgegeben. Damit wurde sowohl die vertikale als auch die horizontale, politische Zusammenarbeit in der Agglomeration Zürich geschwächt. Unter den neuen kantonalen Rahmenbedingungen muss die horizontale Zusammenarbeit im öffentlichen Verkehr von den administrativen Stellen und politischen Behörden wieder neu gesucht werden.

Eine generelle Anpassung der politisch-administrativen Problemlösungsstrukturen an die bestehenden Problemstrukturen konnten wir in den beiden Grossagglomerationen Lausanne und Zürich nicht feststellen: Beim Umweltschutz wurde bei der Erarbeitung der Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung in beiden Kantonen zwar ein neuer Ansatz ersichtlich, welcher bei der konkreten Umsetzung der Luftreinhalte-Massnahmen im Kanton Zürich aber nicht weiter verfolgt wurde. Beim öffentlichen Verkehr wurden im Kanton Waadt lediglich die Agglomerationen Nyon, Morges, Vevey-Montreux und Yverdon-les-Bains der Agglomeration Lausanne rechtlich und finanziell gleichgestellt. Im Kanton Zürich kam es mit der Einführung des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) und der Zürcher S-Bahn zu einer Problemlösung für den gesamten Kanton Zürich samt angrenzenden Gebieten in den Kantonen Aargau, Schaffhausen, Schwyz, St.Gallen und Zug. Diese kantonale Problemlösung übersteigt den engeren Agglomerationsraum Zürich und schwächte dort die horizontale Zusammenarbeit im öffentlichen Verkehr.

So bereiten also nicht primär die veränderten Programm- und Ressourcen-Strukturen neue Schwierigkeiten im Umweltschutz und im öffentlichen Verkehr, sondern die fehlende politisch-administrative Zusammenarbeit. Deshalb haben wir das Schwergewicht unserer Befunde und Vorschläge auf die verbesserte Organisation der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit gelegt.

IV. Schlussfolgerungen und Handlungsvorschläge

1. Stellungnahme der Experten zu den Handlungsvorschlägen

Bevor nun konkrete Empfehlungen für eine bessere Umwelt- und Verkehrspolitik in den Stadt- und Agglomerationsgebieten abgeleitet werden, gilt es, die wichtigsten Ergebnisse der schriftlichen Nachbefragung (Delphi-Umfrage) darzustellen. Den 45 bereits mündlich befragten Experten aus den acht Untersuchungsgemeinden legten wir 95 Befunde und Vorschläge (Items), welche wir aus den Dokumentenanalysen und den qualitativen Experten-Interviews ableiteten, zur Stellungnahme vor. Wir erhielten 35 Fragebogen zurück. Obwohl die Mehrheit der befragten Politiker und Beamten unsere Hauptvorschläge weitgehend unterstützten, gab es zu einzelnen Befunden und Teilvorschlägen Unterschiede im Zustimmungsgrad sowie signifikante Abweichungen im Antwortverhalten von Politikern/Beamten, von Waadtländer/Zürcher Experten und von Kernstadt-/Agglomerationsgemeinde-/Regionalzentrum-Vertreter. Die folgende Liste zeigt die wichtigsten Vorschläge und ihr Zustimmungsgrad (Kategorien ‹ja›/‹eher ja› bzw. ‹nein›/‹eher nein› zusammengefasst; ohne Kategorie ‹weiss nicht›):

Vorschlag (Zustimmung bzw. Ablehnung in %)	(eher) ja	(eher) nein
Verstärkte Koordination der Politikbereiche bei den Kantonen nötig:	94%	3%
Neue, urbane Regionalpolitik des Bundes für Stadt- und Agglomerationsgebiete nötig:	82%	14%
Verstärker Massnahmenvollzug im Umweltschutz auf Bundes- und Kantonsebene nötig:	82%	14%
Zürcher Verkehrsverbund ZVV als Modell-Organisation im öffentlichen Agglomerationsverkehr nötig:	80%	3%
Schaffung neuer, regionaler Zusammenarbeitsgremien nötig:	74%	14%
Mehr Ressourcen für die regionale Zusammenarbeit von Städten, Gemeinden und Kantonen nötig:	74%	14%
Höhere Betriebs- und Investitionsbeiträge des Bundes im öffentlichen Agglomerationsverkehr nötig:	66%	14%
Umwandlung regional tätiger Verwaltungsabteilungen der Kernstädte in selbständige Aktiengesellschaften nötig:	55%	17%
Reorganisation der kantonalen Verwaltung nötig:	43%	34%
Kernstadt soll in Zweckverbänden und regionalen Aktiengesellschaften nur 49 Prozent des Stimmrechts ausüben:	34%	29%
Vollämter statt Nebenämter von Stadt- und Agglomerationsgemeinde-Präsidenten nötig:	31%	49%

a) Regionalpolitik des Bundes und kantonale Vermittlerfunktion

Rund 90% der Befragten unterstützen es, dass der Bund die Städte und Gemeinden in der Verfassung verankern und zusammen mit den Kantonen eine *neue, urbane Regionalpolitik* für Städte und Agglomerationsgemeinden betreiben sollte. Im Rahmen regionaler Entwicklungskonzepte haben die Kantone ihre angestammte *Koordinations-* und *Vermittlerfunktion* stärker wahrzunehmen. Den Städten und Gemeinden müssen bei der Politikformulierung auf Bundes- und Kantonsebene sowie in *regionalen, politikbereichs-übergreifende Zusammenarbeitsformen* mehr Mitgestaltungsmöglichkeiten zuerkannt werden. Sie sind in einen *regionalen Finanz- und Lastenausgleich* einzubinden, welcher den unterschiedlich hohen Aufwand für die öffentlichen Aufgaben berücksichtigt. Im einzelnen gab es dazu folgendes Antwortverhalten:

- Die *Waadtländer Experten* sind der Ansicht, dass weniger der Bund, sondern vielmehr der Kanton Waadt zusammen mit den Städten und Agglomerationsgemeinden stärker nach regionalen Problemlösungen suchen sollte. Sie fühlen sich hier gegenüber den Landgemeinden benachteiligt. Gerade in der Umweltpolitik empfinden sie die neuen Bundesnormen eher als Einengung des kommunalen Handlungsspielraumes, weil der Kanton Waadt sie zu wenig auf die ortspezifischen Verhältnisse anpassen konnte oder wollte. Die *Zürcher Experten* fordern

eine stärkere, urbane Regionalpolitik des Bundes; sie sehen in neuen und dichteren Bundesnormen nicht zwangsläufig eine Verengung kommunaler Handlungsspielräume, sondern auch gewisse Erweiterungen kommunaler Handlungsspielräume.

- Die *Vertreter der Kernstädte* unterstützen den Vorschlag, dass Bund und Kantone regionale Entwicklungskonzepte ausarbeiten sollten, welche die Bundes- und Kantonsbehörden verpflichten würden, sich stärker mit den Agglomerationsproblemen auseinanderzusetzen. Die *Regionalzentren* und die *Agglomerationsgemeinden* fühlen sich hier von den oberen Staatsebenen nicht benachteiligt.

b) Massnahmenvollzug und Subventionspolitik auf Bundes- und Kantonsebene

Rund 90% der Befragten unterstützen den Vorschlag, dass im *strassenbedingten Umweltschutz* der Bund und die Kantone nicht alleine auf die Umsetzung von Einzelmassnahmen durch Städte und Gemeinden vertrauen dürfen, sondern mehr politischen Willen für den Vollzug ihrer eigenen, einfachen und griffigen Massnahmen (z.B. Tempolimiten, Treibstoffzölle, Ordnungsbussen, Strassenverkehrsabgaben) aufbringen sollten. Im *öffentlichen Verkehr* ist die Zustimmung (66%) eher zurückhaltend, dass die Betriebs- und Investitionsbeiträge des Bundes und der Kantone im Agglomerationsverkehr zu erhöhen sind. Trotz kritischen Stimmen kann es sich die Mehrheit der Experten durchaus vorstellen, den Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) als Modell-Organisation für den gesamten Orts-, Agglomerations- und Regionalverkehr zu erklären.

- Die *Zürcher Experten* plädieren dafür, dass im strassenbedingten Umweltschutz der Bund und der Kanton Zürich ihre bestehenden Möglichkeiten besser nutzen sollten. Mit dem Ausbaustand des öffentlichen Verkehrs in ihrem Kanton zeigen sie sich sehr zufrieden. Die *Waadtländer Experten* setzen andere Prioritäten: Den weiteren Ausbau des öffentlichen Verkehrs halten sie ohne Bundesgelder an den Stadt- und Agglomerationsverkehr für praktisch ausgeschlossen. Im Umweltschutz sähen sie es lieber, wenn nicht der Bund, sondern der Kanton mit den Städten und Agglomerationsgemeinden im Rahmen einer regionalen Zusammenarbeit aktiver würde.
- Die *Kernstädte* und die *Agglomerationsgemeinden* unterstreichen den Vorschlag, dass Bund und Kantone ihre eigenen Umweltschutz-Massnahmen konsequenter durchsetzen sollten. Eher skeptisch sind sie gegenüber dem ZVV eingestellt, weil entweder die Lastenanteile nicht den Mitbestimmungsrechten entsprechen oder weil die Befriedigung lokaler Bedürfnisse schwieriger wurde. Die *Regionalzentren* trauen dem ZVV am ehesten zu, dass er als Modell-Organisation für den gesamten Orts-, Agglomerations- und Regionalverkehr gelten könnte. Im Umweltschutz hingegen fühlen sie sich durch die Bundes- und Kantonspolitik schnell einmal bevormundet.

c) Verwaltungs-Reorganisation und vertikale Zusammenarbeit

Rund 80% der Befragten bestätigen, dass die Kantone zu wenig zwischen den Staatsebenen vermitteln und zwischen den Politikbereichen koordinieren. Von den Kantonsbehörden erwarten die kommunalen Experten deshalb, dass sie vermehrt mit den Städten und Agglomerationsgemeinden auf regionaler Ebene zusammenarbeiten sowie ihre Informationstätigkeiten gegenüber den kommunalen Behörden und den Stadt- bzw. Agglomerationsbewohnern verstärken. Damit die Kantone diese Aufgaben besser wahrnehmen können, schlugen wir die Schaffung spezialisierter Koordinationsstellen für die regionale Zusammenarbeit vor. Dieser Vorschlag findet bei den Befragten keine Mehrheit, weil die bestehenden kantonalen Ämter ihre verschiedenen Tätigkeiten einfach besser abzustimmen und die Politiker ihre Führungsverantwortung stärker wahrzunehmen hätten. Einzelne Experten verweisen auf die kantonalen Raumplanungsämter, welche diese umfassenden Koordinationsaufgaben übernehmen könnten und sollten.

- Die *Waadtländer Experten* wünschen sich mehr kantonale Unterstützung beim Vollzug kommunaler Umwelt- und Verkehrsmassnahmen. Die *Zürcher Experten* sind hier gespalten, weil sie sich zur Zeit vom Kanton häufig bevormundet fühlen.

d) Bestehende, vertikale und horizontale Zusammenarbeitsformen

Unbestritten ist, dass die Städte und Agglomerationsgemeinden sich auf kantonaler und eidgenössischer Ebene vermehrt Gehör verschaffen müssen. Dazu braucht es einerseits eine stärkere kommunale Führung und eine koordinierte Verhandlungsstrategie mit den Oberbehörden. Andererseits sind die bestehenden Zusammenarbeitsgremien mit rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Kompetenzen aufzuwerten, damit die beteiligten Stadt- und Gemeindevertreter die regionale Umwelt- und Verkehrspolitik wirkungsvoller mitgestalten können. Der konkrete Vorschlag, nämlich die Nebenämter der Stadt- und Gemeindepräsidenten in Vollämter umzuwandeln, stösst hingegen auf Ablehnung. Die Aufhebung des Verbotes von parlamentarischen Tätigkeiten der städtischen Exekutivmitglieder bei Bund und Kanton befürworten vor allem diejenigen Städte, welche dieses Verbot kennen.

- *Kernstädte* und *Agglomerationsgemeinden* machen sich dafür stark, die regionalen Verhandlungs- und Zusammenarbeitsgremien mit rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Ressourcen aufzuwerten. Die *Regionalzentren* wollen in erster Linie die problemorientierte, befristete Zusammenarbeit mit ihren Nachbargemeinden verbessern.
- Bei den *Waadtländer Experten* ist der Wunsch besonders ausgeprägt, dass den Zusammenarbeitsgremien mehr Ressourcen zugestanden werden; sie versuchen schon seit Jahren, innerhalb formeller, horizontaler Zusammenarbeitsgremien die Umwelt- und Verkehrsprobleme in der Agglomeration Lausanne zu lösen.

e) Neue, regionale Zusammenarbeitsformen

Die Befragten sind sich einig, dass die vertikale und die horizontale Zusammenarbeit nur gelingen kann, wenn die Verhandlungsgremien und die Zusammenarbeitsformen den neuen Problemstrukturen angepasst werden. Dafür sind langfristige, politikbereichs-übergreifende Zusammenarbeitsgremien, sogenannte *Agglomerations-Konferenzen* zu schaffen, in denen die kantonalen und kommunalen politischen Behörden die Agglomerationsprobleme erörtern. Auf Verwaltungsstufe sollten verschiedene Arbeitsgruppen mit internen und externen Fachleuten beschlussreife Problemlösungen zuhanden der politischen Entscheidungsinstanzen ausarbeiten. In den regionalen Zweckverbänden des Ver- und Entsorgungsbereiches sind die Anschlussverträge der Agglomerationsgemeinden in Mitgliedschaften mit gleichen Rechten und Pflichten wie jene der Kernstadt umzuwandeln.

- Vor allem die *Kernstädte* vermissen langfristige, politikbereichs-übergreifende Zusammenarbeitsformen für Stadt- und Agglomerationsgebiete. Sie wünschen sich deshalb, dass die kantonalen Behörden zusammen mit den gut instrumentierten Städten solche Gremien anregen. Die *Agglomerationsgemeinden* befürworten es, dass die Produktionsbetriebe der Kernstädte in Aktiengesellschaften mit gleichberechtigten Mitgliedschaften umgewandelt werden; die Kernstädte sind hier gespalten.
- Die *Waadtländer Experten* zeigen sich damit einverstanden, dass die Kernstädte ihre dominante Rolle in den Zweckverbänden verlieren sollten und regional tätige Produktionsbetriebe aus den städtischen Verwaltungen herauszulösen sind. Die *Zürcher Experten* sind hier skeptischer, für sie müssen die Mitbestimmungsrechte der beteiligten oder angeschlossenen Körperschaften einfach ihrem Lastenanteil entsprechen.

Bei den Antworten der kommunalen Experten wird deutlich, dass die Vorschläge, welche Änderungen beim Bund und bei den Kantonen verlangen, auf stärkere Zustimmung stossen als jene Vorschläge, welche auch eine Verhaltensänderung der Politiker und Verwaltungs-Fachleute auf der kommunalen Ebene erfordern würden – was nicht weiter erstaunt.

2. Handlungs- und Reformvorschläge

Die qualitativen Interviews und die Delphi-Umfrage bei den Experten aus Politik und Verwaltung der acht Untersuchungsgemeinden haben gezeigt, dass den Städten und Agglomerationgemeinden nicht so sehr der Verlust rechtlicher Kompetenzen beim Vollzug zu schaffen macht, sondern vielmehr das ungenügende Ausmass der finanziellen Unterstützung und der organisatorischen Zusammenarbeit mit dem Kanton. Die Handlungs- und Reformvorschläge zielen deshalb in erster Linie darauf ab, innerhalb der bestehenden Politik- und Verwaltungsstrukturen die Problemlösungsprozesse zu verbessern, ohne umstrittene Strukturreformen oder politische Entflechtungen anzustreben.

a) Bund und Kantone müssen ein neues Verständnis für Umwelt- und Verkehrsprobleme in Stadt- und Agglomerationsgebieten entwickeln:

Mit einer neuen, urbanen Regionalpolitik des *Bundes* kann eine räumliche Abgrenzung der Stadt- und Agglomerationsgebiete in der Schweiz festgelegt werden. Die kontinuierliche Subventions- und Beitragspolitik auf der Grundlage von verbindlichen Mehrjahresplänen lässt sich an das Vorliegen regionaler Entwicklungskonzepte knüpfen, welche von Kantonen, Städten und Agglomerationsgemeinden gemeinsam erarbeitet werden.

Die *Kantone* müssen ihre Tätigkeiten in den Politikbereichen Raumplanung, Strassenbau, Umweltschutz und öffentlicher Verkehr besser koordinieren und stärker auf die Probleme ihrer Stadt- und Agglomerationsgebiete ausrichten. Dazu gehört die Förderung der problemorientierten, regionalen Zusammenarbeit. Die politikbereichs-übergreifende Koordination könnte am ehesten von den kantonalen Raumplanungsämtern übernommen werden, sie sollten dafür politisch aufgewertet und mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet werden. Die kantonalen Koordinationsstellen für Umweltschutz sollten zudem in vollwertige kantonale Umweltschutz-Ämter umgewandelt werden, damit insbesondere dem strassenbedingten Umweltschutz auch auf Kantonsebene vermehrt Rechnung getragen werden kann.

b) Städte und Agglomerationsgemeinden sind stärker in den föderalistischen Problemlösungsprozess einzubinden:

Konflikte, welche bei der Politikformulierung auf der Bundes- und Kantonsebene nicht erkannt oder nicht ausgetragen werden, zeigen sich oft erst beim Politikvollzug auf der dritten Staatsebene. Durch eine stärkere Beteiligung der Städte und Agglomerationsgemeinden sowie ihrer Interessenorganisationen (Städteverband, Gemeindeverband) an der Politikformulierung lässt sich der Politikvollzug auf allen drei Staatsebenen deutlich verbessern. Die regionale Zusammenarbeit ist nicht nur durch organisatorische Anstrengungen des Bundes und der Kantone zu verbessern, sondern auch durch die Anpassung der Kompetenzen und Aufgaben von Stadt- und Gemeindepräsidenten. Sie sollten der regionalen Zusammenarbeit mehr Zeit und Gewicht einräumen und die Verhandlungsstrategien mit den Oberbehörden besser koordinieren können. In den Präsidialabteilungen sind Stellen zu schaffen, welche die Amtsinhaber von den alltäglichen operativen Geschäften entlasten und die Grundlagen für die verstärkte regionale Zusammenarbeit bereitstellen.

c) In den Stadt- und Agglomerationsgebieten sind die bestehenden Zusammenarbeitsformen dem Ausmass der Umwelt- und Verkehrsprobleme anzupassen oder es sind neue, politikbereichs-übergreifende Gremien zu schaffen:

Im Sinne einer echten kantonalen und kommunalen Partnerschaft sind die regionalen Zusammenarbeitsgremien mit rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Ressourcen auszustatten. Weiter sind regional tätige Produktionsbetriebe

der Kernstädte sowie Zweckverbände in regionale Aktiengesellschaften im Besitz der öffentlichen Hand zu überführen, in denen die Stadt- und Agglomerationsgemeinden über einen Kapital- und Stimmenanteil verfügen, welcher ihrem effektiven Nutzungsanteil entspricht.

Für eine dauerhafte und politikbereichs-übergreifende, regionale Zusammenarbeit von Kantonsregierung, Stadt- und Agglomerationsgemeinde-Exekutiven sollten die Kantone sogenannte ‹Agglomerations-Konferenzen› einrichten. Wir denken hier an eine zwei- bis viermal pro Jahr stattfindende Sitzung sämtlicher Regierungs- bzw. Staatsräte mit den Stadt- und Agglomerationsgemeinde-Präsidenten. Aufgrund solcher Aussprachen sollten problemorientierte Arbeitsgruppen gebildet werden, in denen Amtsvorsteher, Verwaltungsfachleute und externe Sachbeaufragte beschlussreife Lösungsanträge zuhanden der Agglomerations-Konferenz ausarbeiten. In einer späteren Phase könnte ein solches Modell der regionalen Zusammenarbeit durch ein, von den Stadt- und Gemeindeparlamenten gewähltes Gremium, ein sog. ‹Agglomerationsrat›, ergänzt werden.

Mit der Umsetzung dieser Handlungs- und Reformvorschlägen könnten unserer Ansicht nach die bestehenden Vollzugsprobleme im Umweltschutz und im öffentlichen Verkehr besser angepackt werden. Wenn die verantwortlichen kantonalen und kommunalen Behörden den politischen Willen zur Reform des Entscheidungsprozesses in den Stadt- und Agglomerationsgebieten heute noch nicht selbst aufbringen, dann warten sie einfach den Zeitpunkt ab, wo sich diese Probleme gesamtschweizerisch stellen. Bund und Kantone müssen sich dann dem Problem ‹Agglomeration Schweiz› annehmen.

Bibliographie

Benz, Arthur 1985. *Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Bohnsack, Ralf 1991. *Rekonstruktive Sozialforschung: Einführung in Methodologie und Praxis qualitativer Sozialforschung*, Opladen: Leske.

Buser, Walter 1986. «Der Vollzug des Umweltschutzgesetzes», *Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften* SGVW 3.

Bussmann, Werner 1986. *Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat. Patentrezept oder Sackgasse?*, Bern: Haupt.

Bussmann, Werner 1991. «Lehren aus der Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen», *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 215:17.9.1991

Eichenberger, Kurt 1990. Föderalismus und Regionalismus in Europa. Landesbericht Schweiz, S.17–54 in *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, hrsg. von Fritz Ossenbühl, Baden-Baden: Nomos.

Edling, Herbert K. 1984. *Zentralistische Verflechtungstendenzen im Föderalismus. Eine empirische Analyse und ein bürokratietheoretischer Erklärungsansatz am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt: Lang.

Fleiner-Gerster, Thomas 1981. Die Gesetzgebung im dreistufigen Bundesstaat, S.43–54 in *Festschrift für Hans Nef*, Zürich: Schulthess.

Frey, René L. 1990. *Städtewachstum, Städtewandel. Eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomeration*, Basel/Frankfurt: Helbing/Lichtenhahn.

Fürst, Dietrich/Hesse, Joachim Jens 1978. Zentralisierung oder Dezentralisierung politischer Problemverarbeitung? Zur Krise der Politikverflechtung in der Bundesrepublik, S.191–204 in *Politikverflechtung im föderativen Staat*, hrsg. von Joachim Jens Hesse, Baden-Baden: Nomos.

Fürst, Dietrich/Hesse, Joachim Jens 1980. Die Funktion von Verdichtungsräumen im Prozess der Politikverflechtung. Ansätze zu einer Theorie gebietskörperschaftlicher Interaktion unter Bedingungen stagnierenden oder rückläufigen wirtschaftlichen und demographischen Wachstums, S.165–184 in *Ballung und öffentliche Finanzen*, Hannover: Schroedel.

Fürst, Dietrich/Ganseforth, Heinrich 1986. Stadtpolitik aus regionaler Perspektive, S.201–212 in *Erneuerung der Politik «von unten»?*, hrsg. von Joachim Jens Hesse, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Geissmann, Urs 1987. Bund und Städte, *die stadt – les villes*, Nr.4/August 1987, S.6–9.

Gresch, Peter/Egli, Kurt 1989. Zur Koordination von kantonaler Richtplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung, *DISP*, Nr. 97/April 1989, S.35–41.

Hangartner, Ivo 1980. *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Erster Band: Organisation*, Zürich: Schulthess.

Hesse, Joachim Jens 1989. Staat der Zukunft – Zukunft des Staates. Zur Modernisierung öffentlicher Einrichtungen, S.13–27 in *Der Staat der Zukunft*, hrsg. von Joachim Jens Hesse und Christoph Zöpel, Baden-Baden: Nomos.

Hopf, Christel 1982. Norm und Interpretation. Einige methodische und theoretische Probleme der Erhebung und Analyse subjektiver Interpretationen in qualitativen Untersuchungen, *ZfS*, Vol.11, Heft 3/Juli 1982, S.307–329.

Hucke, Jochen 1980. *Politische Handlungsspielräume – Möglichkeiten und Probleme ihrer empirischen Bestimmung*. Bad Honnef: Bock & Herchen.

Kirsch, Guy 1987. Über zentrifugale und zentripetale Kräfte im Föderalismus, S.13–34 in *Beiträge zum ökonomischen Problem des Föderalismus*, hrsg. von Kurt Schmidt, Berlin: Duncker & Humblot 1987.

Klöti, Ulrich 1985. Politische Probleme der Stadt, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Bd.25, S.13–32.

Klöti, Ulrich 1990. Ökologische Steuerung mit ‹Weniger Staat›?, S.13–38 in *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd.4/1990*, hrsg. von Thomas Ellwein et al, Baden-Baden: Nomos.

Klöti, Ulrich/Haldemann, Theo/Schenkel, Walter 1993. *Agglomerationsprobleme und vertikale Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Städten – Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Grossagglomerationen Lausanne und Zürich*, Bericht 49 des NFP ‹Stadt und Verkehr›; Zürich: NFP 25.

Linder, Wolf 1985. Überrollt uns eine Gesetzesflut? Eine empirische Untersuchung über die quantitative Entwicklung des schweizerischen Rechts, *Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, Bd.86, Heft 10/1985, S.417–444.

Linder, Wolf/Schwager, Stefan/Comandini, Fabrizio 1985. *Inflation législative? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse 1948–82*, Lausanne: IDHEAP.

Mader, Luzius 1984. *L'evaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la legislation*, Lausanne: Payot.

Merten, Klaus 1983. *Inhaltsanalyse. Einführung in Theorie, Methode und Praxis*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Meylan, Jean/Gottraux, Martial/Dahinden, Philippe 1972. *Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie*. Lausanne: Imprimeries Populaires.

Nüssli, Kurt 1985. *Föderalismus in der Schweiz. Konzepte, Indikatoren, Daten* (Zürcher Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd.12), Grüsch: Rüegger.

Patton, Michael Quinn 1987. *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, Newbury Park/Beverly Hills/London: Sage Publications.

Poltier, Etienne 1983. *Energie, Transports, Logement*, Lausanne: Presses Polytechniques Romandes.

Rose, Richard 1984. The Program Approach to the Growth of Government, *British Journal of Political Science*, vol. 15, no.1/Januar 1984, p.1–28.

Rose, Richard 1988. Comperative Policy Analysis: The Program Approach, p.219–241 in *Comparing Pluralist Democracies. Strains on Legitimacy*, ed. by Mattei Dogan, Boulder: Westview Press, 1988.

Saladin, Peter 1984. Bund und Kantone. Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 1984, II, S.431–590.

Sokol, Bettina 1985. Die Selbstverwaltungsgarantie – Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden, S.29–38 in *Handbuch für alternative Kommunalpolitik*, hrsg. von Wolfgang Pohl et al, Bielefeld: AJZ.

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/ Schnabel, Fritz 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts.: Scriptor.

Scharpf, Fritz W. 1978. Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefasster Leitfaden, S.21–41 in *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, hrsg. von Joachim Jens Hesse, Baden-Baden: Nomos, 1978,

Schenkel, Walter/Haldemann, Theo/Klöti, Ulrich (Hrsg) 1993. *Stadt im Bundesstaat – Beiträge zu einem Forschungsseminar* (Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft Nr. 279–280), Zürich: PWI.

Schuler, Martin 1984. *Abgrenzung der Agglomerationsräume in der Schweiz* (Beiträge zur Schweizerischen Statistik, Heft 105), Bern: Bundesamt für Statistik.

Schuler, Martin/Joye, Dominique 1987. Das Muster der Schweizer Gemeindetypen 1980, *DISP*, Nr. 91/Oktober 1987, S.21–28.

Stich, Otto 1984. Die Stadt im Bundesstaat (Rede am Städtetag im Baselbiet vom 31. 8./1. 9. 1984), *die stadt – les villes*, Nr. 5+6/November 1984, S.13–18.

Strauss, Anselm L. 1991. *Grundlagen qualitativer Sozialforschung*, München: Fink.

Thöni, Erich 1986. *Politökonomische Theorie des Föderalismus. Eine kritische Bestandesaufnahme*, Baden-Baden: Nomos.

Thürer, Daniel 1983. Stadt und Staat – Veränderungen der Stellung und Funktion der Gemeinden im Bundesstaat? Das Beispiel Schweiz, S.45–60 in *Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation*, hrsg. von Joachim Jens Hesse et al, Baden-Baden: Nomos.

Thürer, Daniel 1986. *Bund und Gemeinden*, Berlin/Heidelberg: Springer.