

Städtemonitoring

20 Jahre Schweizer Stadtpolitik

Eine Bilanz aus liberaler Perspektive

*Fabian Schnell, Lukas Rühli, Daniel Müller-Jentsch
in Zusammenarbeit mit Natanael Rother und Julian Kamasa*

Dank

Die Autoren danken in allererster Linie den zehn ausgewerteten Städten, deren Verwaltungen einen erheblichen Aufwand für die Beantwortung der Fragebögen betrieben haben. Ohne sie wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Ein weiterer Dank gilt Alexandre Schmidt, ehemaliges Exekutivmitglied der Stadt Bern, heute RUAG, der an der Initiierung des Projektes beteiligt war und auch im weiteren Projektverlauf beratend zur Verfügung stand. Die Mitglieder der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Marius Brühlhart und Prof. Dr. Reto Föllmi, haben im Rahmen des externen Lektorats wertvolle Hinweise und Verbesserungsvorschläge gegeben. Ebenso sei Mario Bonato und Janani Thillai für ihre punktuelle Unterstützung bei der Datenrecherche herzlich gedankt. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein bei den Autoren und beim Direktor von Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Autoren	Fabian Schnell Lukas Rühli Daniel Müller-Jentsch Natanael Rother Julian Kamasa
Internes Lektorat	Urs Steiner Samuel Rutz
Herausgeber	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Design	Carmen Sopi
Infografiken	Linda Münger
Druck	gdz AG www.gdz.ch

© Oktober 2018 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
 Download www.avenir-suisse.ch/publication/20-jahre-schweizer-stadtpolitik/



kunstmuseum basel



BITTE EINGANG
IM HAUPTBAU
BENUTZEN.

PLEASE ENTER
THE

Vorwort

Die kommunale Ebene ist die unmittelbarste Ebene des staatlichen Handelns. Dieses findet, wie die deutsche Friedrich-Ebert-Stiftung treffend feststellt, vor unserer Haustüre statt und ist damit direkt spürbar für die Einwohnerinnen und Einwohner. Der Bau neuer Schulgebäude, die Verkehrsweggestaltung, die Öffnungszeiten für Kultureinrichtungen, die Ausgestaltung der Sozialhilfe oder die Höhe der Steuern und Gebühren werden wesentlich durch die kommunale Politik mitbestimmt.

Bereits heute leben 70 % der Bevölkerung in den Städten oder in städtischen Gebieten. Und mit dem «Städteartikel» in der Bundesverfassung, der vom Bund bei seinem Handeln eine Rücksichtnahme auf die Situation der Städte verlangt, hat die urbane Schweiz politisch weiter an Bedeutung gewonnen. Grund genug für Avenir Suisse, die Ausgestaltung der Stadtpolitik in den zehn grössten Schweizer Städten genauer unter die Lupe zu nehmen.

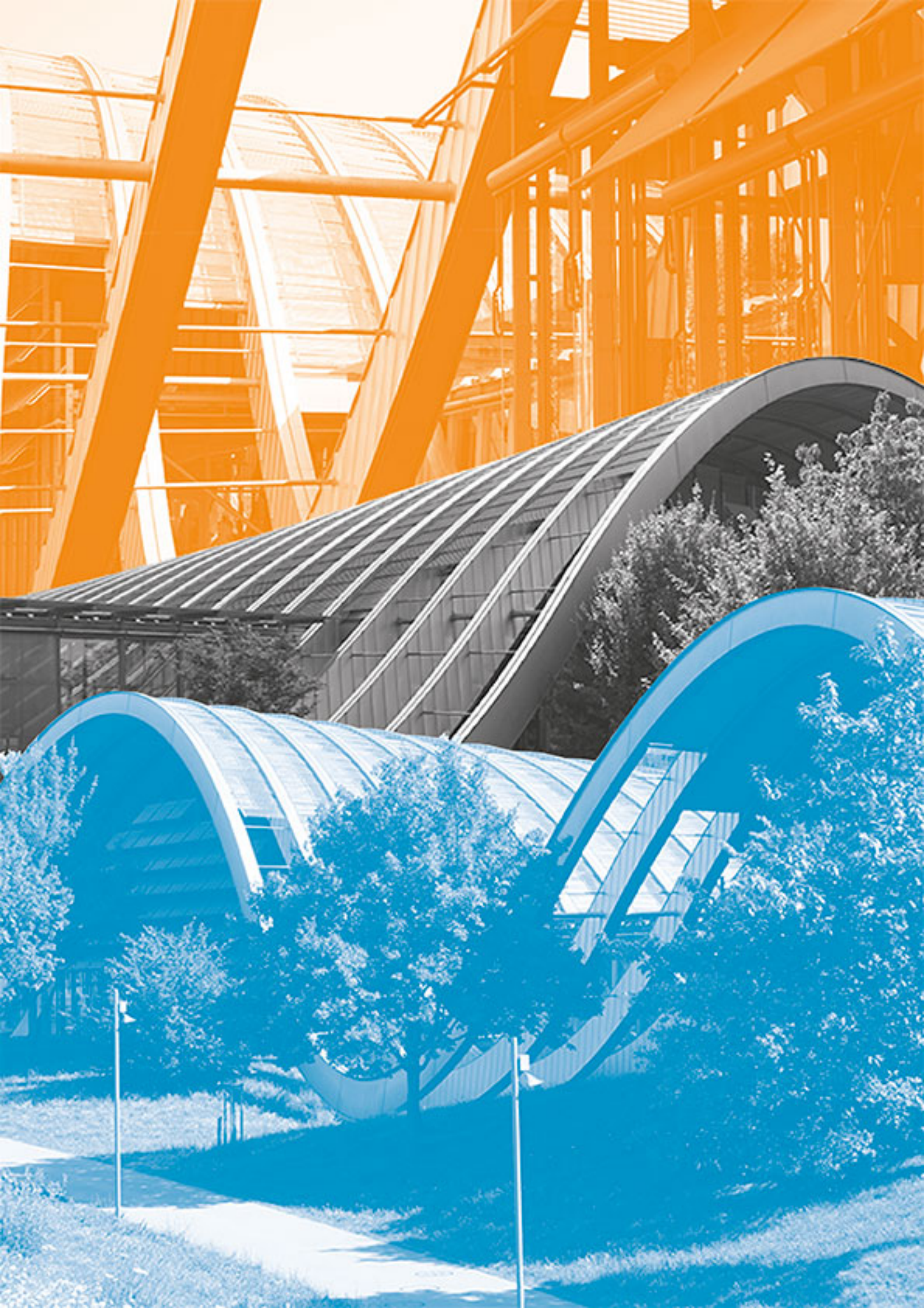
Mit Akribie und analytischer Schärfe hat das Avenir-Suisse-Forscherteam rund um Fabian Schnell, Lukas Rühli und Daniel Müller-Jentsch die Entwicklungen der Schweizer Städte während der letzten 20 Jahre untersucht und ihre Politikgestaltung aus liberaler Sicht durchleuchtet. Welche Erfolgsbeispiele, aber auch welche Optimierungspotenziale gibt es in der Schweizer Stadtpolitik, welche Entwicklungsperspektiven haben die Städte und inwieweit sind sie für zukünftige Herausforderungen und Megatrends wie die Digitalisierung oder den demografischen Wandel gewappnet? Der Blick hinter die städtischen Kulissen erlaubt vertiefte Einblicke in die teilweise stark unterschiedlichen Ansätze urbaner Politik. So viel sei vorweggenommen: Einen klaren Spitzenreiter in allen Kategorien gibt es nicht, und alle können voneinander lernen.

Mit dieser Publikation, dem Städtemonitoring, wird die erfolgreiche Reihe von vergleichenden Studien zu den föderalen Ebenen der Schweiz fortgesetzt, die 2008 mit dem ersten Kantonsmonitoring von Avenir Suisse ihren Anfang nahm. Die Ziele blieben seither identisch: Es geht darum, Transparenz zu schaffen und erfolgreiche und weniger erfolgreiche Beispiele der Politikgestaltung zu identifizieren. Vor allem geht es aber darum, durch gegenseitiges Lernen den föderalistischen Handlungsspielraum, den unser Staatsaufbau bietet, gezielt zu nutzen.

Peter Grünenfelder, Direktor Avenir Suisse

– Vorwort	– 5
I – Einleitung	– 9
– Die grossen Städte und ihre Bedeutung	– 10
– Das Städtemonitoring	– 13
II – Schweizer Städte in der Komfortzone	– 17
– Von «A-Städten» zu «Boomtowns»	– 19
– Urbane Sonderkonjunktur dank äusserer Faktoren	– 20
– Zwanzig «fette Jahre»	– 21
– Herausforderungen für die Zukunft	– 22
III – Wie die Schweizer Städte politisch ticken	– 27
– Politische Einstellung und soziale Milieus	– 28
– Die Dominanz des links-grünen Stadtmodells	– 31
– Die Insider-Outsider-Problematik der Schweizer Städte	– 34
– Bürgerliche Stadtpolitik mit ländlicher DNA	– 37
IV – Schweizer Stadtpolitik auf dem Prüfstand	– 41
– Die Liberale Smart City als Leitbild	– 42
– Auswahl der Indikatoren und Auswertungsmethodik	– 46
V – Auswertungen	– 51
1 – Haushaltsführung	– 54
1.1 – Aufwanddeckung	– 56
1.2 – Investitionsanstrengung und Selbstfinanzierungsgrad	– 58
1.3 – Zinsbelastung	– 60
1.4 – Zuverlässigkeit der Budgetprognose	– 62
1.5 – Deckungsgrad der städtischen Pensionskasse	– 64
1.6 – Bonität der Städte	– 66
1.7 – Steuerfussentwicklung	– 68
1.8 – Gebührenreglement	– 70
– Endnoten	– 72
2 – Verwaltung	– 74
2.1 – Entwicklung der Verwaltungskosten	– 76
2.2 – Personalwachstum und Personalbestand	– 78
2.3 – Abdeckung E-Government	– 80
2.4 – Auslagerungsgrad städtischer Betriebe	– 82
2.5 – Personalmanagement	– 84
2.6 – Strategische Personalplanung	– 86
– Endnoten	– 89
3 – Wirtschaftsfreundlichkeit	– 90
3.1 – Steuerkraftentwicklung	– 92
3.2 – Arbeitsplatzwachstum in der Privatwirtschaft	– 94
3.3 – Hauptsitze börsenkotierter Unternehmen	– 96
3.4 – Anzahl Startups	– 98
3.5 – Dauer der Baubewilligungen	– 100
– Endnoten	– 103

4_ Städtebau und Wohnungsmarkt	– 104
4.1_ Bautätigkeit	– 106
4.2_ Mietpreisschere	– 108
4.3_ Stadteigene Wohnungen	– 110
4.4_ Leerstand Büroflächen	– 112
4.5_ Anteil Grünanlagen im Stadtgebiet	– 114
4.6_ Erreichbarkeit von Dienstleistungen	– 116
– Anhang und Endnoten	– 118
5_ Mobilität, Energie und Infrastruktur	– 120
5.1_ Versorgung mit Breitbandinternet	– 122
5.2_ Verbraucherfreundliche Energiepolitik	– 124
5.3_ Kostendeckungsgrad des öffentlichen Verkehrs	– 126
5.4_ Geschwindigkeit des öffentlichen Verkehrs	– 128
5.5_ Optimierung des Strassenverkehrsflusses	– 130
5.6_ Velofreundlichkeit	– 132
5.7_ Parkraumbewirtschaftung	– 134
– Endnoten	– 136
6_ Kultur und Freizeit	– 138
6.1_ Erhebung Kostendeckungsgrad Kultur	– 140
6.2_ Freie Kulturförderung	– 142
6.3_ Kriterien der Kulturförderung	– 144
6.4_ Beschäftigte in der Kulturbranche	– 146
6.5_ Verfügbarkeit von Sportstätten	– 148
– Anhang und Endnoten	– 150
7_ Bildungspolitik und Vereinbarkeit	– 152
7.1_ Elternpartizipation	– 154
7.2_ Unterstützung privater Bildungsanbieter	– 156
7.3_ Unterstützung der Weiterbildung von Lehrkräften	– 158
7.4_ Subventionsform der Kleinkinderbetreuung	– 160
7.5_ Angebotsdichte Kleinkinderbetreuung	– 162
– Endnoten	– 165
8_ Sozial- und Integrationspolitik	– 166
8.1_ Sprachtests für Kinder mit Migrationshintergrund	– 168
8.2_ Sprachkurse für Flüchtlinge	– 170
8.3_ Projekte zur Arbeitsmarktintegration	– 172
8.4_ Sanktionsquote in der Sozialhilfe	– 174
8.5_ Entwicklung der Sozialhilfequote	– 176
– Endnoten	– 179
– Anhang	– 181
VI_ Gesamtauswertung und Fazit	– 183
– Reformbedarf der Stadtpolitik	– 185
– Die Stadt als Versuchslabor statt als ideologische Kampfzone	– 187
– Stadtpolitik mit urban-strategischer Führung	– 190
Literatur	– 192
Autoren	– 194





Einleitung: Die Schweiz und ihre Städte

Die grossen Städte und ihre Bedeutung – 10

Das Städtemonitoring – 13

Die Schweiz ist ein stark urbanisiertes Land. Drei Viertel der Bevölkerung leben in Städten und deren Einzugsgebieten, den Agglomerationen. Die urbanen Zentren sind die zentralen Wirtschaftsmotoren des Landes. Städte sind zudem wichtige Laboratorien für die Politik. Hier werden neue Lösungsansätze entwickelt und erprobt, die auch Eingang in die kantonale und nationale Politik finden. Erfolgreiche Beispiele sind Massnahmen zur Eindämmung der Drogenabhängigkeit oder zur Verkehrsberuhigung. Aber die Städte sind auch Taktgeber, da sich dort bestimmte gesellschaftliche Herausforderungen konzentrieren, wie etwa in der Sozialpolitik.

Angesichts dieser übergeordneten Funktionen sind die Entwicklungsperspektiven der Städte und die Art, wie Städte regiert werden, Fragen von nationaler Bedeutung. Das vorliegende Städtemonitoring analysiert, wie sich die grossen Schweizer Zentren seit der Jahrtausendwende entwickelt haben und wie sie generell und besonders im Vergleich zueinander dastehen. Im Fokus der Betrachtung stehen dabei die zehn grössten Schweizer Städte und damit all jene mit über 50 000 Einwohnern: Zürich, Genf, Basel, Lausanne, Bern, Winterthur, Luzern, St. Gallen, Lugano und Biel.

Angesichts dieser übergeordneten Funktionen sind die Entwicklungsperspektiven der Städte und die Art, wie Städte regiert werden, Fragen von nationaler Bedeutung.

Diese lassen sich in zwei Gruppen unterteilen: Fünf Grossstädte mit deutlich über 100 000 Einwohnern und fünf *Mittelstädte* mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern. Ein Spezialfall ist Winterthur: Mit seinen ca. 110 000 Einwohnern gilt es gemäss gängiger Definition als «Grossstadt». Aufgrund seiner geografischen Lage ist Winterthur aber Teil der Metropolitanregion Zürich und weist daher funktional die Eigenschaften einer Mittelstadt auf. Im weiteren Verlauf dieses Städtemonitorings wird Winterthur darum als Mittelstadt betrachtet. In der Rangliste gemäss Einwohnerzahl folgen nach diesen Top-10 weitere 140 Kleinstädte mit 10 000 bis 50 000 Einwohnern. Diese sind nicht Gegenstand der vorliegenden Studie.

Die urbanen Zentren der Schweiz sind gleichmässig über das Mittelland verteilt (vgl. Abbildung 1).¹

Die grossen Städte und ihre Bedeutung

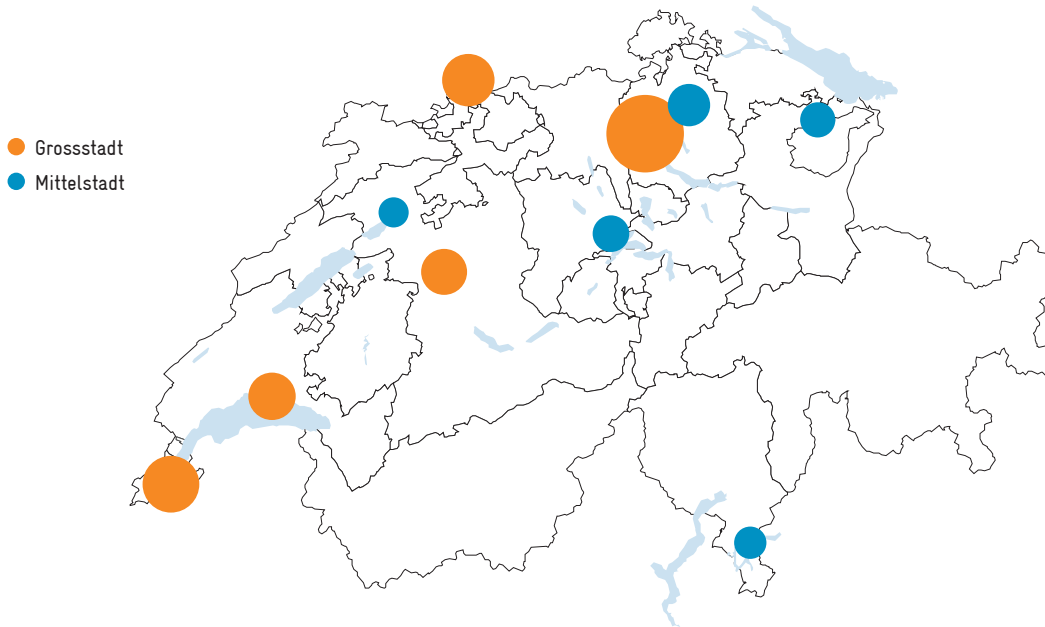
Die Gross- und Mittelstädte bilden nicht nur von ihrer Grösse, sondern auch von ihren Funktionen her für den Rest des Landes die oberen beiden Hierarchieebenen des Schweizer Städtenetzwerkes. Sie erfüllen Aufgaben als nationale bzw. regionale Zentren. Exemplarisch zeigt sich dies am Taktfahrplan des öffentlichen Verkehrs, der über eine Hierarchie von Knoten um die Städte herum organisiert ist (vgl. Abbildung 3).

¹ Die relativ gleichmässige Verteilung der urbanen Zentren innerhalb des Mittellandes lässt sich mit der «Theorie der zentralen Orte» erklären. Aufgrund ihrer Markt- und Versorgungsfunktion und bedingt durch die Notwendigkeit einer möglichst ökonomischen Verkehrsanbindung entstanden zentrale Orte historisch in Abständen zueinander, die gewissen mathematischen Gesetzmässigkeiten folgten (*Christaller 1933*).

Abbildung 1

Gross- und Mittelstädte der Schweiz

Die urbanen Zentren der Schweiz sind ziemlich regelmässig über das Mittelland verteilt (plus Lugano). Die fünf Grossstädte erfüllen nationale, die fünf Mittelstädte (>50 000 Einwohner) regionale Zentrumsfunktionen. Winterthur wird trotz knapp über 100 000 Einwohnern als Mittelstadt klassifiziert.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten BFS

Die fünf *Grossstädte* erfüllen nationale Zentrumsfunktionen. Im Verkehr etwa sind sie nicht nur die zentralen Knotenpunkte des nationalen Strassen- und Schienennetzes, sondern auch die Drehkreuze für den internationalen Transport. So werden beispielsweise 99 % des internationalen Flugverkehrs über die drei Landesflughäfen Zürich, Genf und Basel abgewickelt, während Basel als Binnenhafen und Containerumschlagplatz eine landesweite Bedeutung für die Güterverteilung hat.

Im Bereich der Wirtschaft konzentrieren sich in den Grossstädten und in ihren Agglomerationen Unternehmenszentralen und andere Aktivitäten mit hoher Wertschöpfung. Beispiele sind Branchencluster von internationaler Bedeutung wie der Finanzplatz Zürich, der Pharmacluster in Basel oder die hohe Dichte von Headquarters internationaler Konzerne im Arc Lémanique. Aber auch in der Wissenschaft finden sich viele der wichtigsten Einrichtungen in den Grossstädten, etwa die ETH und die Universität in Zürich, die EPFL in Lausanne, das Inselspital Bern oder das Forschungszentrum Cern in Genf. Diese Ankerinstitutionen des nationalen Innovationssystems tragen in erheblichem Masse zur Wettbewerbsfähigkeit und Prosperität der Schweiz bei.

Die Metropolitanräume als Wirtschaftsmotoren des Landes

Wiederholt beschäftigt sich Avenir Suisse mit der Bedeutung der fünf Schweizer Grossstädte und ihren Ballungsräumen (Metropolitanregionen). Eine Sonderauswertung regionaler BIP-Daten ergab z.B., dass in den fünf Grossstädten und ihrem Umland auf nur 10 % der Schweizer Landesfläche nahezu drei Fünftel (59 %) des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erwirtschaftet werden (Müller-Jentsch, 2011). Von den Zentralen der 150 grössten Unternehmen waren gar drei Viertel (76 %) dort angesiedelt. Auch die Hälfte aller Einwohner (47 %) und Arbeitsplätze (53 %) des Landes konzentrierten sich in den Metropolitanregionen. Seit der zitierten Erhebung dürfte die Konzentration wirtschaftlicher Aktivität nicht abgenommen haben. Darauf deuten die Daten zum Ressourcenpotenzial für die Berechnung des Nationalen Finanzgleichs hin.

Aufgrund derartiger Funktionen dienen die Metropolen als wichtige Drehscheiben für den internationalen Austausch von Waren, Dienstleistungen und Ideen. Sie sind in diesem Sinne unsere «Swiss Global Cities». Der politische Austausch läuft über die Hauptstadt Bern oder die internationalen Organisationen in Genf. Im Bereich der Kultur befinden sich international bedeutende Schweizer Institutionen in allen fünf Grossstädten.

Die fünf *Mittelstädte* erfüllen hingegen in erster Linie *regionale* Zentrumsfunktionen, z.B. in Verwaltung, Handel, Gesundheit oder Bildung. Sie sind die regionalen Knotenpunkte im Verkehrsnetz, ihre Hochschulen bedienen vor allem die regionale Nachfrage nach Fachkräften, und als Wirtschaftsstandort entfalten sie in erster Linie regionale Strahlkraft. Zu den Ausnahmen zählen der international bedeutsame Rohstoffcluster in Zug oder die Universität St. Gallen. Auch Pendler-Einzugsgebiete der Mittelstädte haben eine mittlere Ausdehnung. Ihre Ballungsräume werden als «Agglomerationen» bezeichnet, die Einzugsgebiete der Grossstädte gemäss Bundesamt für Statistik (2004) hingegen als «Metropolitanregionen».

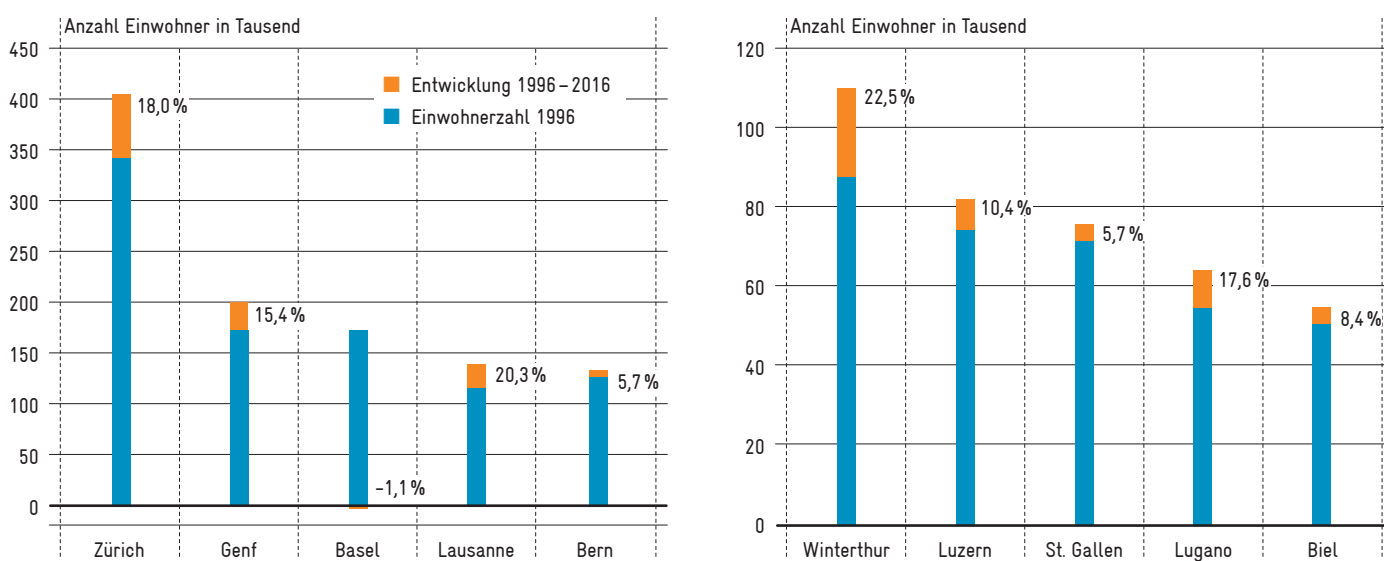
In den letzten Jahrzehnten haben sich die Städte aufgrund ihres dynamischen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums räumlich ausgedehnt, während sich die politischen Grenzen der Gebietskörperschaften kaum verändert haben.² Es gibt also eine zunehmende Kluft zwischen der Stadt als politischer Einheit und der Stadt als «funktionalem Raum», d.h. als zusammenhängendes Siedlungsgebiet und Wirtschaftscluster. Zwischen den Kernstädten und ihrem Umland entstehen durch diese Verflechtungen Reibungsflächen (z.B. Stadt-Umland-Verkehr), Interessenskonflikte (z.B. hinsichtlich des Steuersubstrats der Pendler) und Koordinationsbedarf (z.B. Raumplanung oder Abgeltung von Zentrumsfunktionen).

² Notabene haben in diesem Zeitraum in der Schweiz diverse Gemeindefusionen stattgefunden. Allerdings nur eine Minderheit in den städtischen Ballungsräumen – Ausnahmen sind die Fusionen von Lugano mit 18 seiner Umlandgemeinden und Luzern mit Hittnau. Im Übrigen verhindern strukturelle Faktoren Fusionsbestrebungen zwischen Städten und Umlandgemeinden – z.B. das Steuerfussgefälle und unterschiedliche politische Mehrheitsverhältnisse.

Abbildung 2

Bevölkerung* und Bevölkerungswachstum* in den Gross- und Mittelstädten

Die Mittelstädte sind in den letzten 20 Jahren ein wenig stärker gewachsen als die Grossstädte. Den grössten Bevölkerungszuwachs erreichten Winterthur und Lausanne mit über 20% seit 1996. Das schwächste Wachstum verzeichneten Basel, Bern und St. Gallen.



*gemessen an den heutigen Gemeindegrenzen

Quelle: BFS

Das Städtemonitoring

Das vorliegende Städtemonitoring analysiert, wie sich die zehn grössten Schweizer Städte in den letzten knapp zwei Dekaden entwickelt haben und wie fit sie im Vergleich zueinander für die Herausforderungen der Zukunft sind. Ziel dieser Studie ist es, hinter die Kulissen der Schweizer Städtepolitik zu schauen, um deren Stärken und Schwächen genauer zu beleuchten. Welche teils unterschwelligen Fehlentwicklungen gibt es? Wie gehen die Städte mit den globalen Megatrends wie der Digitalisierung, dem demografischen Wandel oder der Globalisierung um? Werden sich die letzten 20 Jahre rückblickend als goldenes Zeitalter der Schweizer Städte erweisen oder ist ihr Erfolg von Dauer?

Den analytischen Schwerpunkt des *Städtemonitorings* bildet ein auf 47 Indikatoren basierender Vergleich der zehn grössten Städte des Landes. Im Unterschied zu anderen Städtevergleichen liegt der Fokus dabei auf Faktoren, die von der Stadtpolitik möglichst direkt beeinflusst werden können und nicht nur auf deren (in-)direkten Folgen oder auf Bestandsaufnahmen, die vielfach ausserhalb der Gestaltungskraft kommunaler Politik und Verwaltung liegen.

Zweck dieser vergleichenden Analyse ist einerseits die Identifikation und Verbreitung von Best Practice. Sie soll – auch durch das Ranking – als Ansporn dienen, notwendige Reformen anzupacken und erfolgreiche Ansätze anderer als Vorbild zu nehmen. Der Föderalismus ist ein Labo-

ratorium neuer Ideen. Damit dieser sein volles Potenzial entfalten kann, braucht er auch derartige Transmissionsriemen, um erfolgsversprechende Ideen aufzunehmen. Mit einer ähnlichen Methodik hat Avenir Suisse seit 2008 in einer Serie von bisher sieben Kantonsmonitorings verschiedene Aufgabenbereiche der Kantone unter die Lupe genommen.^{|3}

Das Städtemonitoring knüpft jedoch nicht nur methodisch, sondern auch inhaltlich an frühere Arbeiten von Avenir Suisse an. Bisherige Publikationen im Bereich Urbanismus waren insbesondere die Bücher «Stadtland Schweiz» (2005), «Baustelle Föderalismus» (2005) und «Städtische Dichte» (2007), aber auch spezifischere Publikationen wie «Elever la Ville» (2008), zwei Diskussionspapiere zur Wohnungsmarktpolitik^{|4}, eine Analyse zur wirtschaftlichen Bedeutung der Metropolitanregionen und ein avenir spezial zu Singapur (2014). Nachdem sich Avenir Suisse 2017 in einer Studie mit dem Strukturwandel im Berggebiet beschäftigt hat, stehen nun die Schweizer Städte im Fokus.

Das Städtemonitoring knüpft nicht nur methodisch, sondern auch inhaltlich an frühere Arbeiten von Avenir Suisse an.

Box 2

Das «Bilanz»-Städteranking

Das Beratungsunternehmen Wüest Partner erstellt seit 2006 jährlich ein Ranking zur Lebensqualität in 162 Schweizer Städten, dessen Ergebnisse im Wirtschaftsmagazin «Bilanz» veröffentlicht werden. Die Bewertung erfolgt auf Basis von 116 Einzelindikatoren aus elf Themenbereichen: (1) Arbeitsmarkt, (2) Bevölkerung und Wohnen, (3) Bildung und Erziehung, (4) Kultur und Freizeit, (5) Erholung, (6) Einkaufsinfrastruktur, (7) Gesundheit und Sicherheit, (8) Soziales, (9) Mobilität und Verkehr, (10) Steuerattraktivität, Kaufkraft und Krankenkassenprämien sowie (11) Besonderheiten der Stadt. Unter den Top Ten des Rankings fanden sich 2017 neben den fünf Grossstädten des Landes und drei der fünf Mittelstädte auch die beiden Kleinstädte Zug und Aarau. Das Ranking legt den Schwerpunkt auf Lebensqualität und bewertet fast ausschliesslich sogenannte «Outputindikatoren», die stark von externen Faktoren wie der Geografie (z.B. Seelage) oder durch Rahmenbedingungen von Bund und Kanton beeinflusst werden. Im Unterschied dazu liegt der Fokus des Städtemonitorings von Avenir Suisse auf der Politik der Städte selber. Fokus der Bewertungsgrundlage bilden daher, soweit möglich, «Inputindikatoren», also Indikatoren, die politische Massnahmen und Rahmenbedingungen auf kommunaler Ebene bewerten und nicht nur deren (in-)direkten Folgen. Da Wüest & Partner weder die Liste der für ihr Städteranking verwendeten Indikatoren noch deren Gewichtung bei der Ermittlung der Rangliste veröffentlicht, ist ein Vergleich mit dem vorliegenden Städtemonitoring nicht möglich.

-
- 3 _ Urs Meister (2008): Kantonsmonitoring 1: Spitäler zwischen Politik und Wettbewerb – Betriebliche Autonomie im kantonalen Vergleich. www.avenir-suisse.ch/publication/kantonsmonitoring-spitaler-zwischen-politik-und-wettbewerb/
 - _ Urs Meister und Lukas Rühli (2009): Kantonsmonitoring 2: Kantone als Konzerne – Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung. www.avenir-suisse.ch/publication/kantone-als-konzerne/
 - _ Daniel Müller-Jentsch und Lukas Rühli (2010): Kantonsmonitoring 3: Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung. www.avenir-suisse.ch/publication/kantonsmonitoring-raumplanung-zwischen-vorgabe-und-vollzug/
 - _ Lukas Rühli (2012): Kantonsmonitoring 4: Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität – Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone. www.avenir-suisse.ch/publication/kantonsmonitoring-4-gemeindeautonomie-zwischen-illusion-und-realitaet/
 - _ Lukas Rühli (2013): Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich – Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. www.avenir-suisse.ch/publication/irrgarten-finanzausgleich/
 - _ Samuel Rutz (2014): Kantonsmonitoring 6: Von alten und neuen Pfründen: Wie die Kantone Monopole stützen statt Märkte fördern. www.avenir-suisse.ch/publication/wie-die-kantone-monopole-stuetzen-statt-maerkte-foerdern/
 - _ Jérôme Cosandey (2016): Kantonsmonitoring 7: Neue Massstäbe für die Alterspflege – Organisation und Finanzierung einer gesellschaftlich immer wichtigeren Aufgabe. www.avenir-suisse.ch/publication/neue-massstabe-fur-die-alterspflege/
 - 4 _ Patrik Schellenbauer (2011): Wanderung, Wohnen und Wohlstand. www.avenir-suisse.ch/publication/wohnungsmarkt-politik/
 - _ Marco Salvi (2012): Une pénurie fait maison. www.avenir-suisse.ch/publication/hausgemachte-knappheit/



PASQUART



Schweizer Städte in der Komfortzone

Von «A-Städten» zu «Boomtowns»	– 19
Urbane Sonderkonjunktur dank äusserer Faktoren	– 20
Zwanzig «fette Jahre»	– 21
Herausforderungen für die Zukunft	– 22

In internationalen Städterankings belegen Schweizer Metropolen meist Spitzenplätze – unabhängig davon, ob es um Lebensqualität oder wirtschaftliche Standortattraktivität geht. Auch Umfragen zeigen, dass die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit ihren Städten gross ist.^{|4} So gesehen befinden sich die Schweizer Städte und ihre Bewohner derzeit in einer Art Komfortzone. Doch dieser Zustand der Glückseligkeit ist nicht gottgegeben. Dies zeigt einerseits ein Blick in die jüngste Vergangenheit und andererseits eine Vergegenwärtigung künftiger Herausforderungen.

Die «Qualität» von Städten lässt sich auf sehr unterschiedliche Arten messen. Die meisten Städterankings basieren auf einem Indexwert, der sich aus unterschiedlichen Einzelindikatoren zusammensetzt. Auch Umfragen unter der Bevölkerung, bei Unternehmensvertretern oder Experten können für die Erstellung von Ranglisten verwendet werden. Es gibt Rankings zur Lebens- und Standortqualität von Städten, zu ihrer Innovationskraft oder zu ihrer globalen Bedeutung.

Die Schweizer Städte und ihre Bewohner befinden sich derzeit in einer Art Komfortzone. Doch dieser Zustand der Glückseligkeit ist nicht gottgegeben.

Box 3

Schweizer Städte in internationalen Rankings

***Mercer Quality of Living Index:** Das Ranking des Beratungsunternehmens Mercer vergleicht jährlich 231 Metropolen weltweit hinsichtlich ihrer Lebensqualität.^{|5} Die Bewertung erfolgt auf Basis von 39 Indikatoren zur wirtschaftlichen und politischen Lage, zu Umweltqualität, Transport, Service Public, öffentlicher Sicherheit, Bildung und Gesundheit. Seit vielen Jahren liegt Zürich konstant hinter dem erstplatzierten Wien auf Rang 2. Genf verschlechterte sich von Platz 3 (2010) auf Platz 8 (2017). Bern rutschte ebenfalls um 5 Ränge ab, von Rang 9 auf Rang 14. Basel, 2017 erstmals dabei, landete auf Platz 10. Unter den 15 lebenswertesten Metropolen befinden sich des Weiteren vier Städte aus Deutschland (München, Düsseldorf, Frankfurt, Berlin) sowie je zwei aus Neuseeland (Auckland, Wellington) und Kanada (Vancouver, Toronto). Zur Spitzengruppe gehören zudem Kopenhagen, Amsterdam und Sydney.*

***Mercer Cost of Living Index:** Parallel zur Lebensqualität vergleicht Mercer jedes Jahr die Lebenshaltungskosten in Grossstädten.^{|6} Gleich drei Schweizer Vertreter befinden sich in den «Top 10» der weltweit teuersten Metropolen: Zürich (4), Genf (7) und Bern (10). Ebenso wie bei der Bewertung der Lebensqualität ist dieses Abschneiden zu einem grossen Teil auf nationale Rahmenbedingungen und exogene Entwicklungen zurückzuführen und nur zu einem geringen Teil auf Faktoren, die im Verantwortungsbereich der Städte selber liegen.*

***AT Kearney Global City Index:** Im internationalen Wirtschaftsgefüge spielen die grossen Metropolen eine entscheidende Rolle. Die «Global Cities» sind als Zentren der Wirtschaft, Politik und Wissenschaft wichtige Drehscheiben der Globalisierung. Das Beratungsunternehmen AT Kearney vergleicht die globale Bedeutung von 128 Städten weltweit auf Basis von 27 Indikatoren aus den fünf Bereichen Wirtschaftsaktivität, Humankapital, Informationsaustausch, Kultur und Politik.^{|7} Trotz ihrer im internationalen Massstab geringen Grösse befanden sich 2017 mit Zürich (Rang 32) und Genf (Rang 37) zwei Schweizer Städte unter den 50 wich-*

⁴ Einer Umfrage zufolge leben 99% der Zürcher gerne oder sehr gerne in der Stadt (was auch daran liegen kann, dass die Unzufriedenen weggezogen sind). (Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2016).

⁵ Mercer, Quality of Living Index: www.mercer.com/newsroom/cost-of-living-2017.html (Zugriff 5.9.2018)

⁶ Mercer, Cost of Living Index: www.mercer.com/newsroom/2017-quality-of-living-survey.html (Zugriff 5.9.2018)

⁷ AT Kearney, Global Cities Index: www.atkearney.com/documents/10192/12610750/Global+Cities+2017+++Leaders+in+a+World+of+Disruptive+Innovation.pdf (Zugriff 5.9.2018)

tigsten «Global Cities». In einem separaten Ranking wurden die gleichen Städte auf ihr künftiges Potenzial hin bewertet. Berücksichtigt wurden dabei 13 Indikatoren in den vier Dimensionen Lebensqualität, ökonomische Rahmenbedingungen, Innovation und Governance. Dabei schnitten Zürich (Rang 12) und Genf (Rang 14) sogar noch deutlich besser ab.

Smart City Rankings: Während die ersten drei genannten Rankings seit vielen Jahren regelmässig veröffentlicht werden, gibt es noch kein vergleichbar etabliertes Ranking zur «Smartness» von Städten. Der Smart Cities Index des Unternehmens easypark bewertet den Einsatz neuer Technologien in 500 Städten weltweit.⁸ Gemessen werden dabei die Qualität der digitalen Infrastruktur, die Anwendung innovativer Technologien im Bereich der Mobilität, die Nachhaltigkeit beim Energieverbrauch und im Umweltschutz sowie die Qualität von Onlinediensten der Stadtverwaltung und Bürgerbeteiligung. Mit Zürich (Rang 4) und Genf (Rang 9) lagen die beiden grössten Schweizer Städte in den Top 10.

Neben diesen gibt es noch unzählige weitere Städtevergleiche, z.B. Rankings der dynamischsten Startup-Metropolen, der besten Standorte für Immobilieninvestoren, der innovativsten Städte im Bereich der Digitalisierung, der wichtigsten Finanzzentren, der führenden Designmetropolen, der besten Einkaufsstädte, der attraktivsten Tourismusdestinationen und vieles mehr. Eine Auswahl von Rankings mit der Platzierung von Schweizer Städten (sofern vorhanden) findet sich in der nachfolgenden (vgl. Tabelle).

Index (Anzahl analysierter Städte)	Zürich	Genf	Basel	Bern	Luzern
Mercer Quality of Living Index (231)	2	8	10	14	–
Mercer Cost of Living Index (209)	4	7	–	10	–
AT Kearney Global City Index (128)	32	37	–	–	–
Smart City Ranking (100)	4	9	–	–	–
Startup Cities Index (85)	7	–	–	–	–
Innovation Cities Index (500)	52	109	146	225	173
Cities in Motion Index (180)	13	17	47	–	–
Global Financial Centres Index (86)	6	15	–	–	–
Sustainable Cities Index (100)	1	12	–	–	–

Anmerkung: letztes verfügbares Jahr 2017⁹

Von «A-Städten» zu «Boomtowns»

Der Aufschwung der Schweizer Städte ist ein relativ neues Phänomen. Noch in den 1980er und frühen 1990er Jahren befanden sie sich in einer Negativdynamik. Im Rahmen der Suburbanisierung, die auch in vielen anderen Ländern Europas und Nordamerikas zu beobachten war, wanderten vor allem junge Familien und Gutverdienende aus den Kernstädten in den Speckgürtel des Umlands ab – und mit ihnen Kaufkraft und Steuersubstrat. In den Zentren blieben die Armen, die Arbeitslosen, die Alten, die Ausländer zurück – das Schlagwort von den «A-Städten» machte die Runde (Arend 2009). Verstärkt wurde die missliche Lage in der Schweiz

⁸ Easypark, Smart Cities Index: <https://easyparkgroup.com/smart-cities-index/> (Zugriff 5.9.2018)

⁹ Der Sustainable Cities Index und der Global Financial Centres Index datieren jeweils vom Jahr 2016, der Mercer Quality of Living Index vom Jahr 2018.

durch das schwierige gesamtwirtschaftliche Umfeld nach dem Platzen der Immobilienblase.

Symptome des urbanen Malaises waren Besetzungen leerstehender Häuser, aber auch offene Drogenszenen in grossen Städten wie auf dem Zürcher Platzspitzareal. Besonders ausgeprägt war der Suburbanisierungsprozess in Basel: Während die Einwohnerzahl von Basel-Stadt zwischen 1970 und 2000 um 44 000 Personen schrumpfte, wuchs jene von Basel-Landschaft um 60 000 Personen. Die Pendlerströme in umgekehrter Richtung nahmen in einer ähnlichen Grössenordnung zu. Folgen der «Stadtflucht» waren fallende Immobilienpreise und Haushaltsdefizite in der Stadt, die Zersiedlung des Basler Umlands sowie zunehmende Verkehrsprobleme.

Der Turnaround begann Mitte der 1990er Jahre und mündete in einer urbanen Sonderkonjunktur, die bis heute anhält. Ähnliche Entwicklungen gab es auch jenseits der Schweizer Landesgrenzen. Die historische Pendelbewegung zwischen «Suburbanisierung» und «Reurbanisierung» war in den meisten westlichen Industriestaaten noch ausgeprägter als in der Schweiz – besonders in den USA.

Der Turnaround begann Mitte der 1990er Jahre und mündete in einer urbanen Sonderkonjunktur, die bis heute anhält.

Box 4

Niedergang und Wiederaufstieg der US-amerikanischen Städte

Der Niedergang vieler US-Städte begann nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst schleichend durch die Verbreitung des Automobils und wurde befeuert vom billigen Öl (Hall 1998). Die prosperierende Mittelschicht zog in die Vorstädte, der Einzelhandel auf die grüne Wiese. Die Suburbanisierung entzog den Zentren Bevölkerung, Kaufkraft und Steuereinnahmen. Viele Städte gerieten in eine Abwärtsspirale aus Kriminalität, Immobilienpreisverfall und Verwahrlosung. Noch heute ist Detroit Sinnbild dieses «Donut-Effekts»: Ein ausgehöhltes urbanes Zentrum, umgeben vom «zuckrigen» Kranz der Vorstädte.

Die Renaissance der US-Städte begann Ende der 1980er Jahre. Eine entscheidende Rolle spielten dabei «CEO-Bürgermeister» wie Rudolph Giuliani in New York oder Richard Daley in Chicago, der fünfmal wiedergewählt wurde. Diese charismatischen Persönlichkeiten führten ihre Städte mit einer Mischung aus Visionen und straffer Hand. Sie sanierten die Finanzen, krempelten die Verwaltung um und investierten in die öffentliche Infrastruktur. Darüber hinaus kooperierten sie mit privaten Immobilienentwicklern zur Revitalisierung städtischer Brachen. Durch die erfolgreiche Bekämpfung der Kriminalität und beherzte Reformen des öffentlichen Schulwesens schufen sie die Voraussetzung zur Rückkehr der Mittelschicht. Sie vermarkteten ihre Erfolge offensiv und verstärkten so die Aufwärtsdynamik. In den späten 1990er und frühen 2000er Jahren erleben viele US Städte eine neue Blüte – als Wohnort der «kreativen Klasse», als Zentren eines neuen urbanen Lebensstils und als Standorte innovativer Firmen.

Urbane Sonderkonjunktur dank äusserer Faktoren

Mehrere parallel wirkende, sich teilweise gegenseitig verstärkende Trends bescherten den Schweizer Städten in den letzten 20 Jahren (1998–2018) ungewöhnlich gute Rahmenbedingungen.

Nationaler Wirtschaftsaufschwung zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Ab Mitte der 1990er Jahre überwand die Schweizer Volkswirtschaft allmäh-

lich ihre Wachstumsschwäche und setzte zu einem konjunkturellen Höhenflug an. Eine Ursache hierfür war die Überwindung der Immobilienkrise, die jahrelang als Konjunkturbremse gewirkt hatte. Der Aufschwung war aber auch Resultat eines wirtschaftspolitischen Reformschubs auf nationaler Ebene in Reaktion auf die Wachstumsschwäche und den Schock des EWR-Neins von 1992. Beispiele für die Reformbereitschaft jener Zeit waren die Annahme der Revision der Bundesverfassung (1999), der bilateralen Verträge (2000), die Einführung der Schuldenbremse (2001) und die umfassende Neugestaltung des Finanzausgleichs (2004).

Personenfreizügigkeit und «Neue Zuwanderung». Dank neu geschaffener Jobs setzte Ende der 1990er Jahre ein Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland ein, der durch schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit nach der Jahrtausendwende verstärkt wurde. In den letzten 20 Jahren wuchs die Einwohnerzahl der Schweiz um 1,3 Millionen, was einem Durchschnittswachstum von fast einem Prozent jährlich entspricht. Da die Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit durch den Arbeitsmarkt gesteuert wird, war ein überdurchschnittlicher Anteil der neuen Einwohner erwerbstätig und gut qualifiziert. Diese «Neue Zuwanderung» brachte den Schweizer Städten daher nicht nur (mengenbedingtes) Breitenwachstum mit positiven Auswirkungen auf Nachfrage und Immobilienmarkt, sondern auch qualitatives Wachstum in Form höherer Steuereinnahmen und einer verbesserten Sozialstruktur.¹⁰

Megatrends Urbanisierung und Globalisierung. Hinzu kam der weltweite Megatrend der Urbanisierung, der in Europa und Nordamerika genauer genommen ein Trend zur Re-Urbanisierung war (vgl. Box 4). Der urbane Lebensstil erfuhr ein Revival, und vor allem Gutverdiener zog es wieder in die Metropolen – auch weil dort bevorzugt die kreativen Arbeitsplätze der globalen Wissensökonomie entstanden. Die Globalisierung hatte denselben Effekt. Dank ihrer guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Standortattraktivität und Offenheit gelang es der Schweiz, sich als «Plattform» der Globalisierung zu positionieren und entsprechend mobile Wirtschaftsaktivitäten mit hoher Wertschöpfung und Steuersubstrat anzuziehen. Diese konzentrieren sich (zum Teil auch historisch bedingt) in den Metropolitanregionen. Beispiele sind der Rohstoffhandel in Genf und Zug, internationale Unternehmenszentralen am Arc Lémanique, die Finanzindustrie in Zürich oder der Pharmacluster in Basel.

Die «Neue Zuwanderung» brachte den Schweizer Städten nicht nur Breitenwachstum, sondern auch qualitatives Wachstum in Form höherer Steuereinnahmen und einer verbesserten Sozialstruktur.

Zwanzig «fette Jahre»

Diese günstigen Rahmenbedingungen bescherten den Schweizer Städten «zwanzig fette Jahre» – eine städtische Sonderkonjunktur, die Ende der 1990er Jahre begann und bis heute anhält. Diese Einnahmenflut (vgl.

¹⁰ Vgl. auch Müller-Jentsch (2008).

Abbildung 3) gab den Stadtregierungen grosse politische Gestaltungsspielräume, die sie für den Ausbau der Verwaltung und Infrastrukturinvestitionen nutzten (insbesondere für Verkehrsberuhigung und Förderung des öffentlichen Verkehrs), aber auch für soziale Wohltaten und eine ganze Reihe von Projekten mit fragwürdigem Kosten-Nutzen-Verhältnis. Hierzu zählen etwa die mit öffentlichen Mitteln finanzierten Glasfasernetze in einigen Städten oder die verhältnismässig teure Bauweise bei vielen öffentlichen Bauten.¹¹ Und selbst trotz dieses Vorgehens blieb in vielen Städten noch genug Raum für die Reduktion von Schulden und die Stärkung der eigenen Kapitalbasis.

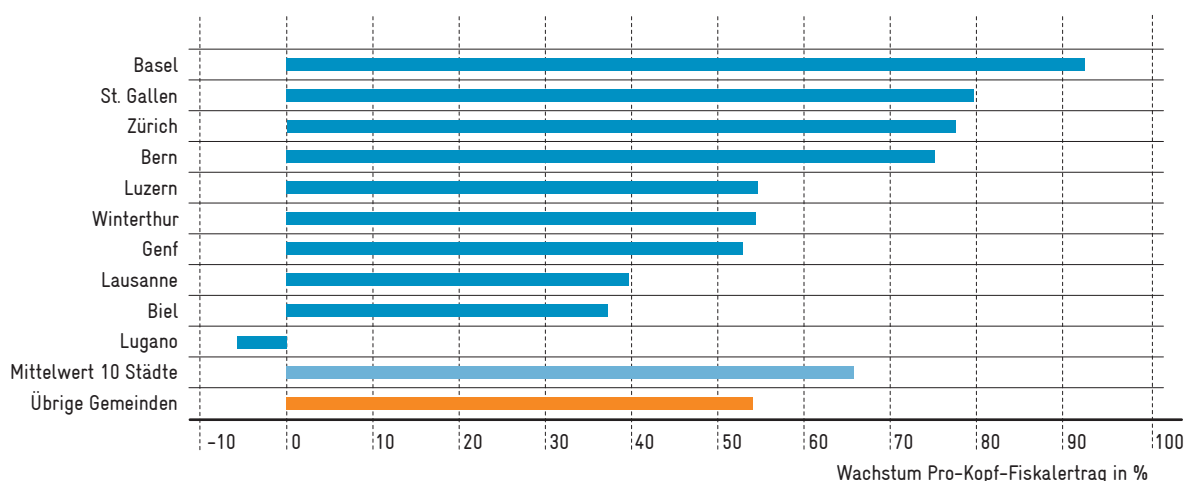
Herausforderungen für die Zukunft

Aber wie krisenfest ist das Erfolgsmodell der Schweizer Städte? Aus drei Gründen ist es an der Zeit, sich ernsthaft mit dieser Frage auseinanderzusetzen. Erstens scheinen einige der Treiber der städtischen Sonderkonjunktur an Kraft zu verlieren. Zweitens ziehen Risiken am Horizont auf, die auch die Schweizer Städte bedrohen. Drittens zeichnet sich hinter

Abbildung 3

Wachstum der Pro-Kopf-Fiskalerträge der Gross- und Mittelstädte vs. übrige Gemeinden 1990 – 2016

Die Schweizer Städte blicken auf ertragsreiche Jahrzehnte zurück. Gegenüber 1990 stiegen die Steuereinnahmen in sechs von zehn Städten stärker als in den übrigen Gemeinden. Basel konnte seine Pro-Kopf-Steuereinnahmen beinahe verdoppeln. Luganos leichte Abnahme der Pro-Kopf-Erträge ist auf die umfangreiche Eingemeindung steuerschwächerer Umlandgemeinden zurückzuführen.



Nominale Daten. Strukturbruch für Bern und Biel im Jahr 2002 korrigiert.

Quelle: EFV, BFS

¹¹ Vgl. z.B. www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/Zuerich-baut-teurer-als-andere-Staedte/story/19769406 (Zugriff 5.9.2018)

der glänzenden Fassade der Schweizer Städte bereits seit etlichen Jahren eine Reihe von Fehlentwicklungen ab, welche die Fundamente des Erfolgsmodells untergraben könnten. Die ersten beiden Faktoren betreffen die äusseren Rahmenbedingungen und werden in diesem Abschnitt skizziert. Der dritte Faktor betrifft interne Angelegenheiten, d.h. die Art, wie die urbanen Zentren regiert und verwaltet werden. Dies ist der Fokus der folgenden Kapitel.

Die grossen Schweizer Städte sind gut beraten, sich auf schwierigere Zeiten vorzubereiten, denn es gibt eine Vielzahl von Indizien dafür, dass sich ihre Rahmenbedingungen in den kommenden Jahren verschlechtern werden. Darauf deuten unter anderem die folgenden Entwicklungen:

Rückgang der qualifizierten Zuwanderung. Mit dem sich abschwächenden Zuzug gut ausgebildeter Arbeitskräfte aus der EU droht ein wichtiger Wachstumsmotor zu erlahmen. Der Nettozuzug von EU-Bürgern in die Schweiz hat sich zwischen 2013 und 2017 auf 31 000 pro Jahr halbiert und liegt damit auf dem niedrigsten Stand seit der vollen Einführung der Personenfreizügigkeit. Gleichzeitig könnte die Immigration tiefer qualifizierter Personen mit schlechteren beruflichen Perspektiven zunehmen. Deren Integration absorbiert administrative und finanzielle Ressourcen.

Wachsender Reformstau. Auf nationaler Ebene verdüstern sich die Wachstumsaussichten aufgrund ungelöster Reformaufgaben (z.B. AHV- und Unternehmenssteuerreform) sowie einer Vielzahl wirtschaftsfeindlicher Initiativen und Referenden (Grünenfelder und Schellenbauer 2018; Rühli und Adler 2015).

Bedrohte Unternehmenssteuereinnahmen. Die Schweizer Städte profitierten bisher von der «Preisdifferenzierung», die aufgrund der privilegierten Besteuerung von Statusgesellschaften (Holdings-, Domizil- und gemischte Gesellschaften) möglich war. Diese Steuerregime werden von der EU aber nicht mehr akzeptiert, das (vorläufige) Scheitern einer entsprechenden Unternehmenssteuerreform hat zu temporärer Rechtsunsicherheit geführt, und auch ein Erfolg der Steuervorlage 17 könnte für viele Städte Einnahmeeinbussen bedeuten, da verschiedene Kantone mit allgemeinen Steuersenkungen auf den Wegfall der Sonderregimes zu reagieren gedenken. Auch die Steuerreform des US-Präsidenten Donald Trump bedroht die hiesigen Steuereinnahmen. Dazu droht Ungemach durch internationale Konflikte und ein Rollback der Globalisierung.

Demografische Entwicklung. Schon jetzt treten mehr Personen aus dem Arbeitsmarkt durch Pensionierung aus, als in diesen eintreten. Der Verlust an produktiven Arbeitskräften wird sich nicht nur in sinkenden Steuereinnahmen von natürlichen Personen spiegeln, sondern über kurz oder lang auch in zunehmenden Kosten für Pflege und andere Sozialleistungen. Auch die eidgenössische Finanzverwaltung warnt in ihren Langfristspektiven vor den hohen finanziellen Belastungen, die auf die Gemeinden zukommen (EFV 2016).

Hinter der glänzenden Fassade der Schweizer Städte zeichnet sich bereits seit etlichen Jahren eine Reihe von Fehlentwicklungen ab, welche die Fundamente des Erfolgsmodells untergraben könnten.

Hinzu kommt eine Reihe technologischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Umwälzungen, die mit den Megatrends Digitalisierung, demografischer Wandel und Individualisierung zusammenhängen. Die dadurch verbundenen Transformationsprozesse betreffen die grossen Städte in besonderem Ausmass. Diese Herausforderungen umfassen unter anderem:

Handel und Citylogistik. Die massive Zunahme des Onlineshoppings führt zu einem tiefgreifenden Strukturwandel im stationären Handel mit möglicherweise weitreichenden Folgen für die Innenstädte – aber auch zu neuartigen Verkehrsströmen bei der Güterverteilung mit Implikationen für das Verkehrsmanagement. In den zahlreichen grenznahen Städten der Schweiz wurden diese Veränderungen durch die Zunahme des Einkaufstourismus in den letzten Jahren verstärkt. Dazu kommt ein gewisses «Insel-Denken» der Städte selbst, d.h. ein zunehmender Widerstand der Städte gegenüber den Nebenwirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten (z.B. Lärm, Verkehr etc.).

Mobilität und Verkehr. Die tiefgreifende Auswirkung von Uber auf die Taxibranche ist nur ein Vorbote der bevorstehenden Transformation des Verkehrssektors durch die Digitalisierung. Autonome Fahrzeuge, App-basierte Carsharing-Modelle und Parkplatzsuchsysteme, intelligente Ampelschaltungen, Big-Data-Anwendungen zur Stauvermeidung oder E-Bikes für den Pendlerverkehr innerhalb der Agglomerationen – all dies wird neue Infrastrukturen und Regeln erfordern.

Stadtgesellschaft. Die Bevölkerung der Schweizer Städte wird durch Migration heterogener, während die Filterblasen der sozialen Medien im schlimmsten Fall die Entstehung von Subgesellschaften begünstigen. Aber auch die Megatrends Individualisierung oder demografischer Wandel bringen Herausforderungen mit sich – beispielsweise durch eine wachsende Zahl älterer und pflegebedürftiger Menschen oder die zunehmende Zahl von Patchworkfamilien und Singlehaushalten.

Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Die Digitalisierung bringt in vielen Wirtschaftsbranchen einen Strukturwandel mit sich. Das gleiche gilt für den Arbeitsmarkt. Damit wird sich die wirtschaftliche Basis der Städte in vielschichtiger Weise verändern – etwa die Art, wie im urbanen Raum Güter produziert und Dienstleistungen erbracht werden, oder die am Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen. Dies hat Implikationen für die städtische Wirtschafts-, Standort- und Bildungspolitik.

Architektur und Städtebau. Wenn sich die Städte auf so vielfältige Weise verändern, wird dies Anpassungen an ihren baulichen Hüllen erfordern. Dies wiederum macht Änderungen in städtischen Baureglements, Zonenplänen, öffentlichen Infrastrukturen etc. notwendig. Da Planungs- und Bauprozesse langwierig sind und der Lebenszyklus vieler Bauten Jahrzehnte umfasst, müssen die planerischen und städtebaulichen Herausforderungen von morgen bereits heute in die Stadtplanung einfließen.

Die Bevölkerung der Schweizer Städte wird durch Migration heterogener, während die Filterblasen der sozialen Medien im schlimmsten Fall die Entstehung von Subgesellschaften begünstigen.

Städtische Verwaltung. Eine Herkulesaufgabe ist die interne Digitalisierung der Verwaltung, z.B. die flächendeckende Einführung von Online-Diensten und papierlosen Prozessen («E-Government»). Aber auch die Digitalisierung in vielen externen Aufgabenfeldern macht in der Verwaltung neue Kompetenzen und Arbeitsweisen erforderlich. Zudem stellt die bevorstehende Pensionierungswelle der zahlenstarken Babyboomer Generation die Stadtverwaltungen vor komplexe Herausforderungen im Personalmanagement (Neurekrutierung, Verlust institutionellen Wissens, Aufbau neuer Kompetenzen).

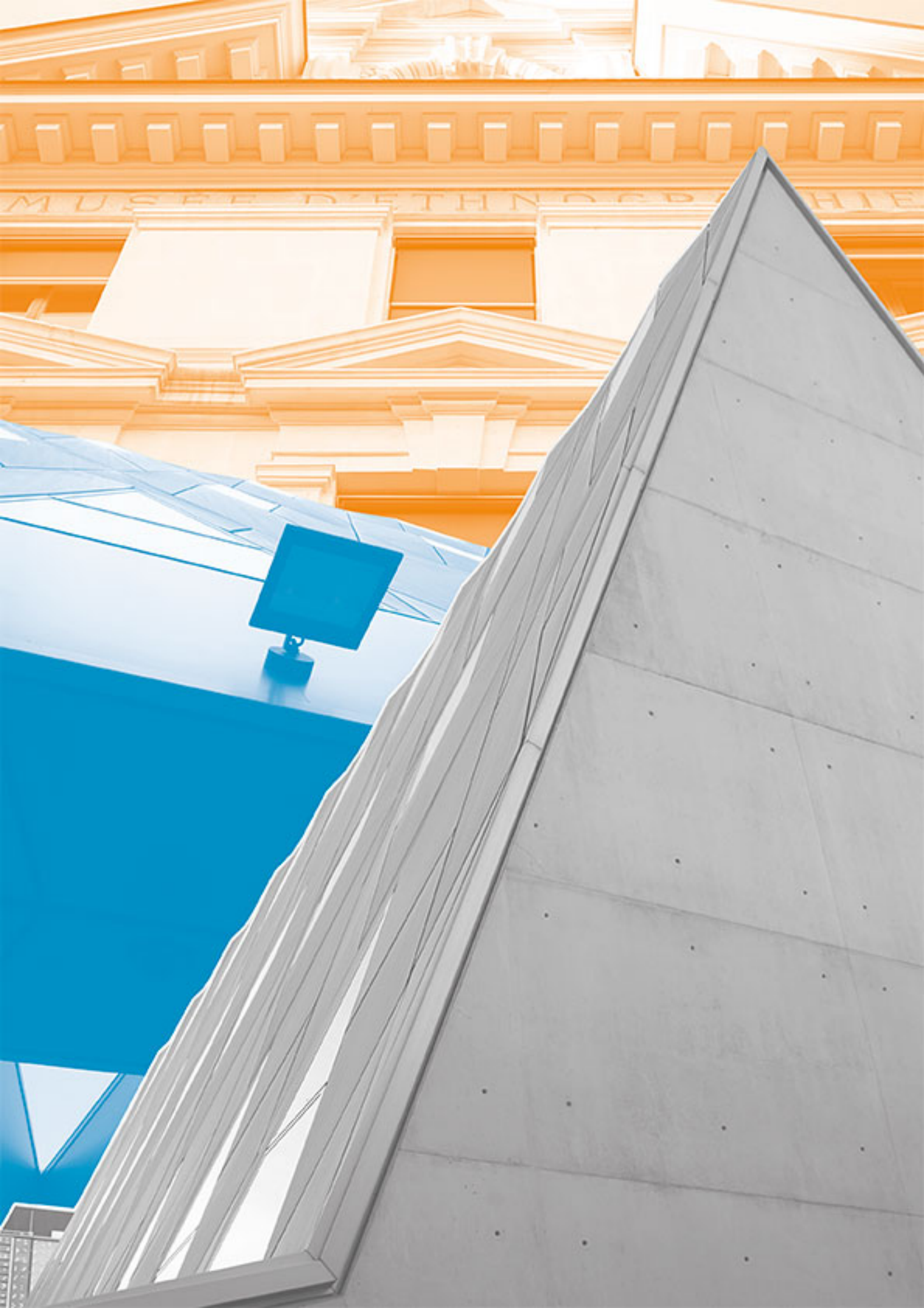
Um diesen Herausforderungen zu begegnen, müssen gerade auch auf Ebene der grossen Städte die notwendigen politischen Weichen jetzt gestellt werden – denn schliesslich konzentrieren sich in den Metropolen Bevölkerung und Wirtschaftsaktivitäten mit hoher Dichte. Entsprechend finden die skizzierten Veränderungen wie unter einem Brennglas statt. Wie gut die zehn grössten Schweizer Städte auf diese Herausforderungen vorbereitet sind, soll in diesem Städtemonitoring genauer untersucht werden.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, müssen gerade auch auf Ebene der grossen Städte die notwendigen politischen Weichen jetzt gestellt werden.

Box 5

Die «smarte» Wachstumsstrategie von Singapur

Eine internationale Grossstadt, die sich immer wieder mit ambitionierten Strategien neuen Herausforderungen gestellt hat, ist Singapur. In den 50 Jahren seit seiner Unabhängigkeit hat sich der Stadtstaat vom Armenhaus Südostasiens zu einer der wohlhabendsten Metropolen weltweit entwickelt, obwohl gleichzeitig die Bevölkerung rasant wuchs (von 1,6 auf 5,6 Mio.). Grundlage des Erfolgsmodells waren ein visionärer Staatsgründer, eine konsequent verfolgte Entwicklungsstrategie, eine kompetente staatliche Verwaltung sowie massive Investitionen in Bildung, Infrastruktur und Städtebau. Dabei orientierte sich Singapur stets an anderen erfolgreichen Metropolen, passte dortige Entwicklungskonzepte an die eigenen Bedingungen an und perfektionierte sie. So gelang es dem Stadtstaat, sich als globale Handels- und Transportdrehscheibe, als Finanz- und Forschungszentrum und als internationaler Unternehmensstandort zu etablieren. Mit einer ethnisch gemischten Bevölkerung, zehntausenden Fachkräften aus aller Welt sowie Englisch als Amtssprache ist die Stadt ein erfolgreiches Beispiel für eine kosmopolitische Metropole. Visionäre Stadtplanung, hohe Umweltstandards, ein vorbildliches Verkehrsmanagement, niedrige Kriminalitätsraten und eine erstklassige Infrastruktur tragen zur hohen Lebensqualität bei. Der dichtbesiedelte Stadtstaat mit seinen vielen Naturschutzgebieten und gepflegten Parks und Grünflächen schmückt sich mit dem Namen «Garden City». Hinsichtlich seines autokratischen politischen Systems ist Singapur in keiner Art und Weise ein Vorbild. In Sachen Innovationskraft, Wettbewerbsfähigkeit und Umsetzung modernster Technologien setzt der Stadtstaat jedoch international Massstäbe, die auch für demokratisch geführte Städte «Best Practice» darstellen.





Wie die Schweizer Städte politisch ticken

Politische Einstellung und soziale Milieus	– 28
Die Dominanz des links-grünen Stadtmodells	– 31
Die Insider-Outsider-Problematik der Schweizer Städte	– 34
Bürgerliche Stadtpolitik mit ländlicher DNA	– 37

Dieses Kapitel analysiert die Grundlagen städtischer Politik. Zum einen sind dies die politischen Einstellungen der städtischen Bevölkerung, zum anderen die politischen Machtverhältnisse und Regierungsstrukturen. Beides zusammen verdichtet sich zu einem links-grünen «Entwicklungsmodell» für die grossen Schweizer Städte, das in den letzten Jahren zunehmend an Dominanz gewonnen hat. Die Mechanismen und Wechselwirkungen, die zu einer Verfestigung dieses Modells geführt haben, werden im dritten und vierten Abschnitt dieses Kapitels beschrieben.

Politische Einstellung und soziale Milieus

Die politische Landschaft der Schweiz ist durch einen wachsenden Graben zwischen Stadt und Land gekennzeichnet. Abbildung 4 zeigt ein deutliches Gefälle sowohl hinsichtlich politischer Einstellungen (gemessen entlang eines links/rechts-Spektrums) wie auch bei Werthaltungen zu gesellschaftlichen Fragen (gemessen entlang eines Kontinuums zwischen progressiv-liberal und konservativ). Dies ergibt sich aus einer Auswertung von nationalen Abstimmungsergebnissen in Schweizer Gemeinden. Fast alle grösseren Städte (orange Kreise) sind mehrheitlich links und progressiv-liberal. Tendenziell gilt: Je grösser eine Stadt, desto weiter links oben im zweidimensionalen Politik- und Wertespektrum befindet sie sich.

Im Verlauf der letzten zwanzig Jahre haben sich die politischen Präferenzen in fast allen grösseren Städten nach links und die Werthaltung in eine progressiv-liberale Richtung verschoben (vgl. Abbildung 4). Im gleichen Zeitraum wurde die Bevölkerung der Umlandgemeinden (gelbe Kreise) im Durchschnitt rechter und konservativer. Weniger eindeutig ist der Trend bei den Kleinstädten und im ländlichen Raum (grüne Kreise). Die Kleinstädte sind grundsätzlich konservativer als die grösseren Städte und deren Agglomerationen und haben sich über die letzten beiden Jahrzehnte tendenziell nach rechts bewegt.

Die wachsende Kluft zwischen links-progressiven Städten und ihrem rechts-konservativen Umland sind gemäss Untersuchungen des Politologen Michael Hermann (2011) vorwiegend auf eine soziale Entmischung durch Umzüge in beiden Richtungen zurückzuführen. Man könne von einer Entwicklung hin zu «Ghettos der Gleichgesinnten» sprechen.

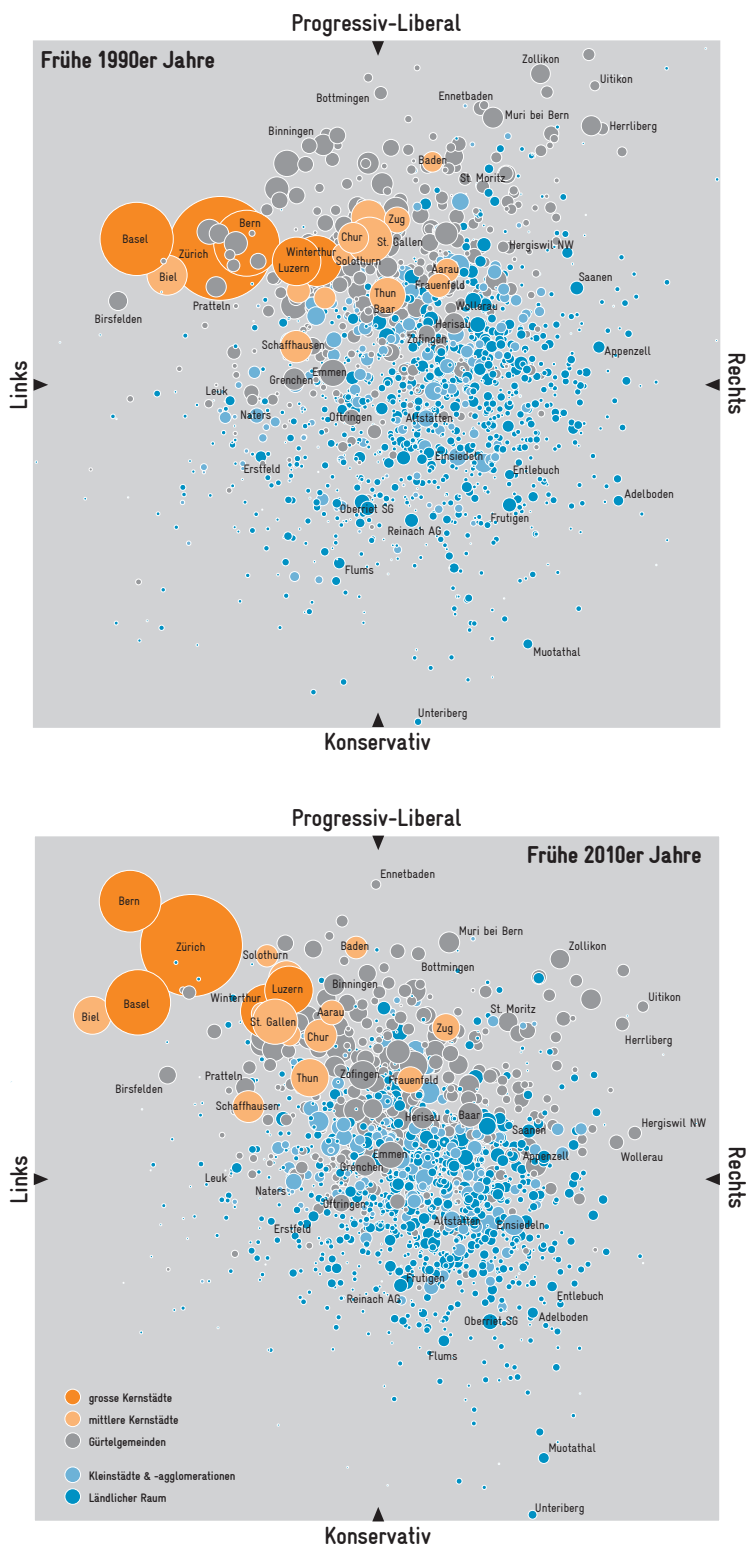
In neun der zehn grössten Städte liegen die Agglomerationen innerhalb des politischen Spektrums deutlich weiter rechts als ihre Kernstädte (vgl. Abbildung 5). Die eine Ausnahme ist Lugano, wo die Stadt rechter wählt als ihr Umland. Auffällig ist auch die Tatsache, dass seit der Jahrtausendwende die Agglomerationen in den meisten Fällen weiter nach rechts rückten (1999 = oranger Ring, 2015 = oranger Kreis) oder sich zumindest nicht verändert haben. Weniger einheitlich war im gleichen Zeitraum die Entwicklung in den Kernstädten: Dort verschob sich vor allem in der Deutschschweiz die politische Stimmung nach links, während die Städte in der Westschweiz sowie Lugano nach rechts rückten (1999 = blauer Ring, 2015 = blauer Kreis). Allerdings: Der Graben zwischen den Städten

Tendenziell gilt:
Je grösser eine Stadt,
desto weiter links oben
im zweidimensionalen
Politik- und Wertespekt-
rum befindet sie sich.

Abbildung 4

Politische Einstellung und Wertehaltung in Stadt, Umland und ländlichem Raum

Der Stadt-Land-Graben hat sich vergrössert. Die Grossstädte waren schon in den 1990er Jahren im links-progressiven Viertel, damals waren aber viele Gürtelgemeinden noch weiter oben in der Skala «Progressiv-Liberal». Letztere sind bis in die 2010er Jahre verbreitet konservativer geworden; eine Mehrheit der Mittel- und Grossstädte hat sich hingegen weiter nach links verschoben.

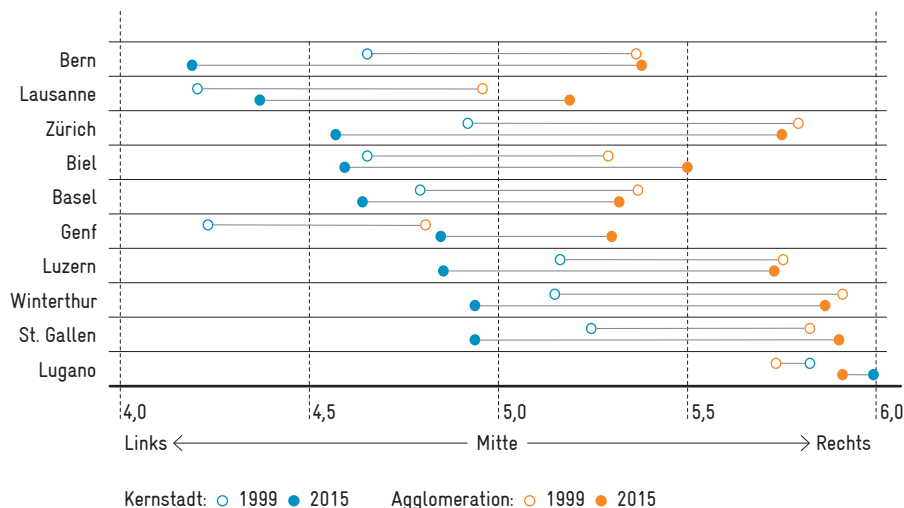


Quelle: Sotomo

Abbildung 5

Politische Einstellung der Städte (gemäss Wahlergebnaten)

Ausser im Fall von Lugano liegen die Agglomerationen deutlich weiter rechts als ihre Kernstädte. Die Deutschschweizer Städte verschieben sich zwischen 1999 und 2015 allesamt nach links, bei den drei Westschweizer Städten ist interessanterweise das Gegenteil festzustellen. Der Stadt-Umland-Graben hat sich jedoch fast überall vergrössert.

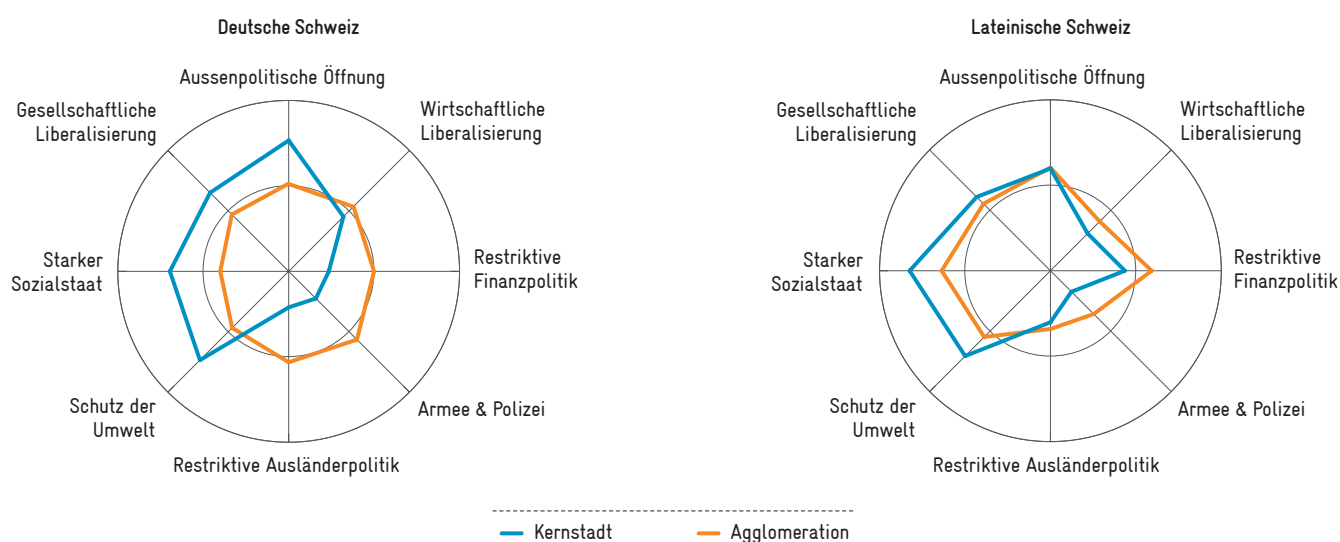


Quelle: Sotomo

Abbildung 6

Politische Profile der Kernstädte im Vergleich zu den Agglomerationen (gemäss Abstimmungsergebnaten)

Der Stadt-Land-Graben in der Deutschschweiz zeigt sich in sieben von acht Themenfeldern deutlich, nur bei der wirtschaftlichen Liberalisierung ist kein grosser Unterschied zwischen Kernstadt und Umland festzustellen. In der Lateinischen Schweiz ist der Graben kleiner. Der grösste Unterschied zeigt sich in der Aussenpolitik: In der Deutschschweiz ticken die Städte viel offener als das Umland, in der lateinischen Schweiz gar nicht.



Quelle: Sotomo

und ihren Agglomerationen hat sich fast in allen zehn Städten vertieft (Ausnahmen sind Genf und Lugano).

Der auffallende «Röstigraben» in der politischen Entwicklung – Deutschschweizer Städte rücken nach links, Westschweizer Städte hingegen in Richtung Mitte – verlangt eine tiefergehende Analyse. Hierfür eignet sich ein Vergleich der politischen Profile nach Themengebieten.

Abbildung 6 zeigt dieses aggregiert für die Städte der Deutschschweiz im Vergleich zu denen der lateinischen Schweiz..

Eine zentrale Erkenntnis ist, dass im deutschsprachigen Raum der Graben zwischen Kernstädten und Agglomerationen besonders bei der «ausserpolitischen Öffnung» und der «Ausländerpolitik» gross ist, während in den Städten des lateinischen Sprachraums genau in diesen Themen keinerlei Unterschied in den politischen Präferenzen zwischen Stadt und Umland zu beobachten ist. Interessant ist ebenfalls die verhältnismässig hohe Bereitschaft der städtischen Bevölkerung zu wirtschaftlichen Liberalisierungen. Hier ist als Einziges kein grosser Unterschied zwischen Stadt und Umland festzustellen. In allen anderen Gebieten tut sich besonders in der Deutschschweiz ein klarer Links-rechts-Graben auf.

Die Dominanz des links-grünen Stadtmodells

Die politischen Einstellungen und Werthaltungen der städtischen Bevölkerung manifestieren sich im Wahlverhalten und damit in der Zusammensetzung der Stadtregierungen und -parlamente. Abbildung 7 zeigt die entsprechende Entwicklung für alle Gross- und Mittelstädte durch den Vergleich der Jahre 1997 und 2017. Auch wenn das links-grüne Lager in den meisten Städten schon vor zwanzig Jahren stark war (oder wie in Lausanne sogar in der klaren Mehrheit), kam es in diesen zwanzig Jahren mit Blick auf die Mehrheitsverhältnisse in den Legislativen fast überall zu entscheidenden Verschiebungen.¹² Nur dank dem Gewinn der absoluten Mehrheiten in den Parlamenten – zumindest zusammen mit den Mitte-links-Parteien EVP und GLP – konnte sich die heutige Dominanz des Modells links-grüner Stadtpolitik überhaupt entwickeln. Noch ausgeprägter war diese Mehrheitsverschiebung bei der Zusammensetzung der Exekutiven, die grundsätzlich im Majorzverfahren gewählt werden (Ausnahmen: Bern und Biel). Während sich 1997 die meisten Stadtregierungen noch relativ ausgeglichen präsentierten – oft hatten bürgerliche Parteien zusammen eine Mehrheit –, sind heute Parteien aus dem linken Spektrum tonangebend.

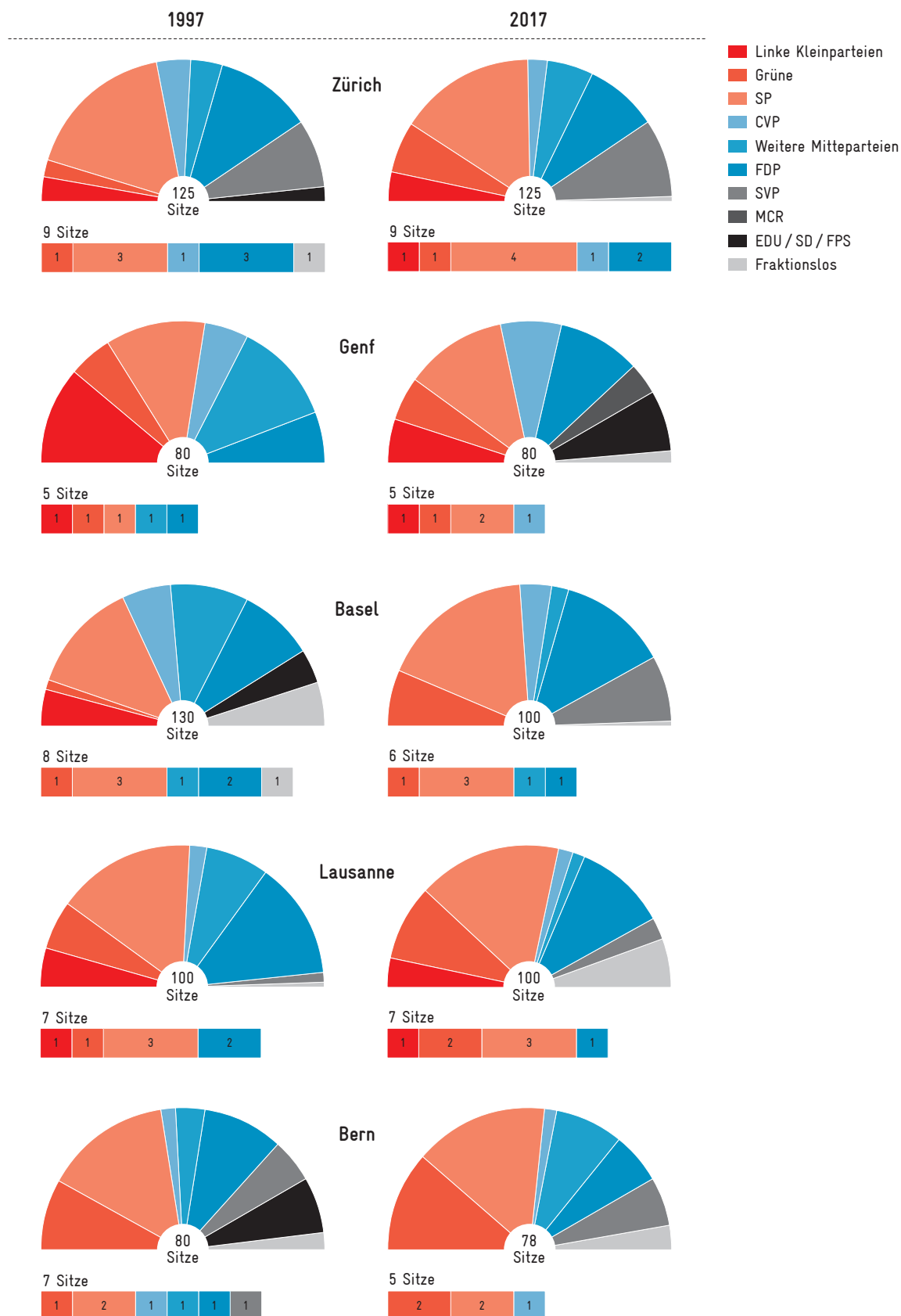
Während sich 1997 die meisten Stadtregierungen noch relativ ausgeglichen präsentierten, sind heute Parteien aus dem linken Spektrum tonangebend.

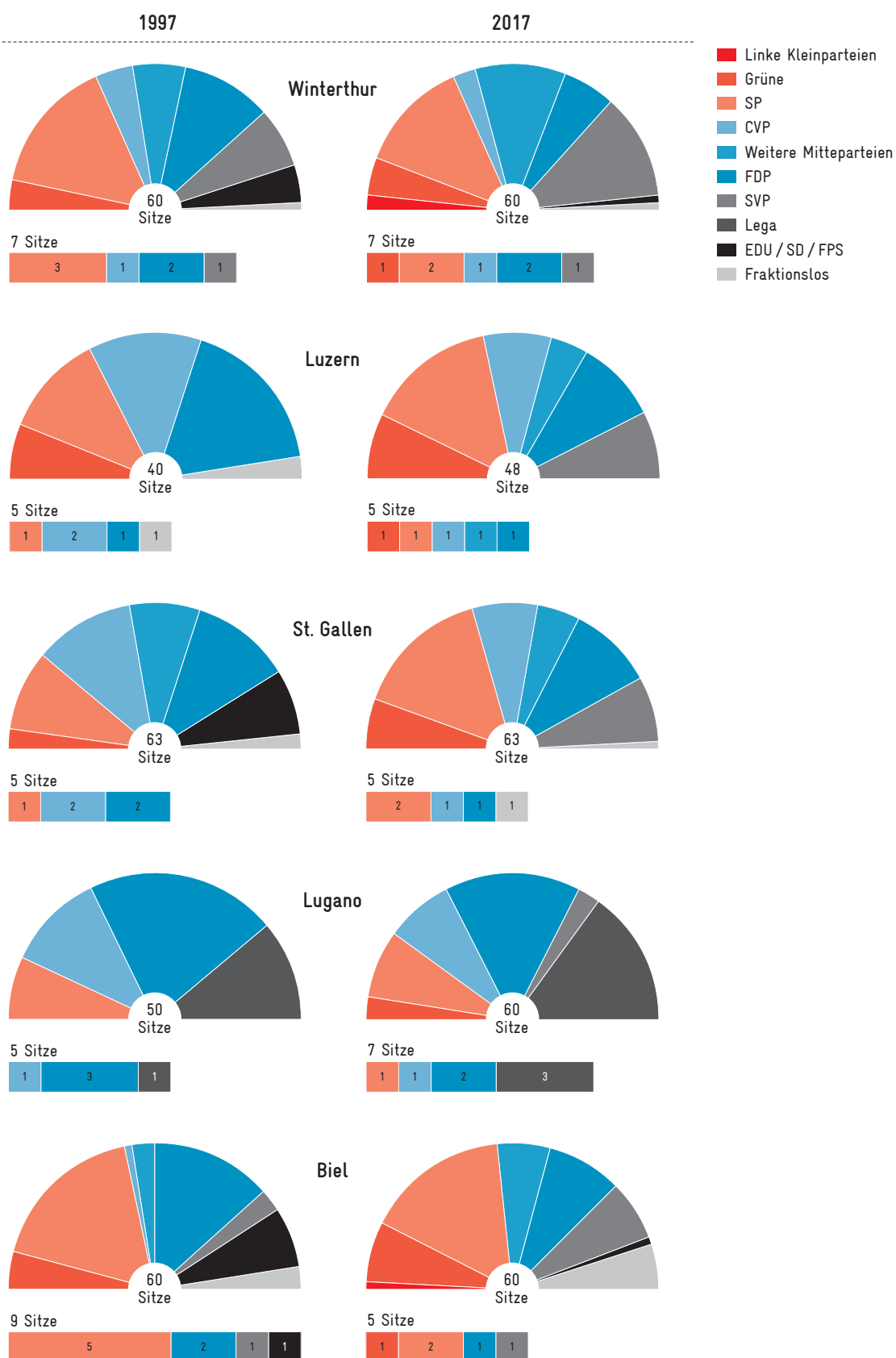
¹² Auf den ersten Blick eine auffallende Ausnahme bildet Lugano, wo linke und grüne Parteien zwar auch gewonnen, noch mehr jedoch die Lega di Ticinese, die schon 1997 über eine starke Fraktion verfügte. Zwar gilt die Lega allgemein als «rechte» Partei, doch verfügt sie programmatisch besonders in den Bereichen der Sozial- und Wirtschaftspolitik über ein klar linkes Profil (Steiner 2016). Dies könnte einer der Gründe sein, weshalb rot-grüne Parteien in Lugano verhältnismässig weniger erfolgreich waren. Ähnliches lässt sich auch über die Verhältnisse in Genf mit der rechtspopulistischen Protestpartei MCG sagen.

Abbildung 7

Parteizusammensetzung der Legislative und Exekutive der Gross- und Mittelstädte

Die Regierungen der fünf Grossstädte sind 2017 durchgehend von Rot-Grün dominiert, bei den Parlamenten sind die Verhältnisse ausgeglichener. Deutlich stärker sind die Mitte-Rechts-Parteien in den Mittelstädten, wo sie 2017 in allen fünf Parlamenten eine Mehrheit der Sitze belegten und ausser in Biel auch den Regierungsrat dominieren.





Gegeben die politischen Mehrheitsverhältnisse, stellt sich die Frage, wie das links-grüne Entwicklungsmodell für die grossen Schweizer Städte überhaupt aussieht. Zugespitzt lässt es sich etwa wie folgt skizzieren:

Finanzpolitik: Tendenz zur Ausdehnung staatlicher Aktivitäten und zum Ausbau von Verwaltungsstrukturen, geringere Neigung zu Steuer-senkungen, Präferenz zur Erhebung von Gebühren gegenüber Eigentum, Toleranz gegenüber Unterdeckung von Pensionskassen, passive Haltung gegenüber dem Anstieg von Sozialausgaben.

Wirtschaftspolitik: Eher passive Haltung gegenüber Standortpflege, Mangel an fundierten und handlungsorientierten Langfriststrategien zur Standortentwicklung, stattdessen Tendenz zu politisch motivierter lokaler Industriepolitik (z.B. Förderung von wenig wertschöpfungsintensiven Branchen wie der Kreativwirtschaft).

Wohnungsmarkt: Dirigismus statt Marktmechanismen zur Behebung des Wohnraum Mangels (z.B. Bevorzugung von Genossenschaften bei der Vergabe von Grundstücken). Verfolgung sozialpolitischer Ziele über wohnungsmarktpolitische Instrumente (z.B. «Durchmischungsmantra»; Kosten- statt Marktmiete, was sozialpolitisch wenig zielgenau ist und vor allem zu «Warteschlangen» führt). Akzeptanz gegenüber der Verhinderung von Nachverdichtungsprojekten durch Anwohner oder Partikularinteressen.

Sozial- und Familienpolitik: Tendenz zu einer Art «Urban finish» in der Sozialpolitik. In Kombination mit einer gegenläufigen Tendenz in den Landgemeinden schafft dies Anreize zur Konzentration von Sozialfällen in den Städten. Konsequenter Ausbau von Kinderbetreuung und Tages-schulen weit über den Standards kleinerer Gemeinden. Verhältnismässig hohe Ausgaben für genderpolitische Anliegen.

Innere Sicherheit: Skepsis gegenüber der Polizei als Repräsentantin der Staatsgewalt und ihrer Arbeit. Ablehnung von Nulltoleranz-Ansätzen zur Kriminalitätsprävention. Hohe Toleranz gegenüber diversen Formen der Eigentumsverletzung wie Hausbesetzung, Vandalismus (v.a. Graffiti) etc.

Verkehrspolitik/Infrastruktur: Tendenz zur bevorzugten Förderung des ÖV statt eines ausgewogenen modalen Mixes. Skepsis gegenüber Mobility Pricing, Ablehnung des Pendlerverkehrs, Subventionslastigkeit bei der Verkehrsfinanzierung oder beim Ausbau der Infrastruktur (z.B. Glasfasernetz), geringes Vertrauen in Marktkräfte. Skepsis gegenüber einer Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (Public-Private-Partnership).

Die Insider-Outsider-Problematik der Schweizer Städte

Ein wichtiges Merkmal der politischen Strukturen in Schweizer Metro-polen ist die wachsende Kluft zwischen einer Classe Politique, die sich weitgehend aus Einheimischen rekrutiert, und einer immer international werdenden Stadtgesellschaft. Der Ausländeranteil in den zehn grös-sen Städten liegt zwischen 25 % in Winterthur und 50 % in Genf. Zählt man Eingebürgerte und Secondos hinzu, hat mindestens jeder Zweite

einen Migrationshintergrund. In jüngeren Alterskohorten liegen diese Werte sogar noch höher. Auch die Wirtschaftsbasis der Stadt sowie Wissenschaft und Kultur sind zunehmend international orientiert.

Während sich die grossen Schweizer Städte somit zu Global Cities gewandelt haben, wird das politische Personal und die Verwaltung – aber auch die Wählerschaft – weiterhin von «Autochtonen» dominiert: In Basel ist der legendäre «Daig» noch immer eine politische Grösse, obwohl die Wirtschaft von multinationalen Unternehmen geprägt wird. Auch am Uno-Standort Genf sitzen noch Vertreter alteingesessener Familien an politischen Schaltstellen. Am Finanzplatz Zürich verdient man das Geld auf den Weltmärkten, während lokale Netzwerke in den Zünften geknüpft werden. Pointiert könnte man sagen, die politischen Rahmenbedingungen der Global City werden im Niederdorf ausgehandelt.

Förmlich institutionalisiert sind mancherorts die Privilegien der Stammbevölkerung in Form der Bürgergemeinden – eine Institution, die ausserhalb der Schweiz weitgehend unbekannt ist. Unter den zehn grössten Städten gibt es diese in Basel, St. Gallen und Lugano, vor allem aber in Bern. Die Bürgergemeinden wurden bei Einführung der schweizerischen (Binnen-) Personenfreizügigkeit mit Gründung des Bundesstaates von den politischen Gemeinden getrennt, um der «Urbevölkerung» den Einfluss über bestimmte kommunale Vermögenswerte und Entscheidungen zu sichern. Dies tun sie in abgewandelter Form bis heute.

Von den 130 000 Bürgern in der Stadt Bern sind nur 18 000 Bürger. Diese geniessen zwar keine finanziellen Privilegien mehr, da die Einnahmen aus dem umfangreichen Vermögen primär für gemeinnützige Aktivitäten verwendet werden. Aber die Bürgergemeinde Bern übt auf unterschiedliche Weise Einfluss auf die Stadtentwicklung aus¹³ – insbesondere über ihren umfangreichen Immobilienbestand, der etwa einen Drittel des Stadtgebietes umfasst. Auch Entscheidungen hinsichtlich des Betriebs von der ihr unterstehenden sozialen und kulturellen Einrichtungen oder der Verteilung finanzieller Mittel für gemeinnützige Projekte obliegt der Bürgergemeinde und ihren Gremien (Bürgergemeinde Bern 2018).

Diese geschlossene Gesellschaft der städtischen Politik begünstigt auch lokale Klientelpolitik. Klassisches Beispiel ist der hochpreisige urbane Wohnungsmarkt, auf dem subventionierte Wohnungen weit unter Marktwert über Mechanismen zugeteilt werden, die alteingesessene Insider bevorzugen. So gehört etwa in Zürich jede vierte Wohnung «gemeinnützigen» Genossenschaften oder der Stadt selber. Ein anderer wichtiger Anker sind die vielen gut bezahlten Jobs in der Verwaltung, den städtischen Betrieben und in Institutionen, die in hohem Masse von städtischen Geldern abhängig sind (z.B. Kultur- oder Bildungseinrichtungen) und die vor allem dem Politmodell zugeneigte Stelleninteressenten anziehen.

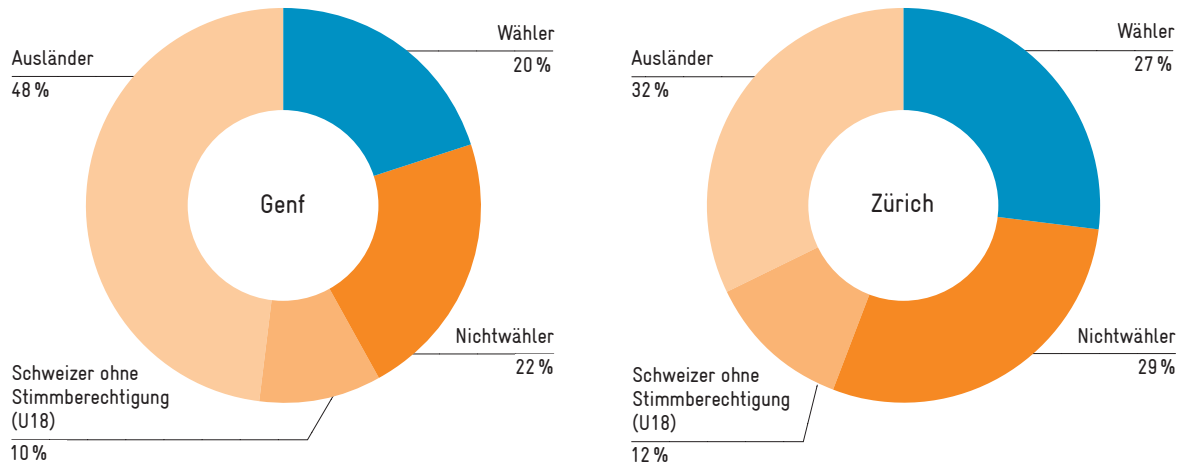
Pointiert könnte man sagen, die politischen Rahmenbedingungen der Global City werden im Niederdorf ausgehandelt.

¹³ Vgl. Rieder (2008) für eine kritische Aufarbeitung des Einflusses und des Wirkens der Bürgergemeinde.

Abbildung 8

Anteil politisch aktiver Bevölkerung 2017 in den Städten Genf und Zürich

Letztlich bestimmt nur ein kleiner Teil der Stadtbevölkerung die politischen Weichenstellungen, nämlich 20% in Genf und 27% in Zürich. In Genf liegt der Ausländeranteil bei 48%, in Zürich bei 32%. Ebenfalls nicht stimmberechtigt sind alle Minderjährigen. Damit sind in Genf 42% der Einwohner stimm- und wahlberechtigt, in Zürich 48%. Davon allerdings ist jeweils nur knapp die Hälfte politisch aktiv.



Quelle: Durchschnittswerte bei Abstimmungen, Statistikämter von Genf und Zürich

Diese und andere Privilegien sind vor allem jenen zugänglich, die über lokales Wissen und Netzwerke verfügen bzw. langfristig in der Stadt leben. Dies sind meist auch jene, die wahlberechtigt sind und entsprechend Politiker wählen, die diese Privilegien erhalten und ausbauen. Durch diese, oft auch subtilen, politökonomischen Mechanismen sind in den grossen Schweizer Städten eigene politische «Biotope» entstanden, in denen eine Politik für städtische Insider gedeiht und die somit die eigene Wählerbasis verfestigt. Dies dürfte eine Erklärung dafür sein, dass sich das links-grüne Modell der Schweizer Stadtpolitik in den letzten Jahren derart verfestigen konnte – finanziert durch die beschriebene städtische Sonderkonjunktur.

Eine Konsequenz dieser insiderorientierten Stadtpolitik ist die Tatsache, dass Neubau- und Verdichtungsprojekte häufig an den Einsparungen von Anwohnern scheitern, obwohl diese im Interesse der Stadt als Ganzes oder der neu Hinzuziehenden (Outsider) wären. Dies betrifft nicht nur konkrete Bauprojekte wie das Züricher Hardturmstadion, das nach erfolgreicher Intervention von Anwohnerverbänden 2018 zum dritten Mal neu aufgegeben werden musste. Es betrifft vor allem auch das formelle Regelwerk der Stadtplanung, wie die Zürcher Bau- und Zonenordnung, die in weiten Teilen der Innenstadt die Stadt als fertig gebaut betrachtet – entsprechend wurden Kernzonen massiv ausgeweitet, Aufstockungsmöglichkeiten sind hingegen nicht vorgesehen. Derartige Restriktionen laufen dem immer gerne proklamierten Ziel der Nachver-

ichtung entgegen. |¹⁴ Auch wenn es dem Selbstverständnis des links-grünen Stadtmodells widerspricht, hat solche insiderorientierte Politik per Definition einen gewissen Hang zum Strukturkonservatismus. |¹⁵

Bürgerliche Stadtpolitik mit ländlicher DNA

Die Dominanz des «links-grünen» Entwicklungsmodells mit ihrer «Niederdorf-Politik» für die grossen Städte ist aber nicht nur auf politische Einstellungen und Werthaltungen der urbanen Wählerschaft zurückzuführen oder auf eine Abwanderung bürgerlicher Milieus in die «Agglo». Sie hängt auch damit zusammen, dass es an attraktiven Gegenmodellen mangelt. Bürgerliche Stadtpolitik |¹⁶, wie sie in den letzten Jahren betrieben wurde, scheint bei der urbanen Bevölkerung wenig Anklang zu finden. Woran liegt das?

Ein Hauptgrund dafür ist sicher, dass bürgerliche Parteien ihre politischen Programme aus den Agglomerationen und Landgemeinden – die dort durchaus erfolgreich sind – relativ unbeholfen auf die Städte übertragen, ohne urbanen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Die politische DNA der bürgerlichen Parteien ist – etwas zugespitzt gesagt – durch traditionelle Werte und Lebensmodelle des ländlichen Raums geprägt, was schlecht kompatibel ist mit dem urbanen Lebensgefühl vieler Grossstädter. Das bürgerliche Lager politisiert dadurch sowohl atmosphärisch als auch inhaltlich an den Bedürfnissen der urbanen Bevölkerung vorbei.

So passen beispielsweise ein klassisches Rollenverständnis zwischen den Geschlechtern und ein traditionelles Familienbild nicht zur städtischen Sozialstruktur, die durch Singlehaushalte, Doppelverdiener oder Patchworkfamilien geprägt wird. Die Eigenheimbesitzer in der Agglomeration haben andere Erwartungen an die Politik als eine Stadtbevölkerung mit 80–90% Mieterquote. Multikulturalität oder gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften sind Aspekte des urbanen «Grooves», der auf der bürgerlichen Seite oft noch ein gewisses Unbehagen auslöst. Das gleiche gilt für umwelt- und klimapolitische Anliegen.

In lokalen Wirtschaftsfragen zeigt sich die ländliche DNA bürgerlicher Stadtpolitik in Form einer Dominanz der gewerblichen Perspektive. Privilegien und spezifische Brancheninteressen werden verteidigt, die Standortpolitik wird häufig auf harte Faktoren reduziert. Volkswirtschaftliche Interessen sind aber gerade in den durch globalisierte Wirtschaftsstrukturen geprägten Metropolen mehr als die Summe betrieblicher Erfordernisse. Ebenso entscheidend für eine erfolgreiche Standortpolitik für Hightech-Industrien oder innovative Dienstleistungen sind weiche Stand-

Die bürgerliche Parteien übertragen ihre politischen Programme aus den Agglomerationen und Landgemeinden – die dort durchaus erfolgreich sind – relativ unbeholfen auf die Städte.

¹⁴ Vgl.: www.nzz.ch/zuerich/bau-und-zonenordnung-in-zuerich-der-tag-auf-den-baueherren-sehnsuechtig-warten-rueckt-naeher-ld.1311068 (Zugriff 5.9.2018)

¹⁵ Dies gilt im kleinräumigen föderalen Staat im Übrigen grundsätzlich für die unterste Staatsebene, nur sind die Konsequenzen in den Städten aufgrund der Grösse und der ökonomischen Kraft weitgehender.

¹⁶ Im Folgenden subsumieren wir unter diesem Begriff alle politischen Strömungen, welche dem dominanten links-grünen Modell der Stadtpolitik grundsätzlich oppositionell entgegenstehen.

ortfaktoren wie qualitätsvoller Städtebau oder ein vielfältiges Kulturangebot. Gerade Startup-Unternehmer und die «kreative Klasse» zieht es in Metropolen mit hoher Lebensqualität.

Ähnlich verhält es sich in der Verkehrspolitik. Das Auto mag das Transportmittel der Wahl im ländlichen Raum sein, aber viele Stadtbewohner fahren aus Zeitersparnisgründen lieber mit dem ÖV oder dem Velo. In der Agglomeration politisch erfolgreiche Konzepte, dem wachsenden Autoverkehr mit einem Ausbau der Infrastruktur zu begegnen, sind in der Stadt schon aufgrund der völlig anderen Raumverhältnisse zum Scheitern verurteilt. Auch bleibt die herkömmliche bürgerliche Stadtpolitik im Bereich der Stadtplanung oder der Denkmalpflege oft phantasielos. Entsprechende Bemühungen werden rasch als wirtschaftsfeindlich verworfen oder als planwirtschaftlich abgekanzelt.

Wenn die bürgerlichen Parteien dem dominanten links-grünen Modell für die Schweizer Metropolen eine moderne stadtpolitische Alternative entgegensetzen wollen, müssen sie umdenken. Es gilt, das «Dorf aus ihren Köpfen» herausbekommen (Loderer 2011). Dass dies möglich ist, zeigen Beispiele von internationalen Grossstädten (vgl. Box 6).

Box 6

Internationale Beispiele für eine gelungene bürgerliche Stadtpolitik

Auch in anderen Ländern Europas werden die Geschicke vieler Grossstädte von links-grünen Regierungen bestimmt. Aber es gibt durchaus auch Beispiele für bürgerliche, bzw. liberale Stadtpolitik.

Hamburg. In der traditionell sozialdemokratisch regierten Hafenmetropole stellte die CDU unter wechselnden Koalitionen mit Ole von Beust 2001–2010 den Ersten Bürgermeister. Als Spross einer hanseatischen Adelsfamilie und bekennender Homosexueller war er in Deutschland lange Zeit der prominenteste Vertreter einer modernen bürgerlichen Stadtpolitik. Unter anderem entwickelte er eine Vision für die wachsende Stadt und setzte starke städtebauliche Akzente (z.B. Hafencity, Elbphilharmonie). Er verfolgte eine wirtschaftsfreundliche Standortpolitik, beispielsweise durch den Ausbau des Hafens, die Privatisierung städtischer Betriebe oder die Weiterentwicklung wichtiger Branchencluster. Unter seiner Führung verdoppelte die CDU ihren Wähleranteil auf knapp 50 % – bis zur Jahrtausendwende ein für Hamburg undenkbares Szenario.

Düsseldorf. Auch die Rheinmetropole Düsseldorf war über lange Zeit bürgerlich regiert. Insbesondere der charismatische CDU-Oberbürgermeister Joachim Erwin (1999–2008) prägte die Entwicklung der Stadt nachhaltig. Er trieb die städtebauliche Erneuerung Düsseldorfs voran (z.B. Bau des Medienhafens) und setzte dabei bewusst auf markante Architektur. Ausgeglichene Budgets, hohe Investitionen und eine wirtschaftsfreundliche Standortpolitik schufen die Basis für dynamisches Wachstum in der Rheinmetropole. Mit Privatisierungserlösen von 1,2 Mrd. Euro gelang es Erwin, Düsseldorf als zweite Grossstadt in Deutschland komplett zu entschulden. Dabei verkaufte er gegen den Widerstand der Opposition auch 2007 ein grosses Aktienpaket des Energiekonzerns RWE, das anschliessend in Folge der Energiewende dramatisch an Wert verlor. Mehrere sozialdemokratisch regierte Städte im Ruhrgebiet behielten hingegen ihr vermeintliches «Tafelsilber» in Form von RWE-Anteilen. Heute sitzen sie auf weitgehend wertlosen Aktien und hoher Schuldenlast.

New York. Der progressive Republikaner und gebürtige New Yorker Michael Bloomberg setzte als Bürgermeister besondere Akzente im Bereich der Schulreformen und der städtebauli-

chen Erneuerung – unter anderem durch die Liberalisierung der restriktiven New Yorker Zonenordnung. Als Selfmade-Milliardär, Philanthrop und visionärer Geschäftsmann vereinigte er Wirtschaftskompetenz, ergebnisorientiertes Management und gesellschaftliches Engagement für seine Heimatstadt. Im Bereich der inneren Sicherheit folgte Bloomberg der erfolgreichen Politik seines Vorgängers Rudy Giuliani, der mit konsequenter Strafverfolgung auf Grundlage der Broken-Window-Theorie¹⁷ die vormals massive Kriminalität in der Ostküstenmetropole zurückgedrängt hatte.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus diesen Fallbeispielen für die Schweiz ziehen? Eine bürgerliche Stadtpolitik hätte insbesondere dann eine Chance, wenn glaubwürdige Politikerinnen und Politiker mit einer klaren Agenda für die Stadt antreten, die sie anschliessend mit sichtbaren Projekten und Massnahmen umsetzen. Wichtig sind in dem Zusammenhang städtebauliche Visionen. Glaubwürdigkeit geniessen «Charakterköpfe», die durch ihre Biografie und ihren persönlichen Stil ein urbanes Lebensgefühl verkörpern. Entscheidend scheint aber eine Politikagenda, die das klassische Lagerdenken überwindet und lösungsorientiert Themen angeht, die der Bevölkerung unter den Nägeln brennen.

Zu einer solch hybriden Politikagenda gehören einerseits Elemente, die traditionell eher als Kernkompetenz bürgerlicher Parteien betrachtet werden, wie solide Haushaltspolitik, marktorientierte Wohnungspolitik, unbürokratische und digitalisierte Verwaltungsprozesse, wirtschaftsfreundliche Standortentwicklung oder ein Fokus auf Fragen der inneren Sicherheit. Auf der anderen Seite beinhaltet es Elemente, die traditionell eher mit einer links-grünen Stadtpolitik assoziiert werden, wie Offenheit in gesellschaftspolitischen Fragen (z.B. gleichgeschlechtlichen Ehen), eine velofreundliche Verkehrspolitik und eine städtebauliche Agenda mit starker Gewichtung von Fragen der ökologischen Nachhaltigkeit und der Lebensqualität. Wie ein solcher «dritter Weg» zwischen der traditionell-bürgerlichen und der etablierten links-grünen Stadtpolitik aussehen könnte, wird im folgenden Kapitel skizziert.

Entscheidend scheint eine Politikagenda, die das klassische Lagerdenken überwindet und lösungsorientiert Themen angeht, die der Bevölkerung unter den Nägeln brennen.

¹⁷ Der Broken-Window-Theorie zufolge führen bereits erste Anzeichen von Verwahrlosung im öffentlichen Raum, bzw. Toleranz gegenüber kleinen Regelverstössen zu einem Absinken der Hemmschwelle und damit zur Zunahme delinquenten Verhaltens. Die davon abgeleitete Schlussfolgerung für die Kriminalitätsbekämpfung lautet: Konsequenter Regelvollzug auch bei kleineren Vergehen ist die beste Prävention (Kelling & Wilson 1982).

ENTRÉE DES
ARTISTES ET DE
L'ADMINISTRATION

Théâtre

VIDY

LE PROGRAMME

SERVIR-VOUS

IV

Schweizer Stadtpolitik auf dem Prüfstand

Die Liberale Smart City als Leitbild – 42

Auswahl der Indikatoren und Auswertungsmethodik – 46

Gegenwärtig profitieren die Schweizer Städte noch von der städtischen Sonderkonjunktur der vergangenen zwanzig Jahre und sie sonnen sich im Ruhm von Spitzenpositionen in internationalen Städterankings. Eine gewisse Genugtuung sei ihnen gegönnt, denn sie haben durchaus vieles richtig gemacht: Verbessert wurde die Lebensqualität durch Verkehrsberuhigung in den Wohnquartieren, durch Aufwertung von Grünflächen, durch behutsame Stadterneuerung. Gelöst wurden tiefsitzende Probleme wie Luftverschmutzung oder die Existenz offener Drogenszenen. Eine Reihe dieser Massnahmen wurde im politischen Schulterschluss zwischen Sozialdemokratie und Liberalen umgesetzt, was auch als «Koalition der Vernunft» bezeichnet wurde. Zum Erfolg der Städte trug aber auch die Tatsache bei, dass die Governance-Standards von Schweizer Gebietskörperschaften im internationalen Vergleich hoch sind und die staatlichen Verwaltungsstrukturen vergleichsweise effizient. Dank direkter Demokratie und Milizsystem Schweizer Prägung gibt es zudem eine aktive und für das Wohl ihrer Städte engagierte Bürgerschaft.

Trotz dieser guten Ausgangslage lautet die auf die Zukunft gerichtete Frage: Wie robust und zukunftsfähig ist der Erfolg der einzelnen Städte? Damit sich ihr Erfolgsmodell im Nachhinein nicht nur als Schönwetterkonstrukt entpuppt, gilt es noch während der guten Zeiten einen kritischen Blick ins städtische Räderwerk zu werfen. Die Gründe hierfür wurden in Kapitel 2 skizziert: Erstens machen sich Anzeichen für ein Erlahmen der städtischen Sonderkonjunktur bemerkbar. Zweitens ergeben sich aus äusseren Trends neue Herausforderungen, auf die sich die Städte vorbereiten müssen. Drittens bringt das dominante, «konkurrenzlose» Politikmodell unterschwellige Fehlentwicklungen mit sich.

Damit sich ihr Erfolgsmodell im Nachhinein nicht nur als Schönwetterkonstrukt entpuppt, gilt es noch während der guten Zeiten einen kritischen Blick ins städtische Räderwerk zu werfen.

Die Liberale Smart City als Leitbild

Um die Entwicklung der Schweizer Städte über die letzten 15 Jahre zu bewerten und deren Performance miteinander zu vergleichen, ist ein Bewertungsmaassstab notwendig. Der Orientierungsrahmen für diese Studie ist eine liberale Version des Smart-City-Konzepts. Um dies genauer zu definieren, bedarf es jedoch zunächst einer kritischen Würdigung dieses inzwischen fast inflationär verwendeten Begriffs. Das Urban Institute, ein Berliner Beratungsunternehmen, das Städte auf dem Weg zur Smart City begleiten möchte, fasst das Konzept wie folgt zusammen:

*«Smart City ist ein Sammelbegriff für gesamtheitliche Entwicklungskonzepte, die darauf abzielen, Städte effizienter, technologisch fortschrittlicher, grüner und sozial inklusiver zu gestalten. Diese Konzepte beinhalten technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Innovationen.»*¹⁸

Welcher urbane Misanthrop wollte diesem Idealbild einer Stadt widersprechen? Was könnte man gegen ein solches urbanes Schlaraffenland haben? Bei genauerer Betrachtung durchaus einiges, denn beim klassi-

¹⁸ Vgl.: www.ui.city (Stand: 04.06.2018)

schen Konzept der Smart City werden zentrale städtepolitische Erfolgsfaktoren ausgeblendet und Zielkonflikte, bzw. Fehlentwicklungen negiert. Die Vision der Smartness – dies zeigt auch die real existierende Schweizer Stadtpolitik – hat mehrere blinde Flecken.

Die Vision der Smartness – dies zeigt auch die real existierende Schweizer Stadtpolitik – hat mehrere blinde Flecken.

01_ *Ausgeblendet wird meist die wirtschaftliche Dimension der Stadtpolitik.*

Sprudelnde Steuereinnahmen werden als gegeben vorausgesetzt, und es mangelt an Bewusstsein dafür, dass sie langfristiges Produkt erfolgreicher Standortentwicklung sind. Zudem finden sich unter Smart-City-Protagonisten viele Wirtschaftsskeptiker. Die smarten Strategien der Stadtregierung müssen durch Steuern finanziert und diese wiederum durch Unternehmen und Arbeitnehmer erwirtschaftet werden. Darüber hinaus haben die Stadtbewohner materielle Bedürfnisse, und sie benötigen entsprechend gut bezahlte Jobs. Eine Smart City benötigt eine wirtschaftliche Basis und es gehört zu den Kernaufgaben der Stadtpolitik, dafür geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen.

02_ *Ausgeblendet werden Zielkonflikte, besonders solche, die sich aus der Begrenztheit finanzieller Mittel ergeben.*

Wer üppige Sozialleistungen oder eine grosszügig ausgestaltete Stadtverwaltung möchte, dem bleiben weniger Ressourcen für Zukunftsinvestitionen. Wer heutige Wohltaten durch Schulden finanziert, der lebt auf Kosten künftiger Generationen. Wer Wohnraum schaffen und den Mietmarkt entspannen will, kann nicht jedem Widerstand von Partikularinteressen gegen Verdichtungsprojekte nachgeben. Wer die Bestandsmieter schützt, erhöht den Marktdruck bei den Neumieten und schadet den mobilen jungen Haushalten. Auch die Smart City ist kein Ponyhof – Zielkonflikte müssen offen benannt und schwierige Entscheidungen gefällt werden.

03_ *Viele Vertreter der Smart-City-Bewegung neigen zur ideologisch bedingten Problemnegation und verdrängen deshalb gewisse Probleme urbaner Gesellschaften.*

Ein Beispiel dafür ist der überproportionale Gebrauch von Sozialhilfeleistungen. Die Möglichkeit illegaler Leistungsbezüge wird gerne mit dem Vorwand des Schutzes der Schwächsten ausgeblendet. Wer die vielfältigen Probleme moderner (auch Schweizer) Städte lösen will, darf die Smart City nicht verklären. Tabus bei der Diskussion von Missständen oder gar Denkverbote sind alles andere als «smart».

04_ *Ein Problem der Smart-City-Bewegung sind inhärente Tendenzen, ihre Ziele durch paternalistische oder erzieherische Mittel zu verfolgen.*

Anreize zur Förderung des Energiesparens können beispielsweise unter Umständen sinnvoll sein. Aber den Stadtbewohnern ihren Energiemix durch eine städtische Energiepolitik quasi vorzuschreiben, ist ein unverhältnismässiger Eingriff in die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen. Ausserdem stellt es eine Kompetenzenanmassung innerhalb des föderalen Gefüges dar. Solche führen zu teuren und unproduktiven

Konflikten mit den höheren Staatsebenen. Auch in Verkehrs-, Bildungs- oder Ernährungsfragen kippt das Streben nach der Smart City zu häufig ins Ideologische und Bevormundende.

Box 7

Fallbeispiel Hamburg – Entwicklungsleitbild «Wachsende Stadt»

Der drittgrößten Stadt Deutschlands ist es seit der Jahrtausendwende gelungen, eine umfassende und breit abgestützte Standortstrategie zu entwickeln. Ausgangsbasis war die im Jahr 2000 veröffentlichte Studie «Hamburg Vision 2020». Als Bürgermeister Ole von Beust 2001 sein Amt antrat, griff er diese Ideen auf und machte das Konzept der wachsenden Stadt zum Schwerpunkt seiner Regierungszeit. Als politischer und kommunikativer Rahmen diente das Leitbild «Metropole Hamburg – Wachsende Stadt», das der Hamburger Senat 2002 verabschiedete. ¹⁹ Hauptziele waren, die Bedeutung der Hansestadt als Metropole zu stärken, ein überdurchschnittliches Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zu ermöglichen sowie die Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit der Stadt zu sichern. In der Wirtschaftspolitik konzentriert man sich auf die Cluster Medien, Logistik und Hafen, Life-Sciences, Luftfahrtindustrie sowie Beziehungen zu China.

Alle Senatoren wurden angehalten, Teilstrategien für ihre Ressorts zu entwickeln. Die Senatskanzlei koordinierte die Umsetzung, der Staatsrat als Chef der Senatskanzlei übernahm die Federführung. Man definierte Zielvorgaben und erstellte jährliche Fortschrittsberichte. Eine wichtige Rolle für die Strategie spielen städtebauliche Leuchtturmprojekte, wie der Neubau der Hafencity, aber auch Reformen wie die Teilprivatisierung der Hafengesellschaft und Investitionsoffensiven für Schulen oder für die Universität. Das Konzept der wachsenden Stadt überdauerte dank breiter Abstützung den Wechsel von Regierungen und Schlüsselpersonal und spielt in der Standortpolitik Hamburgs auch knapp zwei Jahrzehnte später noch eine prominente Rolle. Intensiv begleitet wurde der Prozess von Anfang an durch die Handelskammer Hamburg, die traditionell eine starke Rolle in der Hansestadt spielt.

Das Leitbild der Smart City ist eine ansprechende Grundlage, es braucht aber Modifikationen:

- 01_ eine stärkere Gewichtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte
- 02_ die Berücksichtigung von Zielkonflikten und finanzpolitischen Tradeoffs
- 03_ keine Scheu vor Problemansprache auch in unpopulären Angelegenheiten
- 04_ einen Verzicht auf paternalistischen oder ideologisch-erzieherischen Impetus

Vereinfacht kann man dies auf folgende Formel bringen:

Smart City

+ wirtschaftliche Grundlagen

+ finanzielle Realitäten

– Problemnegation

– Paternalismus

= Liberale Smart City

¹⁹ www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/Professoren_und_Mitarbeiter/Dirk_Schubert/WST-Raumplanung.pdf (Zugriff 5.9.2018)

Fünf Prinzipien sollten aus Sicht von Avenir Suisse eine moderne Stadtpolitik im Sinne der Liberalen Smart City prägen. Diese fünf Prinzipien dienen auch als Leitlinien bei der Bestimmung der Indikatoren im vorliegenden Städtevergleich.

01_ *Smart*



Gezielte Nutzung von Innovationen und neuen Technologien zur Lösung städtischer Probleme und zur Verbesserung der urbanen Lebensqualität. Offenheit gegenüber dem Strukturwandel und Bereitschaft, dafür notwendige politisch-administrative Reformen beherzt umzusetzen. Kompetente Verwaltung und vorrausschauender Politikstil, der beispielsweise Fehlentwicklungen frühzeitig erkennt und korrigiert oder der Herausforderungen auf Basis analytischer Grundlagen auf eine strategische Weise angeht statt in Form von kurzfristigem Aktivismus.

02_ *Liberal*



Schutz bürgerlicher und unternehmerischer Freiheiten, d.h. keine ausufernde Rolle des Staates (Etatismus, Bürokratie) oder Bevormundung (Massnahmen mit Umerziehungsanspruch, Paternalismus). Stärkung der bürgerlichen Eigenverantwortung. Keine unnötige Einschränkung des Wettbewerbs durch (staatliche) Monopole, Subventionen, Privilegien für Partikularinteressen etc. Gute Rahmenbedingungen für Chancengleichheit (z.B. durch Bildung) statt Ergebnisgleichheit (z.B. durch Umverteilung). Starker Staat in puncto Rechtsstaatlichkeit und innerer Sicherheit.

03_ *Effizient*



Eine kompetente, aber schlanke Verwaltung mit kompetitiven Steuertarifen als kundenorientierter Dienstleister für die Bürger und Unternehmen. Ein effizienter und gezielter Einsatz von Steuergeldern, z.B. durch rigide Kostenkontrolle bei Budgetposten mit stark steigenden Ausgaben. Die Nutzung von Marktmechanismen oder marktkonformen Instrumenten zur Verfolgung politischer Ziele (z.B. Steuerung über Anreize statt Verbote).

04_ *Nachhaltig*

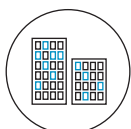


Ausgewogene Berücksichtigung aller drei Dimensionen der Nachhaltigkeit.
(i) *Ökologisch*: Hohe Umweltqualität im städtischen Raum und sparsamer Umgang mit natürlichen Ressourcen durch Gewährleistung von Kostenwahrheit, Internalisierung externer Effekte etc.

(ii) *Sozial*: Generationengerechtigkeit, Chancengleichheit, Eigenverantwortung, Durchmischung.

(iii) *Ökonomisch*: Geringe Verschuldung, ausgeglichener Haushalt, angemessene Investitionen, keine teure Sozialpolitik zur Reparatur von Versäumnissen im Bildungssystem und bei der Integration.

05_ *Urban*



Gewährleistung hoher Standards hinsichtlich urbaner Lebensqualität, u.a. in den Bereichen Wohnen, Infrastruktur, Freizeit und Kultur. Vorrasschauender und strategisch ausgerichteter Städtebau mit qualitativ hochwertiger Architektur, teilweise finanziert durch Public-Private-Partnership für wichtige Bauten. Wirkungsvolle Erfüllung der Zentrumsfunktionen, beispielsweise durch qualitativ hochstehende städtische Verdichtung und kooperative Zusammenarbeit mit dem Umland. Urbane Toleranz und Offenheit, aber ohne falsch verstandenes Laissez-faire gegenüber Kriminalität, Parallelgesellschaften etc.

Auswahl der Indikatoren und Auswertungsmethodik

Der Kern des vorliegenden Städtemonitorings ist der Vergleich der zehn grössten Schweizer Städte auf Basis eines Indikatorensystems. Ziel dabei ist es, sachgebietsübergreifend und gemäss dem Leitbild der Liberalen Smart City die Qualität der städtischen Politik zu messen. Dieser Anspruch unterscheidet sich fundamental vom Anspruch anderer Städtevergleiche (vgl. Box 3), die entweder themenspezifisch oder gebietsübergreifend Standortfaktoren vergleichen. Viele jener Standortfaktoren sind entweder Resultat kantonaler und föderaler Entscheidungen oder gar durch naturräumliche Bedingungen gegeben. Die Nähe zu guten Universitäten, zu Flughäfen, die Einbindung ins Nationalstrassennetz, Seelage, Sonnenscheindauer – das alles und noch viel mehr ist für die städtische Bevölkerung relevant, lässt sich aber nicht durch die kommunale Politik beeinflussen.

Ziel ist es, sachgebiets-
übergreifend und gemäss
dem Leitbild der Liberalen
Smart City die Qualität
der städtischen Politik
zu messen.

Auswahlkriterien

Die Auswahl der Indikatoren für den vorliegenden Städtevergleich richtet sich darum nach den folgenden vier formalen Kriterien:

- 01_ Der Indikator muss mindestens eines der fünf oben genannten Prinzipien abdecken. Welche dies jeweils sind, wird auf den jeweiligen Doppelseiten durch die entsprechenden Icons gekennzeichnet.
- 02_ Die gemessene Grösse muss durch die Stadtpolitik massgeblich beeinflusst werden können und zwar in allen, nicht nur in einigen Städten.
- 03_ Inputgrössen werden gegenüber Outputgrössen bevorzugt, denn die Werte der meisten Outputgrössen werden nicht nur durch die Stadtpolitik, sondern durch weitere Faktoren beeinflusst, über die die Stadt keine Kontrolle hat. Falls trotzdem reine Ergebnisgrössen (Output) berücksichtigt werden, gehen wir von einer hohen Abhängigkeit von politischen Entscheidungsgrössen (Input) aus.
- 04_ Der Indikator muss innerhalb seines Sachgebiets eine gewisse Relevanz und Abdeckung aufweisen.

Datenrecherche und Fragebogen

Als Ergänzung zur Datenrecherche wurde – vor allem zur Erhebung qualitativer Information – ein umfangreicher Fragebogen erstellt und an die Stadtkanzleien verschickt. Auf direkte Interviews mit Exponenten der Verwaltung wurde bewusst verzichtet, da der sachgebietsübergreifende Charakter des Vergleichs die Anwesenheit diverser Vertreter verschiedenster Abteilungen der städtischen Verwaltung bedingt hätte. Die Zuteilung der einzelnen Themengebiete des Fragebogens innerhalb der Verwaltung wurde durch den jeweiligen Stadtschreiber, bzw. die Stadtschreiberin vorgenommen.

Bei einigen Fragen zeigte sich, dass eine Vergleichbarkeit der gemachten Angaben nicht – bzw. nur mit intensiven Abklärungen, die aufgrund

des umfangreichen Charakters der Untersuchung weder seitens Avenir Suisse möglich noch für die teilnehmenden Städte zumutbar gewesen wären – gewährleistet ist. Diese Angaben werden nicht in der Studie berücksichtigt.²¹

Auswertungsmethodik

Die Untersuchung deckt acht Sachgebiete ab:

- 01_ Haushaltsführung
- 02_ Verwaltung
- 03_ Wirtschaftliche Standortattraktivität
- 04_ Städtebau und Wohnungsmarkt
- 05_ Mobilität, Energie und Infrastruktur
- 06_ Kultur und Freizeit
- 07_ Bildung und Vereinbarkeit
- 08_ Sozial- und Integrationspolitik

Pro **Sachgebiet** werden fünf bis acht Indikatoren ausgewertet. So ergeben sich gesamthaft 47 Indikatoren. Bei jedem Indikator wird das Abschneiden der Städte individuell mit einer Punktzahl bewertet. Dies erfolgt nach folgendem Muster:

- Das Punktemaximum pro Indikator liegt jeweils bei mindestens 5 und höchstens 10 Punkten.
- Im Normalfall und bei der überwiegenden Mehrheit der Indikatoren liegt das Punktemaximum bei 10. Voraussetzung ist, dass die gemessene Grösse Abstufungen zulässt (z.B. die Entwicklung des Steuerfusses).
- Maximal 5 Punkte werden bei Indikatoren vergeben, für die nur eine zweiwertige Skala (meist Ja/Nein auf eine bestimmte Frage) existiert. Eine Stadt erhält in einem solchen Fall 0 oder 5 Punkte. Eine höhere Bewertung zweiwertiger Antworten würde ihren Einfluss auf die Gesamtwertung übergewichten.
- In Ausnahmefällen, bei Dreiwertigkeit, kann das Maximum auch 7 Punkte betragen.
- Die genauen Kriterien zur Punktevergabe werden jeweils zusammen mit der Erläuterung der Bedeutung des Indikators erklärt.
- Das Abschneiden je Sachgebiet wird relativ zur maximal möglichen Punktzahl errechnet. Das Ranking der Städte pro Sachgebiet (inkl. Übersicht zum Abschneiden in den einzelnen Indikatoren) ist in der jeweiligen Einleitung ersichtlich.
- Das Gesamtranking ergibt sich aus dem arithmetischen Mittelwert der in den Sachgebieten erreichten Punkten.

Der Städtevergleich soll die Qualität der gegenwärtigen Stadtpolitik messen. Für Indikatoren, die zwar durch die Stadtpolitik beeinflussbar sind,

Pro Sachgebiet werden fünf bis acht Indikatoren ausgewertet. So ergeben sich gesamthaft 47 Indikatoren.

²¹ Der vollständige Fragebogen mit den jeweiligen Antworten der Städte ist auf Anfrage erhältlich.

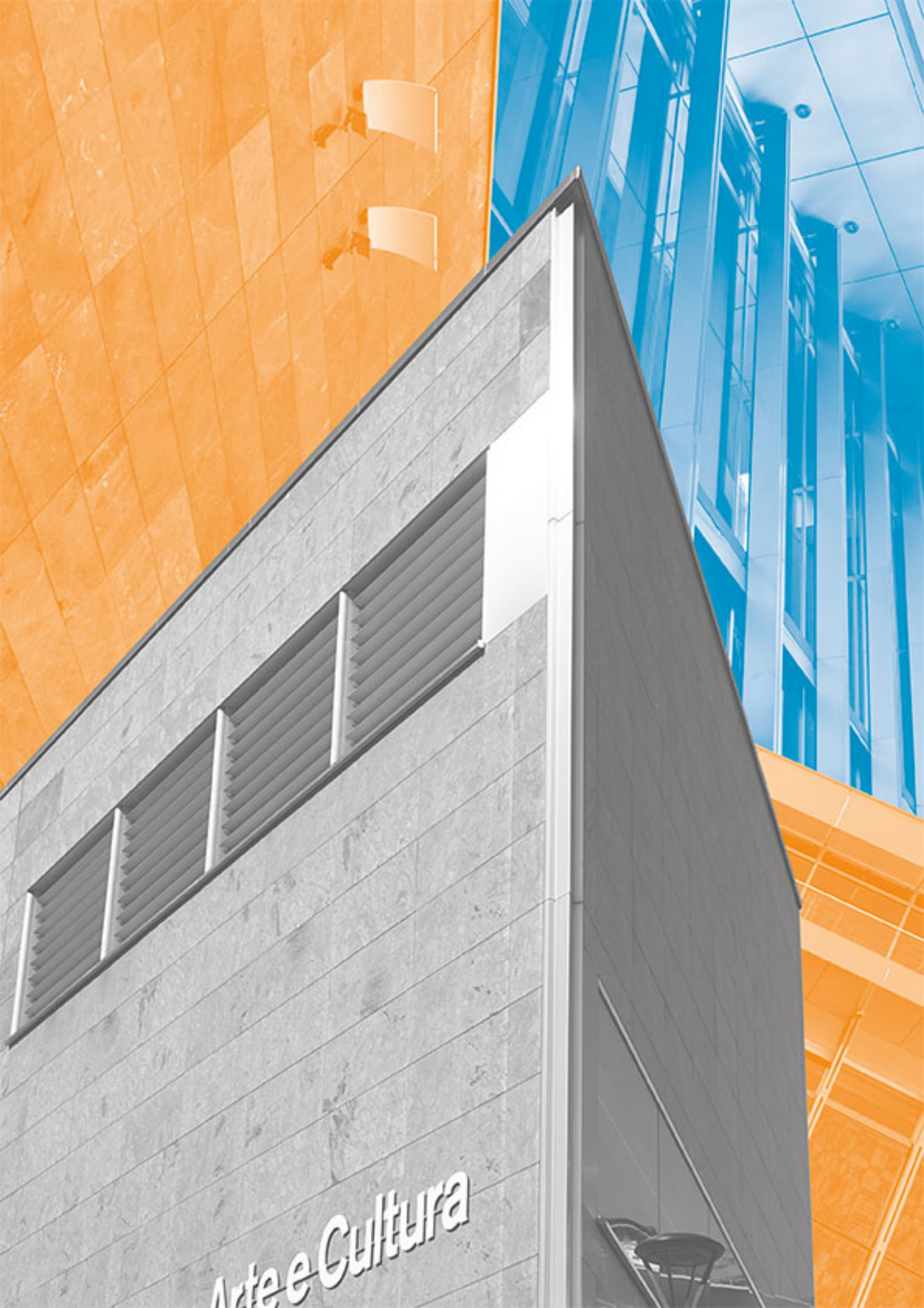
aber eine grosse Pfadabhängigkeit aufweisen, wird deshalb – falls möglich und sinnvoll – nicht das Niveau, sondern die Veränderung des Indikators in jüngerer Zeit (z.B. von 2000–2016) zur Beurteilung herangezogen.

Bei der Bewertung der Performance der Städte innerhalb eines einzelnen Indikators stellt sich – zumindest für die quantitativen Indikatoren – die Frage nach den Kriterien für die Punkteverteilung. Diese gestalten sich – in absteigender Präferenzfolge – wie folgt:

- 01_ Orientierung an wissenschaftlich anerkannten Richtgrössen, bzw. ökonomisch begründeten Werten.
- 02_ Orientierung am gesamtschweizerischen Durchschnitt und der gesamtschweizerischen Streuweite als Referenzpunkte.
- 03_ Normative, aber begründete Festlegung des Best- (10 Punkte) und/oder des Worst-Practice-Werts (0 Punkte).
- 04_ Orientierung an der tatsächlichen Werteverteilung bei den untersuchten zehn Städten, d.h. Anpassung der Punktevergabe an die statistische Ergebnisverteilung.

In der Realität sind für viele Indikatoren (1) und (2) nicht eindeutig bestimmbar, weshalb relativ oft auf (3) und (4) zurückgegriffen wird. Wo angebracht, können auch begründete Mischformen der genannten Kriterien zur Anwendung kommen. Vereinzelt können von diesen Kriterien unabhängig Bonuspunkte für die blosse Verfügbarkeit gewisser Daten bzw. deren Detaillierungsgrad (ohne dass diese in der Bewertung auf der entsprechenden Detaillierungsstufe verwendet werden) vergeben werden, da solche die Transparenz der Stadtpolitik erhöhen.

Aufgrund fehlender Datenverfügbarkeit oder -vergleichbarkeit kann es vorkommen, dass bei einzelnen Indikatoren nur acht oder neun der zehn Städte im Vergleich berücksichtigt werden können. Auf die Gesamtwertung haben einzelne fehlende Bewertungen keinen direkten Einfluss, da diese sich am Quotienten «erreichte Punkte» / «mögliche Punkte» orientiert und somit bei Wegfall einer Wertung auch die Zahl der möglichen Punkte für die betroffene Stadt sinkt. Auch kann es vereinzelt der Fall sein, dass sich die kantonalen Kompetenzdelegationen unterscheiden (z.B. im Bereich Bildung). Es wurden allerdings nur Indikatoren berücksichtigt, bei welchen die Städte durch allfällige kantonale Vorgaben nicht schlechter gestellt werden können. Dies bedeutet, dass einzelne Städte unter Umständen von einer kantonalen Vorgabe profitieren (es wurde dann quasi davon ausgegangen, dass die betroffenen Städte ohne diese Vorgaben gleich agieren würden), während andere Städte die entsprechenden Punkte durch autonome Entscheidungen erreichen müssen.



Arte e Cultura



Auswertungen

1 _ Haushaltsführung	_ 54
2 _ Verwaltung	_ 74
3 _ Wirtschaftsfreundlichkeit	_ 90
4 _ Städtebau und Wohnungsmarkt	_ 104
5 _ Mobilität, Energie und Infrastruktur	_ 120
6 _ Kultur und Freizeit	_ 138
7 _ Bildungspolitik und Vereinbarkeit	_ 152
8 _ Sozial- und Integrationspolitik	_ 166

V _ Auswertungen	_ 51
1 _ Haushaltsführung	_ 54
1.1 _ Aufwanddeckung	_ 56
1.2 _ Investitionsanstrengung und Selbstfinanzierungsgrad	_ 58
1.3 _ Zinsbelastung	_ 60
1.4 _ Zuverlässigkeit der Budgetprognose	_ 62
1.5 _ Deckungsgrad der städtischen Pensionskasse	_ 64
1.6 _ Bonität der Städte	_ 66
1.7 _ Steuerfussentwicklung	_ 68
1.8 _ Gebührenreglement	_ 70
_ Endnoten	_ 72
2 _ Verwaltung	_ 74
2.1 _ Entwicklung der Verwaltungskosten	_ 76
2.2 _ Personalwachstum und Personalbestand	_ 78
2.3 _ Abdeckung E-Government	_ 80
2.4 _ Auslagerungsgrad städtischer Betriebe	_ 82
2.5 _ Personalmanagement	_ 84
2.6 _ Strategische Personalplanung	_ 86
_ Endnoten	_ 89
3 _ Wirtschaftsfreundlichkeit	_ 90
3.1 _ Steuerkraftentwicklung	_ 92
3.2 _ Arbeitsplatzwachstum in der Privatwirtschaft	_ 94
3.3 _ Hauptsitze börsenkotierter Unternehmen	_ 96
3.4 _ Anzahl Startups	_ 98
3.5 _ Dauer der Baubewilligungen	_ 100
_ Endnoten	_ 103
4 _ Städtebau und Wohnungsmarkt	_ 104
4.1 _ Bautätigkeit	_ 106
4.2 _ Mietpreisschere	_ 108
4.3 _ Stadteigene Wohnungen	_ 110
4.4 _ Leerstand Büroflächen	_ 112
4.5 _ Anteil Grünanlagen im Stadtgebiet	_ 114
4.6 _ Erreichbarkeit von Dienstleistungen	_ 116
_ Anhang und Endnoten	_ 118

5_ Mobilität, Energie und Infrastruktur	– 120
5.1_ Versorgung mit Breitbandinternet	– 122
5.2_ Verbraucherfreundliche Energiepolitik	– 124
5.3_ Kostendeckungsgrad im öffentlichen Verkehr	– 126
5.4_ Geschwindigkeit des öffentlichen Verkehrs	– 128
5.5_ Optimierung des Strassenverkehrsflusses	– 130
5.6_ Velofreundlichkeit	– 132
5.7_ Parkraumbewirtschaftung	– 134
– Endnoten	– 136
6_ Kultur und Freizeit	– 138
6.1_ Erhebung Kostendeckungsgrad Kultur	– 140
6.2_ Freie Kulturförderung	– 142
6.3_ Kriterien der Kulturförderung	– 144
6.4_ Beschäftigte in der Kulturbranche	– 146
6.5_ Verfügbarkeit von Sportstätten	– 148
– Anhang und Endnoten	– 150
7_ Bildungspolitik und Vereinbarkeit	– 152
7.1_ Elternpartizipation	– 154
7.2_ Unterstützung privater Bildungsanbieter	– 156
7.3_ Unterstützung der Weiterbildung von Lehrkräften	– 158
7.4_ Subventionsform der Kleinkinderbetreuung	– 160
7.5_ Angebotsdichte Kleinkinderbetreuung	– 162
– Endnoten	– 165
8_ Sozial- und Integrationspolitik	– 166
8.1_ Sprachtests für Kinder mit Migrationshintergrund	– 168
8.2_ Sprachkurse für Flüchtlinge	– 170
8.3_ Projekte zur Arbeitsmarktintegration	– 172
8.4_ Sanktionsquote in der Sozialhilfe	– 174
8.5_ Entwicklung der Sozialhilfequote	– 176
– Endnoten	– 179

1 _ Haushaltsführung

Ausgangslage

Eine *gute* Haushaltsführung ist eine *nachhaltige* Haushaltsführung. Und als solche ist sie, wenn nicht gleich das A und O einer «smarten» Stadtpolitik, so zumindest das A, also der Ausgangspunkt. Denn ohne eine nachhaltige Finanzpolitik steht ein (noch) attraktiver Standort auf wackligen Beinen. Ohne Ordnung bei den Finanzen wäre es vermessen, sich über Erfolge in der Verkehrs-, der Bildungs- oder der Sozialpolitik zu freuen, denn diese wären höchstwahrscheinlich auf Kosten der Zukunft erkaufte und daher nicht von langer Dauer.

Eine nachhaltige Haushaltsführung bedeutet zuallererst, dass die Stadt mittelfristig laufende Aufwände aus laufenden Erträgen decken kann. Damit ist es jedoch nicht getan. Genauso impliziert der Begriff, dass genügend Investitionen getätigt werden und dass nicht ein zu hoher Teil der Steuererträge für den Schuldendienst (Zinsen) aufgewendet werden muss. Eine nachhaltige Haushaltsführung bedingt zuverlässige Budgetprognosen; denn wenn eine Stadt den Umfang ihrer Einnahmen und Ausgaben nicht voraussagen kann, ist sie permanent mit überraschenden Überschüssen und Defiziten konfrontiert, auf die sie immer nur reagieren kann. Für Kommunen kommt schliesslich die Pensionskasse als wichtigste Verpflichtung ausserhalb der regulären Rechnung dazu. Deren Deckungsgrad ist ein wichtiges Nachhaltigkeitskriterium. Eine deutliche Unterdeckung bedeutet, dass Finanzierungslasten auf zukünftige Generationen verschoben werden.

All diese Themen werden im vorliegenden Sachgebiet «Haushaltsführung» untersucht und bewertet. Darüber hinaus wird die Steuerfussentwicklung analysiert: Konnte die Stadt ihre Steuerbelastung im Vergleich zum Umland senken oder hat das Steuergeschehen von der Stadt zum Umland (weiter) zugenommen?

Haushaltsführung: Punkteverteilung für die Indikatoren des Sachgebiets

	1.1 Aufwanddeckung	1.2 Investitionsanstrengung und Selbstfinanzierungsgrad	1.3 Zinsbelastung	1.4 Zuverlässigkeit der Budgetprognose	1.5 Deckungsgrad der städtischen Pensionskasse	1.6 Bonität der Städte	1.7 Steuerfussentwicklung	1.8 Gebührenreglement
Maximum	10	10	10	10	10	10	10	10
Bern	9	8	10	8	5	8	8	10
Zürich	10	7	10	8	10	8	8	5
Biel	10	6	10	7	5	7	9	10
Basel	9	10	10	4	5	10	10	5
Luzern	7	10	10	8	10	8	6	0
Genf	9	10	10	8	2	8	3	0
St. Gallen	8	3	10	9	10	7	3	0
Winterthur	9	3	10	7	5	7	3	0
Lausanne	10	7	8	8	0	6	4	0
Lugano	9	1	8	7	5	5	3	0

Quelle: Eigene Darstellung

Ein neben den Steuern nicht zu vernachlässigendes Element sind die Gebühren. Die Transparenz auf diesem Gebiet ist sehr gering. Darum konnte bei den Gebühren nicht die Entwicklung per se beurteilt werden, sondern die Bemühungen, Ordnung im Gebührenschwung zu wahren.

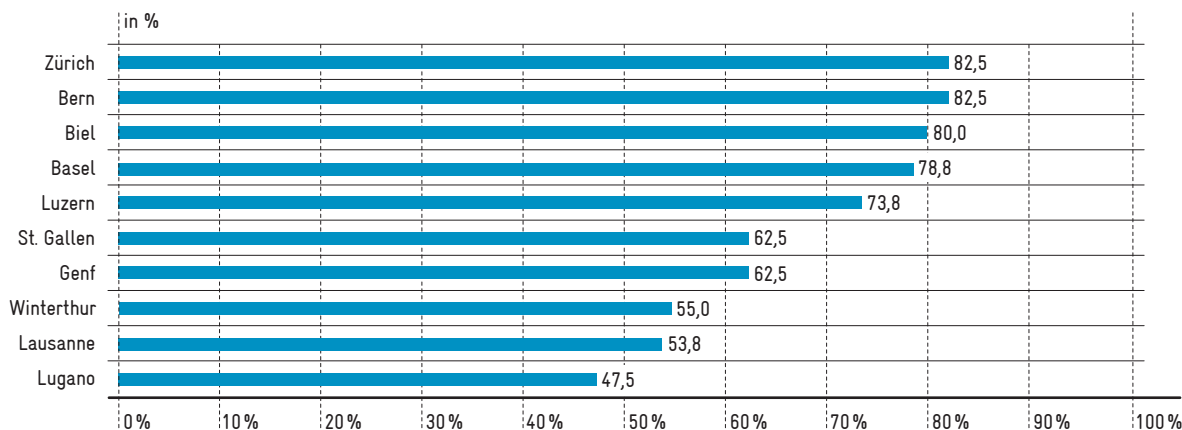
Ergebnisse

Die Haushaltsführung der grössten Schweizer Städte ist grundsätzlich nachhaltig. Sie erreichen durchschnittlich 68 % der maximal möglichen Punktzahl (bei einer Skala, die weitgehend auf die im internationalen Vergleich ohnehin schon ausgeprägte Gewissenhaftigkeit der helvetischen Gebietskörperschaften eingepasst wurde). Über die letzten Jahre erzielten die Städte leichte Haushaltsüberschüsse, die Investitionen sind hoch, die Zinsbelastung derart unbedeutend, dass den Städten auch ein regelrechter Zinsschock kaum etwas anhaben könnte. Grösser sind die Unterschiede bei der Steuerfussentwicklung: In einigen Städten stieg die Differenz zu den umliegenden Gemeinden weiter an, andere konnten ihren Steuerfussnachteil gegenüber dem Umland verringern.

Ein deutlicher Kritikpunkt ist die Lage der städtischen Pensionskassen: Nur Luzern, St. Gallen und Zürich erreichen einen Deckungsgrad von über 100 %. In fünf Städten stehen die Pensionskassen in drastischer Unterdeckung (gemessen an privatwirtschaftlichen Verhältnissen). Diese machen allerdings einen geradezu harmlosen Eindruck, wenn man sie den enorm tiefen Deckungsgraden der Pensionskassen von Lausanne und Genf gegenüberstellt.

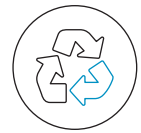
Abgesehen von den Pensionskassen haben die meisten Städte ihre Finanzen im Griff – vielleicht fast ein bisschen zu gut. Denn angesichts der Zahlen verwundern die oft geäusserten Warnungen der Städte selbst, sie würden in diesem oder jenem Sachgebiet finanziell an Grenzen stossen. Man könnte glauben, dass solche Mahnrufe prophylaktisch geäussert werden, um sich im – unnützen ¹ – Kampf um Lastenverteilungen eine gute Position zu erarbeiten. Vor fünf Jahren fragte die Sendung «BAZ-Standpunkte» angesichts einiger Defizitprognosen für das Jahr 2014 sogar «Wie krank sind unsere Städte?» ² Von einer Krankheit ist in den Zahlen gar nichts zu sehen. Generell scheinen die Städte derzeit besser positioniert als die Kantone. Ein extremes Beispiel dafür ist Luzern: Während der Kanton mit fortlaufenden Defiziten zu kämpfen hat, schreibt die Stadt Jahr für Jahr grosse Überschüsse. Die Kombination von leichten Haushaltsüberschüssen und hohen Investitionen in einer Mehrheit der Städte lässt aus Sicht der Liberalen Smart City vermuten, dass ihre Steuerbelastungen zu hoch sind, bzw. Potenzial für Steuersenkungen besteht. Denn genau so wenig wie Finanzierungslasten durch Verschuldung auf zukünftige Generationen verschoben werden dürfen, sollte die heutige Generation einen zu hohen Preis für bezogene staatliche Leistungen zahlen.

Haushaltsführung: Ranking



1.1 – Aufwanddeckung

Ihren Staatshaushalt haben die Städte im Griff. Strukturelle Defizite sind in den letzten Jahren nicht zu beobachten, sondern eher entsprechende Überschüsse. Diese sollten konsequenterweise Steuersenkungen nach sich ziehen.



Finanzpolitisch ist die Formel einfach: Übersteigt der laufende Aufwand den laufenden Ertrag in der Staatsrechnung regelmässig, so häufen sich Schulden an, die künftige Generationen berappen müssen. Dies wäre das Gegenteil nachhaltigen Handelns und damit im fundamentalen Widerspruch zu den Grundsätzen der Liberalen Smart City.

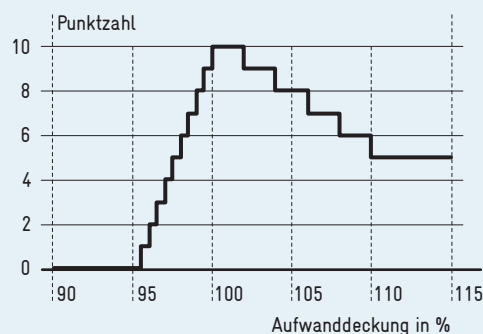
Natürlich ist die Aufnahme von Fremdkapital für gewisse wertbringende Investitionen angemessen, denn von solchen kann die Bevölkerung auch noch in 20 oder 40 Jahren profitieren, was eine teilweise Verschiebung der Finanzierungslast in die Zukunft generationengerecht macht. In die Aufwandrechnung fliessen Investitionen aber ohnehin nicht ein, sondern nur die dazugehörigen Abschreibungen. Eine Schuldenbildung über den Saldo aus laufendem Ertrag und Aufwand ist also nie generationengerecht.

Der laufende Ertrag sollte aber auch nicht permanent höher sein als der Aufwand. Die Verbuchung ständiger Ertragsüberschüsse bedeutet, dass der Steuerfuss der Stadt zu hoch angesetzt ist. Die heutigen Steuerpflichtigen zahlen damit im Verhältnis zu den empfangenen Leistungen zu hohe Steuern zum Vorteil künftiger Generationen, die von den potenziell tieferen Steuern profitieren, mit denen die Stadt früher oder später ihr angehäuften Eigenkapital abbauen wird. Wiederkehrende, deutliche Ertragsüberschüsse können allerdings auch aus der Notwendigkeit eines Schuldenabbaus resultieren. Dann sind sie zu begrüssen. Jedoch lassen Sie auf eine in der Vergangenheit verfehlt – nicht generationengerechte – Haushaltspolitik schliessen. All diese Faktoren werden in der Bewertung des vorliegenden Indikators berücksichtigt.

Kurzdefinition: Laufender Ertrag/laufender Aufwand, (in %). **Ausgewerteter Zeitraum:** Mittelwert der Rechnungsjahre 2010 – 2016 |³. **Datengrundlage:** IDHEAP: Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen |⁴.

Basis für die Bewertung bilden die Staatshaushalte der untersuchten Städte. Da ein einzelnes Jahr nicht aussagekräftig genug ist, wird für die Erstellung des Indikators ein 7-Jahres-Schnitt |³ der Jahre 2010–2016 verwendet. Dabei werden die laufenden Erträge den laufenden Aufwänden gegenübergestellt. Als Datengrundlage dienen die Erhebungen des Institut des Hautes Etudes en Administrations Publiques (IDHEAP) der Universität Lausanne.

- 10 Punkte werden für einen Wert zwischen 100%–102% vergeben. Das entspricht einem leichten Ertragsüberschuss.
- Unter 100% lineare, schrittweise Abnahme der Punktzahl. Ab einem Wert von unter 95,5% ergeben sich 0 Punkte. Für ein einziges Jahr wäre eine derartige Aufwandunterdeckung noch nicht besorgniserregend. Als Mittelwert von sieben Jahren würde sie jedoch eine drastische Fehlentwicklung aufzeigen.
- Über 102% ebenfalls eine lineare, schrittweise – wenn auch langsamere – Abnahme der Punktzahl. Ab einem Wert von über 110% ergeben sich 5 Punkte. Weniger als 5 Punkte werden für Ertragsüberschüsse nicht vergeben. Damit soll berücksichtigt werden, dass auch deutliche Ertragsüberschüsse in gewissen Situationen begrüssenswert sein können.

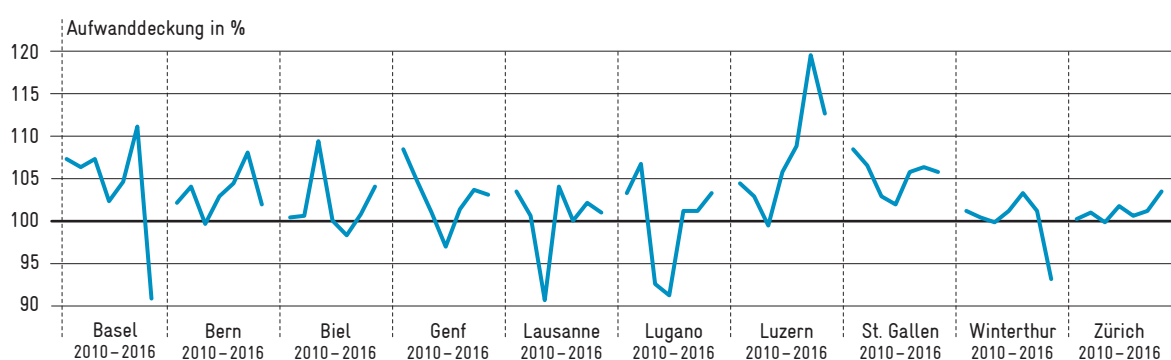


Ranking

Rang	Stadt	Mittelwert 2010–2016	Punkte
1.	Lausanne	100,1	10
2.	Zürich	101,2	10
3.	Biel	101,9	10
4.	Genf	102,5	9
5.	Winterthur	99,8	9
6.	Lugano	99,7	9
7.	Bern	103,3	9
8.	Basel	103,8	9
9.	St. Gallen	105,3	8
10.	Luzern	107,3	7

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis IDHEAP

Aufwanddeckung der Städte im Vergleich (2010–2016)



Quelle: IDHEAP

In den letzten Jahren konnten alle zehn untersuchten Gross- und Mittelstädte ihre laufenden Ausgaben durch ihre Einnahmen decken. Acht der zehn Städte weisen einen mittleren Deckungsgrad von über 100% auf, einzig Winterthur und Lugano liegen ganz knapp unter dieser Schwelle. In Winterthur ist das auf ein deutliches Defizit im Jahr 2016 zurückzuführen. Lugano wiederum hatte 2012 und 2013 zwei Jahre mit hohen Fehlbeträgen (vgl. Abbildung oben). Für St. Gallen und Luzern resultieren mit 8 bzw. 7 Punkten die «schlechtesten» Bewertungen. Grund hierfür sind nicht Defizite, sondern über Jahre hinweg grosse Überschüsse. In Luzern resultierten vor allem von 2014–2016 enorme Ertragsüberhänge, St. Gallen erwirtschaftete hingegen über alle sieben untersuchten Jahre hinweg stabile und deutliche Überschüsse. In beiden Städten drängt sich daher eine Steuersenkung auf.

Dass keine der untersuchten zehn Städte mit strukturellen Defiziten zu kämpfen hat, ist auch auf Sparprogramme zurückzuführen. Im Fragebogen zuhanden der Städte gaben neun von zehn an, in den letzten zehn Jahren sei ein effektives Sparprogramm durchgeführt worden. Basel unterstreicht, die Einsparungen seien gezielt und in ihrer Natur keine «Rasenmähereinsparungen»⁵ gewesen. Mehrere Städte betonen die Bedeutung eines Bottom-Up-Prozesses: Sparpotenziale sollen durch die einzelnen Direktionen, Abteilungen und Ämter ermittelt werden, möglicherweise unter Einbezug von Hinweisen der Mitarbeitenden. Ein umfassendes Entlastungsprogramm führte St. Gallen durch: Laut eigenen Angaben wurde eine Entlastung im Gegenwert von ca. 10 bis 15 Steuerfusspunkten erzielt. Die strukturellen Überschüsse der Stadt deuten wie erwähnt darauf hin, dass diese bisher nicht voll an die Steuerzahler weitergegeben wurden.

1.2 _ Investitionsanstrengung und Selbstfinanzierungsgrad

Die Investitionstätigkeit der Städte liegt mehrheitlich über dem empfohlenen Niveau. Besonders Lugano, St. Gallen und Winterthur investierten in den letzten sieben Jahren sehr viel – finanziert zu erheblichen Teilen mit Fremdkapital.



Die Instandhaltung und Erneuerung der städtischen Infrastruktur ist ein wichtiger Aspekt einer nachhaltigen Haushaltsführung und angesichts der Anforderungen eines urbanen Umfelds zentral für den Erfolg jeder Liberalen Smart City. Allerdings werden aufgrund wachsender Ausgaben, die oft gebundener Natur sind – also weitgehend durch den gesetzlichen Rahmen des Kantons vorgegeben und nur marginal beeinflussbar – immer wieder Befürchtungen geäußert, dass notwendige Investitionen in Bedrängnis geraten. Auf der anderen Seite gibt es allerdings auch ein Zuviel des Guten. Solide Haushaltsüberschüsse können dazu verleiten, ökonomisch nicht lohnende (oft rein politisch motivierte) Investitionen zu tätigen. Eine Senkung des Steuerfusses wäre in solchen Situationen die bessere Alternative.

Grundsätzlich spricht nichts dagegen, grössere Investitionen, die auf Jahrzehnte hinaus Nutzen generieren, teilweise über Fremdkapital zu finanzieren. Insgesamt ist jedoch ein möglichst hoher Selbstfinanzierungsgrad von Investitionen wünschenswert, da damit Zinskosten verhindert werden.

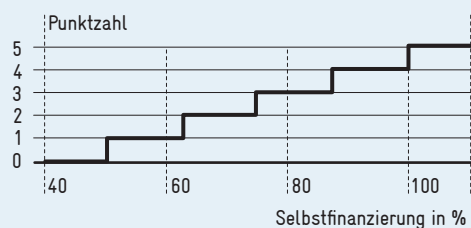
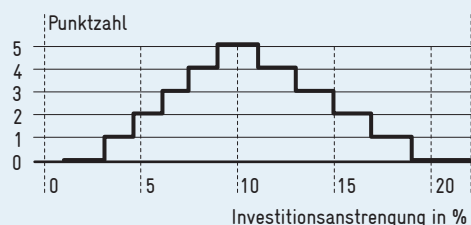
Kurzdefinition: Nettoinvestitionen/laufende Ausgaben, (in %); Selbstfinanzierung |⁶/Nettoinvestitionen, (in %).

Ausgewerteter Zeitraum: Mittelwert |⁷ der Rechnungsjahre 2010–2016. **Datengrundlage:** IDHEAP: Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen.

Der vorliegende Mischindikator basiert auf den Kennzahlen «Investitionsanstrengung» und dem «Selbstfinanzierungsgrad». Aufgrund hoher Schwankungen zwischen einzelnen Kalenderjahren wird ein 7-Jahres-Schnitt der Jahre 2010–2016 berechnet (analog zu Indikator 1.1).

Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) hält eine Investitionsquote von 15 % für optimal |⁸. Die KKAG wertet aber die Bruttoinvestitionen aus, während die hier verwendeten Daten des Institut des Hautes Études en Administration Publique der Universität Lausanne (IDHEAP) sich auf die Nettoinvestitionen abstützen. Das IDHEAP bezeichnet eine Investitionsanstrengung von 7,5 % als optimal. Dieser Wert scheint zu tief – v.a. auch angesichts dessen, dass die Quoten der meisten Städte deutlich darüberliegen. In der vorliegenden Auswertung wird als Optimum deshalb 10 % gewählt.

- Für die beiden Elemente des Mischindikators «Investitionsanstrengung und Selbstfinanzierungsgrad» werden jeweils maximal 5 Punkte vergeben.
- Eine Investitionsanstrengung zwischen 9 % und 11 % gibt 5 Punkte (Orientierung an 10 % als optimale Quote).
- Darunter lineare, schrittweise Abnahme (1 Punkt pro 1,5 Prozentpunkte) bis auf 0 Punkte für einen Wert von unter 3 %. Darüber lineare, schrittweise Abnahme in Schritten (1 Punkt pro 2 Prozentpunkte) bis auf 0 Punkte für einen Wert von über 19 %. Ein Investitions-«Überschuss» fällt also etwas weniger stark negativ ins Gewicht als ein Investitions-«Defizit».
- Ein Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 100 % gibt 5 Punkte. Darunter lineare, schrittweise Abnahme bis auf 0 Punkte bei einem Wert von unter 50 %.



Ranking

Rang	Stadt	Mittelwert 2010–2016 (in %)		Punkte		Gesamt
		Investitionsanstrengung	Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen	Investitionsanstrengung	Selbstfinanzierungsgrad	
1.	Basel	10,07	103,5	5	5	10
.	Luzern	9,15	120,1	5	5	10
.	Genf	10,91	104,1	5	5	10
4.	Bern	6,65	126,3	3	5	8
5.	Zürich	11,76	83,0	4	3	7
6.	Lausanne	8,37	77,8	4	3	7
7.	Biel	13,79	75,9	3	3	6
8.	St. Gallen	16,42	61,0	2	1	3
9.	Winterthur	15,99	50,1	2	1	3
10.	Lugano	17,29	35,2	1	0	1
Mittelwert		12,04	83,7			

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis IDHEAP

In den untersuchten Städten zeichnet sich mit einer durchschnittlichen Quote von über 12 % allgemein keine Investitionsknappheit ab. Bei vielen liegt die Investitionsquote gar – teilweise deutlich – über dem hier definierten Optimum von 10 %. Dieses ist notabene bereits deutlich höher gewählt als die 7,5 %, die das IDHEAP als optimal sieht. Viele Städte scheinen sich zu wenig bewusst, dass auch für Investitionen so etwas wie ein ökonomisches Optimum existiert und nicht einfach nach dem Prinzip «mehr ist besser» operiert werden sollte.

Das Maximum von 10 Punkten erreichen Basel, Luzern und Genf. Ihre durchschnittlichen Nettoinvestitionen betrugen von 2010–2016 um die 10 % der laufenden Ausgaben und waren vollständig selbstfinanziert. Bern folgt mit 8 Punkten an vierter Stelle. Hier waren die Nettoinvestitionen in den letzten Jahren sehr gering, dafür der Selbstfinanzierungsgrad hoch, was prinzipiell viel Luft für eine Erhöhung der Investitionen lässt. Die drei letzten Positionen belegen St. Gallen, Winterthur und Lugano. Ihre Investitionsanstrengungen liegen weit über dem Optimum, dies bei einem Selbstfinanzierungsgrad weit unter 100 %. Aus dem blossen Umfang dieser Investitionen kann man zwar nicht per se auf (mangelnde) Effizienz schliessen – es ist z.B. vorstellbar, dass über den Zeitraum von sieben Jahren ein Investitionsdefizit aus früheren Jahren kompensiert wurde. Mittel- bis langfristig lassen aber derart hohe Investitionen zumindest aufforchen und verlangen nach einer Erklärung – besonders im Fall von Lugano, das seine sehr hohen Investitionen (Quote über 17 %) zu 65 % aus Fremdkapital finanzierte, was langfristig kein nachhaltiger Zustand sein kann.

Beurteilung:

1.3_Zinsbelastung

Die Zinsbelastung stellt in keiner der zehn Städte ein Problem dar. Alle konnten sie deutlich senken – nicht nur dank des Niedrigzinsumfelds, sondern auch dank Schuldenreduktion. Für die Zeit steigender Zinsen sind die Städte damit gut gerüstet.



Relevanz für die Liberale Smart City

Eine hohe Verschuldung bedeutet nicht nur eine (meist nicht nachhaltige) Verschiebung der Steuerlast von der Gegenwart in die Zukunft (vgl. auch Indikator 1.1), sondern sie schmälert auch den Spielraum bei den laufenden Ausgaben, da mit den Einnahmen Schuldzinsen beglichen werden müssen. Ein Staatswesen, das einen erheblichen Anteil der laufenden Steuereinnahmen für den Schuldendienst aufwenden muss, wirtschaftet nicht nachhaltig und vergibt sich Möglichkeiten für Zukunftsinvestitionen, was den Ansprüchen einer Liberalen Smart City fundamental widersprechen würde.

Ab einem gewissen Schuldenniveau kann sogar ein «Point of no return» erreicht werden: ein Teufelskreis aus hohen Schulden und Zinszahlungen, die wiederum zu neuen Defiziten führen, wodurch die Schulden weiter steigen – der Endpunkt einer solche Entwicklung wäre der Staatsbankrott. Von so einem «Point of no return» sind das schweizerische Staatswesen im Allgemeinen und die Schweizer Städte im Speziellen weit entfernt. Trotzdem ist ein Vergleich interessant.

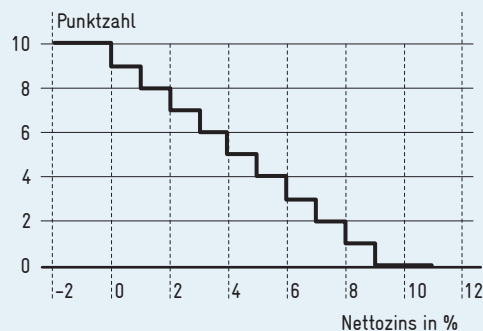
Kurzdefinition: Nettozinsen / direkte Steuereinnahmen, (in %). **Ausgewerteter Zeitraum:** 2016, Veränderung 2010–2016. **Datengrundlage:** IDHEAP: Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen.

Methodik:

Der Indikator basiert auf dem Ausmass der Nettozinszahlungen. Von den Zinsen auf die Bruttoschulden werden also die Zinserträge aus den Vermögen abgezogen. So sind negative Nettozinsen möglich (falls die Vermögenserträge die Schuldzinsen übersteigen). Die Belastungen durch die (Netto-) Zinszahlungen werden ins Verhältnis zu den direkten Steuererträgen gesetzt. Ebenfalls betrachtet wird die Entwicklung der Nettozinsen über die letzten 10 Jahre.

Bewertungsschema (0–10 Punkte):

- Nettozinsen von <0% geben 10 Punkte. Darüber lineare, schrittweise Abnahme bis auf 0 Punkte für einen Wert von über 9%.
- Für einen Rückgang der Nettozinsen gegenüber dem Jahr 2006 um mindestens 3 Prozentpunkte wird, falls die Stadt nicht schon die Maximalpunktzahl hat, ein zusätzlicher Punkt vergeben, für einen Rückgang um mindestens 6 Prozentpunkte werden zwei zusätzliche Punkte addiert.

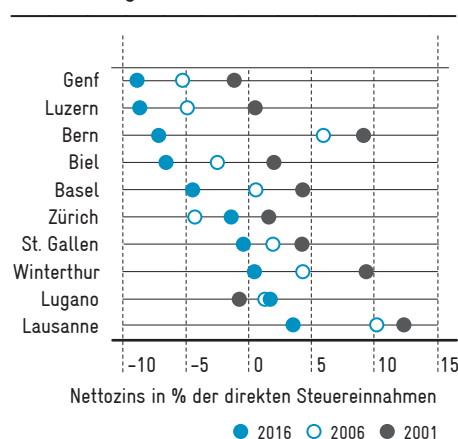


Ranking

Rang	Stadt	Nettozins/ Steuer- erträge 2016	Differenz 2006–2016	Punkte für Stand 2016	Bonus für Rückgang	Punkte gesamt
1.	Genf	-8,9	-3,7	10	-	10
2.	Luzern	-8,7	-3,8	10	-	10
3.	Bern	-7,2	-13,2	10	-	10
4.	Biel	-6,7	-4,2	10	-	10
5.	Basel	-4,5	-5,1	10	-	10
6.	Zürich	-1,4	2,8	10	-	10
7.	St. Gallen	-0,4	-2,5	10	-	10
8.	Winterthur	0,5	-3,9	9	1	10
9.	Lugano	1,7	0,3	8	0	8
10.	Lausanne	3,6	-6,7	6	2	8
Mittelwert		-3,2	-4,0			

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis IDHEAP

Entwicklung der Nettozinsen



Quelle: IDHEAP

Beurteilung:

Die Schweizer Städte befinden sich in einer komfortablen Lage. Gesamthaft sind die Ausgaben für den Schuldendienst gegenüber 2001 deutlich gesunken (durchschnittlich um 4 Prozentpunkte). Das ist einerseits auf das Niedrigzinsumfeld dieser Jahre zurückzuführen, andererseits aber auch auf einen deutlichen Schuldenabbau in vielen Städten. In sieben der zehn Mittel- und Grossstädte überstiegen die Vermögenserträge 2016 die Zinsen auf ihren Bruttoschulden. Sie alle erhalten folgerichtig die Maximalpunktzahl. In Genf und Luzern belaufen sich die so generierten Nettoerträge auf satte 9 % ihrer Steuereinnahmen, in Bern und Biel immerhin auf 7 % – nicht unerhebliche Zusatzeinkünfte. Einzig in Winterthur, Lugano und Lausanne wurde das Budget unter dem Strich mit Zinszahlungen belastet. In Winterthur nur minim, zudem konnte die Belastung deutlich gesenkt werden, darum resultieren auch für die Eulachstadt 10 Punkte. Stärker lasten die Zinszahlungen auf der Rechnung von Lausanne, wo sie 3,6 % der Steuereinnahmen ausmachen. Allerdings entspricht das einer enormen Senkung der Belastung gegenüber ehemals deutlich über 10 % vor 2006. Mit diesem Bonus erreicht Lausanne doch noch 8 Punkte. Lugano ist unter den zehn grössten Städten die einzige, die keine Senkung der Nettozinsbelastung erreichen konnte. Diese liegt mit 1,7 % allerdings ebenfalls auf bescheidenem Niveau.

Die Auswirkungen eines Zinsschocks

Stellt man den Zinsaufwand der Städte ihren laufenden, kurzfristigen und langfristigen Verbindlichkeiten gegenüber, so kommt man auf Zinssätze zwischen 1,23 % (Luzern) und 2,28 % (Biel). In diesem Zinsumfeld übersteigen die Vermögenserträge in den meisten Städten die Bruttozinsen. Das Budget wird durch Zinszahlungen also nicht be-, sondern entlastet. Doch womit wäre zu rechnen, wenn die SNB (so unwahrscheinlich das sein mag) die Geldpolitik schnell straffen und damit einen Zinsschock auslösen würde? Nehmen wir einen Anstieg der Aktiv- wie auch der Passivzinsen um drei Prozentpunkte an. Dadurch würden der Zinsaufwand und auch der Zinsertrag steigen. Für jene Vermögenserträge, die nicht im engen Sinne Zinserträge sind, wird hier dagegen angenommen, dass sie unverändert bleiben (was eine konservative Annahme ist – in Wirklichkeit würde ein Umfeld höherer Zinsen auch jene Erträge teilweise erhöhen). Die Berechnungen zeigen, dass ein solcher Zinsschock die Nettozinsausgaben im Schnitt um 7,6 Prozentpunkte erhöhen würde. Die Städte wären allerdings nicht gleichermassen betroffen: Biels und Lausannes Nettozinsaufwand würde (immer in % des Steuerertrags) um gut 12 Prozentpunkte auf etwa 6 % bzw. fast 16 % steigen, Luzerns hingegen nur um 1,7 Prozentpunkte, womit seine Nettozinsbelastung immer noch negativ wäre. Ausser für Lausanne und Winterthur wäre ein solcher Zinsschock gut verkraftbar.

1.4 _ Zuverlässigkeit der Budgetprognose

Die Budgetprognosen der Städte sind relativ exakt, aber auch konservativ. Die Einnahmen werden mehrheitlich unterschätzt, bei den Ausgaben sind die Fehlschätzungen ausgeglichener. Auffallend oft deutlich daneben lag Basel.

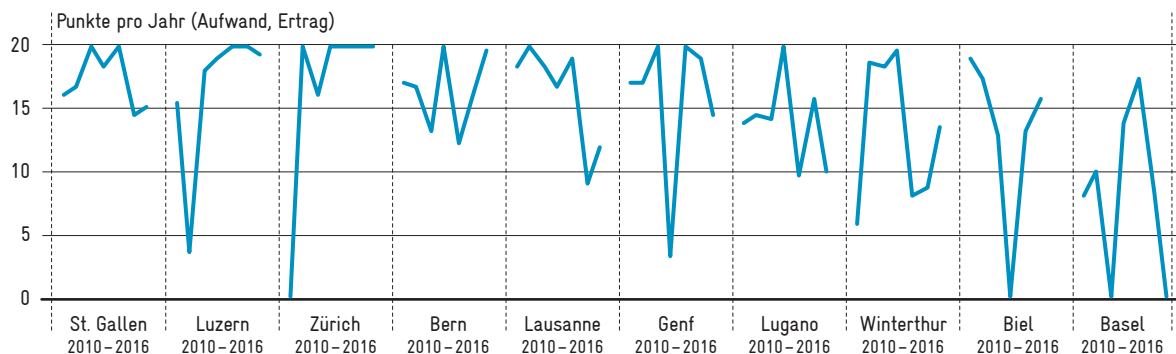
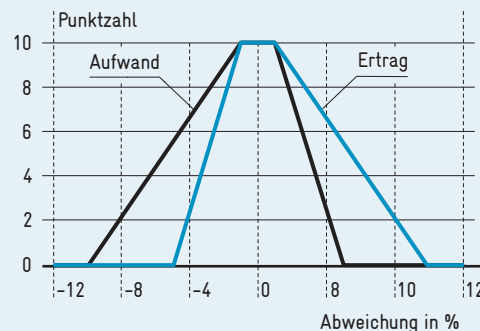


Eine nachhaltige Haushaltsführung bedingt eine gute Prognose der effektiven Einnahmen und Ausgaben im Budgetierungsprozess. Gerade bei den Steuererträgen ist eine treffsichere Prognose keine leichte Aufgabe. So glänzt der Bund seit vielen Jahren durch deutliche Überschüsse, wo eigentlich ausgeglichene Ergebnisse oder gar Defizite prognostiziert waren. Zu pessimistische Schätzungen sieht man natürlich lieber als zu optimistische, man überträgt hier das Empfinden für das eigene Portemonnaie auf das Gemeinwesen. Für den Staat ist allerdings eine möglichst hohe Treffsicherheit anzustreben. Sie ist ein Anzeichen dafür, dass die Stadt ihre Finanzen im Griff hat, auf generationengerechte Weise Steuern erhebt und politische Geschäfte nicht durch Fehlbudgetierungen beeinflusst werden. Nur auf Grundlage treffsicherer Prognosen kann smarte Stadtpolitik betrieben werden.

Kurzdefinition: Abweichung des effektiven gegenüber dem budgetierten Ertrag (in %), Abweichung des effektiven gegenüber dem budgetierten Aufwand (in %). **Ausgewerteter Zeitraum:** Rechnungsjahre 2010–2016. **Datengrundlage:** Staatsrechnungen der Städte

Basis für diesen Indikator bilden die Budgets und Staatsrechnungen der untersuchten Gross- und Mittelstädte. Es wird nicht einfach das Rechnungsergebnis, sondern die Prognosegenauigkeit für Erträge und Aufwände separat untersucht. Um ein einigermaßen repräsentatives Bild zu erhalten, werden die sieben Rechnungsjahre 2010–2016 ausgewertet (vgl. Indikator 1.1).

- Punkte werden für jedes Jahr separat für die Ertrags- und für die Aufwandsprognose vergeben.
- Eine Abweichung von weniger als $\pm 1\%$ ergibt 10 Punkte.
- Die Fehlschätzungen werden asymmetrisch bewertet: zu optimistische Schätzungen geben mehr Abzug als zu pessimistische Schätzungen, da Ertragsüberschüsse positiver als Aufwandüberschüsse zu werten sind. Ausserhalb des oben genannten Intervalls nimmt die Punktzahl linear ab...
- ...bis auf 0 bei einer Aufwandunterschätzung bzw. einer Ertragsüberschätzung von 5%.
- ...bis auf 0 bei einer Aufwandüberschätzung bzw. einer Ertragsunterschätzung von 10%.
- Die Endpunktzahl ergibt sich aus dem gerundeten Mittelwert aller 14 Bewertungen (sieben Jahre, jeweils Aufwand und Ertrag).



Quelle: Eigene Berechnungen

Ranking

Lesbeispiel: Die Stadt St. Gallen hat während der sieben Jahre von 2010–2016 den Aufwand fünfmal unterschätzt und zweimal überschätzt (dritte Spalte). Der Ertrag wurde sechsmal unterschätzt und nur einmal überschätzt (vierte Spalte). Eine Schätzung ist zu pessimistisch (sechste Spalte), falls der Aufwand überschätzt (also niedriger ausfällt als budgetiert) oder der Ertrag unterschätzt (also höher ausfällt als budgetiert) wurde. Das war für St. Gallen in 8 von 14 Beobachtungen der Fall. Im Schnitt der sieben Jahre wurde der Aufwand um 4,43 Mio. Fr. unterschätzt, der Ertrag aber gar um 11,96 Mio. Fr. Das Ergebnis war im Schnitt also um 7,53 Mio. Fr. besser als budgetiert.

Rang	Stadt	Punkte	Anzahl Vorkommnisse (2010–2016)					Mittlere Abweichung (Rechnung gegenüber Budget)				
						Schätzung		Aufwand		Ertrag		Ergebnis
			Aufwand	Ertrag		zu pessimistisch	zu optimistisch	absolut (Fr.)	%	absolut (Fr.)	%	
1.	St. Gallen	9	5 2	6 1	unterschätzt überschätzt	8	6	4 432 286	0,8	11 961 000	2,2	7 528 714
2.	Luzern ⁹	8	5 2	6 1	unterschätzt überschätzt	8	6	6 155 308	0,9	12 316 216	1,8	6 160 907
	Zürich	8	2 5	4 3	unterschätzt überschätzt	9	5	50 600 000	0,6	15 184 2857	1,8	101 242 857
	Bern	8	4 3	7 0	unterschätzt überschätzt	10	4	6 593 595	0,6	28 985 932	2,7	22 392 337
	Lausanne	8	3 4	5 2	unterschätzt überschätzt	9	5	9 449 397	0,5	28 342 603	1,6	18 893 206
	Genf	8	2 5	5 2	unterschätzt überschätzt	10	4	2 084 029	0,2	24 236 391	2,1	22 152 361
7.	Lugano	7	1 6	5 2	unterschätzt überschätzt	11	3	-6 458 906	-1,3	15 262 561	3,3	21 721 467
	Winterthur	7	5 2	5 2	unterschätzt überschätzt	7	7	41 938 429	2,9	31 810 286	2,2	-10 128 143
	Biel ¹⁰	7	2 4	3 3	unterschätzt überschätzt	7	5	1 475 892	0,4	4 138 411	1,3	2 662 520
10.	Basel	4	7 0	7 0	unterschätzt überschätzt	7	7	144 100 000	3,6	396 957 143	10,2	252 857 143
Total		-	36 33	53 16	unterschätzt überschätzt	86	52	260 370 030		705 853 400		445 483 370

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Städte budgetieren gutschweizerisch konservativ. Gesamthaft wurde der Ertrag in 53 Fällen unter- und nur in 16 Fällen überschätzt. Aggregiert über alle zehn Städte lagen die Einnahmen im Schnitt der Jahre 2010–2016 um 706 Mio. Fr. höher als budgetiert. Alle zehn Städte budgetierten durchschnittlich einen zu geringen Ertrag. Die mittlere Abweichung reicht von 1,3% (Biel) bis 10,2% (Basel). Beim Aufwand ist das Verhältnis ausgeglichener: In 36 Fällen wurde er über-, in 33 Fällen unterschätzt. Die Unterschätzungen waren allerdings oft deutlicher Natur. So kommt es, dass, aggregiert über alle zehn Städte, der Aufwand im Schnitt der Jahre 2010–2016 um 260 Mio. Fr. höher lag als budgetiert. Einzig Lugano budgetierte im Durchschnitt einen etwas zu hohen Aufwand.

Bezüglich des Gesamtergebnisses aus Aufwand und Ertrag budgetierte allein Winterthur etwas zu optimistisch. Aggregiert über alle zehn Städte fiel das Rechnungsergebnis hingegen um 445 Mio. Fr. positiver aus als budgetiert (wobei alleine 253 Mio. Fr. davon auf den Kanton Basel-Stadt fallen). Die Abweichungen liegen in Bezug auf das aggregierte Budget der zehn Städte (ca. 20 Mrd. Fr.) mit 2,2% nicht weit unter dem Niveau des Bundes, der sich (bei einem Budget von ca. 65 Mrd. Fr.) im Schnitt um gut 2 Mrd. Fr., also ca. 3%, «verrechnete». |¹¹

Da die Abweichungen mehrheitlich pessimistischer Natur waren (und somit weniger streng beurteilt werden), erreichen die Städte trotzdem gute Bewertungen. Am besten schneidet St. Gallen mit 9 Punkten ab. Die Prognosen weiterer Städte waren in den meisten Jahren ähnlich exakt wie jene St. Gallens. Allen voran Luzern, Zürich, Genf und Biel hatten jedoch jeweils einen deutlichen Ausreisser. Regelmässig mit seinen Budgetprognosen weit neben der Rechnungsrealität lag einzig Basel.

1.5 _ Deckungsgrad der städtischen Pensionskasse

Bei den städtischen Pensionskassen zeigen sich teilweise massive Missstände. Nur drei Städte erreichen einen Deckungsgrad von 100 %. Die Kassen von fünf Städten weisen eine deutliche Unterdeckung auf, in Genf und Lausanne nimmt die Unterdeckung ein in der Privatwirtschaft unvorstellbares Ausmass an.



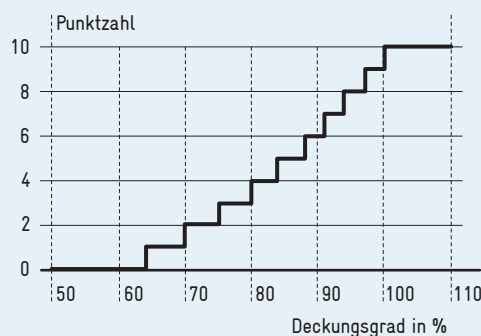
So wichtig die laufende Rechnung als Instrument auch ist, sie darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit den Pensionsansprüchen der beruflichen Vorsorge finanzielle Belastungen ausserhalb der regulären Rechnung auf eine Stadt zukommen können. Smarte städtische Finanzpolitik muss daher immer das Gesamtbild im Auge behalten.

Der Deckungsgrad einer Pensionskasse zeigt an, welcher Anteil der Verpflichtungen (künftige Rentenzahlungen) mit Vermögenswerten gedeckt ist. Nur mit einem Deckungsgrad von mindestens 100 % sind die Verpflichtungen prinzipiell erfüllbar. Schon ab einem Deckungsgrad von unter 90 % spricht man von einer erheblichen Unterdeckung. Deutlich niedrigere Deckungsgrade kommen in der Privatwirtschaft kaum vor, da vorher Sanierungsmassnahmen ergriffen werden müssen. Da die Pensionskassen öffentlicher Verwaltungen – in der vorliegenden Untersuchung die städtischen Pensionskassen – per se nicht Konkurs gehen können (sie sind durch den Staat, bzw. den Steuerzahler gesichert), sind hier zum Teil noch deutlich niedrigere Deckungsgrade zu beobachten. In solchen Fällen ist damit zu rechnen, dass die Sanierungsmassnahmen nicht nur zulasten der städtischen Arbeitnehmer und künftigen Rentner, sondern auch zulasten der Steuerzahler im Allgemeinen gehen; denn bei drastischer Unterdeckung wird früher oder später eine Ausfinanzierung der Pensionskasse über allgemeine Steuergelder unvermeidlich. Das ist weder generationengerecht, noch entspricht es dem Kapitaldeckungsprinzip der Pensionskassen.

Kurzdefinition: Harmonisierter Deckungsgrad ¹² der städtischen Pensionskasse beim technischen Referenzzinssatz von 2 %, in %. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand 31.12.2016. **Datengrundlage:** Jahresberichte der städtischen Pensionskassen.

Der Indikator basiert prinzipiell auf dem Vergleich der offiziell ausgewiesenen Deckungsgrade der städtischen Pensionskassen. Diese verwenden allerdings unterschiedliche technische Zinssätze zur Diskontierung (Barwertberechnung) ihrer künftigen Rentenzahlungsverpflichtungen. Um Vergleichbarkeit zu gewährleisten, werden die Deckungsgrade gemäss einem einheitlichen technischen Zinssatz berechnet, dem von der Schweizerischen Kammer der Pensionskassenexperten (SKPE) jährlich festgelegten Referenzzinssatz. ¹¹ Dieser beträgt seit dem 30.9.2017 2 %.

- Ein Deckungsgrad von mindestens 100 % ergibt 10 Punkte. Darunter degressive, schrittweise Abnahme bis auf 0 Punkte für weniger als 64 % (vgl. Grafik für exakte Abstufungen).



Ranking

Rang	Stadt	Vermögen (Mio, Fr.)	Aktive	Rentner	Altersquotient	Deckungsgrad (Art. 44 BW2)	Technischer Zins	Deckungsgrad bei techn. Zins von 2% 12	Punkte	Kapitalbedarf bei techn. Zins von 2% 12		
										absolut (Mio, Fr.)	pro Versicherte (Fr.)	pro aktive Versicherte (Fr.)
1.	Zürich	16 023	33 074	18 116	1,83	111,3 %	2,50 %	105,6 %	10	-	-	-
2.	St. Gallen	1 338	3 549	1 857	1,91	104,5 %	2,00 %	104,5 %	10	-	-	-
3.	Luzern	1 412	3 479	2 084	1,67	106,1 %	2,25 %	100,7 %	10	-	-	-
4.	Basel	12 015	22 532	14 828	1,52	97,5 %	3,00 %	87,8 %	5	1'677	44'895	74'440
5.	Bern	2 117	5 458	3 697	1,48	94,5 %	2,75 %	87,3 %	5	307	33'583	56'330
6.	Winterthur	1 884	5 114	2 858	1,79	94,5 %	2,75 %	87,3 %	5	274	34'322	53'504
7.	Biel	870	3 833	1 959	1,96	102,2 %	3,50 %	87,3 %	5	127	21'906	33'102
8.	Lugano	656	2 643	1 454	1,82	95,1 %	3,00 %	85,6 %	5	111	26'995	41'846
9.	Genf 13	4 133	7 794	4 693	1,66	81,9 %	3,00 %	73,7 %	2	1'477	118'264	189'475
10.	Lausanne	2 239	7 152	4 375	1,63	66,7 %	3,50 %	56,9 %	0	1'692	146'802	236'603
	Total	42 686	94 628	55 921	1,69	98,9 %	2,80 %	91,3 %		5'665	37'627	59'864

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Jahresberichte der städtischen Pensionskassen

Die Pensionskassen von Zürich, St. Gallen und Luzern sind als einzige mit einem Deckungsgrad über 100 % nachhaltig aufgestellt. Basel, Bern, Winterthur, Biel, und Lugano weisen schon erhebliche Unterdeckungen (85 % bis 88 %) auf, die aber auch in der Privatwirtschaft ab und zu beobachtbar sind.

Mit nur 74 % liegt die Pensionskasse der Stadt Genf | 13 in extremer Unterdeckung. Noch schlechter ist die Situation in Lausanne: Der harmonisierte Deckungsgrad der städtischen Pensionskasse liegt bei bloss 57 %. Der Kapitalbedarf beläuft sich derzeit auf 1,7 Mrd. Fr., was pro Versichertem ein Loch von 147 000 Fr. entspricht. Aufgrund dieser enormen Unterdeckung, die sich kurzfristig nur mit umfangreichem Einsatz von Steuergeldern korrigieren liesse, hat Lausanne mit dem Bund das Ziel einer Teildeckung von 80 % bis ins Jahr 2050 festgelegt. Dieses Ziel soll mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen erreicht werden. Um die Rentenversprechen zu erfüllen, ist bei dieser Teildeckung aber ein Zuschuss aus allgemeinen Steuergeldern nötig, was nicht dem Charakter des Kapitaldeckungsverfahrens der zweiten Säule entspricht.

Während die allgemeine Haushaltsführung der Städte fast durchwegs positiv bewertet werden konnte, sieht das Bild für den Zustand der Pensionskassen anders aus: Der aggregierte Kapitalisierungsbedarf jener sieben städtischen Kassen, die sich in Unterdeckung befinden, beläuft sich auf 5,7 Mrd. Fr. Wenn schon ein Grad von unter 90 % als erhebliche Unterdeckung bezeichnet wird, müssten Deckungsgrade unter 80 % eigentlich mit 0 Punkten bewertet werden. Da in der Realität noch viel tiefere Deckungsgrade vorkommen, wurde die Skala gedehnt. Davon profitieren die fünf Städte mit erheblicher, aber nicht enormer Unterdeckung, die somit immerhin jeweils 5 Punkte erzielen.

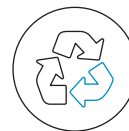
Die Sanierung städtischer Pensionskassen mit Steuergeldern

Die PK der Stadt Luzern hatte vor nicht allzu langer Zeit mit einer deutlichen Unterdeckung zu kämpfen: Anfang 2009 fiel der Deckungsgrad unter 85 % (PK Stadt Luzern 2018: 25), was einem Fehlbetrag von 170 Mio. Fr. entsprach. Im September 2009 beschloss das Stadtparlament Sanierungsmassnahmen: Die Stadtkasse schoss während fünf Jahren jährlich 10 Mio. Fr. ein – gesamthaft also 50 Mio. Fr. –, die Pensionierten erhielten während der Sanierung 1 % weniger Teuerungszulage als das aktive Personal, und die Verzinsung der Altersguthaben der Arbeitnehmer erfolgte 1 Prozentpunkt unter dem BVG-Mindestzinssatz. | 14 Die Massnahmen zeigten Wirkung: Schon Ende 2013 wurde wieder die volle Deckung der Rentenansprüche erreicht, Ende 2017 lag der Deckungsgrad gar bei 111 %.

Was Luzern schon hinter sich hat, steht Winterthur noch bevor. Ein Sanierungsplan für die städtische Pensionskasse ist ausgearbeitet. Er beinhaltet (neben der Senkung des Umwandlungssatzes und weiteren Massnahmen) einen Zuschuss von 144 Mio. Fr. aus Steuermitteln. Ob das Stadtparlament den Massnahmen zustimmt, war bei Redaktionsschluss des Städtemonitorings noch nicht bekannt.

1.6 _ Bonität der Städte

Die Städte werden als zuverlässige Schuldner eingeschätzt. Sie erreichen Bonitätswertungen von A bis AAA, die Mehrheit liegt bei AA. Das bedeutet: Schweizer Städte als Schuldner sind eine sichere Anlage, ihr Ausfallrisiko so gut wie vernachlässigbar.



Relevanz für die Liberale Smart City

Mit der Bonität wird die Kreditwürdigkeit eines Schuldners beurteilt. Eine hohe Kreditwürdigkeit erlaubt eine günstigere Aufnahme von Fremdkapital, was Ziel jeder nachhaltigen Stadtpolitik sein sollte. Für die Städte bedeutet das z.B. eine grössere Flexibilität bei der Finanzierung und Durchführung von Grossprojekten und anderen Investitionen. Bei geringer Kreditwürdigkeit ist die Fremdkapitalbeschaffung schwieriger und teurer, weil eine Risikoprämie für mögliche Ausfälle bezahlt werden muss.

Die durch Ratingagenturen bewertete Bonität einer Stadt fasst verschiedenste politische Entscheide und Gegebenheiten in eine einzelne Kenngrösse. So ist z.B. die Fähigkeit eines Staatswesens entscheidend, allfällige Schulden aus dem vorhandenen Steuersubstrat zu begleichen. Bonitätsbewertungen bedeuten eine enorme Komplexitätsreduktion, trotzdem dienen sie als Orientierungspunkt für die Beurteilung der finanzpolitischen Nachhaltigkeit der Stadt und der Stadtpolitik im weiteren Sinne.

Kurzdefinition: Bonität als Inlandschuldner auf dem Schweizer Kapitalmarkt. **Ausgewerteter Zeitraum:** 2017.
Datengrundlage: Swiss Rating Guide der Zürcher Kantonalbank (ZKB).

Methodik:

Basis für den Indikator bildet die von der Zürcher Kantonalbank (ZKB) ermittelte Bonität der Städte. Die Punkteverteilung orientiert sich unmittelbar an den Abstufungen des Ratings. Die bisher betrachteten Indikatoren 1.1 – 1.5 haben alle potenziell einen Einfluss auf die Bonität. Insofern könnte diese als Quintessenz der bisher diskutierten Indikatoren gesehen werden.

Bewertungsschema (0–10 Punkte):

Rating	Bedeutung	Punkte
AAA	Schuldner höchster Bonität, Ausfallrisiko auch längerfristig so gut wie vernachlässigbar	10
AA+	Sichere Anlage, Ausfallrisiko so gut wie vernachlässigbar, längerfristig aber etwas schwerer einzuschätzen	9
AA		8
AA-		7
A+		6
A	Sichere Anlage, sofern keine unvorhergesehenen Ereignisse die Gesamtwirtschaft oder die Branche beeinträchtigen	5
A-		4
BBB+		3
BBB	Durchschnittlich gute Anlage. Bei Verschlechterung der Gesamtwirtschaft ist aber mit Problemen zu rechnen	2
BBB-		1
BB+	Spekulative Anlage. Bei Verschlechterung der Lage ist mit Ausfällen zu rechnen.	0
BB		
BB-		
B+		
B	Hoch spekulative Anlage. Bei Verschlechterung der Lage sind Ausfälle wahrscheinlich.	
B-		

Ranking

Rang	Stadt	Rating	Ausblick	Punkte
1.	Basel	AAA	stabil	10
2.	Luzern	AA	stabil	8
.	Zürich	AA	stabil	8
4.	Bern	AA	negativ	8
.	Genf	AA	negativ	8
6.	Biel	AA-	stabil	7
.	St. Gallen	AA-	stabil	7
.	Winterthur	AA-	stabil	7
9.	Lausanne	A+	stabil	6
10.	Lugano	A	positiv	5

Quelle: Swiss Rating Guide 2017 der ZKB

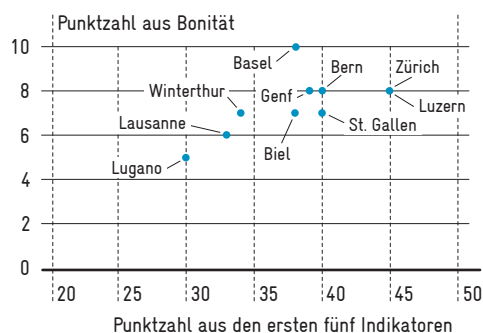
Das höchste Rating erhält Basel – mitunter wohl auch, weil es davon profitiert, dass es kein kommunaler, sondern ein kantonaler Schuldner ist. Zum Vergleich: 6 der 26 Kantone werden von der ZKB mit AAA bewertet. Diese tendenziell höhere Bewertung der Kantone gegenüber den Städten sollte wohl nicht so sehr dahingehend gedeutet werden, dass erstere finanziell besser aufgestellt sind, sondern hat in erster Linie damit zu tun, dass einem Kanton steuertechnisch mehr Instrumente zur Verfügung stehen, einen schiefen Haushalt wieder ins Lot zu bringen. Entsprechend sinkt das Ausfallrisiko auf die Anleihen.

Mit AA weisen Luzern, Zürich sowie Bern und Genf eine gute Bonität auf – wobei die ZKB für letztere beide eine mögliche Verschlechterung («negativer Ausblick») prognostiziert. Darauf folgen Biel, St. Gallen und Winterthur mit AA-. Mit Lausanne (A+) und Lugano (A) attestiert die ZKB jenen zwei Städten die niedrigste Bonität, die bei den ersten fünf Indikatoren zur nachhaltigen Haushaltsführung die geringste Punktzahl kumulieren. Trotzdem: Auch Schuldschreiben von Lausanne und Lugano werden noch als «sichere Anlage» eingestuft.

Beurteilung:

Korrelation der Indikatoren mit der Bonität

Die Bonitätsbewertungen der Städte eignen sich auch als Kontrollinstrument für die Qualität der anderen Indikatoren bezüglich Einstufung der nachhaltigen Haushaltsführung (Indikatoren 1.1–1.5). Sind die gewählten Indikatoren und die Bewertung wirklich aussagekräftig, sollte eine Korrelation zwischen den Ergebnissen dieser Indikatoren und der Bonität feststellbar sein. Die Abbildung stellt die Punktesumme aus den Indikatoren 1.1–1.5 den Punkten aus der Bonitätsbewertung gegenüber. Tatsächlich ergibt sich eine sichtbar positive Korrelation zwischen diesen beiden Werten.



Quelle: ZKB, eigene Berechnungen

1.7 – Steuerfussentwicklung

Die Entwicklung der städtischen Steuerfüsse ist uneinheitlich. Fünf Städte konnten ihren Steuerfuss relativ zum Umland senken, fünf mussten ihn erhöhen. Ausser in Biel und Luzern liegt der städtische Steuerfuss überall höher als in den umliegenden Gemeinden.



Die Entwicklung des städtischen Steuerfusses ist nicht nur das Resultat einer effizienten, bzw. nachhaltigen Haushaltsführung, sondern hängt von diversen weiteren Faktoren ab. Werden die Steuerfüsse – im Vergleich mit den Umlandgemeinden und anderen Konkurrenzstandorten – gesenkt, spiegelt dies aber unmittelbar den politischen Willen zur Erhaltung, bzw. Steigerung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit, was klares Kennzeichen einer Liberalen Smart City sein sollte.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen ist davon abhängig, wie attraktiv eine Stadt für Unternehmen und gutverdienende Steuerzahler ist. Insofern ist eine smarte, zurückhaltende und vorausschauende Steuerpolitik immer auch ein Akt der Nachhaltigkeit. Eine relativ (für unsere Analyse zu den Umlandgemeinden) gesehen sinkende Steuerbelastung gibt Spielraum und ist generell als Indiz für einen erfolgreichen Politikurs zu sehen. Die umgekehrte Entwicklung deutet auf ungünstige Entwicklungen.

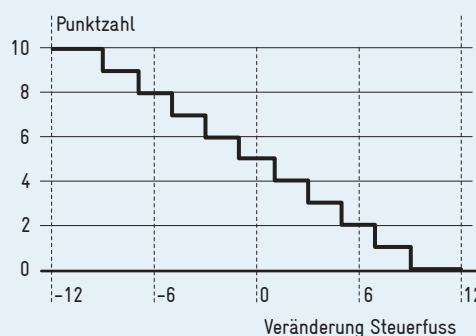
Kurzdefinition: Entwicklung des städtischen ¹⁵ Steuerfusses im Vergleich zu den Steuerfüssen ¹⁶ der Umlandgemeinden (vgl. Anhang, S.181) in Prozentpunkten. Mathematisch ausgedrückt:

$$\frac{\text{Steuerfuss Stadt 2016}}{\text{mittlerer Steuerfuss Umlandgemeinden 2016}} - \frac{\text{Steuerfuss Stadt 2000}}{\text{mittlerer Steuerfuss Umlandgemeinden 2000}}$$

Ausgewerteter Zeitraum: 2016 vs. 2000. **Datengrundlage:** Gemeindestatistiken der Kantone

Der simple Vergleich der städtischen Steuerfüsse wäre in keiner Weise aussagekräftig, denn die Kantone haben unterschiedliche Aufgabenteilungen (zwischen Kanton und Gemeinden), unterschiedliche Steuer- und Finanzausgleichssysteme, und die Städte sind in unterschiedlichem Ausmass von Zentrumslasten betroffen. Auch ein Vergleich der Entwicklung der Steuerfüsse über die Zeit würde nicht genügen, denn sie wird durch allgemeine regionale Trends und durch Neuordnungen der Aufgabenteilung innerhalb der Kantone beeinflusst. In einigen Kantonen sind z.B. Zentralisierungstendenzen – einhergehend mit sinkenden kommunalen Steuerfüssen – zu beobachten. Damit sich solche Entwicklungen nicht in der Wertung niederschlagen, wird der Steuerfuss der Stadt relativ zu den Umlandgemeinden zu zwei Zeitpunkten, 2017 und 2000, verglichen. Viele (wenn auch nicht alle) exogenen Effekte auf den Steuerfuss können so ausgeschlossen werden. Zu beachten ist, dass Basel nicht nur mit den beiden übrigen baselstädtischen Gemeinden Riehen und Bettingen, sondern auch mit den benachbarten basellandschaftlichen Gemeinden verglichen wurde. Es waren einige Adjustierungen notwendig, da die Stadt Basel als Gemeinde keine eigenen Steuern erhebt. ¹⁷

- Eine Veränderung von weniger als einem Prozentpunkt gegenüber den Umlandgemeinden gibt 5 Punkte. Wenn der Steuerfuss relativ gesehen konstant gehalten werden konnte, erzielt eine Stadt also die Hälfte der möglichen Punkte.
- Ein Rückgang um 1–3 Prozentpunkte gibt 6 Punkte. Darunter lineare, schrittweise Zunahme bis 10 Punkte ab einem Rückgang um mindestens 9 Prozentpunkte.
- Ein Anstieg um 1–3 Prozentpunkte gibt 4 Punkte. Darunter lineare, schrittweise Abnahme bis 0 Punkte ab einem Anstieg um mindestens 9 Prozentpunkte.

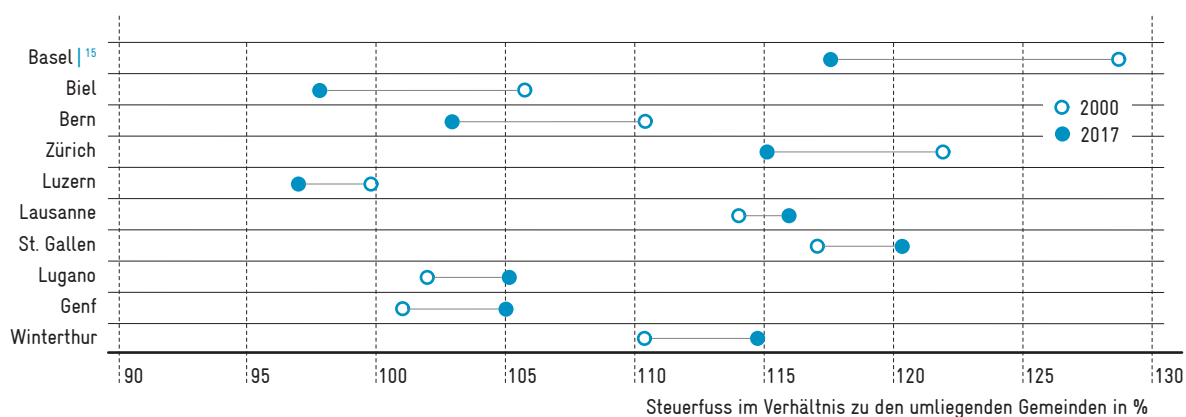


Ranking

Rang	Stadt	Veränderung Steuerfuss gegenüber Umland 2000 - 2016 (in Prozentpunkten)	Punkte
1.	Basel ¹⁵	-11,20%	10
2.	Biel	-7,93%	9
3.	Bern	-7,40%	9
4.	Zürich	-6,78%	8
5.	Luzern	-2,81%	6
6.	Lausanne	1,96%	4
7.	St. Gallen	3,21%	3
8.	Lugano	3,26%	3
9.	Genf	4,05%	3
10.	Winterthur	4,42%	3
Mittelwert		-1,92%	

Quelle: Eigene Berechnungen

Entwicklung der Steuerfüsse im Verhältnis zu den Umlandgemeinden



Quelle: Gemeindestatistiken der Kantone, eigene Berechnungen

Die Entwicklung der Steuerbelastung in den Städten gegenüber dem Umland ist im Durchschnitt relativ ausgeglichen, die Differenz hat sich gesamthaft marginal verringert. Die Steuerbelastung ist in den meisten urbanen Zentren aber weiterhin deutlich höher als in den zugehörigen Agglomerationsgemeinden

Allerdings ist die Streuung der Ergebnisse relativ gross: Zwischen 2000 und 2017 konnten fünf Städte ihren Steuerfuss gegenüber den Umlandgemeinden senken, fünf mussten ihn erhöhen. Die stärkste Senkung erreichte mit über 11 Prozentpunkten die Stadt Basel. Im Kanton Bern konnten sowohl die Bundeshauptstadt als auch das regionale Zentrum Biel ihre Steuerfüsse im Vergleich zum Umland deutlich senken – dicht gefolgt von der Stadt Zürich. Auch Luzern verzeichnete eine leichte Senkung.

Heute schlechter gegenüber dem Umland positioniert sind hingegen Lausanne, St. Gallen, Lugano, Genf und Winterthur. Der deutliche relative Steuerfussanstieg um 4,5 Punkte in Winterthur kann immerhin teilweise auf die Revision des Finanzausgleichs des Kantons Zürichs im Jahr 2012 zurückgeführt werden. Diese hat die Zahlungen an das eher finanzschwache Regionalzentrum tendenziell verringert.

1.8 _ Gebührenreglement

Nur vier von zehn Städten haben ein sachgebietsübergreifendes Gebührenreglement. Bern und Biel bieten darin als einzige eine sachübergreifende Auflistung aller Gebühren an. In den anderen Städten ist der Gebührenschlund ziemlich unübersichtlich, was interkommunale Vergleiche erschwert.



Gebühren sind eine wesentliche kommunale Ertragsquelle. Schweizweit lag der Fiskalertrag der Gemeinden im Jahr 2015 bei 27,6 Mrd. Fr. Die Entgelte – worunter die Gebühren grösstenteils fallen – beliefen sich derweil auf 8,4 Mrd. Fr., die Summe der Gebühren im engeren Sinn ^{|18} lag bei 4,6 Mrd. Fr. ^{|19} Nun sind Gebühren nicht grundsätzlich eine schlechtere Form der Finanzierung von Staatsaktivitäten als Steuern. Im Gegenteil: Wo nicht ein im ökonomischen Sinne öffentliches Gut vorliegt – also ein Gut, von dessen Konsum niemand ausgeschlossen werden kann und das deshalb gezwungenermassen über Steuern finanziert werden muss –, ist die Finanzierung einer staatlichen Dienstleistung nach dem Verursacherprinzip und damit über eine Gebühr sinnvoll. Das Problem bei den Gebühren ist vielmehr, dass sie oft intransparent und demokratisch schlechter legitimiert sind als Steuern.

Die mangelhafte (direkt-) demokratische Legitimation der Gebühren rührt daher, dass sie in Verordnungen und Reglementen festgelegt sind oder gar von ausgelagerten Betrieben oder Gemeindeverbänden erhoben werden, was die Mitsprache von Parlament und Stimmbürgerinnen und -bürgern drastisch beschränkt. Interkommunale oder gar interkantonale Vergleiche von Gebühren sind so gut wie unmöglich, weil schlicht die Transparenz auf Gemeindeebene fehlt. Die Übersichtspublikationen des Bundes geben nur punktuelle Aufschlüsse, denn mit «verhältnismässigem Aufwand» sei keine umfassende Statistik möglich. ^{|20} Immerhin scheinen Gebühren nicht systematisch als versteckte Steuern missbraucht zu werden: Gesamthaft sind seit dem Jahr 2000 die Gebühreneinnahmen nicht schneller gestiegen als die Steuereinnahmen.

Für eine Liberale Smart City ist Transparenz ein wichtiges Prinzip. Dazu gehören klare Prinzipien zur Gebührenerhebung, damit Wildwuchs verhindert werden kann. Darüber hinaus müssen die Höhen der wichtigsten Gebühren für Einwohner und Unternehmen in rascher und einfacher Weise in Erfahrung zu bringen sein.

Kurzdefinition: Fragestellung siehe Methodik. **Ausgewerteter Zeitraum:** März 2018. **Datengrundlage:** Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte.

Für diesen Indikator wurden die Städte gefragt:

- Existiert ein sachgebietsübergreifendes Gebührenreglement, das transparent die Prinzipien und Mechanismen der Gebührenerhebung festlegt? (Ja/Nein)
- Beinhaltet dieses Reglement eine sachgebietsübergreifende Auflistung aller Gebühren? (Ja/Nein)

Nicht bewertet werden Umfang und Form der Reglemente oder gar die Gebührenhöhe.

Relevanz für die Liberale Smart City

Methodik:

Bewertungsschema
(0, 5 oder 10 Punkte):

- Existenz eines sachgebietsübergreifenden Gebührenreglements mit Prinzipien und Mechanismen der Gebührenerhebung: 5 Punkte.
- inkl. sachgebietsübergreifende Auflistung aller Gebühren: 10 Punkte

Ranking

Rang	Stadt	Sachgebietsübergreifen- des Gebührenreglement mit transparenten Prin- zipien und Mechanismen der Haushaltsführung vorhanden	Nummer in der systematischen Gesetzessammlung	Reglement beinhaltet eine sachgebietsüber- greifende Auflistung aller Gebühren	Punkte
1.	Bern	Ja	154.11	Ja	10
.	Biel	Ja	670.1/670.11	Ja	10
3.	Basel	Ja	153.8	Nein	5
.	Zürich	Ja	681.1	–	5
5.	Genf	Nein	–	–	0
.	Lausanne	Nein	–	–	0
.	Lugano	Nein	–	–	0
.	Luzern	Nein	–	–	0
.	St. Gallen	Nein	–	–	0
.	Winterthur	Nein	–	–	0

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Der Gebührentransparenz lässt in den untersuchten Städten gesamthaft zu wünschen übrig. Nur Basel, Bern, Biel und Zürich haben ein sachgebietsübergreifendes Gebührenreglement. ²¹ Das wichtigste Prinzip der Gebührenerhebung, nämlich das Kostendeckungsprinzip, wird dabei in allen vier Reglementen erwähnt, wenn auch in Zürich etwas weniger verbindlich als in Basel, Bern und Biel. Im Reglement der Stadt Bern wird dieses Prinzip wie folgt umschrieben: «Der Gesamtertrag an Gebühren in einem Verwaltungszweig soll den Gesamtaufwand nicht übersteigen» (Art. 4 Abs. 2). Damit wird eine gesamthafte Quersubventionierung von Haushaltsbudgets durch Gebührengelder verhindert, nicht aber einzelne «Gebührenexzesse». ²² Generell erschwert die fehlende Transparenz in vielen Städten eine systematische Erhebung spezifischer Kostendeckungsgrade.

Das ausführlichste Gebührenreglement haben Bern und Biel. Das bernische ist seit 1.1.2000 in Kraft. Es ersetzt alle 58 bis dahin separaten Gebührenerlasse. ²³ Das Reglement erklärt die verschiedenen Tarifarten, das Kostendeckungsprinzip, das Vorgehen der Gebührenerhebung und die Verantwortlichkeiten von Parlament und Exekutive bei der Festlegung der Gebühren. In Zürich haben diese politischen Institutionen relativ gesehen wenig Mitspracherecht – die Gebühren werden direkt von den zuständigen Verwaltungseinheiten festgelegt. ²⁴

Bern und Biel sind darüber hinaus die einzigen Städte, die ihr Reglement mit einer sachgebietsübergreifenden Übersicht zu den Gebühren ergänzen – Bern im Reglement selber, Biel in sechs nach Direktionen gegliederten Anhängen ²⁵, die als Bestandteil des Reglements gelten. In Bern summiert sich die Übersicht auf nicht weniger als 58 Seiten. Müsste man diese Informationen – wie in den übrigen acht Städten – einzeln zusammensuchen, verbräcste man wahrscheinlich Tage damit.

-
- 1 Unnütz darum, weil es in einem Staat mit Steuerautonomie auf Kantons- und Gemeindeebene keinen Grund gibt, dem Kriterium «Finanzielle Belastung» bei der Verteilung der Lasten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ein hohes Gewicht einzuräumen. Diese Verteilung sollte alleine auf Basis inhaltlicher Kriterien (Subsidiaritätsprinzip, Prinzip der fiskalischen Äquivalenz) erfolgen.
 - 2 Die Sendung ist abrufbar unter: <https://bazonline.ch/schweiz/standard/Wie-krank-sind-unsere-Staedte/story/11491614>
 - 3 Summe der laufenden Erträge von 2010–2016 / Summe der laufenden Aufwände von 2010–2016
 - 4 Die entsprechenden Berichte finden sich unter www.unil.ch/idheap/fr/home/menuinst/unitescompetences/finances-publiques/comparatif-des-finances-cantionales-et-communales/vergleich-der-kantons-und-gemeindefinanzen.html
 - 5 Mit «Rasenmähereinsparungen» sind gleichmässige (und dann eher geringe) Einsparungen über alle Abteilungen gemeint. Oft wird diese Art der politischen Opfersymmetrie angewandt, um für ein Sparprogramm die nötigen Mehrheiten zu gewinnen. Ökonomisch sinnvoll ist dieses Vorgehen aber nicht. Gespart werden sollte dort, wo die grössten Effizienzgewinne möglich sind oder wo z.B. ganze Angebote hinfällig sind – nicht einfach überall ein bisschen.
 - 6 Ertragsüberschuss der laufenden Rechnung + Abschreibungen
 - 7 Summe der Nettoinvestitionen von 2010–2016 / Summe der laufenden Ausgaben von 2010–2016; Summe der Selbstfinanzierungsbeträge von 2010–2016 / Summe der Nettoinvestitionen von 2010–2016
 - 8 Vgl.: www.kkag-cacsf.ch/de/publikationen.html
 - 9 Das Jahr 2015 ist korrigiert um die Auswirkung der Auslagerung der Heime und Alterssiedlungen, die den Ertrag und Aufwand ergebnisneutral gleichermassen erhöht hat.
 - 10 Für Biel fehlen die Daten für 2010. Es wurden deshalb nur 2011–2016 ausgewertet. Das Ergebnis des Jahres 2013 wurde korrigiert um die im Budget nicht vorgesehene, ergebnisneutrale Spezialfinanzierung von 164,3 Mio. Fr. im Zusammenhang mit der Verselbstständigung des Energie Service Biel ESB).
 - 11 Exakte Schätzungen sind für den Bund allerdings etwas erschwert u.a. aufgrund der schwierigen Prognostizierbarkeit der Verrechnungssteuer.
 - 12 An sich gilt die Faustregel: Pro Prozentpunkt, um den der von der Pensionskasse angewendete technische Zinssatz den harmonisierten Zinssatz überschreitet, muss der Deckungsgrad um 10 Prozentpunkte nach unten korrigiert werden. Für die hier vorkommenden, sehr niedrigen Deckungsgrade ist diese Faustregel aber zu ungenau. Darum wird eine genauere Faustregel angewendet: Pro Prozentpunkt, um den der von der Pensionskasse angewendete technische Zinssatz den harmonisierten Zinssatz überschreitet, muss der Barwert der Verbindlichkeiten um den Faktor 10/9 erhöht werden (was den Deckungsgrad um Faktor 10/9 senkt).
 - 13 Die Pensionskasse der Stadt Genf ist interkommunal. Sie umfasst auch die übrigen Gemeinden des Kantons Genf.
 - 14 www.luzernerzeitung.ch/zentralschweiz/luzern/grosser-stadtrat-angeschlagene-pensionskasse-wird-saniert-ld.26326
 - 15 Im Falle von Eingemeindungen zwischen 2000 und 2016 wurde als städtischer Steuerfuss das einwohnergewichtete Mittel der Steuerfüsse der heute zur Stadt zählenden Gemeinden verwendet. Davon betroffen sind zwei Städte: Lugano mit 18 Eingemeindungen und Luzern mit einer Eingemeindung (Littau).
 - 16 Einwohnergewichteter Durchschnitt der Steuerfüsse der Umlandgemeinden
 - 17 Der Steuerfussvergleich für Basel ist ein Spezialfall. Ein Vergleich mit den beiden weiteren baselstädtischen Gemeinden Riehen und Bettingen alleine ist nicht aussagekräftig. Zum Vergleich wurden deshalb auch die umliegenden Gemeinden des Kantons Basel-Land herangezogen. Die Stadt Basel hat aber keinen eigenen Steuerfuss, da Stadt- und Kantonsverwaltung nicht voneinander getrennt sind. Ein Vergleich muss darum über die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung berechneten kantonalen Steueraus schöpfungsquotienten der Kantone BL und BS erfolgen. Diese basieren auf den kantonalen und den kommunalen Steuereinnahmen. Um daraus die mit BS vergleichbare Steuerbelastung in den BL-Gemeinden zu ermitteln, muss der Steueraus schöpfungsquotient von BL auf die Steuerfusspunkte seiner Gemeinden umgerechnet werden. Dazu wird die Steueraus schöpfung pro Steuerfusspunkt berechnet. Der Steuerfuss des Kantons BL betrug durchgehend 100 Punkte, der mittlere (einwohnergewichtete) Steuerfuss der BL-Gemeinden lag im Jahr 2000 bei 60,46 Punkten, die Steueraus schöpfung lag bei 24,66 %. Pro Punkt ergeben sich somit 0,1537 % (24,66 % / 160,46). Für 2016 gilt dasselbe Vorgehen. Für jede BL-Gemeinde lässt sich so ein Steueraus schöpfungsquotient berechnen. Auf dieser Basis kann die Entwicklung der Stadt Basel mit der Steuerfussentwicklung der umliegenden BL-Gemeinden verglichen werden.
- Auch der Vergleich mit Riehen und Bettingen ist mit einer kleinen Herausforderung verbunden. Die BS-Gemeinden erheben erst seit 2003 einen eigenen Steuerfuss. Daher wird das Jahr 2016 mit 2003 verglichen. Von Riehen und Bettingen zieht der Kanton Basel-Stadt 50 % der Einkommenssteuer gemäss kantonalem Steuertarif ein. Riehen und Bettingen legen einen kommunalen Steuerfuss (in % der kantonalen Steuer) fest. So gesehen kann man den (virtuellen) Steuerfuss der Stadt Basel ebenfalls als 50 % interpretieren, während die (realen) Steuerfüsse von Riehen und Bettingen um die 35 % schwanken.

- 18 Gebühren für Amtshandlungen, Benützungsgebühren und Dienstleistungen, Konzessionen; gemäss Eidgenössischer Finanzverwaltung.
- 19 Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung: www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/berichterstattung.html
- 20 Vgl. hierzu die Ausführungen unter www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/kennzahlen.html#-590477301
- 21 Für Basel ist das selbstverständlicher als für die anderen drei Städte, denn im Falle von Basel handelt es sich um ein kantonales Reglement, nicht um ein kommunales (der Stadtkanton hat keine separate kommunale Verwaltung).
- 22 Dazu ein Beispiel aus dem Kanton Zürich: Das Komitee zur Volksinitiative «Ja zu fairen Gebühren» machte auf eine 24-Stunden-Tankstelle aufmerksam, die der Stadt Zürich jährlich 1500 Fr. für die Kontrolle der Ladenöffnungszeiten zahlen muss, obwohl sie keinem Verbot für Ladenöffnung unterstellt ist.
Vgl.: www.faire-gebuehren.ch/gebuehrenwahn_in_zuerich
- 23 Vgl. Gebührenreglement Stadt Bern, Art. 25 und 26.
- 24 Die Volksinitiative «Ja zu fairen Gebühren» wollte das für Kanton und Gemeinden ändern, sie wurde aber im Sommer 2015 von den Stimmbürgern deutlich abgelehnt.
- 25 Siehe 6 – Finanzen: www.biel-bienne.ch/de/pub/services/rechtssammlung/systematisches_register.cfm

2_ Verwaltung

Ausgangslage

Institutionen und ihre Ausgestaltung – so konnte die ökonomische Forschung aufzeigen – sind für die Prosperität eines Gemeinwesens von grosser Bedeutung. Entsprechend wichtig ist das Wirken der kommunalen Verwaltungen für die Prosperität der Städte im vorliegenden Vergleich. Viele Merkmale der Liberalen Smart City spiegeln sich in der Verwaltungsführung. Zwar lassen sich Fehlentwicklungen teilweise durch steigende Steuererträge kaschieren, doch spätestens bei weniger sprudelnden Einnahmen manifestieren sich die Probleme umso stärker.

Die städtischen Verwaltungen sollten die Präferenzen der Bevölkerung möglichst effizient, nachhaltig und kundenorientiert erfüllen. Ein erster Fokus des vorliegenden Sachgebiets liegt deshalb auf der der Ausgabenentwicklung sowie auf der Entwicklung des Personalbestands als wichtigste nicht-finanzielle Kennzahl. Eine smarte Verwaltung zeichnet sich durch mehr als einen tiefen Ressourcenverbrauch aus. Zentral sind auch die Dienstleistungsorientierung gegenüber der Bevölkerung und der Umgang mit der Digitalisierung. Stellvertretend hierfür wird untersucht, welche Verwaltungsdienstleistungen für die Bevölkerung elektronisch (d.h. online) angeboten werden.

Darüber hinaus sollte sich die politische Führung der Verwaltung nicht in Mikromanagement und operativen Detailvorgaben an die Verwaltung profilieren, vielmehr sollte diese strategisch und prinzipienbasiert erfolgen. Der Auslagerungsgrad städtischer Betriebe ist in diesem Sinne ein guter Indikator, um die politischen Vorgaben bezüglich Verwaltungsführung aufzuzeigen.

Schliesslich liegt ein Schwerpunkt auf der Personalpolitik der städtischen Verwaltungen, denn die Mitarbeitenden sind in einem personalintensiven Bereich wie der Verwaltungstätigkeit die wichtigste Ressource.

Verwaltung: Punkteverteilung für die Indikatoren des Sachgebiets

	2.1 Entwicklung der städtischen Ausgaben	2.2 Personalwachstum und Personalbestand	2.3 Abdeckung E-Government	2.4 Auslagerungsgrad städtischer Betriebe	2.5 Personalmanagement	2.6 Strategische Personalplanung
Maximum	10	10	10	10	10	
Luzern	10	8	10	7	3	5
Lugano	4	7	10	10	4	5
Bern	7	4	7	5	7	10
Zürich	8	6	10	1	3	10
Basel	1	3	10	6	5	10
Winterthur	5	6	8	3	7	5
Genf	3	6	4	7	2	10
Lausanne	6	5	4	6	5	5
St. Gallen	0	6	7	3	9	5
Biel	2	6	6	8	4	0

Quelle: Eigene Darstellung

In der Personalpolitik zeigen sich stellvertretend die Managementkompetenz und das Bewusstsein für Nachhaltigkeit einer Stadtbehörde.

Ergebnisse

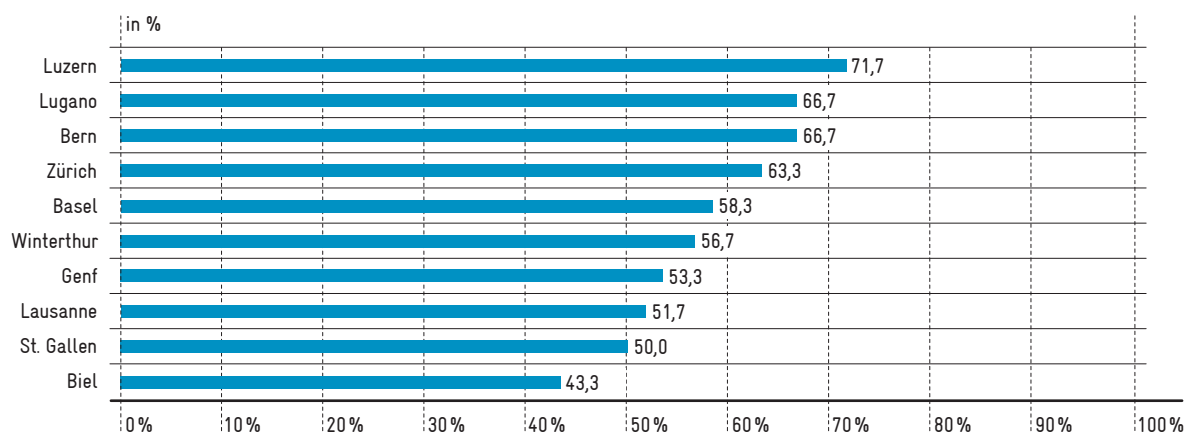
Im Sachgebiet Verwaltung erzielen die Städte im Schnitt 60 % der erreichbaren Punkte. Die Varianz der Gesamtpunktzahlen ist eher gering, bei den einzelnen Indikatoren ergeben sich hingegen grosse Unterschiede. Exemplarisch zeigt sich dies bei den untersuchten Ausgaben, wo von markanten Senkungen bis deutlichen Anstiegen alle Entwicklungen zu beobachten sind. Auch beim Personalbestand sind die Unterschiede sehr gross. Dieser ist etwa in Zürich im Verhältnis zur Bevölkerung über eineinhalbmals grösser als in Luzern.

Positiv zu werten ist die hohe Abdeckung mit E-Government-Dienstleistungen: Vier der zehn Städte erreichten hier die Maximalpunktzahl. Die urbanen Zentren spielen in diesem Bereich innerhalb der Schweiz eine Vorreiterrolle.

Die Untersuchung des Auslagerungsgrades der städtischen Betriebe zeigt Optimierungsbedarf auf. Der Schritt zur Umwandlung in Aktiengesellschaften wurde trotz unbestreitbaren Vorteilen (v.a. bezüglich Governance) erst in wenigen Fällen vorgenommen. Lugano spielt mit vergleichsweise weitgehenden Privatisierungen eine Vorreiterrolle, was mit ein Grund für den ersten Platz im Gesamtranking des Sachgebiets ist.

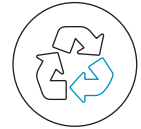
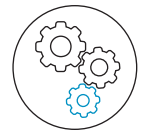
Im Bereich der Personalpolitik offenbaren die Untersuchungen schliesslich einige Defizite. So haben manche Städte keine Kenntnis zentraler operativer und strategischer Kenngrössen wie etwa der Altersstruktur. Auch sind Angestellte vieler Städte öfters krank oder gehen früher in Pension als im Schweizer Durchschnitt. Eine Rechtfertigung für solche Sonderstellungen ist nicht auszumachen.

Verwaltung: Ranking



2.1_ Entwicklung der städtischen Ausgaben

Vier Städte konnten ihre Pro-Kopf-Ausgaben in den letzten Jahren senken – am stärksten Luzern, wo die Fusion mit Littau klug genutzt wurde. Sechs Städte verzeichneten einen Anstieg. In Biel, Basel und St. Gallen stiegen die Ausgaben pro Kopf innert sechs Jahren sogar um deutlich über 10 %.



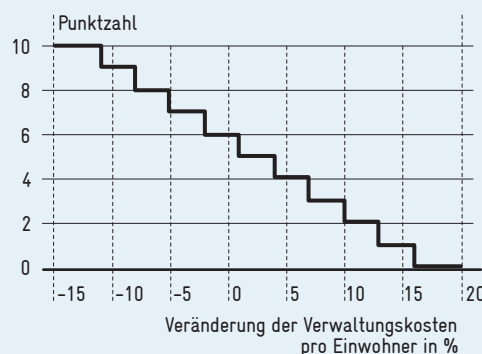
Effizienz gehört zu den zentralen Merkmalen der Liberalen Smart City. Aus ökonomischer Perspektive zielt der Effizienzbegriff in erster Linie auf die Kosteneffizienz: Staatliche Dienstleistungen und Aktivitäten sollen – so sich die Gemeinschaft darauf einigt, dass diese überhaupt erbracht werden müssen – in gewünschter Qualität zum tiefst möglichen Preis angeboten werden. Für privatwirtschaftliche Unternehmen ist die hohe Priorität dieses Ziels selbstverständlich, bei der Verwaltung aufgrund des fehlenden Wettbewerbsdrucks weniger. Der Ökonom William Niskanen (1971) schloss deshalb daraus, dass Bürokratien ohne politische Überwachung und Eindämmung eine permanente Tendenz zur Ausdehnung inhäriert sei, ohne dass die Bürgerinnen und Bürger davon profitieren würden. Der Ruf nach Kosteneffizienz wird gerade im rot-grünen Stadtmodell rasch als Vorwand für Leistungsabbau kritisiert, dabei handelt es sich vor dem Hintergrund der Erkenntnisse von Niskanen und somit aus Sicht des Steuerzahlenden um eine systemisch bedingte Notwendigkeit.

Kurzdefinition: Veränderung der funktionalen Ausgaben pro Einwohner zwischen den Perioden 2008–2010 und 2014–2016 ohne die Bereiche «Finanzen & Steuern», «Allgemeine Verwaltung» und «Bildung», in %.
Ausgewerteter Zeitraum: 2008–2016. **Datengrundlage:** Eidgenössische Finanzverwaltung.

Es werden die Wachstumsraten der städtischen Ausgaben (pro Kopf) verglichen. Ein Vergleich der absoluten Ausgabenhöhe ist nicht sinnvoll, da die unterschiedlichen Dezentalisierungsgrade der Kantone den Aufgabenumfang der Städte beeinflussen. Auch weitere Faktoren wie die Unterschiede in der Auslagerung von Betrieben (vgl. Indikator 2.4) würden die Resultate verzerren. Da die Einführung des neuen Finanzausgleichs (NFA) im Jahr 2008 zu verschiedenen Anpassungen in der Ausgabenstruktur geführt hat, werden nur die Jahre ab 2008 berücksichtigt. Konkret verglichen werden die mittleren Ausgaben pro Kopf der Jahre 2008–2010 mit jenen der Jahre 2014–2016.

Die Ausgaben für die funktionalen Bereiche «Finanzen & Steuern», «Allgemeine Verwaltung» und «Bildung» wurden nicht berücksichtigt. Der Bereich «Finanzen & Steuern» deckt mit Ausgaben für den interkommunalen Finanzausgleich einen exogenen Kostenfaktor ab, und mit den Zinszahlungen einen, der schon in Indikator 1.3 berücksichtigt ist. Der Bereich «Allgemeine Verwaltung» dient in einigen Städten als Ausgleichskonto, besonders für einmalige Ausgaben, was verzerrend wirken kann. Und die Bildungsausgaben wurden ausgeschlossen, weil die Unterschiede in der Kompetenzdelegation an die Gemeinden in Kombination mit dem hohen Gewicht der Bildung die Entwicklungen in anderen Bereichen überlagern könnte.

- Orientierungspunkt für die Bewertung bildet das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz. Dieses betrug im untersuchten Zeitraum (2014–2016 vs. 2008–2010: 2,5 %).
- Eine Veränderung der Pro-Kopf-Verwaltungskosten, die ungefähr dem BIP-Wachstum entspricht (1 %–4 %) ergibt demnach 5 Punkte.
- Die Punktzahl steigt/sinkt schrittweise, linear um einen Punkt pro 3 Prozentpunkte Ausgabenrückgang/-anstieg.
- Für einen Rückgang der Ausgaben um mehr als 11% werden entsprechend 10 Punkte vergeben, ab einem Ausgabenwachstum von 16% resultiert eine Punktzahl von 0.



Ranking

Rang	Stadt	Veränderung der Verwaltungskosten pro Einwohner	Punkte
1.	Luzern	-12,0 %	10
2.	Zürich	-7,3 %	8
3.	Bern	-4,0 %	7
4.	Lausanne	-1,9 %	6
5.	Winterthur	2,3 %	5
6.	Lugano	6,0 %	4
7.	Genf	7,4 %	3
8.	Biel	12,1 %	2
9.	Basel	15,4 %	1
10.	St. Gallen	17,8 %	0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EFV

Die Pro-Kopf-Ausgaben der Schweizer Städte wuchsen im Durchschnitt ungefähr gleich schnell (oder langsam) wie das BIP, die Bandbreite ist jedoch riesig. Mit -12 % kann Luzern die stärkste Senkung verzeichnen. Das ist auch einer gelungenen Fusion mit Littau zu verdanken. Natürlich hatte Littau vor der Fusion deutlich geringere Verwaltungskosten pro Kopf als Luzern, was die Pro-Kopf-Kosten bei einer Fusion naturgemäss senkt. Dass danach aber keine Anpassung nach oben stattgefunden hat, spricht für ein gutes Fusionsmanagement: Die Grössenvorteile konnten offenbar genutzt werden. Auch explizite Sparbemühungen wirkten sich positiv aus.

Auch Zürich, Bern und Lausanne konnten im untersuchten Zeitraum ihre Verwaltungskosten pro Kopf senken. Leichte Anstiege haben dagegen Winterthur, Lugano und Genf zu verzeichnen. Luganos Bevölkerung ist auch aufgrund von Fusionen im untersuchten Zeitraum gewachsen – hier konnten Skalenerträge aber offenbar nur bedingt realisiert werden. Winterthur profitiert von der Betrachtung von Dreijahresperioden (2014–2016 vs. 2008–2010), da seine Ausgabenentwicklung in der standardisierten Betrachtung der Eidgenössischen Finanzverwaltung sehr volatil ausfällt (und die Ausgaben 2008 besonders tief und 2016 besonders hoch waren). Genau das Gegenteil gilt für Biel. Die Dreiseen-Stadt hat zwar 2016 ein beachtliches Sanierungsprogramm aufgelegt, dieses fliesst aber nur mit dem Gewicht von einem Drittel in die Periode 2014–2016 ein.

Über den Beobachtungszeitraum hinweg sind stark gestiegen die Ausgaben schliesslich in Biel, Basel und vor allem in St. Gallen. Für Basel neigt man allenfalls dazu, dies mit der Doppelrolle als Stadt und Kanton zu begründen. Allerdings wurde mit den Bildungsausgaben der wichtigste Wachstumstreiber auf kantonaler Ebene herausgerechnet, und trotzdem bleibt ein Wachstum von über 15 %. Übertroffen wird Basel noch von St. Gallen – mit einem Ausgabenwachstum von 18 %. Allerdings gilt es hier immerhin anzumerken, dass die Ausgaben seit 2013 in eine sinkende Tendenz aufweisen. Ein enormer Anstieg erfolgte von 2010 bis 2013 mit über 30 %.

Beurteilung:

2.2_Personalwachstum und Personalbestand

Der Personalbestand in den städtischen Verwaltungen liegt deutlich über dem Durchschnitt der Schweizer Gemeinden, geht dafür aber in den meisten Städten auch stärker zurück.



Verwaltungen tendieren inhärent zum Wachstum, unabhängig davon, ob der Umfang oder die Komplexität ihrer effektiv zu erfüllenden Aufgaben steigt. Diese Gesetzmässigkeit fand erstmals durch den britischen Historiker und Soziologen C. Northcote Parkinson (1957) Eingang in die Verwaltungswissenschaften. Staatliche Bürokratien tendieren nämlich dazu, sich selbst Arbeit zu schaffen. Ökonomischer Druck zur Wertschöpfung existiert hingegen nicht. Umso mehr ist es Aufgabe der Stadtpolitik, die Entwicklung des Personalbestands kritisch im Auge zu behalten und nötigenfalls Gegensteuer zu geben. Die Anzahl Verwaltungsangestellte ist als Kennzahl zur Ausdehnung der Verwaltungstätigkeit komplementär zum Vergleich des Wachstums der Verwaltungskosten (vgl. Indikator 2.1).

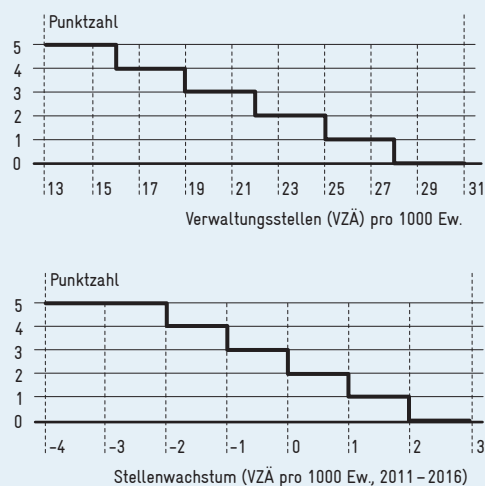
Kurzdefinition: Personalbestand (Vollzeitäquivalente pro 1000 Einwohner) in der städtischen Kernverwaltung; Personalwachstum (dito). **Ausgewerteter Zeitraum:** 2011–2016. **Datengrundlage:** BFS, Statistik der Unternehmensstrukturen.

Der Indikator basiert auf der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT), die vom BFS erhoben wird. Die entsprechenden Daten zeigen, wie viele Personen (als Vollzeitäquivalente) innerhalb einer Gemeinde in einer bestimmten Branche arbeiten, u.a. in der «Branche» der kommunalen Verwaltung (städtische Betriebe werden nicht mitgezählt). Für die Bewertung wird die Anzahl Verwaltungsangestellter pro 1000 Einwohner analysiert. Die Daten sind für die Jahre 2011–2016 verfügbar, weshalb dieser Zeitraum ausgewertet wird.

Bewertet werden sowohl das Personalwachstum (2011–2016) als auch der Personalbestand (2016) als gleichgewichtete Teilindikatoren. Eine reine Konzentration auf den Personalbestand würde der unterschiedlichen Kompetenzdelegation durch die Kantone zu wenig Rechnung tragen und auch die Entwicklung der Städte unberücksichtigt lassen. |¹

Ein Spezialfall bildet Basel, da hier kommunale und kantonale Verwaltung nicht voneinander getrennt werden können. Für die Auswertung wird angenommen, dass 50 % der Gesamtverwaltung für kommunale Belange zuständig ist, da die nicht-städtischen Gemeinden des Kantons 50 Steuerfusspunkte an eben diesen abliefern müssen und der Steuerfuss in der Stadt 100 Punkte beträgt (vgl. Indikator 1.7).

- Orientierungspunkt bildet die durchschnittliche Anzahl Angestellter in der Kernverwaltung pro 1000 Einwohner bzw. deren Wachstum in allen Schweizer Gemeinden. Dieser Wert beträgt 2016 11,21, was seit 2011 einem Rückgang um 0,22 Stellen entspricht.
- Personalbestand: Für Städte als soziodemografische Hotspots darf der Massstab bezüglich Bestand etwas weniger streng sein: Ein Bestand höchstens 16 kommunalen Verwaltungsangestellten (pro 1000 Einwohner) gibt 5 Punkte. Darüber lineare, stufenweise Abnahme um 1 Punkt je drei Vollzeitäquivalente (VZÄ) bis 0 Punkte bei einem Personalbestand von über 28 VZÄ pro 1000 EW.
- Personalwachstum: Für einen absoluten Rückgang um mindestens zwei VZÄ werden 5 Punkte vergeben. Darüber, lineare, stufenweise Abnahme um 1 Punkt je VZÄ bis 0 Punkte bei einer Zunahme von über zwei VZÄ.

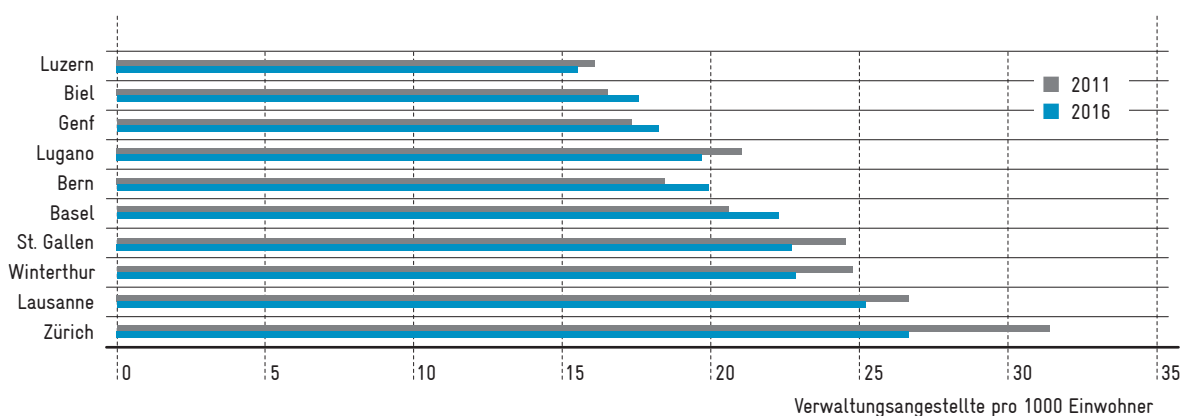


Ranking

Rang	Stadt	Personalbestand Verwaltung 2016 (VZÄ pro 1000 Einwohner)	Punkte Teilindikator	Absolute Veränderung seit 2011	Punkte Teilindikator	Punkte Total
1.	Luzern	15,6	5	-0,46	3	8
2.	Lugano	19,7	3	-1,31	4	7
3.	Biel	17,6	4	0,99	2	6
	Genf	18,2	4	0,87	2	6
	St. Gallen	22,8	2	-1,77	4	6
	Winterthur	22,8	2	-1,97	4	6
	Zürich	26,7	1	-4,68	5	6
8.	Lausanne	25,2	1	-1,54	4	5
9.	Bern	20,0	3	1,51	1	4
10.	Basel	22,3	2	1,67	1	3
Mittelwert		21,07		-0,67		
Alle Schweizer Gemeinden		11,21		-0,22		

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis STATENT/BFS

Verwaltungsangestellte (Vollzeitäquivalente) pro 1000 Einwohner 2011 vs. 2016



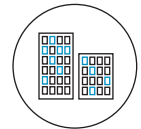
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis STATENT/BFS

Die Anzahl der Verwaltungsangestellten der Gross- und Mittelstädte ist im Vergleich zur übrigen Schweiz überproportional hoch. Durchschnittlich fast doppelt so viele Personen arbeiten im kommunalen Staatsdienst der Städte im Vergleich zum Rest der Schweiz, wobei die Unterschiede zwischen Städten gross sind. So arbeiten in Zürich über eineinhalb Mal so viele Angestellte in der städtischen Verwaltung wie in Luzern. Dass dies nicht (nur) durch die unterschiedliche Kantonszugehörigkeit erklärt werden kann, zeigt der Vergleich mit Winterthur, wo der Personalbestand in der Verwaltung ebenfalls wesentlich kleiner ist.² Höhere Personalbestände in der Verwaltung in gewissen Städten mögen zu einem Teil mit der Zentrumsfunktion begründet sein, aber der allgemein hohe Bestand ist wohl auch Ausdruck eines mangelnden Kontrollkorrektrivs durch die politischen Entscheidungsträger in der Vergangenheit.

Immerhin gibt die Auswertung Hinweise, dass diese Kontrolle in den letzten Jahren intensiviert wurde. So ist der durchschnittliche Personalbestand in der Mehrheit der Städte zurückgegangen – und dies ausgeprägter als im Durchschnitt der Schweizer Gemeinden. Allgemein ist die Varianz der Veränderung zwischen den Städten relativ tief – mit einer Ausnahme: Zürich konnte innerhalb des Beobachtungszeitraums von fünf Jahren beinahe 5 Stellen pro 1000 Einwohner einsparen. Dies korreliert auch mit dem beobachteten Rückgang der Verwaltungskosten in Indikator 2.1. Gewachsen ist die Verwaltung hingegen in Bern und Basel. Dies obwohl deren Verwaltungen im Vergleich zu den anderen Städten nicht sonderlich klein sind. Entsprechend finden sich die Aare- und die Rheinstadt am Schluss der Rangliste.

2.3_Abdeckung E-Government

Das Angebot an elektronisch beziehbaren Dienstleistungen ist in den zehn grössten Schweizer Städten relativ weit ausgebaut. Skalenerträge und gute Infrastruktur prädestinieren die Städte dafür.



Die voranschreitende Digitalisierung durchdringt je länger je mehr unsere Gesellschaft und Wirtschaft. Das Internet ist als Plattform für diverse (ökonomische) Aktivitäten zum Normalfall geworden. Entsprechend besteht ein Bedürfnis bei Bevölkerung und Unternehmen nach elektronischen Behördendienstleistungen. Gut ausgebaute E-Government-Angebote fördern aber auch die Effizienz der Verwaltung, ihr Wirken wird transparenter, der Austausch mit der Bevölkerung schneller und einfacher. Dies alles sind Attribute, die dem Prinzip der Liberalen Smart City besonders entsprechen. Die gute Infrastruktur (z.B. schnelle Internetleitungen) und die hohe Innovationskraft prädestinieren die Schweiz – und besonders die Städte – für den Einsatz von E-Government (Buess, Iselin & Bieri 2017). Trotzdem gilt die Schweiz bezüglich des Ausbaus von E-Government eher als rückständig; Gemessen an den Möglichkeiten besteht grosses Aufholpotenzial (Frey, Rogg & Schmid 2017). Es stellt sich die Frage, ob die Städte von diesem allgemeinen Trend eine Ausnahme bilden.

Kurzdefinition: Anzahl online beziehbarer Verwaltungsdienstleistungen. **Ausgewerteter Zeitraum:** Mai 2018.
Datengrundlage: Online-Portale der Städte.

Der Fortschritt bei der Implementierung von E-Government wird auf Basis des Dienstleistungsangebots der städtischen Online-Portale evaluiert. Die Inventur wurde im Mai 2018 vorgenommen. ³ Folgende Dienstleistungen wurden zur Bewertung berücksichtigt und auf ihre elektronische Beziehbarkeit hin überprüft: ⁴

- Abmeldung bei der Wohngemeinde
- Adressänderungen
- Bestellung Grundauszug
- Bestellung Heimatschein
- Anmeldung Hundehaltung
- Bezug Parkkarte
- Bestellung Wohnsitzbestätigung
- Bestellung Todesschein
- Anmeldung Wochenaufenthalt
- Geringfügige Baubewilligung

Nicht bewertet wurde die Benutzerfreundlichkeit des Zugangs, der Suchmechanismen und ähnliches. Vereinzelt kann es der Fall sein, dass eine der untersuchten Dienstleistungen in einer einzelnen Stadt in die kantonale Kompetenz fällt. In diesem Fall wurde evaluiert, ob zumindest der Link zur zuständigen kantonalen Stelle auffindbar ist (faktisch nur relevant bei der Adressänderung in Genf).

- Pro elektronisch angebotene Dienstleistung wird 1 Punkt vergeben.
- Bedingt der Bezug einer Dienstleistung einen Medienbruch (z.B. falls ein elektronisch ausgefülltes Formular per Post versendet werden muss), wird dafür kein Punkt vergeben.

Ranking

Rang	Stadt	Abmeldung Wohngemeinde	Adressänderung	Grundbuchauszug	Heimatschein	Hundehaltung	Parkkarte	Todesschein	Wochenaufenthalt	Geringfügige Baubewilligung	Wohnsitzbestätigung	Punkte
1.	Basel	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
-	Lugano	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
-	Luzern	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
-	Zürich	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
5.	Winterthur	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	8
6.	Bern	✓	✓		✓		✓		✓	✓	✓	7
	St. Gallen	✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓	7
8.	Biel		✓		✓	✓	✓			✓	✓	6
9.	Genf		✓	✓	✓			✓				4
-	Lausanne				✓	✓	✓	✓				4
Anzahl Städte mit Angebot		7	9	6	10	8	7	7	7	7	8	

Quelle: Eigene Recherche

Das Angebot an online beziehbaren Verwaltungsdienstleistungen ist in den Schweizer Städten generell auf gutem Niveau. Nicht unerwartet spielen sie auf diesem Gebiet gegenüber kleineren Gemeinden eine Vorreiterrolle. Die Infrastruktur ist in der Regel ausgebaut, und sie verfügen über die nötigen Grössenvorteile, welche die Implementierung von E-Government rasch lohnend machen.

Vier Städte – Basel, Lugano, Luzern und Zürich – bieten alle zehn untersuchten Dienstleistungen online an und holen sich damit die Maximalpunktzahl. Das Mittelfeld besteht aus den übrigen Städten der Deutschschweiz. Biel mit sechs sowie die beiden Westschweizer Städte mit je nur vier elektronisch angebotenen Dienstleistungen liegen hingegen weiter zurück. Hier ist noch Aufholpotenzial vorhanden.

Die gesamthaft hohen Punktezahlen ist allerdings auch darauf zurückzuführen, dass in erster Linie verhältnismässig wichtige Dienstleistungen ausgewertet wurden und dass die Hürden der Punktevergabe relativ tief angesetzt wurden: Solange es zu keinem Medienbruch kam, wurde eine Dienstleistung als elektronisch erbracht eingestuft. Mittelfristig muss es aber das Ziel sein, dass sämtliche Dienstleistungen vollständig elektronisch bzw. online (z.B. ohne Umweg über PDF-Dokumente) bezogen werden können. Die baldige Einführung des elektronischen Identitätsnachweises (E-ID) sollte hier Fortschritte bringen.

Estland als Vorreiter in Sachen E-Government

Auch wenn die Städte innerhalb der Schweiz eine Vorreiterrolle bezüglich E-Government spielen: Im Vergleich zum Pionier Estland, das bereits 1997 mit der Implementierung von E-Government begonnen hat, gibt es noch ein grosses Aufholpotenzial. So können beispielsweise Unternehmenssteuern online mit einem Klick bezahlt werden (bei entsprechender Verknüpfung mit der Buchhaltungssoftware sogar automatisch).¹⁵ Für den Kontakt mit allen Verwaltungseinheiten gilt eine einheitliche Identifikation via Smartphone.¹⁶ Kürzlich wurde sogar eine dezentralisierte Datenbank geschaffen, die sowohl für private als auch staatliche E-Services genutzt werden kann. Natürlich ist Estland nur schon aufgrund des unterschiedlichen Staatsaufbaus nicht direkt mit der Schweiz vergleichbar und die hiesigen Städte sind auch vom Vorgehen der höheren Staatsebenen abhängig, trotzdem kann der baltische Staat als Inspiration dienen.

2.4_Auslagerungsgrad städtischer Betriebe

Die städtischen Betriebe sind in der Regel relativ stark abhängig von Verwaltung und Politik. Das birgt die Gefahr von Ineffizienz. Den grössten Auslagerungsgrad hat Lugano. In Zürich sind hingegen noch alle drei untersuchten Betriebe Teil der Verwaltung.



Eine moderne Verwaltungsführung gehört zu den zentralen Merkmalen einer liberalen Smart City. Öffentliche Güter und Dienstleistungen sollen möglichst effizient erzeugt werden. Dafür sind Flexibilität und Unabhängigkeit in der operativen Führung sowie ein finanzieller Spielraum von Bedeutung. Diese Attribute basieren auf dem Prinzip des New Public Management, das explizit eine institutionelle Trennung von Leistungskäufer (Regierung/Verwaltung) und Leistungserbringer (öffentliche oder private Unternehmung) fordert (Schedler & Proeller 2000) fordert. Damit wird eine ökonomische Erkenntnis formalisiert: Die Organisationsform öffentlicher Unternehmen hat einen signifikanten Einfluss auf die Effizienz der Leistungserbringung. Private Unternehmen erbringen – falls nötig unter adäquater Regulierung – die Produktion von Gütern und Dienstleistungen in der Regel kostengünstiger und generieren damit den grössten Nutzen für die Konsumenten, bzw. Steuerzahlenden (Vining & Boardman 1992). Ein Beispiel hierfür ist die Studie von Roy und Yvrande-Billon (2007), die empirisch den Einfluss der Organisationsform des Anbieters auf die Effizienz des städtischen, öffentlichen Nahverkehrs in Frankreich untersuchten. Die Erkenntnisse von Roy und Yvrande-Billon überraschen nicht, wenn man sich die Praxis vor Augen hält: In die Verwaltung integrierte Betriebe müssen Verträge oder Investitionsentscheide immer durch die jeweiligen Exekutive und teils auch die Legislative absegnen lassen. Der damit verbundene politische Entscheidungsprozess ist zeitlich aufwändig, ineffizient und erschwert die wirtschaftliche Führung.

Kurzdefinition: Organisations- und Verwaltungsform von öffentlichem Verkehr, Entsorgung & Recycling sowie Elektrizitätsversorgung. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand März 2018. **Datengrundlage:** Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte.

Auf diesen Erkenntnissen aufbauend beurteilt der vorliegende Indikator die Organisationsform dreier zentraler städtischer Betriebe: des öffentlichen Verkehrs, des Entsorgungswesens und der Elektrizitätsversorgung. Neben der formellen Eigenständigkeit im Sinne der Rechtsform bzw. der Eigentümerschaft eines Betriebs wird dabei auch dessen materielle Unabhängigkeit von Verwaltung und Politik beleuchtet.

Grundlage bildet die Rückmeldung der Städte im Rahmen des Fragebogens. Die Fragen lauteten konkret:

- Ist der Betrieb Teil der städtischen Verwaltung?
 - Falls ja:
 - Hat der Betrieb ein eigenes Globalbudget?
 - Falls nein:
 - Welche Rechtsform hat der Betrieb? (AG in Besitz der Stadt, AG teilweise in Besitz in der Stadt, private AG mit Leistungsauftrag, selbständige/unselbständige Anstalt öffentlichen Rechts)
- Sind Vertreter der städtischen Exekutive in den Steuerungsorganen des Betriebs?

- Pro Teilbereich/Betrieb (Öffentlicher Verkehr, Entsorgung & Recycling, Elektrizitätsversorgung) sind maximal 5 Punkte möglich, gesamthaft aber nicht mehr als 10 Punkte.
- Ist ein Betrieb Teil der Verwaltung und hat kein Globalbudget, gibt es 0 Punkte. Verfügt er über ein Globalbudget, gibt es 1 Punkt.
- Die Form der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt gibt 2 Punkte; ist sie selbstständig, 3 Punkte.
- Die Form der Aktiengesellschaft gibt am meisten Punkte. Befindet sich diese vollständig im Besitz der Stadt, gibt es 4 Punkte. Bei einer Teil- oder Vollprivatisierung werden 5 Punkte vergeben.
- Befindet sich ein Vertreter der Exekutive im Verwaltungsrat (VR) des jeweiligen Betriebs, wird ein Punkt abgezogen.

Ranking

Rang	Stadt	Öffentlicher Verkehr	Recycling & Entsorgung	Elektrizitätsversorgung	Punkte
1.	Lugano	AG in Teilbesitz der Stadt; Vertreter der Exekutive im VR (4 Pkt.)	Selbständiges Öff.-rechtl. Unternehmen (kantonal) (3 Pkt.)	AG in Besitz der Stadt; Vertreter der Exekutive im VR (3 Pkt.)	10
2.	Biel	Selbständiges Öff.-rechtl. Unternehmen; Vertreter der Exekutive im VR (2 Pkt.)	AG in Teilbesitz der Stadt; Vertreter der Exekutive im VR (4 Pkt.)	Selbständiges Öff.-rechtl. Unternehmen; Vertreter der Exekutive im VR (2 Pkt.)	8
3.	Genf	Selbständiges Öff.-rechtl. Unternehmen; Vertreter der Exekutive im VR (2 Pkt.)	Selbständiges Öff.-rechtl. Unternehmen (3 Pkt.)	Selbständiges Öff.-rechtl. Unternehmen; Vertreter der Exekutive im VR (2 Pkt.)	7
.	Luzern	AG in Besitz der Stadt; Vertreter der Exekutive im VR (3 Pkt.)	Gemeindeverband mit Globalbudget (1 Pkt.)	AG in Besitz der Stadt; Vertreter der Exekutive im VR (3 Pkt.)	7
5.	Basel	Selbständiges Öff.-rechtl. Unternehmen (3 Pkt.)	Teil der Verwaltung (0 Pkt.)	Selbständiges Öff.-rechtl. Unternehmen (3 Pkt.)	6
.	Lausanne	AG in Teilbesitz der Stadt; Vertreter der Exekutive im VR (4 Pkt.)	Teil der Verwaltung mit Globalbudget (1 Pkt.)	Teil der Verwaltung mit Globalbudget (1 Pkt.)	6
.	Bern	Selbständiges Öff.-rechtl. Unternehmen; Vertreter der Exekutive im VR (2 Pkt.)	Teil der Verwaltung mit Globalbudget (1 Pkt.)	Selbständiges Öff.-rechtl. Unternehmen; Vertreter der Exekutive im VR (2 Pkt.)	6
8.	St. Gallen	Unselbständiges Öff.-rechtl. Unternehmen; Vertreter der Exekutive im VR (1 Pkt.)	Unselbständiges Öff.-rechtl. Unternehmen; Vertreter der Exekutive im VR (1 Pkt.)	Unselbständiges Öff.-rechtl. Unternehmen; Vertreter der Exekutive im VR (1 Pkt.)	3
.	Winterthur	Teil der Verwaltung mit Globalbudget (1 Pkt.)	Teil der Verwaltung mit Globalbudget (1 Pkt.)	Teil der Verwaltung mit Globalbudget (1 Pkt.)	3
10.	Zürich	Teil der Verwaltung (0 Pkt.)	Teil der Verwaltung (0 Pkt.)	Teil der Verwaltung mit Globalbudget (1 Pkt.)	1

Quelle: Eigene Recherche

Die Unterschiede im Auslagerungsgrad der städtischen Betriebe sind gross. In der Regel wird eine starke Nähe zur Verwaltung gepflegt. Selbst bei rechtlich selbständigen Unternehmen nimmt in den meisten Fällen ein Vertreter der Exekutive Einsitz im Verwaltungsrat, was die politische Einflussnahme (über die notwendigen strategischen Vorgaben hinweg) nach wie vor ermöglicht. Prinzipiell spiegelt sich in den meisten Städten damit auch der Zeitgeist, der Privatisierungen und Auslagerungen entgegen aller ökonomischen Evidenz kritisch gegenübersteht (Rutz 2016).

Extrembeispiel hierfür ist Zürich, wo sämtliche untersuchten Betriebe noch direkt in die Verwaltung integriert sind (lediglich das EWZ verfügt wenigstens über ein Globalbudget). Politische Vorstösse, dies zu ändern, haben es schwer. Darüber hinaus führt Zürich sogar noch zwei Stadtspitäler als Teil der Verwaltung – also ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Beide sind hochverschuldet.

Auch die zweite Stadt im Kanton Zürich, Winterthur, verfügt noch über ein solches Modell. St. Gallen geht mit der Auslagerung in unselbständige öffentliche-rechtliche Anstalten nicht viel weiter. Das am weitesten verbreitete Modell ist das der selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmung oder der Aktiengesellschaft in Vollbesitz der Stadt. Die Städte mit den höchsten Punktzahlen – Lugano und Biel – setzen für alle untersuchten Betriebe auf diese Organisationsformen. Allerdings hat keine Stadt das Prinzip der vollständigen Trennung via Leistungsauftrag und Leistungserbringung umgesetzt (was sich u.a. daran zeigt, dass Lugano als Spitzenreiter «nur» 10 der an sich theoretisch möglichen 15 Punkte erreicht). Auch bei Aktiengesellschaften im Teilbesitz der Städte behalten diese die Mehrheit.

Beurteilung:

2.5_Personalmanagement

Sechs der zehn Städte konnten zu zwei zentralen personalpolitischen Kennzahlen keine vollständigen Angaben machen. Die Rückmeldungen zeigen, dass Stadtangestellte öfters krank sind und etwas früher in Pension gehen als der Schweizer Durchschnitt.



Städtische Verwaltungen sind aufgrund ihrer Dienstleistungsorientierung personalintensive Strukturen. Im Gegensatz beispielsweise zu kapitalintensiven Industrieunternehmen, trägt in der Verwaltung ein gutes Human Resources Management daher ungleich stärker zu Produktivität und Effizienz bei. Eine moderne Personalpolitik ist daher unabdingbares Merkmal einer Liberalen Smart City. Die Verwaltung grosser Städte ist vergleichbar mit dem Personalbestand einer grösseren Unternehmung, was die Komplexität und die Anforderungen an ein gutes Personalmanagement unterstreicht. Wie Franz (2013) allerdings zurecht feststellt, sind viele der gängigen Beurteilungskriterien schwierig auf Verwaltungen anzuwenden, da sich ihre Arbeitsweise aufgrund der Hoheitlichkeit gegenüber anderen Wirtschaftssubjekten und der teilweise nicht möglichen Wirkungsmessung von der Privatwirtschaft unterscheidet.

Kurzdefinition: Durchschnittliche Anzahl Krankentage und durchschnittliches Pensionierungsalter bei den Angestellten der Verwaltung. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand März 2018. **Datengrundlage:** Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte.

Eine Beurteilung der Personalpolitik im operativen Sinn muss indirekt geschehen, etwa durch die Evaluation relevanter personalpolitischer Kennzahlen. Auf diese Weise lässt sich beispielsweise die Bundesverwaltung regelmässig durch die Prüforgane der Bundesversammlung evaluieren (Eidgenössisches Personalamt 2018). Der vorliegende Indikator beschränkt sich auf zwei Kennzahlen:

- Durchschnittliche Anzahl Krankheitstage pro Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterin: Aufgrund der hohen Kosten von Krankheitstagen (kein produktiver Beitrag bei gleichzeitiger Lohnfortzahlungspflicht) ist deren Minimierung mit geeigneten Massnahmen ein zentrales Ziel guten Personalmanagements (DGFP 2011).
- Durchschnittliche Pensionierungsalter: Treten Angestellte zu früh in den Ruhestand, geht Know-how unnötig frühzeitig verloren und es entstehen in der Regel Zusatzkosten für den Arbeitgeber.

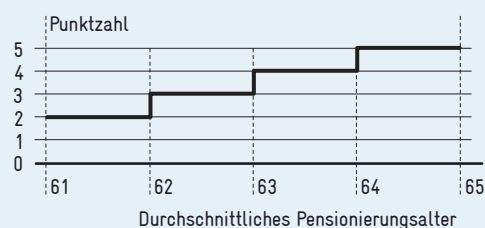
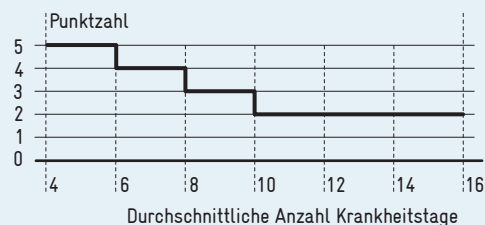
Eine gute Personalführung sollte Kenntnis dieser wichtigen Indikatoren haben, da sonst die Grundlage für wichtige Managemententscheide fehlt.

- Für die beiden Teilindikatoren werden jeweils maximal 5 Punkte vergeben.

- Ist eine der beiden Kennzahlen der jeweiligen Stadt nicht bekannt, werden 0 Punkte vergeben. Andernfalls beträgt die Minimalpunktzahl 2.

- Gemäss Bundesamt für Statistik beträgt die durchschnittliche Anzahl Krankheitstage in der öffentlichen Verwaltung 7,95 Tage (für 2016). Basierend auf diesem Benchmark werden für weniger als 6 Krankheitstage 5 Punkte vergeben, für 6–8 Tage 4 Punkte, für 8–10 Tage 3 Punkte und ab 10 Krankheitstagen noch 2 Punkte.

- Das durchschnittliche Pensionierungsalter beträgt in der Schweiz 63,3 Jahre (BFS 2015a). Darauf basierend wurden für ein mittleres Renteneintrittsalter von mindestens 64 Jahren 5 Punkte vergeben. Darunter wird pro Jahr 1 Punkt abgezogen bis zum Minimum von 2 Punkten.



Ranking

Rang	Stadt	Durchschnittliche Anzahl Krankheitstage	Punkte Teilindikator	Durchschnittliches Renteneintrittsalter (Jahre)	Punkte Teilindikator	Punkte
1.	St. Gallen	6,5	4	64,0	5	9
2.	Bern	9,9	3	63,0	4	7
.	Winterthur	6,3	4	62,7	3	7
4.	Basel	5,7	5	k.A.	0	5
.	Lausanne	13,2	2	62,4	3	5
6.	Biel	k.A.	0	63,5	4	4
.	Lugano	7,7	4	k.A.	0	4
8.	Luzern	8,5	3	k.A.	0	3
.	Zürich	k.A.	0	62,5	3	3
10.	Genf	14,6	2	k.A.	0	2
Mittelwert		9,1		63,0		

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis IDHEAP

k.A.: keine Angaben

Sechs der zehn untersuchten Städte konnten zu jeweils einer der beiden angefragten Kennzahlen keine Angaben machen. Angesichts der Relevanz solcher Daten verdeutlicht dies den Handlungsbedarf bei der Weiterentwicklung des Personalmanagements.

Bei den vorliegenden Kennzahlen sticht besonders der Unterschied zwischen den Westschweizer und den übrigen Städten ins Auge. Zwar profitiert Lausanne in der Wertung von der Tatsache, über beide Kennzahlen Angaben gemacht zu haben, doch ist die Belegschaft (wie auch in Genf) beinahe doppelt so oft krankgeschrieben wie in den übrigen Städten, die hierzu Angaben gemacht haben. Auch beim Renteneintrittsalter hat Lausanne den tiefsten Wert, wobei hier der Unterschied zu Zürich oder Winterthur nur marginal ist. Mit klarem Vorsprung am meisten Punkte gehen an St. Gallen, das mit dem höchsten Renteneintrittsalter und sehr wenigen Krankheitstagen glänzt. In Letzterem wird es nur von Winterthur und Basel geschlagen, wobei Basel bezüglich dieses Teilindikators mit Abstand oben ausschwingt.

Gesamthaft scheinen die Punktzahlen der Städte nicht allzu gering. Allerdings muss betont werden, dass aufgrund des Bewertungsschemas eine Stadt schon durch die reine Angabe der beiden Kennzahlen 4 Punkte erreichen konnte. Erreichen beide Teilindikatoren mindestens den schweizerischen Durchschnitt, resultieren schon 8 Punkte. Mit einem mittleren Renteneintrittsalter von 63,0 Jahren und 9,05 Krankheitstagen liegen jene Städte, die Angaben machen konnten, hinter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt zurück. Es gibt für die Städte also noch Potenzial für Verbesserungen.

Gesundheitsmanagement

Die Frage nach der durchschnittlichen Anzahl Krankheitstage im Rahmen dieses Indikators hat einen konkreten betriebswirtschaftlichen Hintergrund, denn der Ausfall von Mitarbeitern aufgrund von Krankheit oder Unfall ist besonders teuer. Nicht nur leistet die betroffene Person in dieser Zeit keinen produktiven Beitrag, sondern die Lohnzahlung muss ebenfalls weiterhin ausgerichtet werden. Darüber hinaus können zusätzliche Kosten durch Engpässe oder nötigen Abstimmungsaufwand eintreten. Ein betriebliches Gesundheitsmanagement, wie es sich im modernen HR-Management etabliert hat, kann helfen, diese Kosten tief zu halten. Ein solches unterstützt Mitarbeitende bei der Förderung der Gesundheit, erkennt aber auch Risiken und versucht diese zu senken (z.B. mittels Grippeimpfung). Dies alles gilt nicht nur für Grossunternehmen, sondern ebenso für Verwaltungen (Lück-Schneider & Kirstein 2014).

2.6_Strategische Personalplanung

Die meisten Städte verfügen über das Rüstzeug für eine strategische Personalpolitik, nur vier Städte haben aber wirklich ein Konzept, wie sie mit der Pensionierungswelle aufgrund der demografischen Entwicklung umgehen wollen.



Die demografische Entwicklung gehört zu den grossen Herausforderungen der Gesamtwirtschaft, und dies nicht nur mit Blick auf die Stabilität des Rentensystems. Ebenso zentral ist die Tatsache, dass aufgrund der Pensionierung der Baby-Boomer-Generation wesentlich mehr Personen aus dem Arbeitsmarkt austreten als nachkommen. Dies stellt Staat und Privatwirtschaft gleichermaßen vor die Herausforderung, wie in Zukunft die nötigen Fachkräfte rekrutiert werden können. Hierbei handelt es sich um eine langfristige, strategische Frage, die schon heute angegangen werden muss. Zentral für das strategische Vorgehen ist dabei die Altersstruktur der gegenwärtigen Belegschaft. Je nach Konstellation und Durchschnittsalter sind andere Massnahmen notwendig.

Kurzdefinition: Fragestellung siehe Methodik. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand März 2018.

Datengrundlage: Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte.

Grundlage für diesen Indikator bilden zwei Fragen aus dem Fragebogen:

- Existiert eine Statistik über die Altersstruktur der Angestellten in der städtischen Verwaltung? (Ja/Nein)
- Hat die Stadtverwaltung eine Strategie zum Umgang mit der demografischen Entwicklung, besonders der bevorstehenden Pensionierungswelle im Zuge des Renteneintritts der Baby-Boomer-Generation? (Ja/Nein)

Es wird nur die Existenz der Statistik, nicht deren Aussehen bewertet. Ebenso wird nur bewertet, ob eine Stadt über eine Demografie-Strategie verfügt, nicht aber deren Inhalt beurteilt. Der Inhalt einer allfällig vorhandenen Strategie ist nur sehr schwer objektivierbar und eignet sich daher – zumindest im beschränkten Rahmen dieser Arbeit – nicht für eine Beurteilung nach Punkten.

– Je Teilindikator werden für ein Ja 5 Punkte und für ein Nein 0 Punkte vergeben.

– Die Altersstruktur per se und der Inhalt einer allfälligen Babyboomer-Strategie werden nicht bewertet.

Ranking

Rang	Stadt	Altersstruktur bekannt	Strategie zum Umgang mit Pensionierungswelle der «Baby-Boomer-Generation»	Punkte
1.	Basel	✓	✓	10
.	Bern	✓	✓	10
.	Genf	✓	✓	10
.	Zürich	✓	✓	10
5.	Lausanne	✓		5
.	Lugano	✓		5
.	Luzern	✓		5
.	St. Gallen	✓		5
.	Winterthur	✓		5
10.	Biel			0

Quelle: Eigene Darstellung

Positiv anzumerken ist, dass fast alle Städte die Altersstruktur ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kennen und entsprechend in ihre Überlegungen miteinbeziehen können. Schaut man sich diese näher an, fällt auf, dass das Personal strukturell in fast allen Städten mehrheitlich über 50 Jahre alt ist. Dies impliziert zwar keine akute Überalterung, könnte in den nächsten 10 Jahren aber zu Problemen führen. Keine Angaben zur Altersstruktur ihrer Belegschaft machen konnte die Stadt Biel. Da Biel auch keine Strategie für den personalpolitischen Umgang mit den demografischen Herausforderungen hat, erhält sie als einzige Stadt keine Punkte.

Allerdings verfügen von den übrigen Städten mit Basel, Bern, Genf und Zürich ebenfalls nur vier über eine entsprechende Strategie. Diese sehen prinzipiell Ansätze auf zwei Seiten vor (wobei es im Detail Nuancen gibt): Erstens soll mit Massnahmen wie flexiblem Altersrücktritt oder einer Verbesserung des Gesundheitsmanagements (zur Erhaltung der Arbeitsmarktfähigkeit) das Potenzial der existierenden Belegschaft besser genutzt und deren Austritt aus dem Arbeitsmarkt weiter in die Zukunft verschoben werden. Zweitens möchten sich die Städte für jüngere Berufsleute attraktiver machen sowie das Arbeitsmarktpotenzial – durch Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder Diversity-Management (d.h. bessere Einbindung verschiedener Gesellschaftsgruppen; explizit in Bern) – besser ausschöpfen.

Dass allerdings nicht mehr Städte über explizite strategische Ansätze zum Umgang mit der demografischen Entwicklung verfügen, zeigt angesichts der hohen Relevanz der Thematik Handlungsbedarf auf. Die städtischen Verwaltungen (bzw. die jeweiligen politischen Verantwortungsträger) müssen rechtzeitig die Zeichen der Zeit erkennen und sich eingehend mit der Frage beschäftigen, wie der Fachkräftebedarf für die zunehmend komplexeren Aufgaben auch in Zukunft gedeckt werden kann.

Beurteilung:



-
- 1 Städte mit einem hohen Personalbestand (der evt. teilweise auf exogene Faktoren zurückzuführen ist) haben im Gegenzug im zweiten Teilindikator gewisse Vorteile, da sie vom Niveaueffekt profitieren können. Auf hohem Niveau ist ein stärkerer Rückgang der Anzahl Verwaltungsangestellten einfacher zu erreichen.
 - 2 Der Unterschied ist auch zwischen Bern und Biel relativ gross, obwohl beide Städte zum gleichen Kanton gehören.
 - 3 Die Website www.egovernment.ch/ führt zwar eine umfassende Datenbank zu den elektronisch verfügbaren Dienstleistungen der Städte (www.egovernment.ch/de/dokumentation/e-government-landkarte-schweiz/). Dieses Inventar ist aber deutlich veraltet, bzw. zumindest für einige Städte praktisch inexistent und kann darum nicht für den Vergleich herangezogen werden.
 - 4 Diese Dienstleistungen decken nicht das gesamte Spektrum möglicher E-Angebote ab. Eine umfassendere Recherche war aufgrund zeitlicher Restriktionen nicht möglich. Daher wurden zehn besonders relevante und einigermassen häufig beanspruchte Dienstleistungen für den Vergleich ausgewählt.
 - 5 Vgl. www.emta.ee/eng
 - 6 Vgl. www.smart-id.com

3_Wirtschaftsfreundlichkeit

Ausgangslage

Gross- und Mittelstädte sind nicht nur Bevölkerungszentren, sondern noch ausgeprägter Zentren der Wertschöpfung. In einer hochgradig arbeitsteiligen und zunehmend globalisierten Welt sind Zentralität, Dichte und Diversität wichtige Standortfaktoren für Unternehmen. Es ist naheliegend, dass eine smarte Stadtpolitik die Entfaltung dieses Potenzials mit guten Rahmenbedingungen fördert und nicht behindert.

Eine Beurteilung der Wirtschaftsfreundlichkeit der Stadtpolitik im engeren Sinne ist allerdings schwierig, denn viele relevante Faktoren – wie z.B. die Nähe zu guten Hochschulen (und damit zu hochqualifizierten Arbeitskräften), die Einbindung in das Verkehrsnetz oder die Nähe zu einem Flughafen – sind durch Bundes- und Kantonsentscheidungen geprägt. Sogar die Steuerpolitik können die Städte nur beschränkt eigenständig gestalten, da sie den Steuerfuss nur gesamthaft für natürliche und juristische Personen festlegen können.¹ Klar durch die städtische Politik direkt steuerbare Faktoren (unbeeinflusst von kantonalen Vorgaben) sind schwierig auszumachen. Im vorliegenden Sachgebiet musste sich das Städtemonitoring darum deutlich vom Kriterium der Inputorientierung (direkte Beurteilung stadtpolitischer Entscheidungen) entfernen und auf ergebnisorientierte Indikatoren setzen.

Ausgewertet werden einerseits die Steuerkraftentwicklung und das Arbeitsplatzwachstum. Bei beiden Indikatoren wird das Wachstum im Vergleich zu den umliegenden Gemeinden bewertet. Das erlaubt trotz der Outputorientierung dieser Grössen gute Rückschlüsse auf die Wirtschaftsfreundlichkeit der Stadtpolitik, denn die meisten Trends, die durch kantonale oder naturräumliche Gegebenheiten ausgelöst werden, müssten sich auch in den umliegenden Gemeinden zeigen (und würden daher die Bewertung nicht beeinflussen). Weitere Indikatoren untersuchen die Anzahl der Hauptsitze börsenkotierter Unternehmen und die Anzahl Startups. Hier ist aufgrund der Datenverfügbarkeit ein intertemporaler Vergleich nicht möglich,

Wirtschaftsfreundlichkeit: Punkteverteilung für die Indikatoren des Sachgebiets

	3.1 Steuerkraftentwicklung	3.2 Arbeitsplatzwachstum in der Privatwirtschaft	3.3 Hauptsitze börsenkotierter Unternehmen	3.4 Anzahl Startups	3.5 Dauer der Baubewilligungen
Maximum	10	10	10	10	10
Zürich	7	7	9	9	4
Basel	10	4	8	5	6
St. Gallen	5	7	2	3	9
Lausanne	4	6	2	9	2
Luzern	4	5	6	4	4
Bern	8	2	3	3	6
Winterthur	5	5	3	3	6
Biel	6	5	1	3	6
Lugano	2	8	0	4	5
Genf	1	3	4	4	k.A.

Quelle: Eigene Darstellung

k.A.: keine Auswertung

was die Kontrolle auf exogene Faktoren erschwert. Direkt durch die Stadtpolitik beeinflussbar ist hingegen der fünfte Indikator, die Dauer der Baubewilligungen. Dass Investitionsvorhaben innert nützlicher Zeit umgesetzt werden können, ist ein entscheidender Faktor der Wirtschaftsfreundlichkeit.

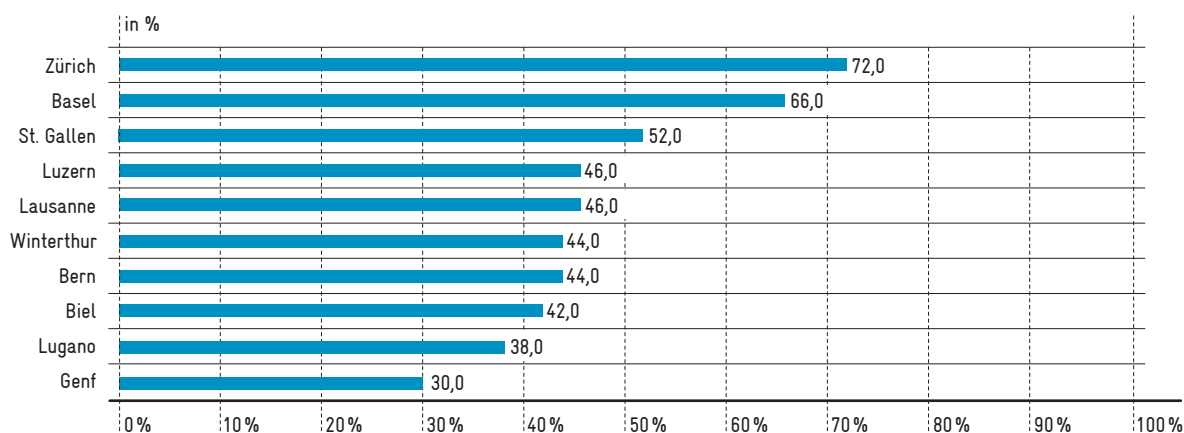
Ergebnisse

Im Durchschnitt erreichen die Städte beim Sachgebiet «Wirtschaftsfreundlichkeit» weniger als die Hälfte der maximalen Punktzahl. Das mag teilweise mit sehr asymmetrischen Werteverteilungen bei gewissen Indikatoren (3.3 Hauptsitze börsenkotierter Unternehmen, 3.4 Anzahl Startups) zu tun haben. Vor allem wenn man die Ergebnisse jenen von Sachgebiet 1 (Haushaltsführung) gegenüberstellt, wo die Städte durchgehend gute Ergebnisse erzielen, drängt sich aber der Eindruck auf, dass sich die heutige Stadtpolitik mit den wirtschaftlichen Bedürfnissen einer Liberalen Smart City eher schwertut.

Ein Duo setzt sich deutlich von den restlichen Städten ab. Zürich liegt 6 Prozentpunkte vor Basel, das sich wiederum deutlich von St. Gallen distanziert. Zürich erzielt bei den ersten vier Indikatoren gute bis sehr gute Bewertungen, als Negativpunkt sind die Baubewilligungen zu nennen, die überdurchschnittlich lange dauern. Basel verliert ebenfalls Punkte bei diesem Indikator, zudem ist die Arbeitsplatzentwicklung nicht sehr dynamisch. Dafür erreicht die Stadt am Rheinknie dank des florierenden Pharmasektors den Bestwert bei der Steuerkraftentwicklung. St. Gallen verdankt den dritten Platz vor allem seinem effizienten Umgang mit Baubewilligungen, wo es den weitaus besten Wert aller Städte erreicht.

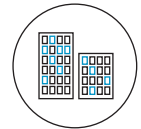
Auf Platz 4 bis 9 liegen innerhalb von nur sechs Prozentpunkten Winterthur (gut bei den Baubewilligungen, dagegen geringe Bedeutung als Unternehmensstandort), Lausanne (hohe Anzahl Startups, dagegen längste Dauer der Baubewilligungen), Biel, Luzern, Bern und Lugano. An letzter Stelle liegt Genf, dessen wirtschaftliche Dynamik deutlich hinter jener der umliegenden Gemeinden liegt.

Wirtschaftsfreundlichkeit: Ranking



3.1_ Steuerkraftentwicklung

Hat sich die Speckgürtelproblematik in den letzten Jahren entschärft? Die Daten geben ein uneinheitliches Bild: Einige Städte (vor allem Basel, aber auch Bern und Zürich) konnten ihre Steuerkraft im Vergleich zum Umland substanziell steigern. Lugano und Genf haben dagegen deutlich verloren.



Eine Stadt mit wirtschaftsfreundlichen Rahmenbedingungen verfügt mit hoher Wahrscheinlichkeit über eine höhere Steuerkraft^{|2} und damit über grösseren politischen Spielraum. Anders als in den Agglomerations- und Landgemeinden sind Unternehmenssteuererträge für die Städte von grosser Bedeutung. In Basel machten sie 2016 z.B. immerhin 28,6 % der gesamten Steuererträge aus (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2017, 98), in der Stadt Zürich waren es sogar 31,9 % (Stadtrat der Stadt Zürich 2017: 22). Diese Steuererträge sind volatiler als die Einnahmen aus der Besteuerung natürlicher Personen. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen können so zu relativ schnellen Änderungen dieser Steuererträge führen – zum einen, weil sie die Rendite ansässiger Unternehmen beeinflussen, zum anderen über den Zuzug oder Wegzug von Unternehmen.

Erfolgreiche Unternehmen mit hoher Produktivität können überdies hohe Löhne zahlen. Gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen wirken sich deshalb auch über das Steuersubstrat der Arbeitnehmer positiv auf die Steuerkraft aus. Will eine Stadt also, dass sich gute Rahmenbedingungen für Unternehmen umfassend in Steuereinnahmen niederschlagen, so tut sie gut daran, auch den einkommensstarken natürlichen Personen ein attraktives Wohnumfeld zu bieten – sonst lassen sich diese lieber im Speckgürtel ausserhalb der Stadtgrenzen nieder.

Kurzdefinition: Entwicklung der Steuerkraft^{|2} (Fr./Einwohner) der Stadt^{|3} im Vergleich zur Steuerkraft der Umlandgemeinden (vgl. Anhang, S. 181), in %^{|4}

Mathematisch:

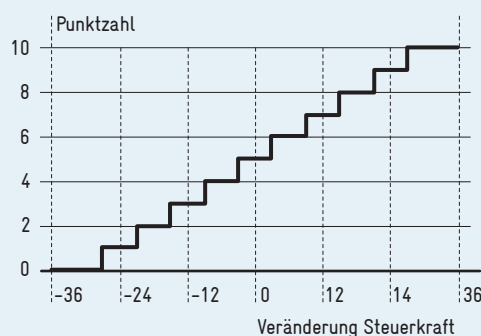
$$\frac{\frac{\text{Steuerkraft Stadt 2016}}{\text{mittlere Steuerkraft Umlandgemeinden 2016}}}{\frac{\text{Steuerkraft Stadt 2000}}{\text{mittlere Steuerkraft Umlandgemeinden 2000}}} - 1$$

Ausgewerteter Zeitraum: 2016 vs. 2000.

Datengrundlage: Gemeindefinanzstatistiken der Kantone (Interkommunaler Finanzausgleich)

Wie beim Vergleich der Steuerfussentwicklung (Indikator 1.7) ist ein simpler Vergleich der Steuerkraft wegen der unterschiedlichen Steuersysteme unzulässig. Auch ein Vergleich der Entwicklung der Steuerkraft ermöglicht keinen klaren Rückschluss auf die von der Stadt beeinflussten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, denn sie wird wesentlich von regionalen Trends und von den kantonalen Rahmenbedingungen beeinflusst. Daher wird die Steuerkraft der Städte relativ zur Steuerkraft der jeweiligen Umlandgemeinden zu zwei Zeitpunkten, 2000 und 2016, verglichen. So lässt sich beurteilen, ob es eine Stadt geschafft hat, im Rahmen des Re-Urbanisierungstrends ihre Rolle als Wachstumspol zu stärken oder ob eine weitere Verlagerung von Steuersubstrat ins Umland stattgefunden hat.

- Eine Veränderung von +/- 3 % gegenüber den Umlandgemeinden gibt 5 Punkte, d.h. wenn die Steuerkraft relativ gesehen konstant gehalten werden konnte, erzielt eine Stadt die Hälfte der möglichen Punkte (Referenzgrösse für die Punktevergabe).
- Ein Anstieg um 3 % – 9 % gibt 6 Punkte. Darunter lineare, schrittweise Zunahme bis 10 Punkte ab einem Anstieg um mindestens 27 %.
- Ein Rückgang um 3 % – 9 % gibt 4 Punkte. Darunter lineare, schrittweise Abnahme bis 0 Punkte ab einem Rückgang um mindestens 27 %.

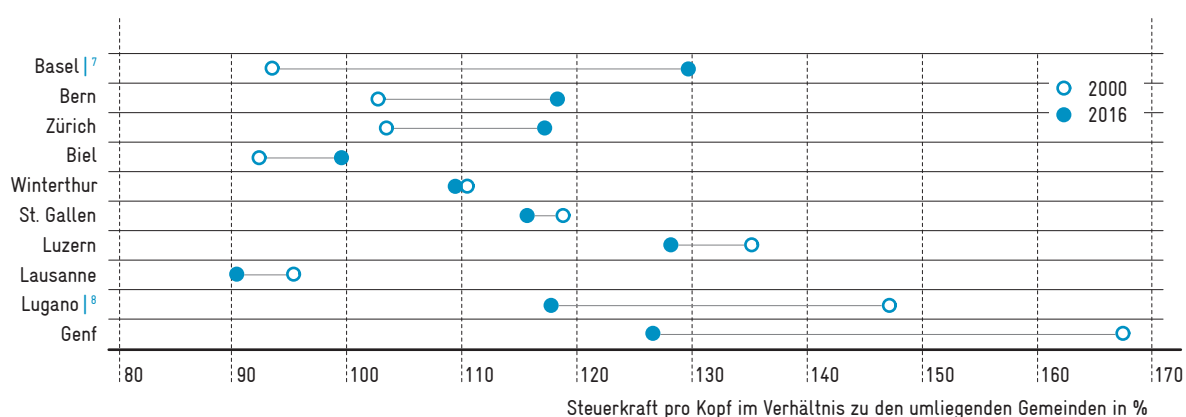


Ranking

Rang	Stadt	Veränderung Steuerkraft (pro Kopf) gegenüber Umland, in %	Punkte
1.	Basel ⁵	38,8 %	10
2.	Bern	17,6 %	8
3.	Zürich	13,5 %	7
4.	Biel	7,7 %	6
5.	Winterthur	-1,0 %	5
6.	St. Gallen	-2,6 %	5
7.	Luzern	-5,1 %	4
8.	Lausanne	-5,3 %	4
9.	Lugano ⁶	-20,1 %	1
10.	Genf	-24,4 %	1
Mittelwert		1,9 %	

Quelle: Eigene Berechnungen

Entwicklung der Steuerkraft im Verhältnis zu den Umlandgemeinden



Quelle: Eigene Berechnungen

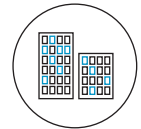
Die Unterschiede in der Entwicklung der Steuerkraft der Städte gegenüber dem Umland sind enorm. Den weitaus stärksten Steuerkraftzuwachs kann die Stadt Basel verbuchen. Im Jahr 2000 lag ihre Ressourcenstärke noch deutlich hinter dem Umland zurück, 2016 erreichte sie dagegen 130 %, womit sich Basel nunmehr am stärksten positiv vom (durchaus nicht armen) Umland abhebt. Dieser Erfolg ist sicher auch einem geschickten Umgang mit dem Pharmacluster zu verdanken. Auch Bern und Zürich heben sich 2016 deutlich vom Umland ab, während sie im Jahr 2000 bloss 103 % von dessen Ressourcenstärke erreichten.

Im Mittelfeld konnte Biel seine Position gegenüber dem Umland leicht verbessern, trotzdem ist Biel neben Lausanne 2016 die einzige Stadt, deren Steuerkraft hinter dem Umland zurückliegt. Winterthur und St. Gallen verzeichneten leichte, kaum signifikante Rückgänge. Winterthurs Steuerkraft ist zwar im kantonalen Vergleich niedrig, aber immer noch höher als die der teilweise sehr ressourcenschwachen umliegenden Gemeinden. Luzern und Lausanne verzeichneten etwas deutlichere Einbussen. Lausanne erreicht damit nur noch 90 % der Steuerkraft ihrer (teilweise sehr reichen) Nachbargemeinden. Luzern dagegen ist trotz des Rückgangs immer noch viel ressourcenstärker als die umliegenden Gemeinden.

Deutliche Verluste mussten Lugano (-20 %) und Genf (-24 %) hinnehmen. In Lugano dürfte die Finanzkrise Hauptursache sein, denn fast der gesamte Rückgang erfolgte bis 2010. Seither ist die Steuerkraft in Relation zu den Umlandgemeinden einigermassen stabil. Der noch stärkere relative Steuerkraftverlust von Genf lässt auf mangelnde Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb der engen administrativen Grenzen der ohnehin schon dicht bebauten Stadt schliessen. Die Metropolitanregion Genf hat seit 2000 ein enormes Wirtschaftswachstum erfahren, dieses hat sich aber offensichtlich vor allem auf die umliegenden Gemeinden konzentriert. Sowohl Lugano als auch Genf sind allerdings trotz ihrer grossen Einbussen gegenüber dem Umland immer noch deutlich ressourcenstärker als dieses.

3.2_Arbeitsplatzwachstum in der Privatwirtschaft

Acht der zehn Städte erzielten gegenüber 2001 ein höheres Arbeitsplatzwachstum als ihr Umland. St. Gallen und Biel konnten sich am stärksten von ihren benachbarten Gemeinden abheben. In den Regionen Genf und Bern war dagegen die Entwicklung im Umland deutlich dynamischer.

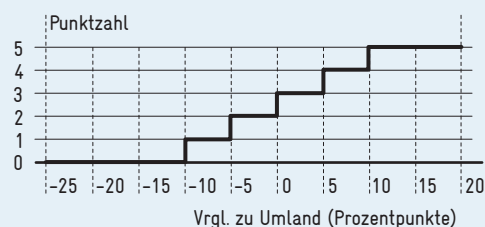
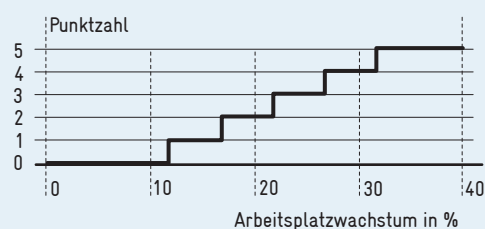


Neben der Entwicklung der Steuerkraft ist die Arbeitsplatzentwicklung innerhalb einer Stadt ein untrüglicher Indikator für die Wirtschaftsfreundlichkeit einer spezifischen Standortpolitik. Zum einen geschieht das über den Ausbau der Belegschaft ansässiger Unternehmen vor Ort, zum anderen über den Zuzug oder die Gründung neuer Unternehmen. Natürlich haben Städte als urbane Zentren im Vergleich zu ihren Agglomerationsgemeinden quasi gewisse natürliche Vorteile, doch fallen diese durch immer einfachere und günstigere Mobilität sowie den Digitalisierungstrend immer weniger ins Gewicht. Smarte Stadtpolitik darf sich also nicht auf den «gottgegebenen» Standortgegebenheiten ausruhen, sondern muss sich mit guten Rahmenbedingungen aktiv um Unternehmen und Arbeitsplätze bemühen.

Kurzdefinition: Wachstum der Anzahl Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft (Vollzeitäquivalente) (in %); Vergleich zum Wachstum in den Umlandgemeinden (vgl. Anhang, S. 181) (in Prozentpunkten). **Ausgewerteter Zeitraum:** 2015 vs. 2001. **Datengrundlage:** BFS: Eidgenössische Betriebszählung, Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT).

Verglichen wird das absolute Arbeitsplatzwachstum innerhalb der Städte sowie auch dasjenige relativ zum Wachstum in den Umlandgemeinden (vgl. Anhang, S. 181). Letzteres erlaubt einen etwas präziseren Rückschluss auf die Stadtpolitik, weil sich bei jener Betrachtung die Auswirkungen regionaler Trends und kantonaler Rahmenbedingungen, die ja meist auch die Umlandgemeinden betreffen, nicht im Indikator niederschlagen. Es werden nur Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft (gemäss Kategorisierung des BFS 2015b) berücksichtigt, denn das Wachstum der Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor lässt a priori keine Rückschlüsse auf die Wirtschaftsfreundlichkeit eines Standortes zu. Verzerrungen durch deutliche Veränderungen bei den Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor wären unerfreulich und können durch Weglassen vermieden werden.

- **Absolutes Wachstum (max. 5 Punkte):** Ein Arbeitsplatzwachstum um bis zu 5 Prozentpunkte über dem schweizerischen Durchschnitt (21,7%) gibt 3 Punkte. 4 bzw. 5 Punkte werden für positive Abweichungen von 5–10 bzw. über 10 Prozentpunkten (also ab einem Wachstum von über 31,7%) gegeben. 2, 1 und 0 Punkte werden symmetrisch für Arbeitsplatzwachstum unter dem Durchschnitt vergeben.
- **Relatives Wachstum (max. 5 Punkte):** Nach dem gleichen Prinzip werden die Punkte in der relativen Wertung verteilt, nur dass hier die Referenzgrösse durch das Arbeitsplatzwachstum in den umliegenden Gemeinden gegeben ist. Ein Arbeitsplatzwachstum, das jenes der Umlandgemeinden um mindestens 10 Prozentpunkte übersteigt, gibt 5 Punkte. Darunter lineare, schrittweise Abnahme bis 0 Punkte bei einem Arbeitsplatzwachstum, das mehr als 10 Prozentpunkte unter jenem der Umlandgemeinden liegt.

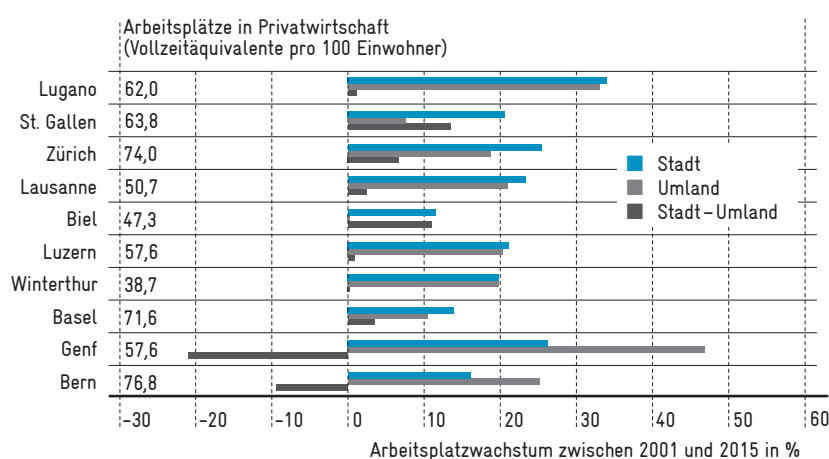


Ranking

Rang	Stadt	Wachstum Vollzeitarbeitsplätze im Privatsektor zwischen 2001 und 2015		Punkte		
		absolut (%)	im Vergleich zum Umland (Prozentpunkte)	absolut	im Vergleich zum Umland	Total
1.	Lugano	34,0%	1,0%	5	3	8
2.	St. Gallen	20,8%	13,3%	2	5	7
3.	Zürich	25,6%	6,8%	3	4	7
4.	Lausanne	23,4%	2,4%	3	3	6
5.	Biel	11,5%	11,1%	0	5	5
6.	Luzern	21,2%	0,8%	2	3	5
7.	Winterthur	19,9%	0,1%	2	3	5
8.	Basel	14,1%	3,6%	1	3	4
9.	Genf	26,2%	-20,8%	3	0	3
10.	Bern	16,0%	-9,3%	1	1	2
Mittelwert		21,3%	0,9%			

Quelle: Eigene Berechnungen

Arbeitsplätze und Arbeitsplatzentwicklung



Quelle:
Eigene Berechnungen auf
Basis BFS (Eidgenössische
Betriebszählung und
STATENT)

Im Durchschnitt ist die Anzahl Arbeitsplätze in den Städten etwa gleich schnell gewachsen wie in der gesamten Schweiz und in den Umlandgemeinden. Allerdings ist die Varianz gross: Die grössten Zuwächse zwischen 2001 bis 2015 verzeichnet Lugano. Allerdings ist hier die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze im Umland fast gleich stark gestiegen. Auch Genf zeigte ein hohes Wachstum – das aber weit hinter jenem der umliegenden Gemeinden zurücklag. Das unterstreicht einmal mehr die enorme wirtschaftliche Dynamik am Genfersee und die gleichzeitig beschränkten Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb der Stadt Genf. Ebenfalls gegenüber dem Umland eingebüsst hat Bern.

Am stärksten positiv gegenüber dem Umland abgesetzt haben sich dagegen St. Gallen und Biel. In St. Gallen lag das Arbeitsplatzwachstum 13 Prozentpunkte höher als in seinem Umland, in Biel waren es 11 Prozentpunkte. Das sind aber genau auch jene beiden Regionen mit dem geringsten absoluten Wachstum. Das Bieler Umland stagnierte, das St. Galler Umland gewann nur 7%.

Interessant ist auch der Vergleich der Arbeitsplatzdichte – auch wenn sie nicht in die Wertung einfließt. Gesamtschweizerisch gab es 2015 exakt 4 Millionen Arbeitsplätze (umgerechnet in Vollzeitäquivalente), davon lagen 3,43 Millionen im privaten Sektor, was 41,2 Vollzeitarbeitsplätzen je 100 Einwohner entspricht. Mit 76,8 weist Bern von allen Städten die höchste Arbeitsplatzdichte auf – obwohl hier (neben den kommunalen und den kantonalen Stellen) die zahlreichen Stellen der Bundesverwaltung wegfallen: Einschliesslich aller Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor läge die Dichte gar bei 107,1. Ebenfalls hohe Arbeitsplatzdichten haben Zürich und Basel. Die deutlich geringsten Dichten (immer bezogen auf den privaten Sektor) haben Lausanne, Biel und vor allem Winterthur. Letzteres liegt sogar unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt, was angesichts der zu erwartenden Konzentration von Arbeitsplätzen in Zentren bemerkenswert ist.

3.3_Hauptsitze börsenkotierter Unternehmen

Die Intuition täuscht nicht: In Zürich und Basel sind – auch relativ zur Bevölkerung – am meisten börsenkotierte Unternehmen angesiedelt. In Lugano dagegen kein einziges.



Relevanz Liberale Smart City

Die wirtschaftliche Bedeutung eines Standortes ist wesentlich geprägt durch die Unternehmen und insbesondere die Aktiengesellschaften, die dort ihren Hauptsitz haben. Zumindest langfristig sind diese ein guter Indikator für die Wirtschaftsfreundlichkeit des Standortes. Auch generieren die Aktiengesellschaften einen wesentlichen Teil der fiskalischen Erträge aus der Besteuerung juristischer Personen. Ihre Anzahl sollte daher von einer Liberalen Smart City im Auge behalten werden – weniger als direkt beeinflussbare Grösse, aber umso mehr als impliziter Feedbackmechanismus auf die Wirtschaftsfreundlichkeit der Stadtpolitik.

Kurzdefinition: Zahl der am SPI gelisteten Unternehmen mit Hauptsitz in der jeweiligen Stadt, je 100 000 Einwohner. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand 14. Mai 2018. **Datengrundlage:** SIX Swiss Exchange.

Methodik:

Um die geografische Verteilung der kotierten Unternehmen zu ermitteln, hilft die Analyse der Zusammensetzung des Swiss Performance Indexes (SPI). Dieser Index listet alle schweizerischen Aktiengesellschaften auf, die mindestens 20 % ihrer Wertpapiere im freien Umlauf haben. Gegenwärtig (Frühjahr 2018) sind das 207 Unternehmen. Deren kumulierte Marktkapitalisierung beläuft sich 1553 Mrd. Franken.¹⁸ Damit liegt die Schweiz – absolut, nicht pro Kopf – weltweit an neunter Stelle, nur knapp hinter dem zehnmals bevölkerungsreicheren Deutschland, gleichauf mit Indien und weit vor Ländern wie Brasilien, Italien oder Russland.

Prinzipiell würde sich für diesen Indikator wie für die Indikatoren 3.1 und 3.2 ein intertemporaler Vergleich aufdrängen, denn die geografische Verteilung der Aktiengesellschaften ist zu einem wesentlichen Teil historisch bedingt. Wegen der fehlenden Datenverfügbarkeit für das Jahr 2000 ist dieses Vorgehen aber nicht möglich – zudem wären die Fluktuationen wohl eher gering.

Bewertungsschema
(0–10 Punkte):

– Die Punktzahl entspricht der auf die nächste ganze Zahl abgerundeten Anzahl SPI-Unternehmen je 100 000 Einwohner. Maximal werden jedoch in jedem Fall nicht mehr als 10 Punkte vergeben.

Ranking

Rang	Stadt	Zahl der Hauptsitze von SPI Gesellschaften		Punkte
		absolut	pro 100 000 Einwohner	
1.	Zürich	37	 9,19	9
2.	Basel	14	 8,19	8
3.	Luzern	5	 6,13	6
4.	Genf	9	 4,52	4
5.	Bern	5	 3,76	3
6.	Winterthur	4	 3,64	3
7.	Lausanne	4	 2,90	2
8.	St. Gallen	2	 2,65	2
9.	Biel	1	 1,84	1
10.	Lugano	0	 0,00	0
Mittelwert (gewichtet)			 5,67	

Quelle: Eigene Berechnungen

Generell ist die Konzentration der Aktiengesellschaften auf die grösseren Städte nicht sonderlich ausgeprägt. Von den 207 am SPI kotierten Gesellschaften haben 81 – also 39 % – ihren Hauptsitz in einer der zehn grössten Städte – in denen immerhin 17 % der schweizerischen Bevölkerung leben und 28,5 % arbeiten.⁹ Alles in allem scheint die Attraktivität der Städte als Sitz für Aktiengesellschaften also nicht ausgesprochen hoch zu sein.

Weniger überraschend ist die unterschiedliche Konzentration in den untersuchten Städten: Zürich (Fokus: Finanz) und Basel (Fokus: Pharma) führen die Rangliste mit 37 bzw. 14 SPI-Unternehmen an. Mehr als die Hälfte der mittel- und grossstädtischen SPI-Unternehmen haben ihren Sitz also in diesen beiden Städten. Auch auf die Einwohnerzahl bezogen übertrifft die Dichte von SPI-Unternehmen in diesen zwei Städten jene der meisten anderen bei weitem.

Genf auf dem vierten Rang verfügt über neun SPI-Unternehmen und liegt damit bezogen auf die Einwohnerzahl noch hinter dem weniger als halb so grossen Luzern mit fünf SPI-Unternehmen. Auch auf fünf kommt Bern, darunter sind allerdings mit der Berner Kantonalbank, BKW Energie und der SNB drei Aktiengesellschaften in mehrheitlichem Staatsbesitz. Privat sind nur Valiant und Galenica. In Winterthur (Industrie) und Lausanne (Finanz) sind vier, in St. Gallen zwei (neben der St. Galler Kantonalbank die Helvetia Versicherungen), in Biel mit Mikron (Automatisierung) eines, und in Lugano trotz seiner Bedeutung als Finanzplatz kein einziges SPI-Unternehmen angesiedelt.

Bemerkenswert und zugleich ein Hinweis auf das Potenzial einer wirtschaftsfreundlichen Stadtpolitik ist das Beispiel von Zug: Die Stadt gehört mit 29 800 Einwohnern nicht zu den hier ausgewerteten Gemeinden. Sie würde die Rangliste mit ihren neun SPI-Unternehmen (31 pro 100 000 Einwohner) deutlich anführen.

Beurteilung:

3.4_Anzahl Startups

Die Startups sind stärker auf die Grossstädte konzentriert als die SPI-Unternehmen. Weit in Führung liegen Zürich und Lausanne. Und dies wohl nicht nur dank der Präsenz der beiden ETH, denn zumindest um die direkten Effekte solcher Hochschulen wurde korrigiert.



Relevanz Liberale Smart City

Eine Analyse der Startup-Szene gibt Aufschluss über die Dynamik und Zukunftsfähigkeit der untersuchten Städte in Bezug auf ihre Standortattraktivität. Natürlich sind wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen für alle Unternehmen – nicht nur für Startups – wichtig. Ein attraktives Umfeld für ein Unternehmen kurz nach der Gründung zeichnet sich jedoch nicht unbedingt durch die genau gleichen Eigenschaften aus wie für eine etablierte Firma. So spielt die Infrastruktur (Stichwort Digitalisierung), die Flexibilität der Behörden oder die Existenz von Clustern eine besonders wichtige Rolle. Mit anderen Worten muss die Standortpolitik für Startups besonders smart sein.

Kurzdefinition: Anzahl auf www.startup.ch registrierte Startups mit Standort in der Stadt, je 100 000 Einwohner. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand 17.05.2018. **Datengrundlage:** www.startup.ch (Venturelab AG)

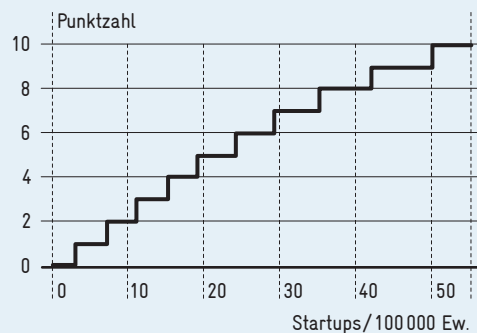
Die Firma Venturelab führt unter www.startup.ch eine Datenbank der schweizerischen Startups. Um sich als solches zu qualifizieren, darf die Gründung des Unternehmens (als AG oder als GmbH) beim Eintrag nicht weiter als fünf Jahre zurückliegen, es muss unabhängig sein (darf also nicht eine Tochterfirma eines grösseren Unternehmens sein) und es muss eine Innovation anbieten. Im Frühjahr 2018 waren schweizweit 1318 Startups registriert. |¹⁰

Natürlich ist die Startup-Dichte nicht nur von der unmittelbaren Stadtpolitik beeinflusst. Ein besonders wichtiger exogener Faktor ist die Nähe zu einer Hochschule. Für alle Städte fliessen deshalb nur jene Startups in unsere Wertung ein, die *keine* Affiliation mit einer Hochschule oder Universität der *jeweiligen* Stadt angegeben haben. |¹¹ Neben vielen gänzlich exogenen oder durch den Kanton vorgegebenen Faktoren haben die Städte aber durchaus Instrumente zur Hand, ein lebendige Startup-Szene zu fördern – zum Beispiel rasche Bewilligungsverfahren, Infrastruktur für ein Startup-Ökosystem, die Förderung von Netzwerken und vieles mehr.

Methodik:

Bewertungsschema (0–10 Punkte):

- Für eine Dichte von mindestens 50 Startups pro 100 000 Einwohner werden 10 Punkte vergeben.
- Darunter erfolgt eine leicht progressive Abnahme bis auf 0 Punkte bei einer Dichte von weniger als 3 Startups pro 100'000 Einwohner (vgl. Abbildung).
- Eine Stadt mit einer Dichte im schweizerischen Schnitt (12,1 Startups pro 100'000 Einwohner) erhält damit 3 Punkte. (Da in Zentren eine höhere Dichte erwartet werden kann, ist es nur folgerichtig, dass für diesen Durchschnittswert nicht 5, sondern nur 3 Punkte vergeben werden.)



Ranking

Rang	Stadt	Anzahl Startups			Punkte
		Total	Ohne Affiliation zu einer lokalen Hochschule	pro 1000000 Einwohner	
1.	Zürich	347	188	46,7	9
2.	Lausanne	152	60	43,5	9
3.	Basel	45	34	19,9	5
4.	Luzern	14	13	15,9	4
5.	Lugano	13	10	15,6	4
6.	Genf	43	31	15,6	4
7.	St. Gallen	18	11	14,6	3
8.	Bern	27	18	13,5	3
9.	Biel	8	7	12,9	3
10.	Winterthur	22	14	12,8	3
Total		689	386	27,0	

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis IDHEAP

Die Startups weisen interessanterweise eine höhere Konzentration in den grossen und mittleren Städten auf als die etablierten Aktiengesellschaften des SPI (vgl. Indikator 3.3). Von den 1318 aufgelisteten Jungunternehmen haben 689 ihren Sitz in einer der zehn grössten Städte. Das sind 52,3 % und damit deutlich mehr als die 39 % der SPI-Unternehmen. 303 dieser 689 Startups sind jedoch mit einer Hochschule aus der jeweiligen Stadt affiliert und fallen damit aus unserer Wertung.

Trotz dieser Korrektur führen Zürich und Lausanne – also die beiden Städte mit den Eidgenössisch Technischen Hochschulen – die Rangliste deutlich an. Vermutlich ist das Umfeld der Technischen Hochschulen der Innovationsfreudigkeit generell zuträglich, z.B. durch die sich ergebende Clusterbildung, und weil mehr nötiges Know-how in greifbarer Nähe liegt, weshalb sich den Bedürfnissen entsprechend ausgebildete Arbeitskräfte einfacher rekrutieren lassen. Die Nähe zur ETH und zur EPFL ist natürlich nicht die Errungenschaft der Stadtpolitik, vor allem nicht in jüngerer Zeit. Trotzdem soll den beiden Städten ihre Spitzenposition hier nicht abgesprochen werden – nur schon, weil der Vorsprung auf die übrigen Städte sehr gross ist. Auf Platz 3 folgt Basel mit 20 Startups pro 100 000 Einwohner, zwischen den Plätzen 4 (Luzern/ 15,9 Startups) bis 10 (Winterthur/12,8 Startups) sind die Unterschiede hingegen klein. Das Umfeld dieser Städte ist nicht per se schlecht, aber verbesserungsfähig.

Beurteilung:

3.5_Dauer der Baubewilligungen

Am effizientesten mit Baubewilligungen geht die Stadt St. Gallen um, am längsten dauert der Prozess in Lausanne. Gesamthaft ist die durchschnittliche Dauer in der Periode 2013–2017 gegenüber der Vorperiode 2008–2012 um einen Monat von 127 auf 157 Tage gestiegen.

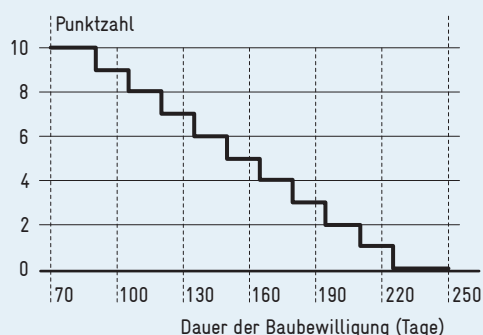


Der Umgang der öffentlichen Verwaltung mit Baugesuchen ist ein wichtiger Faktor für die Investitionsfreundlichkeit einer Gebietskörperschaft. Nicht umsonst beinhaltet der «Ease Of Doing Business»-Index der Weltbank ein Teilranking zum Thema «Dealing with Construction Permits». ¹² Darin werden verschiedene Aspekte des Baubewilligungsverfahrens untersucht, nämlich die Anzahl administrativer Schritte, die Kosten des gesamten Bewilligungsprozesses (relativ zum Bauvolumen), die Zeit und der Umfang der Qualitätskontrolle. Das Weltbank-Ranking führt für die Schweiz nur einen Wert auf und ignoriert damit die föderalen Unterschiede. ¹³ Viele dieser Faktoren werden in der Schweiz durch die Kantone bestimmt, die Kompetenz für die Prüfung von Baugesuchen zur Erteilung der Baubewilligungen liegt bei den Gemeinden. Diese haben somit einen entscheidenden Einfluss auf die Zeit, die zwischen Einreichung eines Baugesuches und Erteilung der Baubewilligung verstreicht. Es muss Anspruch einer jeden Liberalen Smart City sein, solche Prozesse möglichst kurz und effizient zu halten.

Kurzdefinition: Durchschnittliche Dauer vom Einreichen eines Baugesuchs bis zur Erteilung der Baubewilligung (in Tagen). **Ausgewerteter Zeitraum:** Mittelwert 2013–2017. **Datengrundlage:** Docu Media GmbH (Baublatt), Berechnungen durch Fahrländer Partner Raumentwicklung.

Die Daten basieren auf einer Vollerhebung der Docu Media GmbH. Weil die jährlichen Durchschnittswerte erstaunlicherweise von Jahr zu Jahr grosse Schwankungen aufweisen, basiert die Bewertung auf dem Mittelwert der Jahre 2013–2017. Das Jahr bezieht sich jeweils auf den Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung – wie weit das Baugesuch zurückliegt, spielt also keine Rolle. Die Werte wurden durch Fahrländer Partner Raumentwicklung berechnet und Avenir Suisse zur Verfügung gestellt. Nicht in die Wertung mit ein fliessen die Ergebnisse für Genf, denn die Kompetenz zum Erteilen der Baubewilligung liegt dort nicht bei der Stadt, sondern beim Kanton.

- 10 Punkte für eine Bewilligungsdauer bis zu 90 Tagen. 32 der 207 Länder im «Dealing with Construction Permits»-Index der Weltbank erreichen einen geringeren Wert, darunter Singapur, Dänemark, Finnland, USA und UK.
- Pro 15 zusätzliche Tage ein Punkt Abzug bis 0 Punkte bei über 225 Tagen. 39 der 207 Länder im Weltbank-Index überschreiten diesen Wert.



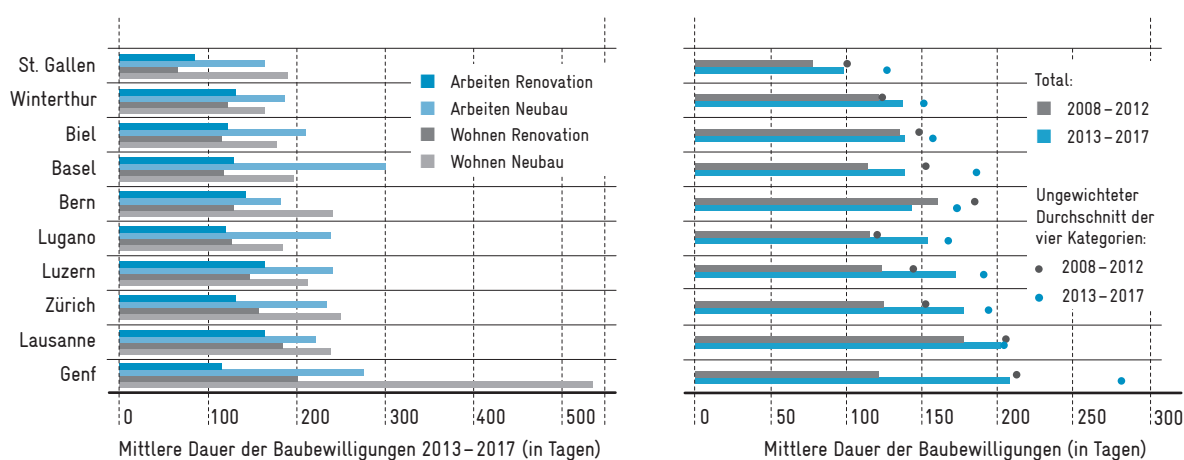
Ranking

Rang	Stadt	Mittlere Dauer bis zur Erteilung der Baubewilligung (2013–2017)	Total
1.	St. Gallen	98	9
2.	Winterthur	138	6
3.	Biel	138	6
4.	Basel	139	6
5.	Bern	143	6
6.	Lugano	153	5
7.	Luzern	172	4
8.	Zürich	177	4
9.	Lausanne	202	2
	Genf	208	k.A.
Mittelwert		157	

k.A.: keine Auswertung

Quelle: Fahrländer Partner auf Basis Baublatt

Mittlere Dauer der Baubewilligungserteilung im Vergleich



Quelle: Fahrländer Partner

Durchschnittlich verstrichen 2013–2017 in den untersuchten Städten zwischen der Einreichung eines Baugesuchs und dem Erteilen der Baubewilligung 157 Tage. Das ist ein Anstieg um 30 Tage gegenüber dem Durchschnittswert der vorhergehenden Fünfjahresperiode (2008–2012). Damit wird das Bild des Doing-Business-Index der Weltbank bestätigt, bei dem die Schweiz im Teilranking «Dealing with Construction Permits» ebenfalls deutlich an Boden verloren hat.

Klar die kürzeste Baubewilligungsdauer hat mit 98 Tagen die Stadt St. Gallen (77 Tage in der Vorperiode). Auch Winterthur, Biel und Basel schneiden zufriedenstellend ab. Bern folgt knapp dahinter und ist die einzige Stadt, die die Baubewilligungsdauer gegenüber der Vorperiode senken konnte. Damit konnte sich die Bundeshauptstadt vom zweitletzten auf den fünften Platz verbessern und liegt damit einen Platz vor Lugano. Ziemlich lange dauern die Bewilligungen in Luzern und Zürich, am längsten mit durchschnittlich über 200 Tagen in Lausanne bzw. in Genf (wo allerdings der Kanton in der Verantwortung steht).¹⁴

Ein differenzierteres Bild erlaubt ein Blick auf die Kategorien «Arbeiten» und «Wohnen», wo jeweils noch zwischen Renovation und Neubau unterschieden werden kann (vgl. Abbildung). Gesamthaft sind die Bewilligungszeiten von Wohngebäuden und Büros recht ähnlich: Bei Neubauten verstreichen 207 bzw. 220 Tage, Bewilligungen von Renovationen sind weniger zeitintensiv. Zwischen den Städten gibt es jedoch unterschiedliche Muster: In Lausanne dauern die Bewilligungsverfahren für Neubauten nicht viel länger als für Renovationen (hauptsächlich, weil auch die Renovationen ziemlich lange dauern), in Basel ist der Unterschied hingegen sehr gross: Für die Bewilligung eines Büroneubaus verstreichen dort im Schnitt 300 Tage, womit die Stadt den Höchstwert aufweist.¹⁵

- 1 Zu dieser Thematik muss allerdings bedacht werden, dass die Städte die Unternehmenssteuern wohl eher erhöhen statt senken würden, hätten sie die Möglichkeit, separate Steuerfüsse für natürliche und juristische Personen anzuwenden. Da die Steuerelastizität der Unternehmen aufgrund der sonstigen Agglomerationsvorteile der Stadt geringer ist als auf dem Land, wäre es für die Städte finanzpolitisch gesehen verlockend, den Steuerfuss für juristische Personen zu erhöhen.
- 2 Steuerkraft: kommunaler Steuerertrag umgerechnet auf den kantonalen (einheitlichen) Steuerfuss (meiste Deutschschweizer Kantone) bzw. auf einen Steuerfusspunkt (meiste welsche Kantone), pro Einwohner.
- 3 Die Untersuchung basiert auf den heutigen politischen Stadtgrenzen. Gemeinden, die im Untersuchungszeitraum eingemeindet wurden, werden zu beiden Zeitpunkten als Teil der Stadt behandelt.
- 4 Verwendet wird die relative Änderung in Prozenten, explizit nicht Prozentpunkte. Beispiel: Eine Stadt, deren Wert sich von 50 % auf 100 % erhöht, hat im Verhältnis zum Umland das gleiche geleistet, wie eine Stadt, deren Wert sich von 100 % auf 200 % erhöht: nämlich eine Verdoppelung ihrer (relativen) Steuerkraft. Entsprechend soll das auch gewertet werden.
- 5 Der Steuerkraftvergleich für Basel ist ein Spezialfall. Da der Vergleich mit den beiden weiteren baselstädtischen Gemeinden Riehen und Bettingen alleine nicht aussagekräftig ist, werden die umliegenden Gemeinden des Kantons Basel-Land herangezogen. Ein Vergleich der von den Kantonen publizierten Steuerkraftzahlen ist wegen der unterschiedlichen Steuerregimes der beiden Kantone allerdings unzulässig. Der Vergleich erfolgt darum über die Statistik der direkten Bundessteuer. (www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerstatistiken/direkte-bundessteuer.html): Natürliche Personen (Gemeinden), Lasche «4», Spalte G + Juristische Personen (Gemeinden), Lasche «Tab 0», Spalte R. Bei der direkten Bundessteuer haben die Erträge aus der Besteuerung juristischer Personen ein deutlich höheres Gewicht als bei den kantonalen kommunalen Steuern. Die Unternehmenssteuererträge wurde entsprechend um den Faktor der Mehrgewichtung korrigiert, um zu verhindern, dass gegebene Veränderungen auf Unternehmensebene für Basel stärker ins Gewicht fallen als für die anderen untersuchten Städte. Aufgrund der Datenverfügbarkeit wird der Vergleich für Basel zwischen den Jahren 2014 und 2001 (statt 2016 und 2000) durchgeführt.
- 6 Für Lugano datieren die neusten Zahlen zur Steuerkraft aus dem Jahr 2014. Der Vergleich findet entsprechend zwischen 2014 und 2000 statt.
- 7 Bei Bern kommt hinzu, dass das Stellenwachstum beim Bund speziell von exogenen Faktoren abhängt.
- 8 Es gibt darüber hinaus eine erhebliche Zahl von Aktiengesellschaften, die wegen eines «Free Floating»-Anteils von unter 20 % nicht am SPI aufgelistet sind. Ihre Marktkapitalisierung ist mit 92 Mrd. Franken aber eher unbedeutend im Vergleich zu den 1553 Mrd. Franken der SPI-kotierten Unternehmen. Ihr Free-Floating-Anteil beläuft sich sogar auf bloss 14,5 Mrd. Franken.
- 9 BFS STATENT des Jahres 2015: Arbeitsplätze in den zehn grössten Städten (Vollzeitäquivalente): 1,15 Mio.; Arbeitsplätze in der gesamten Schweiz 4 Mio.
- 10 Die Einträge auf www.startup.ch erfolgen einerseits durch die Startups selber (Online-Anmeldung) oder durch Venturelab, falls die Startups in den News von www.startupticker.ch erscheinen. Die Liste erfüllt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, doch sie dürfte repräsentativ sein, weil man davon ausgehen kann, dass es keine systematischen regionalen Verzerrungen bei der Meldungsfreudigkeit der Startups gibt.
- 11 Die Affiliation zu einer Hochschule wird von den Startups selber eingetragen. Eine Affiliation bedeutet nicht, dass das Startup ein Spin-off der Hochschule ist, sondern bloss, dass der oder die Gründer an der entsprechenden Hochschule studiert hat/haben. Von den 1318 Startups ist bei 926, also etwa 70 %, eine Affiliation eingetragen. In Wirklichkeit dürfte die Hochschulquote der Startupgründer etwas höher liegen. Obwohl man annehmen darf, dass es keine systematischen regionalen Unterschiede in der Gewissenhaftigkeit der ausfüllenden Personen gibt, muss im Quervergleich der Städte von einer leichten Verzerrung zugunsten von Lausanne und Zürich ausgegangen werden, denn alleine 353 der 926 Startups, zu denen Angaben existieren, sind mit den beiden ETH in Zürich (ETHZ, 194) und Lausanne (EPFL, 159) affiliert. Von den nicht eingetragenen Affiliationen würde deshalb wohl auch ein entsprechender Anteil auf diese beiden Hochschulen, mit denen besonders häufig Startups aus Zürich und Lausanne affiliert sind, abfallen. Durch diese mögliche Verzerrung alleine kann der grosse Vorsprung von Zürich und Lausanne im Ranking aber nicht erklärt werden.
- 12 Vgl.: www.doingbusiness.org/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits
- 13 Auch ermittelt die Weltbank ihre Werte nicht anhand realer Messungen, sondern anhand eines homogenen Modellprojekts, ausgeführt von einer modellhaften Baufirma. Die verwendeten Daten basieren auf Expertenschätzungen (www.doingbusiness.org/methodology/Dealing-with-Construction-Permits).
- 14 Mit 283 Tagen nimmt sich der Kanton Genf – die Stadt Genf wurde nicht berücksichtigt, da Baubewilligungen dort 15 den absolut höchsten Wert in einer Kategorie verzeichnet der ausser Konkurrenz laufende Kanton Genf: Die Bewilligung für einen Wohnneubau dauerte dort im Durchschnitt 536 Tage (was wohl auch damit zu tun hat, dass Neubauten im eng gefassten und dicht bebauten Gebiet der Stadt Genf kaum noch vorkommen).

4_Städtebau und Wohnungsmarkt

Ausgangslage

Das Zuhause ist für viele der wichtigste Rückzugsort und Basis für Lebensqualität und Wohlbefinden. Das erklärt, warum die Debatte über Wohnraum und über das Erscheinungsbild der Städte Emotionen weckt. Entsprechend ist die Wohnraumpolitik immer wieder ein zentrales Thema in städtischen Wahlkämpfen. Der Wohnungsmarkt unterliegt – nicht zuletzt angetrieben durch in der Bevölkerung weit verbreitete ökonomische Fehlschlüsse – einer starken Regulierung (mit entsprechend weitreichend negativen Folgen)¹. Nur schon die Kostenmiete (die allerdings national geregelt ist) führt zu gravierenden Ineffizienzen, asozialen Umverteilungswirkungen und mangelnder Mobilität im Markt, weil die Schere zwischen den Bestandesmieten und den Neumieten am Markt mit zunehmender Mietdauer grösser wird und damit – anderweitig zweckmässige – Umzüge unattraktiv werden.

Der Wohnungsmarkt unterscheidet sich regional deutlich: Während z.B. in Genf nur 6% der Wohnungen Eigentumswohnungen sind, kommt Lugano auf einen Eigentümeranteil von immerhin 28%; während in Zürich 16% aller Wohnungen genossenschaftlich sind, ist es in Lugano weniger als 1% (vgl. Anhang, S. 118).

Die Indikatoren dieses Sachgebiets orientieren sich an den Erkenntnissen von Wohnungsmarktexperten, sowohl innerhalb von Avenir Suisse (Schellenbauer 2011, Salvi 2012) als auch ausserhalb (Wehrli-Schindler 2017). Einerseits wird die Effizienz der städtischen Wohnungspolitik beurteilt. Dabei wird erstens die Bautätigkeit verglichen, denn nur mit ausreichender Erweiterung des Wohnraums kann der Nachfragedruck auf dem Miet- und Immobilienmarkt urbaner Gebiete aufgefangen werden. Zweitens wird – als Indikator für die Verzerrungen der Wohnungspolitik – untersucht, wie weit die Bestandes- und Neumieten in den Städten schon auseinandergedriftet sind. Drittens werden die Leerstände bei Büroflächen verglichen. Auf alle drei Elemente übt die städtische Politik mit ihren Rahmenbedingungen einen erheblichen Einfluss aus.

Städtebau und Wohnungsmarkt: Punkteverteilung für die Indikatoren des Sachgebiets

	4.1 Bautätigkeit	4.2 Mietpreisschere	4.3 Stadteigene Wohnungen	4.4 Leerstand Büroflächen	4.5 Anteil Grünanlagen im Stadtgebiet	4.6 Erreichbarkeit von Dienstleistungen
Maximum	10	10	5	10	10	10
Basel	1	8	5	7	4	9
Luzern	4	9	5	10	8	3
Winterthur	7	9	0	7	6	3
Lausanne	2	2	0	10	10	7
St. Gallen	5	9	0	10	4	3
Biel	6	8	0	k.A.	3	6
Bern	1	9	0	5	8	5
Zürich	5	3	0	3	9	6
Lugano	6	3	3	9	1	1
Genf	0	0	0	1	10	10

Quelle: Eigene Darstellung

k.A.: keine Angaben/Auswertung

Neben diesen ergebnisorientierten Indikatoren wird untersucht, ob die Förderung verbilligten Wohnraums u.a. mithilfe stadteigener Wohnungen geschieht.

Zwei weitere Indikatoren nehmen die städtische Nutzungsplanung in den Fokus. Einerseits wird der Anteil Grünanlagen im Stadtgebiet untersucht, andererseits soll die durchschnittliche Erreichbarkeit von Dienstleistungen (Lebensmittelgeschäfte, Restaurants, Schulen, etc.) Aufschluss über die Qualität der stadtplanerischen Rahmenbedingungen geben.

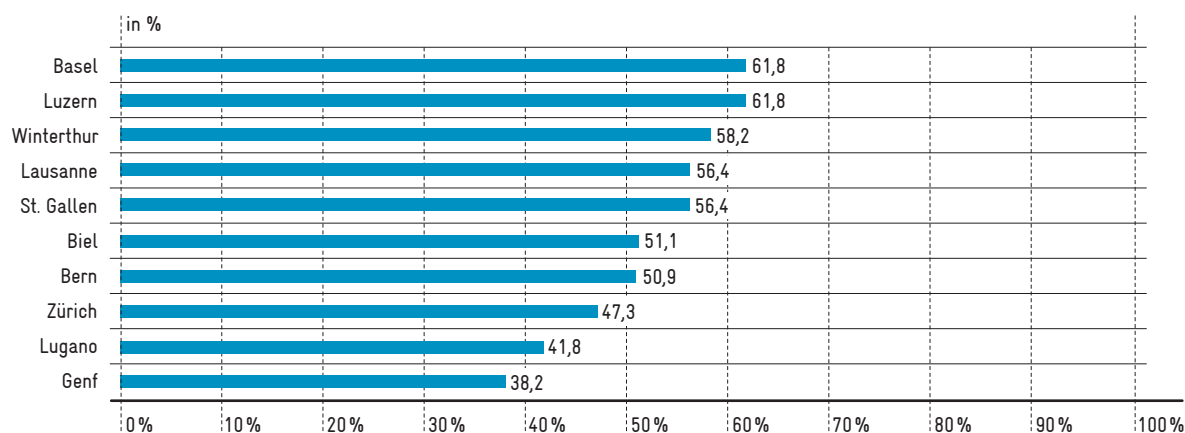
Ergebnisse

Mit durchschnittlich etwas mehr als der Hälfte der erreichbaren Punkte schneiden die Städte mit ihrer Wohnungs- und Planungspolitik knapp zufriedenstellend ab. Die Streuung ist eher gering: Genf liegt mit 38% der maximalen Punktzahl auf dem letzten Platz, die Spitzenreiter Basel und Luzern schaffen eine Punktquote von 62 %. Auch Zürich und Lugano liegen unter der 50 %-Marke. Lugano schneidet beim Thema Wohnungsmarkt (erste vier Indikatoren) ziemlich gut ab, bei den beiden Indikatoren zur Nutzungsplanung hingegen sehr schlecht. In Genf ist es genau umgekehrt.

Die einzelnen Indikatoren streuen ziemlich stark. Eines der wichtigsten Ergebnisse zeigt, dass in den Städten, gemessen an der steigenden Nachfrage, schlicht zu wenig Wohnraum entsteht. Keine Stadt erreicht auch nur annähernd die Bautätigkeit ihres Umlands. Natürlich gestaltet sich die Ausweitung von Wohnraum in urbanen Zentren aufgrund mangelnder Landreserven anders als in der Agglomeration, doch entscheidend ist vor allem der raumplanerische und politische Wille zur Verdichtung und Nutzungserweiterung. Daran mangelt es den meisten Städten. Die Preisschere zwischen Angebots- und Bestandesmieten ist in Genf, Lausanne, Zürich und Lugano ziemlich weit aufgegangen, in den anderen Städten dagegen von geringer Bedeutung. Die Gegenüberstellung der Büroflächenleerstände und der Leerwohnungsziffer deutet in fünf Städten auf ein deutliches Ungleichgewicht und auf wenig Flexibilität in der Umnutzung hin.

Auch bei den Indikatoren zu den stadtplanerischen Rahmenbedingungen zeigen sich grosse Unterschiede. Im Schnitt verfügen die Städte aber über grosszügige Grünflächen, und die Wege der Stadtbewohner zu den wichtigsten Dienstleistern sind kurz. Am ehesten erzielten die Mittelstädte in diesen Bereichen systematisch weniger Punkte als die Grossstädte, wobei eigentlich nur Lugano bei beiden Indikatoren signifikant zurückfällt. Zwar mögen Luganos geringe Grünflächen und lange Wege teilweise Resultat der Topografie sein, trotzdem deutet das Resultat auf einen gewissen Reformbedarf z.B. in der Nutzungsplanung hin.

Städtebau und Wohnungsmarkt: Ranking



4.1_ Bautätigkeit

Wohnen in der Stadt wird immer beliebter, die Immobilienlandschaft vermag aber der steigenden Nachfrage nicht nachzukommen: Im Schnitt ist die Bautätigkeit in den Städten nur rund halb so hoch wie im Umland. Keine einzige Stadt erreicht das Niveau des Umlands.



Relevanz für die Liberale Smart City

Urbane Lebensqualität bedeutet unter anderem, dass genügend Platz zum Wohnen angeboten wird. Nur so wird der städtische Raum nicht zu einem abgeschotteten Ort für Insider, d.h. für Personen die schon heute über eine (durch Regulierung von Marktkräften verschonte) Wohnung verfügen. Gefragt sind Angebote, die auch Aussenstehenden eine Chance bieten, sich auf dem Stadtgebiet zu annehmbaren Konditionen niederzulassen. Anders als oftmals kolportiert, führt der Weg dahin aber nicht über einen immer stärker regulierten Wohnungsmarkt, der mit zentralistischen Ansätzen die knappen Wohneinheiten möglichst «fair» verteilen will. Die einzige nachhaltige Lösung ist ein Ausbau des Angebots. Andernfalls wird sich die ständig steigende Nachfrage zwangsläufig in höheren Mietpreisen oder unfairen Formen der Wohnungszuteilung (z.B. über Insider-Beziehungen) niederschlagen. Die Bautätigkeit im Bereich der Wohnimmobilien ist ein untrügliches Zeichen dafür, inwieweit die Stadtpolitik hier die notwendigen Rahmenbedingungen setzt.

Kurzdefinition: Neue Wohnungen, in % des Wohnungsbestandes, relativ zum Umland.

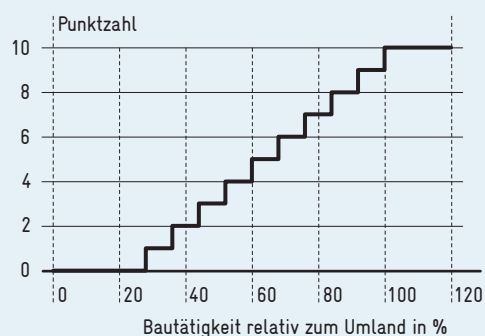
Ausgewerteter Zeitraum: 2000 bis 2014. **Datengrundlage:** BFS.

Methodik:

In Anlehnung an eine frühere Studie von Avenir Suisse (Schellenbauer 2011) wird die relative Bautätigkeit (neugebaute Wohnungen im Verhältnis zu den bestehenden Wohnungen) in den Städten mit jener des jeweiligen Umlandes verglichen (Vergleich der Differenz zur Differenz). Die veränderten Gemeindestrukturen aufgrund von Fusionen wurden berücksichtigt, heute fusionierte Gemeinden wurden auch für frühere Jahre dem Stadtgebiet zugeordnet.

Bewertungsschema (0–10 Punkte):

- Orientierungspunkt für die Bewertung bildet die Bautätigkeit im Umland. Erreicht die Bautätigkeit in der Stadt jene des Umlandes, werden 10 Punkte vergeben.
- Darunter lineare, schrittweise Abnahme um 1 Punkt je acht Prozentpunkte, bis 0 Punkte bei einer Bautätigkeit, die weniger als 28% des Umlandes entspricht.



Ranking

Rang	Stadt	Wohnbautätigkeit im Verhältnis zum Umland	Punkte
1.	Winterthur	81,3%	7
2.	Lugano	72,2%	6
3.	Biel	69,7%	6
4.	Zürich	62,3%	5
4.	St. Gallen	61,9%	5
6.	Luzern	59,8%	4
7.	Lausanne	38,9%	2
8.	Bern	35,2%	1
9.	Basel	31,9%	1
10.	Genf	25,4%	0
Mittelwert (ungewichtet)		53,9%	

Quellen: Eigene Berechnungen, basierend auf BFS

Die Untersuchung der Bautätigkeit zeigt die Problematik der heutigen städtischen Wohnungspolitik deutlich auf. In den urbanen Räumen wird bei weitem zu wenig (aus-)gebaut. In keiner einzigen der untersuchten Städte erreicht die Bautätigkeit im Schnitt der letzten 15 Jahre jene des Umlandes. Zusätzlicher Wohnraum entstand vor allem in den Agglomerationen, was viele Nachfragende zwang, ins Umland auszuweichen. Die Analyse zeigt, dass anders als etwa vom Städteverband vor ein paar Jahren suggeriert, keineswegs von einer hohen Bautätigkeit gesprochen werden kann – zumindest nicht im Vergleich zur unmittelbaren Agglomeration.

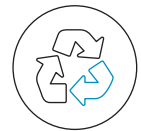
Immerhin in die Nähe kommt Winterthur mit rund 80 % der Bautätigkeit des Umlands. Allerdings zeichnet sich gerade Winterthur durch sehr weit gezogene Stadtgrenzen aus. Was bei anderen Städten schon als Teil des Umlandes gewertet würde, gehört hier noch zum Gemeindegebiet der Stadt. Das erklärt zumindest teilweise das gute Abschneiden. Genau der umgekehrte Fall trifft auf Genf zu: Die Bautätigkeit in der Stadt betrug zwischen 2000 und 2014 gerade einmal 25 % der Bautätigkeit des Umlands – allerdings sind die Stadtgrenzen von Genf sehr eng gezogen: Die Gemeindefläche beträgt nur 15,9 km² (zum Vergleich: Zürich mit der doppelten Einwohnerzahl hat 91,9 km²), die Bevölkerungsdichte auf dem Gebiet der Gemeinde Genf liegt bei 12 700 Einwohnern pro km². Das kann zumindest teilweise die geringe relative Bautätigkeit in Genf erklären. Allerdings ist das Problem Genfs mit der ausuferndsten Regulierung schweizweit wohl trotzdem vor allem hausgemacht (Salvi 2012).

In den übrigen Städten beläuft sich die relative Bautätigkeit auf 32 % (Basel) bis 72 % (Lugano). In Bern (mit 35 %) wurden z.B. in den 1960er Jahren fünfmal mehr Wohnungen erbaut als in den 2000ern¹². Diese Ergebnisse sollten ein starker Hinweis an die Städte sein, die Rahmenbedingungen anzupassen (z.B. durch das Zulassen stärkerer Verdichtung, der Aufstockung bestehender Gebäude, der Lockerung von Vorschriften usw.), damit sich das Angebot an Wohnraum auf dem Stadtgebiet erhöhen kann.

Beurteilung:

4.2_Mietpreisschere

Die Kostenmiete führt zu Disparitäten in Angebots- und Bestandesmieten, was die Mobilität der Mieter senkt und Aussenstehende ausgrenzt. Städtenspezifische Regulierungen vergrössern diesen Effekt teilweise beträchtlich. In Genf beträgt die Mietpreisschere 45%, in Luzern nur 4%.

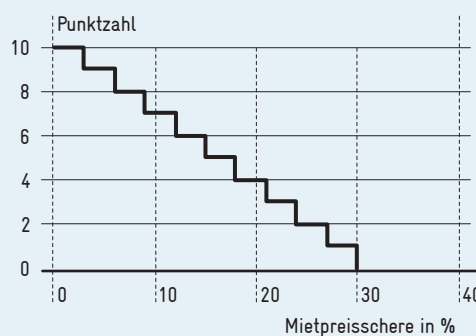


Im Alltag sprechen wir gedankenlos vom «Wohnungsmarkt». Eigentlich ist das nicht korrekt, denn die Preise von Mietwohnungen sind so stark administriert, wie man das sonst nur aus der Landwirtschaft kennt. Ein Markt existiert weitgehend bei Neu- und in geringerem Umfang bei Wiedervermietungen, bestehende Mieten verändern sich dagegen nicht mit Angebot und Nachfrage, sondern sind per (eidgenössischem) Gesetz seit 1990 an die Hypothekarzinsen gebunden. Obwohl die Nachfrage nach Wohnraum wegen des Wachstums von Pro-Kopf-Einkommen, Bevölkerungszahl und Haushaltsgrösse gestiegen ist, führte das Niedrigzinsumfeld der vergangenen zehn Jahre tendenziell zu einem Rückgang der Bestandesmieten. Damit öffnete sich eine Preisschere zwischen Bestandes- und Neumieten. Diese schränkt die Mobilität der Bevölkerung ein und führt zu ineffizienter Wohnflächenausnutzung: Langjährige Mieter werden ihre Wohnung auch dann eher nicht kündigen, wenn es Präferenzen und Lebensumständen eigentlich nahelegen würden, denn ein Wohnungswechsel wäre mit hohen zusätzlichen Mietkosten verbunden, da die Kosten für die gegenwärtige Wohnung mit zunehmender Mietdauer immer weiter unter dem Marktpreis der Angebotsmieten liegen. Die Städte – in denen die Nachfrage in den letzten 15 Jahren besonders stark gestiegen ist – verkommen damit zunehmend zu einem zu einem geschlossenen Zirkel der Glückseligen – der langjährigen Mieter –, statt ein Hort der Offenheit zu sein, wie es dem Selbstbild vieler Stadtbewohner wohl eher entsprechend würde. Zwar bewegen sich die Städte bei der Wohnungsmarktpolitik auf historisch verfahrenem Gelände, das wesentlich von einer nationalen Regelung geprägt wird. Im Rahmen ihrer kommunalen Kompetenzen können sie den negativen Auswirkungen dieser regulatorischen Sackgasse aber durchaus entgegenwirken.

Kurzdefinition: Unterschied zwischen Angebots- und Bestandesmieten, in %. **Ausgewerteter Zeitraum:** Q2, 2018.
Datengrundlage: Wüest Partner.

Als Indikator für die Qualität der städtischen Wohnungsmarktpolitik wird untersucht, wie weit sich die Schere zwischen Angebotsmieten (also Neu- und Wiedervermietungen) und Bestandesmieten schon geöffnet hat. Die Zahlen dafür wurden vom Immobilienberatungsunternehmen Wüest Partner berechnet. Desse Auswertungen sind nicht für einzelne Gemeinden verfügbar, sondern werden auf Ebene von MS-Regionen (MS = mobilité spatiale) durchgeführt. ³ Schweizweit hat das BFS 106 MS-Regionen definiert. Da eine städtische MS-Region selten mehr als die Stadt plus die nächsten Umlandgemeinden umfasst, ist die resultierende Prozentzahl weitgehend durch die Entwicklung der Mieten innerhalb der administrativen politischen Grenzen der Stadt geprägt.

- Ein Unterschied von weniger als 3% ergibt 10 Punkte.
- Darüber Abnahme um 1 Punkt pro 3 Prozentpunkte bis 0 Punkte bei einem Unterschied von über 30%.



Ranking

Rang	Stadt	MS-Region	Ausdehnung MS-Region	Mietpreis- schere	Punkte
1.	Luzern	26	2)	3,9%	9
2.	Bern	11	2)	5,5%	9
3.	St. Gallen	53	2)	5,7%	9
4.	Winterthur	8	2)	5,7%	9
5.	Biel	13	2)	7,2%	8
6.	Basel-Stadt	47	3)	8,3%	8
7.	Lugano	82	2)	22,0%	3
8.	Zürich	1	1)	23,4%	3
9.	Lausanne	84	2)	25,8%	2
10.	Genf	105	3)	45,2%	0
1) gemäss den administrativen Grenzen der Stadt					
2) Stadt und einige Umlandgemeinden					
3) ganzer Kanton					

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Unterschiede in der Grösse der Schere zwischen Angebots- und Bestandesmieten sind enorm. Die Städte lassen sich klar in zwei Gruppen einteilen: In sechs Städten (fünf Deutschschweizer Städte plus Biel) liegt die Differenz unter 10 % und damit in einem Rahmen, der noch nicht zu erheblichen Effizienzverlusten im Wohnungsmarkt führen sollte. Spitzenreiter (im positiven Sinne) ist Luzern, wo die Mietpreisschere nur 4 % beträgt. In vier Städten (Lugano, Lausanne und Genf, sowie Zürich) ist die Differenz dagegen grösser als 20 %. Der verhältnismässig hohe Wert in Lugano überrascht etwas: An sich ist Lugano für einen verhältnismässig liberalen Wohnungsmarkt bekannt, und auch die hohe Leerwohnungsziffer aus Indikator 4.4 spricht eher gegen ein starkes Auseinanderdriften von Angebots- und Bestandesmieten.

Abgeschlagen an letzter Stelle liegt Genf mit einer Mietpreisschere von enormen 45 %. Genf ist ein eindrückliches Mahnmal dafür, dass weitere Einschränkungen und Regulierungen des Wohnungsmarktes über das auf eidgenössischer Ebene vorgeschriebene Prinzip der Kostenmiete hinaus die Situation nicht verbessern, sondern verschlimmern. So hat Genf z.B. umfangreiche regulatorische Massnahmen gegen Mietpreiserhöhungen bei Wiedervermietungen getroffen. Würden diese ihr Ziel erreichen, müsste das die Mietpreisschere verkleinern (wenn auch auf Kosten eines Marktungleichgewichts mit Nachfrageüberhang). Die Realität zeigt, dass das Gegenteil erreicht wurde. Die Regulierung hält von sinnvollen Investitionen ab oder führt zu Fehlinvestitionen – das erhöht den Preis der am Markt verfügbaren Wohnungen weiter.

Beurteilung:

4.3_Stadteigene Wohnungen

Wohnraumsubventionierung kann auf zwei Arten betrieben werden: durch Subjekt- oder Objekthilfe. Auch für letztere ist es nicht notwendig, stadteigene Wohnungen zu unterhalten. Trotzdem verzichtet mit Basel nur eine einzige Stadt darauf.



Im Grundsatz gibt es zwei Ansatzpunkte für Subventionierung von Wohnraum: Objekt- oder Subjektförderung. Subjekthilfe bedeutet eine gezielte, monetäre Unterstützung von nicht zahlungskräftigen Haushalten, damit sie die Miete einer angemessenen Wohnung bezahlen können. Diese Subjekthilfe bewahrt die Autonomie der subventionierten Haushalte und ermöglicht eine einfache Kontrolle darüber, dass die «richtigen» Haushalte in den Genuss finanzieller Unterstützung kommen. Zudem ist sie transparent – was aber auch als politischer Nachteil wahrgenommen werden kann: Die Kosten sind gut sichtbarer Bestandteil des städtischen Budgets. Fast alle Städte bevorzugen darum die Wohnbauförderung, also die Objekthilfe. Diese geschieht üblicherweise durch explizite oder implizite Subventionierung von Liegenschaften (vergünstigte Baurechtsvergabe u.ä.). Der Objektförderung haftet der Mythos an, besonders günstig zu sein oder dank Baurechtsverträgen sogar Geld in die öffentlichen Kassen zu spülen. Tatsächlich aber entgeht der öffentlichen Hand durch nicht-marktkonforme Baurechtsvergaben viel Geld, das sie bei marktkonformen Baulandpreisen hätte einnehmen können (Salvi 2011). Zudem ist diese Art der Subventionierung wenig treffsicher: Es profitieren oft nicht jene Personen, die eine Unterstützung am nötigsten hätten, sondern die, die am besten informiert und lange genug auf einer Warteliste sind. Bevorteilt werden also primär die Insider.

So kritisch die Objekthilfe aus liberaler Sicht zu beurteilen sein mag, sie ist sehr schwer umfassend zu quantifizieren und kann deshalb nicht 1:1 als Indikator für den Städtevergleich dienen. Einigermassen leicht beantwortbar ist hingegen die Frage, ob die Städte – neben der subventionierten Vergabe von Baurechten an Genossenschaften – auch eigene Wohnungen zur günstigen Vermietung halten, was sozusagen die Extremform der Objektsubventionierung ist. Das wird deshalb nachfolgend untersucht.

Kurzdefinition: Bestehen in der Stadt reguläre kommunale Wohnungen? (Ja / Nein).

Ausgewerteter Zeitraum: 2018. **Datengrundlage:** EDI/BSV (2017), eigene Recherche.

Der Indikator beruht zu grossen Teilen auf Angaben aus einem Forschungsbericht des Bundes (EDI/BSV 2017: 63–68). Basierend auf einer Erhebung des Büro Bass wurde darin für sechs der grössten Schweizer Städte (Basel, Biel, Genf, Lausanne, Lugano, Zürich) erfasst, ob sie «reguläre kommunale» Wohnungen halten (Notwohnungen werden dabei nicht berücksichtigt). Für die weiteren Städte dieses Monitorings (Bern, Luzern, St. Gallen, Winterthur) wurden die Angaben über eigene Recherchen ermittelt.

- Ja: 0 Punkte
- Nein: 5 Punkte
- Nein, aber künftig vorgesehen: 3 Punkte

Ranking

Rang	Stadt	Verzicht auf reguläre kommunale Wohnungen	Punkte
1.	Basel	✓	5
2.	Lugano	(✓)	3
3.	Bern		0
.	Biel		0
.	Genf		0
.	Lausanne		0
.	Luzern		0
.	St. Gallen		0
.	Winterthur		0
.	Zürich		0

Quelle: Eigene Darstellung

Die Städte setzen bei der Wohnraumsubventionierung fast durchgehend auf Objekt- statt Subjektförderung. Die mangelnde Kostentransparenz mag ein wichtiger Grund dafür sein; denn wie die Verhaltensökonomie lehrt, neigen Menschen – und damit Steuerzahler – dazu, entgangene Einnahmen (durch tief gehaltene Mietzinsen oder Verkäufe unter dem Marktpreis) tiefer zu bewerten als direkt sichtbare Kosten. Auch schürt die Objektförderung wohl stärker und bis weit hinein in den Mittelstand die Hoffnung, irgendwann selbst auch in den Genuss von vergünstigtem Wohnraum zu kommen.

Neun von zehn Städten betreiben ihre Objektförderung sogar teilweise über stadteigene Wohnungen, fünf von sechs aus der Untersuchung des EDI/BSV, und alle vier, die in eigener Recherche ermittelt wurden:

- Winterthur besitzt 255 Liegenschaften, die an Private und Unternehmen vermietet werden. Ein Teil davon ist explizit subventioniert.^{|4} Im Rahmen der aktuellen Wohnungspolitik wird aber immerhin erwähnt, dass im Moment kein Bedarf für stadteigenen Wohnungsbau bestehe.^{|5}
- St. Gallen dagegen strebt ein «möglichst grosses Angebot» an städtischen Wohnungen an.^{|6}
- Bern bewirtschaftet rund 2000 Wohnungen.^{|7}
- Luzern hat die Anzahl städtischer Wohnungen vor einigen Jahren mit 520 angegeben, davon 60 subventioniert.^{|8}

Die einzige Stadt, die weitgehend nach dem Prinzip der Subjektförderung agiert und auch keinerlei reguläre, städtische Wohnungen besitzt, ist Basel. Ironischerweise handelt es sich dabei um jene Stadt, in der die derzeitige Förderungspolitik am meisten unter Druck steht. Ein Systemwechsel in absehbarer Zukunft ist nicht ausgeschlossen. Ein Grenzfall ist Lugano. Die Stadt besitzt derzeit im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus zwar nur drei Mehrfamilienhäuser, doch vor wenigen Jahren wurde die Möglichkeit zur Beteiligung an weiteren Investitionen beschlossen.^{|9} Lugano erhält deshalb 3 Punkte.

Beurteilung:

Basler Stimmbürger schlagen vier Nägel in den Sarg des Wohnungsmarktes

Basel geht im vorliegenden Indikator als Sieger hervor, da es als einzige Stadt keine regulären Wohnungen betreibt. Allerdings wurden in Basel jüngst Entscheidungen mit dem Ziel eine stärkeren Wohnungsmarktregulierung getroffen: Im Juni 2018 nahm das Stimmvolk gleich vier mehr oder minder radikale Vorschläge zur Regulierung des Wohnungsmarktes an: «Recht auf Wohnen», «Wohnschutzinitiative», «Mieterschutz beim Einzug» und «Mieterschutz am Gericht». Alle vier Initiativen folgen der Vorstellung, mit genügend Regulierungen liessen sich die Dynamiken des Marktes ausblenden. Die Wohnschutzinitiative soll vor Mieterhöhungen und Kündigungen schützen, die Mieterschutzinitiativen beinhalten die Offenlegung des Mietzinses des Vermieters und ein Kostendach von 500 Fr. bei durch Mieter angestregte Gerichtsverfahren. Am radikalsten ist das «Recht auf Wohnen». Neu muss Basel garantieren, dass alle Wohnungssuchenden eine Wohnung zu für sie tragbaren Bedingungen finden können. Wie diese Initiative (ohne massivste staatliche Investitionen) umsetzbar sein soll, steht in den Sternen. Bestenfalls bleibt der neue Verfassungsartikel toter Buchstabe, was aber nicht Sinn einer direkten Demokratie sein kann. Sicher ist, dass das Bündel an neuen Vorgaben die Schere zwischen jenen, die eine Wohnung haben und jenen, die gerne eine möchten, weiter öffnet, und den Wohnungsmarkt damit noch ineffizienter macht.

4.4_Leerstand Büroflächen

Während in Luzern, St. Gallen, Lausanne und Lugano kein Ungleichgewicht zwischen Büroflächen und Wohnraum zu erkennen ist, übertreffen die Büroleerstände in den anderen Städten die Leerwohnungsziffern derzeit deutlich. Hier wäre ein flexibleres Flächenmanagement vonnöten.

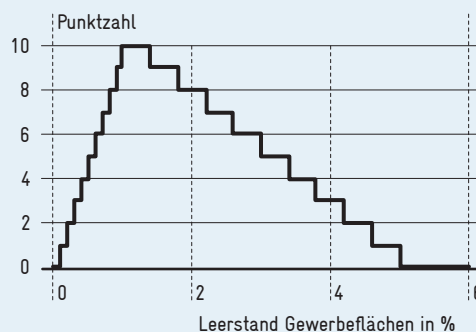


Seit einigen Jahren nimmt gesamtschweizerisch die Knappheit an Wohnraum ab. ¹⁰ Die Leerwohnungsziffer ist in den letzten fünf Jahren von 0,97 % auf 1,62 % gestiegen. In den Städten ist Wohnraum aber nach wie vor ein rares Gut: 2018 beträgt die Leerwohnungsziffer im Schnitt der untersuchten zehn Städte 0,76 % (gegenüber 0,45 % im Jahr 2013). Bei den Gewerbeflächen war die Entspannung deutlich ausgeprägter. In vielen Städten steht Gewerberaum in erheblichem Ausmass frei, während auf dem Wohnungsmarkt immer noch Knappheit herrscht. Wären flexible Umnutzungen von Büros oder Gewerbeflächen in Wohnraum erlaubt, liesse sich dieses Ungleichgewicht teilweise beheben. ¹¹ Im starren Zonenkorsett vieler Städte ist das jedoch unnötig erschwert. Die Idee der Zonenordnung stammt aus einer Zeit, in der Industrie und Gewerbe lärmig waren und stanken, weshalb man zum Schutz der Bevölkerung Wohnen und Arbeit räumlich getrennt hat. Heute schadet dies mehr, als es nützt. Die Leerstandsquote für Büroflächen gibt Aufschluss darüber, wie zukunftsgerichtet und flexibel die bestehende Zonenordnung und weitere Regulierungen mit Blick auf die Umnutzung von Gewerbe- in Wohnraum sind.

Kurzdefinition: Leerstand Büroflächen in Prozent der Gesamtfläche; Leerwohnungsziffer. **Ausgewerteter Zeitraum:** 2017 (Gewerbeflächen), 1.6.2018 (Leerwohnungsziffer). **Datengrundlage:** JLL, BFS.

In diesem Indikator werden die Leerstände im Bereich der Büroflächen verglichen. Hohe Leerstände sind ein Hinweis auf ein Ungleichgewicht und damit auf eine ungünstige Zonenplanung oder auf hinderliche Regulierungen; auch zu tiefe Leerstände sind unerwünscht. Gegenübergestellt werden diese Leerstände der Leerwohnungsziffer, denn ist auf Seite des Wohnraums keine Knappheit feststellbar, wiegt ein Übermass leerstehender Büroflächen weniger schwer. Die Angaben zu den Leerständen bei Büroflächen wurden vom Immobilienberatungsunternehmen JLL zur Verfügung gestellt. ¹² Die Leerwohnungsziffern werden jährlich vom BFS mit Stichtag 1. Juni erhoben.

- Ein Leerstandsquote von Büroflächen zwischen 1 und 1,4 % wird als optimal und demnach mit 10 Punkten bewertet. Darunter herrscht (analog zur gängigen Definition bei der Leerwohnungsziffer) Knappheit, darüber zeichnet sich ein Überschuss ab.
- Unter 1 % Leerstand erfolgt 1 Punkt Abzug pro 0,1 Prozentpunkte bis 0 Punkte bei einem Leerstand von weniger als 0,1 %.
- Über 1,4 % Leerstand erfolgt 1 Punkt Abzug pro 0,4 Prozentpunkte bis 0 Punkte bei einem Leerstand von über 5 %.
- Falls die Stadt aufgrund eines Büroflächenüberschusses nicht die Maximalpunktzahl erreicht, wird zusätzlich die Leerwohnungsziffer betrachtet: Liegt diese über 1 % – was bedeutet, dass keine Knappheit an Wohnraum herrscht – erhält die Stadt 2 zusätzliche Punkte, denn in diesem Fall wiegt der Überschuss nicht so schwer.



Ranking

Rang	Stadt	Leerwohnungsziffer (1.6.2018)	Leerstände Büroflächen in % der Gesamtfläche	Punkte
1.	Luzern	1,02 %	1,20 %	10
2.	St. Gallen	2,32 %	1,30 %	10
3.	Lausanne	0,68 %	1,40 %	10
4.	Lugano	2,21 %	2,40 %	7 + 2
5.	Basel	0,70 %	2,30 %	7
	Winterthur	0,56 %	2,30 %	7
7.	Bern	0,44 %	3,40 %	5
8.	Zürich	0,20 %	3,90 %	3
9.	Genf	0,62 %	4,70 %	1
	Biel	2,43 %	k.A.	–

Quellen: JLL, BFS

k.A.: keine Angaben

Beim Vergleich der Leerstandsquoten von Büros lassen sich drei Gruppen bilden: Genf, Zürich und Bern weisen umfangreiche Leerstände auf; in Lugano, Basel und Winterthur sind die Leerstände moderat; in Luzern, St. Gallen und Lausanne bewegen sie sich im optimalen Bereich – sie sind also niedrig, befinden sich aber noch unter der Schwelle für Knappheit. Für Biel liegen keine Daten vor.

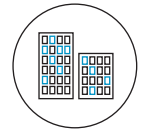
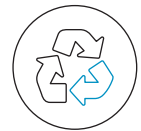
Genf hat mit 4,7 % den höchsten Leerstand. Er ist von 2011 auf 2012 sprunghaft angestiegen. Erheblich sind zudem die Unterschiede innerhalb der Region Genf. Im Zentrum beträgt der Leerstand gut 4 %, rund um den Flughafen sind es dagegen 8,6 %. Für die Region Genf wird ein weiterer Anstieg der Leerstände auf etwa 7 % erwartet (JLL 2018: 8). Noch grösser sind die Disparitäten in der Stadt Zürich und ihrem Umland: Im Kreis 10 (Höngg) beträgt der Leerstand 0,1 %, in den Kreisen 9 (Albisrieden, Altstetten) und 11 (Oerlikon) dagegen 7,5 %. Im benachbarten Opfikon/Glattbrugg (ausserhalb der Stadtgrenze) stehen gar über 30 % der Büroflächen leer.

Es fällt auf, dass ausgerechnet in den drei Städten mit grossen Büroleerständen die Leerwohnungsziffern tief sind – am tiefsten in Zürich mit 0,2 %. Diese ausgeprägten Ungleichgewichte sind eine deutliche Fehlentwicklung und zeigen eine mangelnde Flexibilität bei der Um- und Ausnutzung von Büroflächen auf. Andererseits sind die Leerwohnungsziffern in den drei Städten mit optimalen Büroflächenleerständen eher hoch (zwischen 0,7 % und 2,3 %). Das deutet auf ein deutlich besser gelungenes Flächenmanagement hin. Eine Sonderposition nimmt Lugano ein: Als einzige Stadt weist sie sowohl im Bereich Wohnen als auch im Bereich Arbeiten erhebliche Leerstände auf. Dank diesem Gleichgewicht erzielt Lugano mit 9 Punkten beinahe die Maximalpunktzahl.

Beurteilung:

4.5_Anteil Grünanlagen im Stadtgebiet

Wer in der Stadt wohnt, schätzt neben der urbanen Dichte auch grüne Oasen – und zwar nicht nur am Stadtrand, sondern mitten in der Stadt. Den höchsten Anteil an innerstädtischen Grünflächen an der Siedlungsfläche hat mit 17% Genf, den geringsten mit 7% Lugano.



Relevanz für die Liberale Smart City

Millionen Menschen pilgern weltweit täglich in die Parks der grössten Städte, um ein Stückchen Natur zu geniessen. Auch in der Schweiz gibt die Hälfte der Bevölkerung an, sich während der Freizeit (fast) jeden Tag in der Natur aufzuhalten. |¹³ Das kann gerade im urbanen Raum aus praktischen Gründen zur Herausforderung werden: Wer in der Stadt wohnt, lernt folglich den Zugang zu nahegelegenen Grünflächen zu schätzen. Erholungs- und Grünanlagen erhöhen die Lebensqualität gerade im urbanen Umfeld. Aber nicht nur das: Grünflächen werden auch aus sozialer, gesundheitlicher, wirtschaftlicher und ökologischer Sicht als bedeutsam angesehen. |¹⁴ Sie können den Menschen als Rückzugsort dienen, ohne dass sie dafür einen weiten Weg auf sich nehmen müssen (BFS 2016). Vorausschauende Stadtplanung sollte sich deshalb bei aller Notwendigkeit zur Verdichtung und zum Ausbau des Wohnangebots auch um ein attraktives und Angebot an Erholungs- und Grünanlagen bemühen.

Kurzdefinition: Anteil Erholungs- und Grünanlagen am Total der Siedlungsfläche, in Prozent. **Ausgewerteter Zeitraum:** Aktuellste verfügbare Arealstatistik je Stadt (siehe Ranking) **Datengrundlage:** Arealstatistik 2004–2009 bzw. 2013–2018 des Bundesamtes für Statistik.

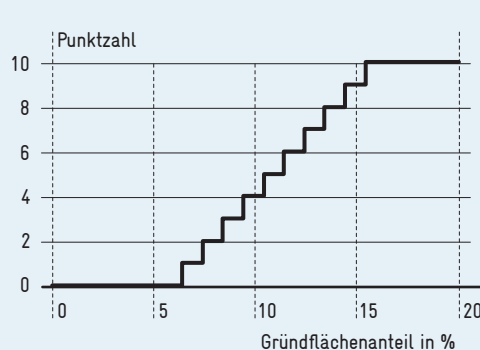
Der Indikator misst basierend auf der Arealstatistik den Anteil der Grün- und Erholungsflächen an den gesamten Siedlungsflächen. Die Arealstatistik teilt die Siedlungsflächen in fünf Klassen ein: Industrie- und Gewerbeareale, Gebäudeareale, Verkehrsflächen, besondere Siedlungsflächen (Infrastrukturanlagen wie Kraftwerke oder Abwasserreinigungsanlagen) sowie Erholungs- und Grünanlagen (Parkanlagen, Friedhöfe, Spiel- & Sportplätze, Schrebergärten). Mit fast 60 % machen Gebäude- und Industrie-/Gewerbeareale den grössten Teil der Stadtfläche aus (BFS 2013). Ausserhalb des städtischen Siedlungsgebietes gelegene Wiesen und Wälder zählen nicht als Grün- und Erholungsflächen. So sind z.B. innerhalb der Gemeindegrenzen, aber ausserhalb des Siedlungsgebietes gelegene Naherholungsgebiete wie der Uetliberg in Zürich oder der Gurten in Bern nicht Gegenstand dieses Indikators.

Natürlich kann eine Stadt mit ihrer Nutzungsplanung den Anteil innerstädtischer Grünflächen in der kurzen Frist nur geringfügig verändern, die Anteile sind denn auch über längere Zeiträume relativ stabil (ein Vergleich der Entwicklung über die Zeit wäre deshalb wenig sinnvoll). Trotzdem ist der Indikator für die Stadtpolitik relevant, denn eine höhere Bevölkerungsdichte darf nicht auf Kosten der Erholungsflächen gehen. Es braucht eine weitsichtige Planung über mehrere Generationen hinweg.

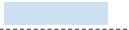
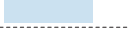
Methodik:

Bewertungsschema (0–10 Punkte):

- Im gesamtschweizerischen Durchschnitt aller Gemeinden beträgt der Anteil von Grün- und Erholungsflächen an der Siedlungsfläche 6,4 %. Da ländlichere Gemeinden naturgemäss wenig siedlungsinterne Grünflächen haben (weil sie mehrheitlich ausserhalb des Siedlungsgebietes liegen und trotzdem gut erreichbar sind), werden diese 6,4% als absolutes Minimum für die Mittel- und Grossstädte bewertet. Weniger als 6,4 % ergeben folglich 0 Punkte.
- Für jedes zusätzliche Prozent wird 1 zusätzlicher Punkt vergeben. Ab 15,4 % werden demnach 10 Punkte vergeben.



Ranking

Rang	Stadt	Anteil Erholungs- und Grünflächen an der Siedlungsfläche	Erhebungsjahr	Punkte
1.	Genf	 16,7 %	2012	10
2.	Lausanne	 16,2 %	2012/2014	10
3.	Zürich	 14,5 %	2016	9
4.	Bern	 14,1 %	2013	8
5.	Luzern	 13,7 %	2016	8
6.	Winterthur	 11,7 %	2008	6
7.	Basel	 10,3 %	2014	4
8.	St. Gallen	 9,6 %	2008	4
9.	Biel	 8,4 %	2014	3
10.	Lugano	 7,0 %	2009	1
Mittelwert (gewichtet)		 12,8 %		

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis BFS

Die Schweizer Gross- und Mittelstädte verfügen grundsätzlich über einen deutlich höheren Anteil an siedlungsinternen Erholungs- und Grünanlagen als der schweizerische Durchschnitt (6,4 %). Das ist allerdings auch zu erwarten, denn solche Flächen werden ja erst in Städten notwendig – mit abnehmender Grösse werden Grünflächen innerhalb des Siedlungsgebietes verzichtbarer, da Wald und Wiese am Siedlungsrand schnell erreichbar sind. Rund ein Achtel des urbanen Siedlungsgebiets dient im Durchschnitt der Erholung, wobei die Spannweite erstaunlich gross ist. So ist der Grünflächenanteil in der Stadt mit dem höchsten Wert – Genf – fast zweieinhalb Mal so gross wie in Lugano auf dem letzten Rang.

Weiter lässt sich ein veritabler Röstigraben ausmachen. Die «grünsten» Städte der Schweiz liegen im Westen: Lausanne und Genf heben sich mit Anteilen der Grün- und Erholungsflächen von über 16 % an den Siedlungsflächen ab. Die nächste Gruppe mit Zürich, Bern und Luzern folgt bereits mit einem gewissen Abstand (2–3 Prozentpunkte).

Von den Grossstädten hat Basel den geringsten Grünflächenanteil. Bei diesem Indikator ist die Unterscheidung zwischen Gross- und Mittelstädten durchaus sinnvoll. In Mittelstädten sind die ausserhalb des städtischen Siedlungsgebietes liegenden Grünflächen (die nicht in den Indikator einfliessen) schneller erreichbar als in Grossstädten – entsprechend ist in Grossstädten ein höherer innerstädtischer Grünflächenanteil wünschenswert. Auf den Plätzen 8 bis 10 liegen denn auch drei Mittelstädte. Selbst wenn hier tiefere Anteile nicht überraschend sind, zeigt der Vergleich mit der ebenfalls mittelgrossen Stadt Luzern (13,7 %), dass in St. Gallen, Biel und Lugano noch Potenzial bezüglich Grünräumen besteht.

Beurteilung:

4.6_Erreichbarkeit von Dienstleistungen

Die durchschnittlich geringsten Wegstrecken zum nächstgelegenen Lebensmittelladen, Restaurant, zur Grundschule, Arztpraxis und zum Altersheim müssen die Basler und die Genfer zurücklegen. Lang sind die Wege dagegen in St. Gallen, Winterthur, Luzern – und vor allem in Lugano.



Kurze Wege sind nicht nur in Unternehmen oder in der Politik, sondern auch im Leben von Privatpersonen von Bedeutung – sie sparen Zeit und Nerven. Entsprechend wünschen sich die meisten Menschen, ihre Besorgungen mit wenig zeitlichem und physischem Aufwand decken zu können.¹⁵ Im urbanen Umfeld ist die Erreichbarkeit von Dienstleistungen und Konsummöglichkeiten Ausdruck von Lebensqualität und geschickt gesetzten Rahmenbedingungen. Die hier gemessene Nähe von Dienstleistungen und Konsummöglichkeiten soll insofern als näherungsweiser Indikator dafür dienen, ob die Rahmenbedingungen für die Anbieter so ausgestaltet sind, dass sie sich dem Bedürfnis der Kundennähe entsprechend niederlassen können.

Kurzdefinition: Mittlere Distanz, die zur Erreichung der fünf untersuchten Dienstleistungen (vgl. Methodik) durchschnittlich zurückgelegt werden muss (in % des gesamtschweizerischen Mittelwerts). **Ausgewerteter Zeitraum:** 2015. **Datengrundlage:** BFS: City Statistics.

Der Indikator basiert auf fünf messbaren durchschnittlichen Distanzen für einen Privathaushalt: der Distanz zum/zur jeweils nächstgelegenen:

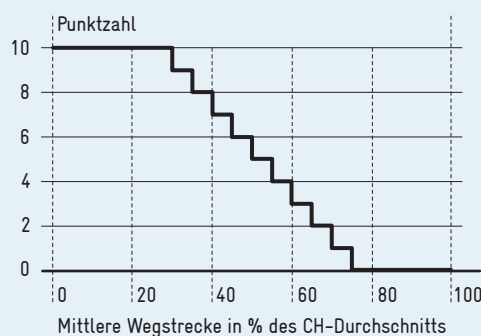
- Lebensmittelladen
- Restaurant
- obligatorischen Schule
- Arztpraxis
- Alters- und Pflegeheim

Im Fall der obligatorischen Schulen und der Alters- und Pflegeheime hat die Stadt direkt Einfluss auf Nähe, bei Lebensmittelläden, Restaurants und Arztpraxen kann sie über gute Rahmenbedingungen (z.B. über Nutzungsplanung) stimulierend wirken.

Die Daten wurden vom Bundesamt für Statistik auf Grundlage des Strassennetzes berechnet und der Wohnbevölkerung entsprechend gewichtet. Für den Städtevergleich wurden die durchschnittlichen Distanzen je Kategorie den gesamtschweizerischen Durchschnittswerten gegenübergestellt und als Quotient ausgedrückt. Das Ranking ergibt sich aus dem Mittelwert der fünf pro Stadt resultierenden Quotienten.

Ein wesentlicher Vorteil urbanen Lebens ist die Kürze der Wege. Daher dürfen für alle zehn Städte Werte deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt erwartet werden.

- Orientierungsrahmen bilden die durchschnittlichen Distanzen für alle Haushalte der Schweiz. Für urbane Zentren wird angenommen, dass die Distanzen mindestens 25 % unter dem Durchschnitt liegen müssen. Entsprechend werden für einen Wert von über 75 % 0 Punkte vergeben.
- Unter 75 % schrittweise, lineare Zunahme der Punktzahl um 1 Punkt pro 5 Prozentpunkte.
- Für mittlere Wegstrecken von unter 30 % des Schweizer Durchschnitts ergeben sich 10 Punkte.

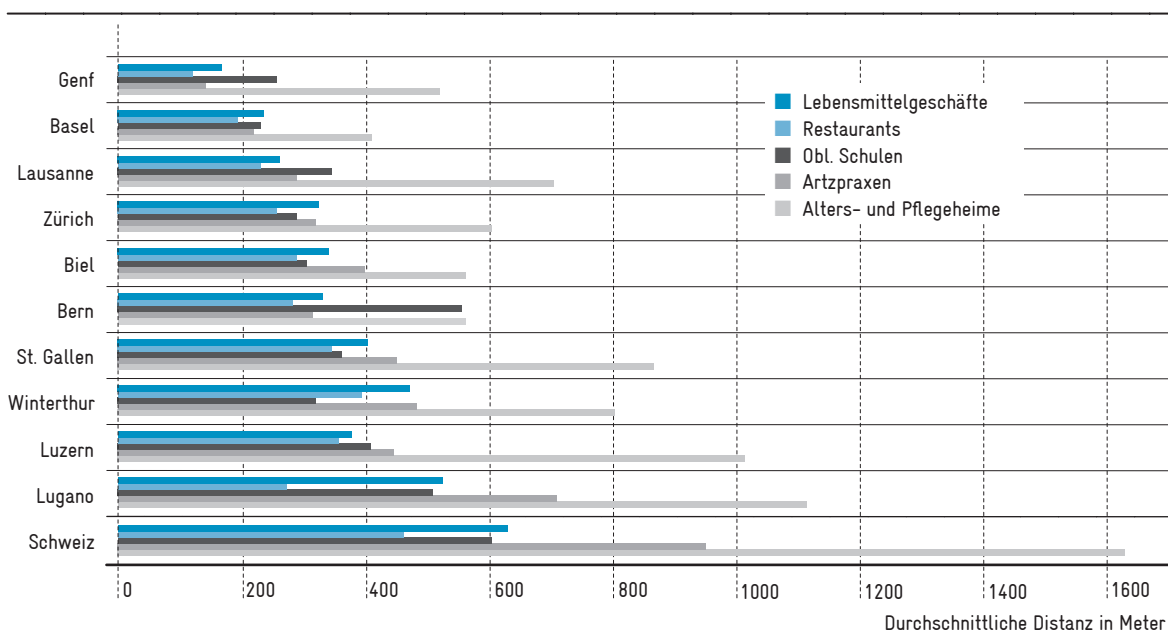


Ranking

Rang	Stadt	Wegstrecke in % des gesamtschweizerischen Durchschnitts					Durchschnitt	Punkte
		Lebensmittel- geschäfte	Restaurants	Obligatorische Schulen	Arztpraxen	Alters- und Pflegeheime		
1.	Genf	26,6	25,5	42,6	14,0	32,0	28,5	10
2.	Basel	37,3	42,2	38,4	23,0	25,2	33,2	9
3.	Lausanne	41,6	49,6	57,7	30,1	43,1	44,4	7
4.	Zürich	51,8	56,0	48,1	33,5	37,1	45,3	6
	Biel	54,6	63,0	50,7	42,2	34,6	49,0	6
6.	Bern	52,4	61,2	91,8	33,0	34,3	54,6	5
7.	St. Gallen	64,5	75,7	60,2	47,4	53,3	60,2	3
	Winterthur	75,1	85,6	53,3	51,1	49,4	62,9	3
	Luzern	60,2	77,9	67,6	46,9	62,1	62,9	3
10.	Lugano	83,4	58,9	84,1	74,5	68,3	73,8	1
Schweiz		100	100	100	100	100	100	
Mittelwert Städte		54,8	59,7	59,4	39,6	44,0	51,5	

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis BFS

Durchschnittliche Distanz zu ausgewählten Dienstleistungen



Quelle: BFS

Gesamthaft betragen die Distanzen zu den untersuchten Dienstleistungen in den Städten im Mittel 51,5 % des gesamtschweizerischen Durchschnitts. Dieser Wert veranschaulicht einen der essenziellen Vorteile der Städte mit ihrer Zentrumsfunktion. Die Varianz zwischen den Städten ist aber beachtlich. Deutlich angeführt wird das Ranking von Genf und Basel, deren Wert ein Drittel tiefer als jener des drittplatzierten Lausanne ausfällt. Die Einwohner von Lugano müssen im Schnitt die um Faktor 2,6 längeren Wege zurücklegen als in Genf. Dabei spielen zwar die jüngsten Eingemeindungen in der Tessiner Metropole eine Rolle (tiefere Dichte), dennoch ist der Abstand zu den übrigen Städten deutlich.

Generell ist ein gewisser Graben zwischen den Gross- und Mittelstädten zu beobachten: Auf den ersten vier Plätzen befinden sich vier Grossstädte, einzig Biel schafft als Mittelstadt den Sprung in die erste Tabellenhälfte. Das veranschaulicht teilweise wohl den natürlichen Vorteil, den die Grossstädte aufgrund der höheren Einwohnerdichte aufweisen.

Zudem erweisen sich die Werte für die französischsprachigen Städte als besser – auch unter Berücksichtigung der Stadtgrösse. Dies spricht für eine weitsichtige Stadtplanung, auch wenn kulturelle Faktoren (bspw. bei der Nähe zu Restaurants) ebenfalls eine Rolle spielen könnten.

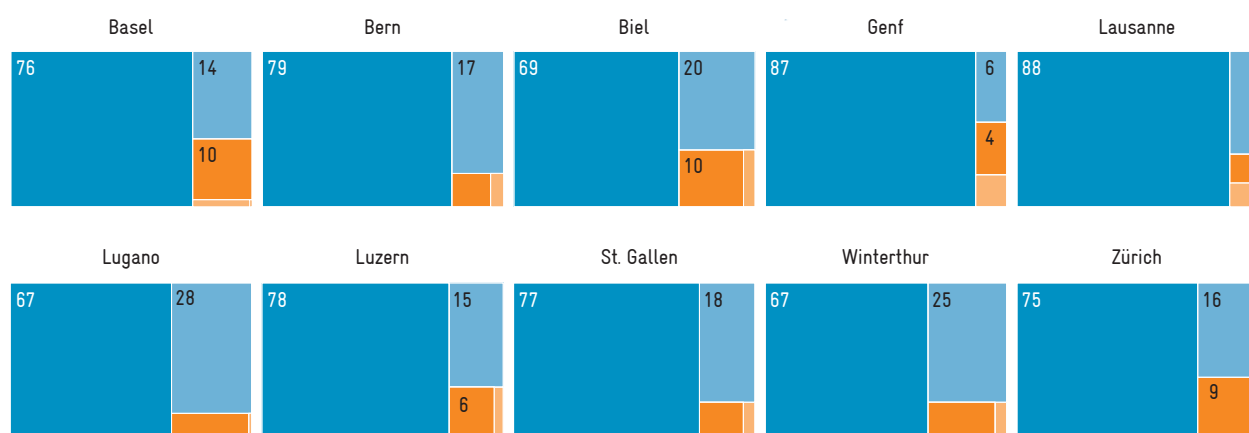
Beurteilung:

Anhang

Wie die Städter wohnen

Bewohnte Wohnungen in % der Wohnungen (2014–2016 kumuliert)

■ Mieter ■ Genossenschafter ■ Eigentümer ■ Andere



Quelle: BFS

- 1 Wohnungsmärkte zählen weltweit zu den am stärksten regulierten Sektoren (*Schellenbauer 2016*). Die Eingriffe werden meist sozialpolitisch und mit dem Schutz der Mieter begründet. Auf dem hiesigen Mietmarkt gilt seit den 1970er Jahren das Prinzip der Kostenmiete. Dieses besagt, dass sich die Entwicklung der Mieten an den Kosten zu orientieren hat und nicht an der Nachfrage. Gerade in Zeiten starker Zuwanderung treibt die Kostenregel jedoch einen Keil zwischen Alt- und Neumieten, da sie Nachfragefaktoren (die wachsende Bevölkerung) als Anpassungsgrund der Altmieten ausschliesst. Die Zinsanbindung als kostenseitige Überwälzungsregel für die Altmieten ist im herrschenden Tiefzinsumfeld widersinnig: Trotz boomender Nachfrage fordert sie sinkende Mieten für bestehende Wohnungen. Im urbanen Raum als Brennpunkt der Zuwanderung hat sich die Kluft im Wohnungsmarkt besonders weit geöffnet. Die Preissignale über die wahre Knappheit des begehrten urbanen Raums kommen bei der Mehrheit der Stadtbewohner nicht mehr an. Die unterdrückten Preissignale sind auch ein Hindernis für die dringend gebotene Verdichtung der Städte. Stattdessen wird das Bevölkerungswachstum in die Agglomerationsgürtel umgelenkt, was wiederum die zunehmend kritisierte Zersiedelung fördert und die Verkehrsinfrastrukturen strapaziert.
Auch sozialpolitisch ist der gesplante Wohnungsmarkt sehr fragwürdig, da vor allem junge und mobile Haushalte, die in die Städte ziehen wollen, durch überhöhte Neumieten und ausgetrocknete Märkte belastet werden. Nutzniesser sind die bisherigen Stadtbewohner, die von der Nachfrageentwicklung abgeschirmt werden. Ironischerweise führen die Menschenschlangen bei Wohnungsbesichtigungen verbreitet zur Ansicht, der Markt funktioniere nicht, weshalb es weiterer Regulierungen bedürfe. Dabei liegt der Grund für den Mismatch zwischen Angebot und Nachfrage im Gegenteil in der Unterdrückung des Marktes.
- 2 Stadt Bern (2012): Wohnstadt Bern, Newsletter 23 – Informationen zur aktuellen Wohnbaupolitik der Stadt Bern: S. 2
- 3 www.wuestpartner.com/online_services_classic/allgemeine_informationen/raeumliche_gliederung/pdf/regionenkarte.pdf
- 4 <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/finanzen/immobilien/staedtische-liegenschaften>
- 5 <https://stadt.winterthur.ch/themen/leben-in-winterthur/wohnen-und-umzug/staedtische-wohnungspolitik>
- 6 www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/direktionen/bau-planung/liegenschaftsamt.html
- 7 www.bern.ch/themen/wohnen/wohnen-und-mieten
- 8 www.bwo.admin.ch/dam/bwo/de/dokumente/03_Wohnungspolitik/33_Wohnungspolitik_Gemeinde/Beispiele/luzern_staedtische-wohnraumpolitikii.pdf.download.pdf/luzern_staedtschewohnraumpolitikii.pdf
- 9 www.lugano.ch/salute-servizi-sociali/alloggio-pigione-moderata/modifica-regolamento-comunale-politica-alloggio.html
- 10 Alle Daten hierzu stammen aus der Leerwohnungsstatistik des BFS vom 1. Juni 2018.
- 11 Nicht jede Gewerbefläche lässt sich zur Wohnfläche umwandeln. Gebäude können z.B. wegen mangelndem Tageslicht nicht zur Bewohnung geeignet sein, auch Einschränkungen des Denkmalschutzes oder wirtschaftliche Einschränkungen können eine Umnutzung verhindern (vgl. www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/huerdenreiche-umnutzungen-warum-aus-bueros-selten-wohnungen-werden-ld.117060). Generell ist die Umnutzung von Büros in Wohnungen technisch komplexer als die Umnutzung von Wohnungen in Büros.
- 12 www.jll.ch/switzerland/de-de/Research/jll-bueromarkt-schweiz-2018.pdf
- 13 Vgl.: www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/wahrnehmung-bevoelkerung.html
- 14 Vgl.: www.bmu.de/themen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/gruen-in-der-stadt/
- 15 Vgl.: www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/dienstleistungen-bevoelkerung.html

5_Mobilität, Energie und Infrastruktur

Ausgangslage

Mobilität ist ein gesellschaftliches Grundbedürfnis, ein zentraler Faktor für städtische Lebensqualität und Voraussetzung für einen erfolgreichen Wirtschaftsstandort. Das Verkehrssystem befindet sich durch technischen Fortschritt, Verhaltensänderungen und höhere ökologische Anforderungen im Umbruch. Die Digitalisierung ist ein wichtiger Innovationstreiber für neue Mobilitätslösungen. Sie erleichtert die gemeinsame Nutzung von Fahrzeugen durch Carsharing, ermöglicht die Optimierung von Logistikströmen im Güterverkehr oder die Parkplatz- und Taxisuche mithilfe von Smartphone-Apps – in Zukunft wird sogar mit selbstfahrenden Autos gerechnet.

Die Schweizer Städte können sich jedoch nicht alleine auf die Segnungen des technologischen Wandels verlassen, um die Herausforderungen des urbanen Verkehrs zu meistern. Vielmehr sind sie gefordert, entsprechende Rahmenbedingungen zu setzen und Massnahmen zu ergreifen. Zu den Herausforderungen zählen die extreme zeitliche Konzentration der Verkehrsnachfrage in den Stosszeiten, zunehmende Staus in den städtischen Ballungsräumen, negative Externalitäten der Mobilität in Form von Lärm, Unfällen und Luftverschmutzung sowie die hohen Kosten des Verkehrssystems mit einer massiven Subventionsabhängigkeit des öffentlichen Verkehrs (ÖV).

Im Sachgebiet «Mobilität, Energie und Infrastruktur» werden vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen sieben Indikatoren untersucht. Dabei wird auch die Infrastruktur- und die Energiepolitik betrachtet und stellvertretend dafür die Breitbandversorgung sowie die Kundenfreundlichkeit der Energieversorgung analysiert. Der Schwerpunkt des Sachgebietes liegt aber auf der Mobilität. Die fünf entsprechenden Indikatoren betreffen die Verkehrsflussoptimierung und die Parkraumbewirtschaftung auf der Strasse, den Kostendeckungsgrad und die Geschwindigkeit im ÖV sowie die Velofreundlichkeit der Städte. Die meisten

Mobilität, Energie und Infrastruktur: Punkteverteilung für die Indikatoren des Sachgebiets

	5.1 Versorgung mit Breitbandinternet	5.2 Verbraucherfreundliche Energiepolitik	5.3 Kostendeckungsgrad des öffentlichen Verkehrs	5.4 Geschwindigkeit des öffentlichen Verkehrs	5.5 Optimierung des Strassenverkehrsflusses	5.6 Velofreundlichkeit	5.7 Parkraumbewirtschaftung
Maximum	10	10	10	10	10	10	7
Winterthur	7	9	7	4	3	5	7
Luzern	7	7	6	4	3	4	7
Bern	7	5	8	5	3	5	4
Basel	8	2	6	3	5	8	3
St. Gallen	4	5	8	4	6	2	5
Zürich	4	4	7	6	6	2	4
Biel	7	3	4	3	6	3	5
Lugano	9	3	3	2	6	0	4
Genf	6	2	3	3	2	3	1
Lausanne	3	3	1	4	4	0	4

Quelle: Eigene Darstellung

der hier verwendeten Indikatoren sind Mischindikatoren (d.h. aus mehreren Teilindikatoren zusammengesetzt).

Ergebnisse

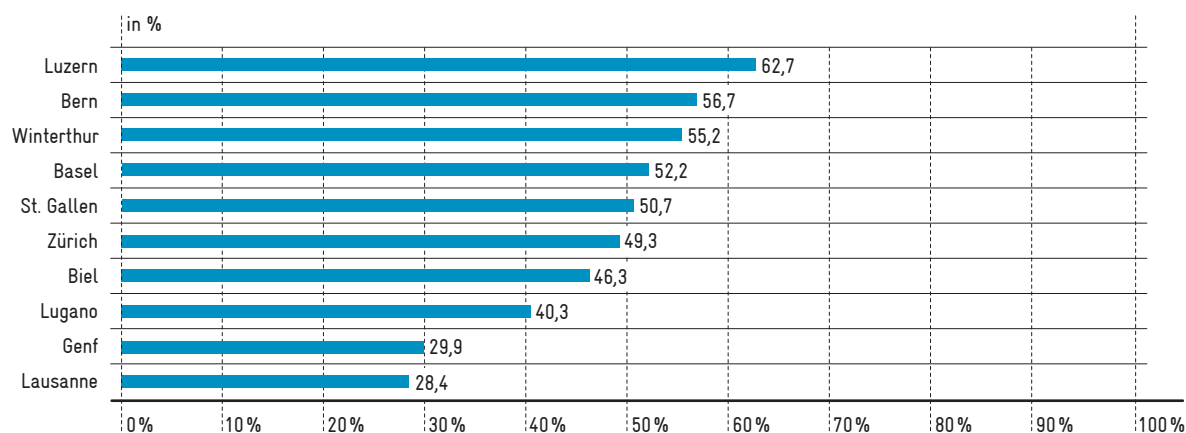
Durchschnittlich erreichen die Städte im Sachgebiet «Mobilität, Energie & Infrastruktur» nur 46% der möglichen Punkte. Im Vergleich zu anderen Sachgebieten auffallend ist die relativ geringe Varianz. Zwischen dem Spitzenreiter Luzern und den Schlusslichtern Lausanne und Genf liegen keine 30 Prozentpunkte. Die Stadtgrösse hat keinen sichtbaren Einfluss auf das Ranking, hingegen belegen die lateinischen Städte geschlossen die letzten vier Plätze. Innerhalb der einzelnen Indikatoren ist die Streuung ebenfalls meist eher gering, was auch darauf zurückzuführen ist, dass sich fünf der sieben Indikatoren aus Teilindikatoren zusammensetzen und kaum je eine Stadt in allen Teilindikatoren brilliert oder hinterherhinkt.

Beim Indikator zur Infrastruktur ist Zürich als Beispiel für ein nicht rentierendes Engagement im Breitbandausbau zu nennen, beim Indikator Energie fällt Basel mit übersteuerten Strompreisen auf. Beim Kostendeckungsgrad des ÖV zeigt sich ein Unterschied zwischen den Sprachregionen, liegt dieser doch in den nicht-deutschsprachigen Verkehrsverbünden klar tiefer. In der Region Lausanne ist der Beitrag der Nutzer an die Kosten halb so gross wie in Bern. Auffallend ist auch, dass der hoch subventionierte ÖV eine Person nicht so schnell von A nach B transportiert, wie man gemeinhin erwarten würde. Faktisch wäre man zu Fuss oft ebenso schnell am Ziel. Hier bedarf es der einen oder anderen Anpassung der Verkehrskonzepte.

Auch die Verkehrsflussoptimierung im motorisierten Individualverkehr (MIV) ist in allen Städten noch verbesserungsfähig, wobei hier vor allem die Stautunden die Unterschiede in der Bewertung erklären. Das Velo wird in der Liberalen Smart City der Zukunft eine grössere Rolle spielen, auch wenn die Diskussionen rund um das zweirädrige Fortbewegungsmittel allzu oft von unnötigen Ressentiments gegenüber dem MIV geprägt sind. Die Velofreundlichkeit der Städte lässt aber trotzdem noch fast durchgehend zu wünschen übrig – Basel und teilweise Winterthur bestätigen hier als Ausnahmen die Regel. Bei der Parkraumbewirtschaftung (Preis Anwohnerparkkarten) zeigt sich, dass die meisten Städte zu wenig umsichtig mit der knappen Ressource Boden umgehen.

Für eine effiziente, kostengünstige und nachhaltige Mobilität bedarf es einer ausgewogenen Gesamtverkehrsstrategie unter Einbezug aller relevanten Verkehrsträger. Nötig dafür ist die Überwindung des in der Schweizer Verkehrspolitik weit verbreiteten Lagerdenkens (mit einer stark auf den MIV setzenden Autolobby, einer ideologisch-ökologischen ÖV-Lobby und einer lauter werdenden Velo-Lobby). Die Ergebnisse dieses Sachgebiets zeigen, dass dies den meisten untersuchten Städte noch nicht gelungen ist.

Mobilität, Energie und Infrastruktur: Ranking



5.1_ Versorgung mit Breitbandinternet

Die mit dem Ausbau des Glasfasernetzes verbundenen städtischen Investitionen variieren enorm – sie sind in Lausanne und Zürich dreimal so hoch wie in Basel oder Bern. Beim Abdeckungsgrad mit Breitband sind die Unterschiede dagegen gering.



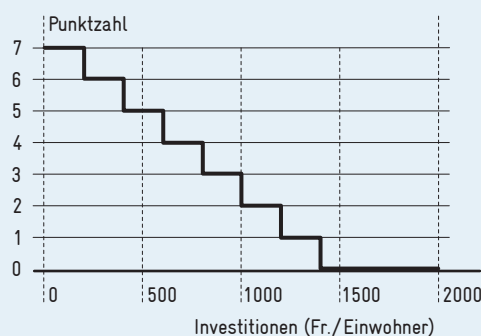
Die Versorgung von Privathaushalten und Unternehmen mit Breitbandinternet-Anschlüssen wird im Zeitalter der Digitalisierung als infrastrukturelle Grundversorgung betrachtet – was jedoch nicht zwingend heisst, dass die Städte dafür aufkommen müssen.¹ Gerade in den Ballungsräumen sind staatliche Investitionen zum Ausbau des Glasfasernetzes nicht notwendig, denn dieser Ausbau ist hier auch für Private rentabel und wird daher von diesen vorangetrieben. Man könnte zugunsten von städtischen Investitionen argumentieren, dass damit de facto verhindert wird, das Feld der Swisscom als Quasimonopolistin zu überlassen. Dieses Argument hält einer genaueren Prüfung aber nicht stand: Grundsätzlich kann jedes Unternehmen in den Ausbau eines Glasfasernetzes investieren – dies ist kein Privileg der Swisscom. Zudem sind mit der Cablecom oder anderen, regionalen Netzbetreibern (über das Koaxialkabel) fast überall schlagkräftige Konkurrenten am Start, und in Zeiten von Flatrate-Handytarifen und bevorstehender Mobilfunkgeneration 5G dürfte sogar die Datenübertragung über die Luft schon in naher Zukunft für viele eine Alternative darstellen.

Die Argumente «Grundversorgung» und «Wettbewerb» taugen also nicht als Rechtfertigung für steuergeldfinanzierte Investitionen ins Glasfasernetz. Diese sollten deshalb möglichst tief gehalten werden. Eher nachzuvollziehen ist ein städtisches Engagement zur Beschleunigung des Ausbaus der Breitbandversorgung aus Sicht der Standortförderung. Für eine Liberale Smart City dürfte ein flächendeckendes Highspeed-Internet demnächst unabdingbar sein. Daher wird in der vorliegenden Auswertung auch der Abdeckungsgrad berücksichtigt. Wie die nachfolgenden Auswertungen aufzeigen, muss zwischen städtischen Investitionen und Abdeckungsgrad kein Zielkonflikt bestehen: Ein hoher Abdeckungsgrad kann auch ohne städtische Investitionen erreicht werden.

Kurzdefinition: Kosten und Abdeckung der Breitbandinternetversorgung: (1) städtische Investitionen in Fr. pro Einwohner, (2) Abdeckungsgrad in %. **Ausgewerteter Zeitraum:** Beginn städtischer Investitionen – 2018. **Datengrundlage:** BAKOM, eigene Berechnungen.

Der vorliegende Indikator setzt sich aus zwei Teilindikatoren zusammen, um die oben genannten Ziele zu reflektieren. Bewertet wird erstens die Höhe der städtischen Investitionskosten (geringe Kosten für die Steuerzahler wünschenswert) und zweitens der Abdeckungsgrad mit Breitbandinternet (möglichst hohe Abdeckung wünschenswert).

- Städtische Investitionskosten (Max. 7 Punkte): Für Investitionskosten von maximal 200 Fr. pro Einwohner werden 7 Punkte vergeben. Darüber linearer, stufenweisen Rückgang um 1 Punkt pro 200 Fr. bis 0 Punkte bei über 1400 Fr. pro Einwohner.
- Abdeckungsgrad (Max. 3 Punkte): Für einen Abdeckungsgrad von mindestens 95% werden 3 Punkte vergeben, für mindestens 90% 2 Punkte, für mindestens 85% 1 Punkt und darunter 0 Punkte.



Ranking

Rang	Stadt	Städtische Investitionen in Fr./ Einwohner	Punkte	Abdeckungsgrad	Punkte	Punkte Total
1.	Lugano	0	7	90 %	2	9
2.	Basel	540	5	95 %	3	8
3.	Bern	510	5	90 %	2	7
.	Biel	0	7	75 % ²	0	7
.	Luzern	440	5	90 %	2	7
.	Winterthur	620	4	95 %	3	7
7.	Genf	960	3	95 %	3	6
8.	St. Gallen	1030	2	90 %	2	4
9.	Lausanne	1470	0	95 %	3	3
10.	Zürich	1520	0	90 %	2	2

Quellen: Stadtwerke, Swisscom, BAKOM, eigene Berechnungen

Acht der zehn Städte haben als Strategie zur Breitbandversorgung ein Kooperationsmodell mit der Swisscom gewählt. Dabei werden die Kosten zwischen den lokalen Stadtwerken und der Swisscom in der Regel gemäss den erwarteten Marktanteilen aufgeteilt. Weil die meisten Städte ihren erwarteten Marktanteil aber teilweise deutlich verfehlt haben, liegt der Schluss nahe, dass letztlich einfach Investitionen der Swisscom mitfinanziert wurden. Generell dürften die städtischen Investitionen vielerorts signifikante Mitnahmeeffekte verursacht haben, sprich: Der Steuerzahler hat Investition finanziert, die so oder so von Privaten vorgenommen worden wären.

Biel und Lugano sind die einzigen Städte, die ganz auf öffentliche Investitionen verzichten. In Lugano liegt die Breitbandabdeckung trotzdem schon bei 90 %, was die Tessiner Metropole an die Spitze des Gesamtrankings bringt. Das verdeutlicht, dass eine hohe Abdeckung nicht zwingend mit Steuergeldern erkaufte werden muss. In Biel beträgt sie dagegen erst 75 %, weshalb es nur im vorderen Mittelfeld platziert ist – hier zeigt sich allenfalls ein temporärer Zielkonflikt zwischen städtischen Investitionen und der Geschwindigkeit des Ausbaus des Glasfasernetzes.

Zwischen den acht Städten mit Kooperationsmodell sind dagegen keine grossen Unterschiede in den Abdeckungsgraden festzustellen – sie betragen durchwegs zwischen 90 % und 95 %. Umso grösser ist dafür die Varianz hinsichtlich der städtischen Investitionen in die Glasfaserinfrastruktur. In Basel, Bern, Luzern und Winterthur halten sie sich mit 440 bis 620 Fr. pro Einwohner (Fr./EW) im Rahmen. Die vier Städte belegen daher die restlichen vorderen Plätze im Klassement. Deutlich teurer wurde es in Genf und St. Gallen (960 bzw. 1030 Fr./EW), weitaus die grössten Investitionen ins Glasfasernetz haben aber Lausanne und Zürich mit ca. 1500 Fr./EW getätigt, womit diese beiden Städte trotz hoher Abdeckung am Ende des Klassements liegen.^{|3}

Beurteilung:

Zürich: Breitbandausbau zulasten der Steuerzahler

Ein Vorreiter des Glasfaserausbau unter Schweizer Städten war Zürich. In zwei Abstimmungen wurden dem städtischen Elektrizitätswerk 2007 und 2012 zwei Kredite von 200 Mio. und 400 Mio. Fr. gewährt, damit dieses in Kooperation mit der Swisscom eine flächendeckende Breitbandversorgung gewährleistet. Da die Preise für die Nutzung der Glasfaserkabel jedoch schneller fielen und der Marktanteil von Dritten wie Sunrise – potenziellen Mietern von Glasfaseranschlüssen – geringer ist als erwartet, mussten von diesen Investitionen bereits 90 Mio. Fr. abgeschrieben werden. Mit weiteren Wertverlusten wird gerechnet.^{|4}

5.2_Verbraucherfreundliche Energiepolitik

Energiepolitik ist primär Bundeskompetenz und auf städtischer Ebene vor allem eine Frage der Verbraucherfreundlichkeit. In keiner Schweizer Stadt können die Kunden ihren Strommix völlig frei wählen. Zudem ist die Varianz bei den Strompreisen gross.



Energiepolitik liegt in der Schweiz grundsätzlich in der Kompetenz des Bundes, und die Gestaltungsspielräume der Städte in diesem Politikfeld sind begrenzt. Der Schweizer Strommix ist mit einem Anteil der Wasserkraft von 60% und einem Anteil fossiler Energieträger von unter 5% so nachhaltig wie in kaum einem anderen Land Europas. Mit der Energiepolitik 2050 wurden zudem die Weichen für die Energiewende und den Ausstieg aus der Kernenergie weitgehend gestellt. Aus liberaler Sicht problematisch ist die Tatsache, dass zwischen den Stromanbietern für private Haushalte bislang kein Wettbewerb erlaubt ist. Angesichts der beschränkten Kompetenzen und Freiheitsgrade der Städte in der Energiepolitik zeichnet sich die Liberale Smart City in diesem Bereich vor allem durch Verbraucherfreundlichkeit ohne Bevormundung aus. Konkret bedeutet dies eine möglichst freie Wahl des persönlichen Strommix beim jeweiligen städtischen Monopolisten – dazu gehört auch die Möglichkeit, Strom aus Kernkraft zu wählen, solange dieser Teil der Schweizer Energiepolitik ist – und niedrige Strompreise.

Kurzdefinition: Wahlmöglichkeiten beim Strommix; Jährliche Stromkosten des günstigsten Angebots für einen Privathaushalt bei einem Verbrauch von 4500 kWh/Jahr im Doppeltarif. **Ausgewerteter Zeitraum:** 2018.

Datengrundlage: Online-Preisrechner der Stadtwerke.

Der Indikator besteht aus zwei Teilen:

Erstens werden die Wahlmöglichkeiten der Haushalte hinsichtlich des von ihnen konsumierten Strommixes ausgewertet. Hier wird die Anzahl der alternativen Pakete gezählt, die den Stromkunden angeboten werden. Je geringer das Angebot, desto geringer die Punktzahl. Es wird unterschieden zwischen Stromträgern (Wasserkraft, Windkraft, Solarstrom, Kernkraft, Biomasse etc.) und deren Zertifizierung¹⁵, nicht aber nach ihrer geografischen Herkunft. Die Wahlfreiheit bezüglich Strom aus Kernkraftwerken wird separat beurteilt, wobei die entsprechende Auswahlmöglichkeit positiv in die Bewertung einfließt.

Zweitens werden die jährlichen Stromkosten für einen typischen Haushalt bei einem Verbrauch von 4500 kWh/Jahr im Doppeltarif (2250kWh im Normaltarif, 2250kWh im Niedertarif) verglichen.

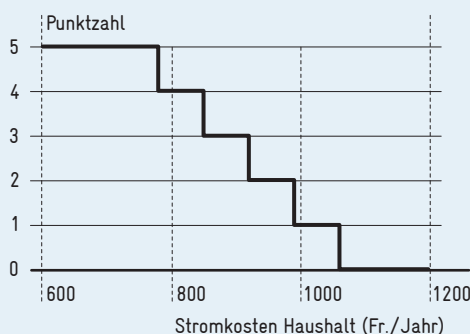
Wahlmöglichkeiten (Max. 5 Punkte):

- 4 Punkte für mindestens fünf Strommixoptionen, 3 Punkte für vier, 2 Punkte für drei und 1 Punkt für zwei Optionen. 0 Punkte für nur eine Option.

- 1 Bonuspunkt für die Möglichkeit, Kernenergie zu wählen.

Strompreis (Max. 5 Punkte):

- Orientierungsrahmen bildet der mittlere schweizerische Strompreis des Jahres 2018 gemäss Elcom. Dieser liegt bei 20,4 Rp./kW, was jährlichen Stromkosten von 918 Fr. entspricht.
- Über 918 Fr. 2 Punkte, unter 918 Fr. 3 Punkte. Darüber bzw. darunter Abnahme bzw. Zunahme um 1 Punkt pro 70 Fr. bis auf 0 Punkte bei über 1058 Fr. bzw. 5 Punkte bei höchstens 778 Fr.



Ranking

Rang	Stadt	Anzahl Wahlmöglichkeiten	Kernenergie	Punkte	Preis in Fr./Jahr	Punkte	Punkte Total
1.	Winterthur	5	Ja	5	805	4	9
2.	Luzern	4	Ja	4	878	3	7
3.	St. Gallen	4	Ja	4	1001	1	5
.	Bern	3	Ja	3	927	2	5
5.	Zürich	3		2	945	2	4
6.	Biel	3		2	1038	1	3
.	Lausanne	2		1	923	2	3
.	Lugano	3		2	1026	1	3
9.	Basel	3		2	1295	0	2
.	Genf	3		2	1077	0	2
Mittelwert					992		

Quelle: Angaben der Stadtwerke, eigene Berechnungen

Die Stromkosten für den fiktiven Durchschnittshaushalt unterscheiden sich deutlich zwischen den Städten. In Basel ist die Stromrechnung eines Beispielhaushalts pro Jahr 490 Fr. höher als in Winterthur. Nur in Luzern (knapp) und Winterthur (deutlich) liegt der Strompreis unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 918 Fr. für die 4500 kWh/Jahr.

Mehr Auswahlmöglichkeiten bedeuten tendenziell – aber nicht durchgehend – tiefere Preise. In Basel, Biel, Lugano und Genf zahlt man für den kernenergiefreien Strom einen vergleichsweise hohen Preis. Eher hoch sind die Stromkosten trotz verhältnismässig grosser Auswahl und der Option für Kernenergie aber auch in St. Gallen. Dagegen liegt der Strompreis in Lausanne trotz geringster Auswahl ohne Option, Kernenergie zu beziehen, nur knapp über dem Schweizer Durchschnitt.

Der Indikator zeigt eine Vielfalt an Angeboten und Preisen quer durch die Städtelandschaft der Schweiz. Dies verwundert für so ein homogenes Produkt wie Strom etwas, ist aber in erster Linie eine Folge der fehlenden Strommarktiliberalisierung in der Schweiz. Gewisse Strompreise sind in den Städten so hoch angesetzt, dass sogar potentiell fiskalische Motive angenommen werden müssen. Hier muss die Stadtpolitik näher hinschauen, denn es ist nicht Aufgabe der Energiekonsumenten, andere Staatsausgaben mitzufinanzieren. |⁶

Zürich: Die 2000-Watt-Gesellschaft

Da vielen politischen Entscheidungsträgern in den Städten die Energiewende auf nationaler Ebene nicht schnell genug ging, haben sie ihrer Stadt eine eigene verordnet. Besonders ambitioniert ging Zürich ans Werk, wo in einer Volksabstimmung 2008 das Ziel einer 2000-Watt-Gesellschaft festgelegt wurde (Luzern und Winterthur folgten dem Beispiel). Eine solche Zielvorgabe bei einem derzeitigen Schweizer Durchschnittswert von 5000 Watt (stetige Leistung) pro Einwohner ist jedoch mehr dogmatisch als smart. Erstens führt das Streben nach formaler Zielerreichung voraussichtlich zu einem erhöhten Import grauer Energie (Güter, deren Herstellung viel Energie verschlingen, werden nicht mehr in der Schweiz produziert, sondern importiert). Zweitens lässt sich dieses Ziel nur mit massiver Gebäudedämmung ansatzweise erreichen, die wiederum ökologisch und denkmalpflegerisch problematisch ist. Drittens ist nicht der Energieverbrauch per se problematisch, sondern allfällige negative Externalitäten (z.B. der CO₂-Ausstoss |⁷), die allerdings kompensiert, bzw. über einen Preismechanismus internalisiert werden können.

5.3_Kostendeckungsgrad des öffentlichen Verkehrs

Der öffentliche Verkehr (ÖV) wird in allen Städten stark subventioniert. Während der ÖV in Bern und St. Gallen einen relativ hohen Eigenfinanzierungsgrad von 72% erzielt, nimmt die Unterdeckung in Genf (48%), Lugano (46%) und vor allem in Lausanne (37%) drastische Ausmasse an.



Gerade in den dicht besiedelten Städten mit ihrem knappen verfügbaren Raum ist ein gut ausgebautes öffentliches Verkehrssystem integraler Bestandteil der Verkehrspolitik. Der Personentransport mit Tram, Bus und S-Bahn ist platzsparender als mit dem motorisierten Individualverkehr (MIV). Eine gute ÖV-Abdeckung ermöglicht zudem besonders Jugendlichen und älteren Personen die Partizipation im Alltag.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass blind öffentliche Gelder in den ÖV gepumpt werden sollen, das Kosten-Nutzen-Verhältnis jeder Investition ist zu beachten, und auch der öffentliche Verkehr soll prinzipiell seine Kosten selbst tragen (wie dies der MIV weitestgehend bereits tut). Die Qualität der ÖV-Systeme in den Schweizer Städten mag sehr hoch sein, nur dürfen die damit verbunden Kosten nicht einfach auf die Steuerzahlenden überwältigt werden.

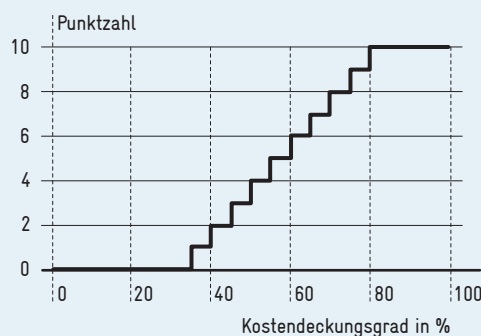
Kurzdefinition: Anteil der Kosten des öffentlichen Verkehrs, der über Einnahmen aus Ticket- und Abonnementsverkäufe gedeckt wird. **Ausgewerteter Zeitraum:** 2016. **Datengrundlage:** Städtische Verkehrsbetriebe, eigene Berechnungen.

Ein gängiger Indikator für die Abhängigkeit des öffentlichen Verkehrs von dauerhaften Subventionen durch die Steuerzahlenden ist der Kostendeckungsgrad, also der Anteil aller Kosten, den die Nutzer über Abonnements und Billets selber tragen. Dieser «Eigenfinanzierungsgrad» des ÖV liegt landesweit bei rund 50 %. Dies bedeutet, dass die Nutzer einen Grossteil der Kosten ihrer persönlichen Mobilität auf die Steuerzahlenden abwälzen.

Der Kostendeckungsgrad des städtischen ÖV wird nicht überall erhoben bzw. ist schwer zu ermitteln, weil das Stadtgebiet meist Teil regionaler Verkehrs- und Tarifverbünde ist und es komplexe Verkehrsverflechtungen zwischen den Kernstädten und ihrem Umland gibt. So bedienen etwa die Basler Verkehrsbetriebe (BVB) Haltestellen ausserhalb der Kantons- und Landesgrenzen.⁸ Umgekehrt befinden sich zahlreiche Haltestellen der Baselland Transport (BLT) auf dem Gebiet der Kernstadt Basel.⁹

Unter den zehn grössten Städten konnten einzig für Bern und St. Gallen stadtspezifische Kostendeckungsgrade ermittelt werden. Für die übrigen Städte wird auf die jeweiligen Kostendeckungsgrade der Verkehrsverbünde abgestellt. Bern und St. Gallen profitieren wohl indirekt von dieser Datenverfügbarkeit, denn im dichtbesiedelten Stadtgebiet sind einfacher hohe Kostendeckungsgrade erreichbar als im teilweise deutlich dünner besiedelten Umland. Im Falle von Zürich und Winterthur existieren zwar mit den VBZ und Stadtbus Winterthur spezifische städtische Verkehrsbetriebe, diese ermitteln aber als Teil der ZVV keine eigenen Kostendeckungsgrade. Entsprechend fliesst für die beiden Städte derselbe Wert in das Ranking ein.

- Obwohl eigentlich ein Deckungsgrad von 100% als Richtwert für 10 Punkte naheliegend wäre, wurde das Punktesystem den vorherrschenden Umständen angepasst und ein Richtwert von mindestens 80% für die Maximalpunktzahl festgelegt.
- Darunter lineare, stufenweise Abnahme um 1 Punkt pro 5 Prozentpunkte bis auf 0 Punkte für einen Deckungsgrad unter 35%.



Ranking

Rang	Stadt	Kostendeckungsgrad 2016	Punkte
1.	Bern	72 %	8
2.	St. Gallen	72 %	8
3.	Winterthur	65 %	7
4.	Zürich	65 %	7
5.	Luzern	61 %	6
6.	Basel	60 %	6
7.	Biel	51 %	4
8.	Genf	48 %	3
9.	Lugano	46 %	3
10.	Lausanne	37 %	1
Mittelwert		58 %	

Quelle: Jahresberichte der städtischen Verkehrsbetriebe, eigene Berechnungen

Bei der Punkteverteilung präsentieren sich Bern und St. Gallen als Musterschüler. Dies liegt auch daran, dass deren Verkehrsbetriebe in der Lage sind, für das Stadtgebiet einen spezifischen Kostendeckungsgrad zu erheben (vgl. Anmerkungen in der Methodik). Das Abstützen auf die Zahlen der Verkehrsverbünde bei den anderen Städten kann jedoch nicht hinreichend als Erklärung dafür dienen, dass der Kostendeckungsgrad von Biel, Genf und Lugano bloss im gesamtschweizerischen Durchschnitt und jener von Lausanne sogar weit darunter liegt. Schliesslich hat selbst Basel mit seinen komplizierten geografischen Gegebenheiten einen tiefen Anteil Subventionen an den Gesamtkosten des ÖV.

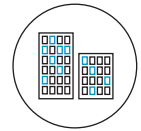
Die Analyse zeigt zudem einen signifikanten Unterschied zwischen den Landesteilen. Die Deutschschweizer Städte kommen auf einen Mittelwert von 66 %, während Städte der französischen und italienischen Schweiz einen Mittelwert von 46 % (inkl. Biel mit 51 %) aufweisen. Beim Schlusslicht Lausanne liegt der Kostendeckungsgrad sogar nur bei 37 %, d.h. fast zwei Drittel der Kosten werden von den Steuerzahlern getragen, statt von den Nutzern, die sie verursachen.

Singapur: Smart Travel und Mobility Pricing

In Schweizer Städten gibt es bislang kaum Ansätze für Mobility Pricing. Ein Vorreiter diesbezüglich ist Singapur. Während viele andere Metropolen Asiens kurz vor dem Verkehrsinfarkt stehen, hat der Stadtstaat ein hochmodernes, benutzerfreundliches und effizientes Verkehrssystem. Dies verdankt er einem umfassenden «Smart Travel»-System, das stark auf die Anreizwirkung von Benutzergebühren setzt. Singapur führte 1975 als erstes Land weltweit eine City-Maut als Instrument der Staubekämpfung ein. Die Strassengebühren sind zeitlich differenziert, Fahrten während der Verkehrsspitzen sind teurer als zu den Randzeiten. Auch die Tarife im öffentlichen Personennahverkehr sind zeitlich gestaffelt. Es wird geschätzt, dass dies zu einer Reduktion von 15% des Verkehrsvolumens beigetragen hat (Lee 2018).

5.4_Geschwindigkeit des öffentlichen Verkehrs

Der öffentliche Personenverkehr der Städte ist mit 6–10 km/h erstaunlich langsam. In Lugano läuft man besser zu Fuss, in den anderen Städten sind zumindest die Velofahrer deutlich schneller. Am wenigsten langsam kommt man mit dem ÖV in Zürich voran.



Im modalen Split der grossen Schweizer Städte hat der öffentliche Verkehr einen Anteil von etwa einem Drittel. Ein entscheidendes Kriterium für die Qualität des öffentlichen Verkehrssystems ist die durchschnittliche Reisegeschwindigkeit, mit der es die Nutzer von Punkt A nach Punkt B bringt. Diese ergibt sich aus dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren: die Effizienz des Streckennetzes, das Mischverhältnis zwischen Bus, Tram und S-Bahn, die Fahrplantaktung, die Dichte an Haltestellen, die Verfügbarkeit von Busspuren etc. Andere Kriterien für die Qualität des ÖV-Systems sind Pünktlichkeit, Sauberkeit und Sicherheit. Da diese Standards in allen Schweizer Städten allgemein sehr hoch sind, konzentrieren wir uns auf einen reinen Geschwindigkeitsindikator.

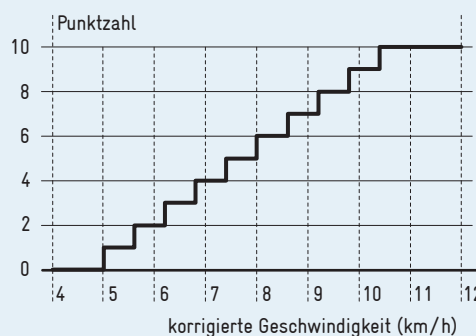
Kurzdefinition: Geschwindigkeit der Fortbewegung mit öffentlichen Verkehrsmitteln, korrigiert nach Streckenlänge, Mittelwert aus 2 mal 10 Zufallsstrecken auf Google-Maps. **Ausgewerteter Zeitraum:** 7. Juni 2018. **Datengrundlage:** Eigene Recherche auf Basis von www.googlemaps.ch.

Mithilfe von www.googlemaps.ch wurden stichprobenartig Reisegeschwindigkeiten innerhalb des Stadtgebietes berechnet. Zu diesem Zweck wurden für jede Stadt nach dem Zufallsprinzip 20 Verbindungen ermittelt – je zehnmal von einer zufälligen Startadresse ins Zentrum (Bahnhof SBB) und je zehnmal von einer zufälligen Startadresse zu einer zufälligen Zieladresse. Als «Zufallsgenerator» für die Adressen diente ein Satz von 15 gängigen Namen^[10], über die auf www.telsearch.ch Treffer gesucht wurden.^[11]

Für all diese fiktiven Reisen galt die gleiche Startzeit. Die Durchschnittsgeschwindigkeit^[12] wurde für die gesamte Reisestrecke (Tür-zu-Tür) gemessen, inkl. Fusswegen von und zu den Haltestellen. Damit ist also nicht nur die Fortbewegungsgeschwindigkeit der Verkehrsmittel entscheidend, sondern auch die Haltestellendichte, die Fahrplanfrequenzen und das Zusammenspiel der einzelnen Tram-, S-Bahn- und Buslinien.

Auf langen Strecken ist in der Regel eine höhere Geschwindigkeit möglich als auf Kurzstrecken – nur schon, weil auf Kurzstrecken die Geh- und Wartezeit deutlich stärker ins Gewicht fallen. Grossflächige Städte wären dadurch gegenüber kleinflächigeren Städten im Vorteil. Um dies zu verhindern, wurden die berechneten Geschwindigkeiten um einen von der Streckenlänge abhängigen Faktor korrigiert.^[13] Von den so erhaltenen Werten wurden (um den Einfluss zufälliger Ausreisser zu verringern) jeweils der höchste und der niedrigste der zehn Verbindungen je Kategorie ignoriert und für die restlichen acht der Durchschnitt gebildet. Diese Durchschnittswerte wurden am Schluss durch einen einheitlichen Faktor dividiert, sodass der Wert für Lugano (das die kleinsten Distanzen aufwies) wieder der effektiven Durchschnittsgeschwindigkeit entspricht.

- Eine korrigierte Geschwindigkeit von unter 5 km/h ergibt 0 Punkte, dieses Tempo kann auch zu Fuss erreicht werden.
- Darüber schrittweise linearer Anstieg um 1 Punkt je 0,6 km/h bis 10 Punkte bei einer Geschwindigkeit von 10,4 km/h. Das ist in etwa das Durchschnittstempo, das auch ungeübte Velofahrer im Stadtverkehr (inkl. Wartezeiten an Ampeln) erreichen können.

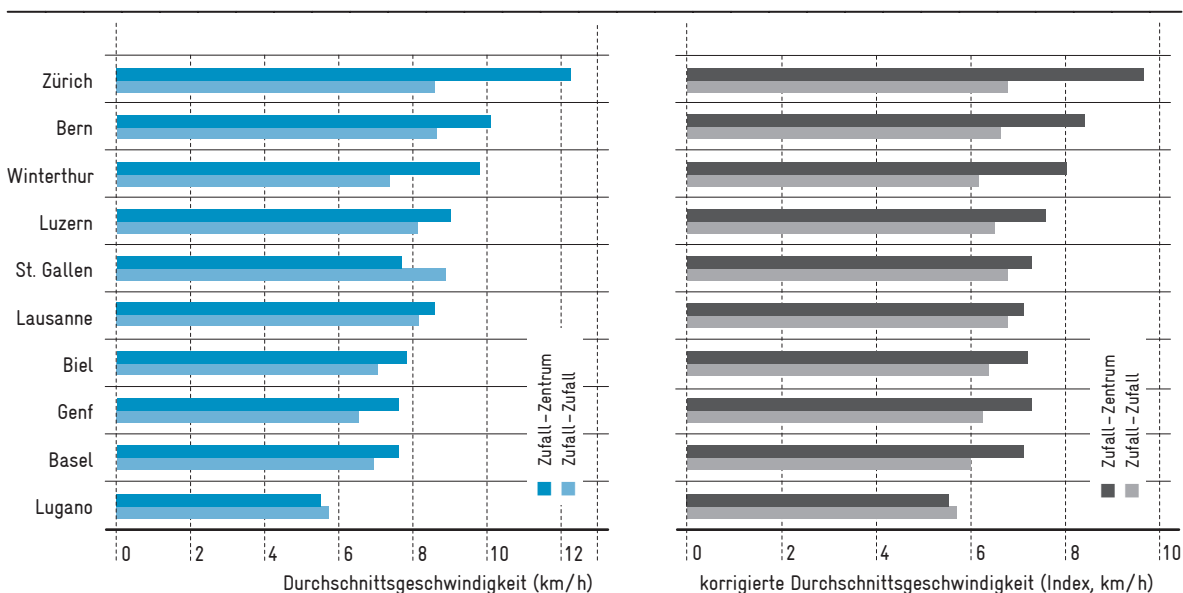


Ranking

Rang	Stadt	Durchschnittsgeschwindigkeit (km/h)		Punkte
		roh	korrigiert	
1.	Zürich	10,44	8,21	6
2.	Bern	9,36	7,53	5
3.	Winterthur	8,58	7,09	4
4.	Luzern	8,58	7,05	4
5.	St. Gallen	8,30	7,04	4
6.	Lausanne	8,39	6,94	4
7.	Biel	7,46	6,79	3
8.	Genf	7,09	6,77	3
9.	Basel	7,30	6,55	3
10.	Lugano	5,64	5,64	2
Mittelwert		8,12	6,96	

Quelle: Eigene Berechnungen

Durchschnittsgeschwindigkeit der Fortbewegung mit dem öffentlichen Verkehr



Quelle: Eigene Berechnungen

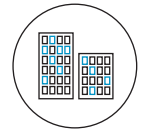
Insgesamt sind die durchschnittlichen Reisegeschwindigkeiten im viel gepriesenen ÖV in den Städten erstaunlich gering. Der Spitzenreiter Zürich erreicht auf den zwanzig untersuchten Zufallsstrecken gerade einmal 10,4 km/h, Lugano am anderen Ende der Skala gar nur 5,6 km/h. Wenn man fit zu Fuss ist, bietet der ÖV in Lugano keinen zeitlichen Vorteil. In den anderen neun Städten schlägt der öffentliche Verkehr mit Durchschnittsgeschwindigkeiten von 7 bis 9 km/h immerhin die Fussgänger deutlich. Gegen das Velo jedoch hat der ÖV vom durchschnittlichen Tempo her in keiner einzigen Stadt eine Chance.

Weniger erstaunlich ist die Tatsache, dass – zumindest nach Korrektur für die Streckenlänge¹⁴ – die Durchschnittsgeschwindigkeit für Verbindungen ins Zentrum in allen Städten ausser Lugano geringer ist als bei Reisen zwischen zwei zufällig gewählten Punkten. Schliesslich sind die ÖV-Streckennetze auf zentrale Bahnhöfe als Verkehrsknoten ausgerichtet. Die Korrektur für die Streckenlänge ändert am Ranking der Städte nicht viel. Die Rangfolge bleibt weitgehend unverändert, allerdings rücken die Städte näher zusammen. Lugano bleibt die langsamste Stadt für den ÖV; Basel, Genf, Biel, Lausanne, St. Gallen, Luzern und Winterthur liegen allesamt nahe beieinander, nur Bern und vor allem Zürich setzen sich etwas vom Feld ab.

Der ÖV in den Schweizer Städten mag sicher, sauber und pünktlich sein – schnell ist er nicht. Das verhindert wahrscheinlich eine noch stärkere Verschiebung des Modal Splits vom MIV zum ÖV.

5.5_Optimierung des Strassenverkehrsflusses

Während die Grossstädte Basel und Zürich verschiedene Massnahmen zur dringend benötigten Verkehrsfluss-optimierung auf der Strasse unternommen haben, hinkt Genf diesbezüglich deutlich hinterher. Die übrigen Städte geben ein durchmisches Bild ab.



Relevanz Liberale Smart City

In der Schweiz haben das Verkehrsaufkommen und die Stautunden in den letzten Jahren stark zugenommen. Die grossen Städte mit ihrem Einzugsgebiet sind dabei die Stau-Hotspots des Landes. Dies verursacht hohe volkswirtschaftliche Kosten wie Zeitverlust, höherer Energieverbrauch und negative Externalitäten in Form von Lärm, Luftverschmutzung etc. Entsprechend ist die Verbesserung des Verkehrsflusses nicht nur ein verkehrspolitisches Anliegen, sondern auch eine Frage der Lebens- und Standortqualität. Technologische Neuerungen können einen wichtigen Beitrag zur Optimierung des Verkehrsflusses leisten, doch die Hauptverantwortung liegt diesbezüglich noch immer bei den Städten selber.

Kurzdefinition: Stauaufkommen (Platzierung im Credit-Suisse-Pendlerstauindex); Existenz einer Verkehrsleitzentrale; Existenz optimierter Ampelschaltssysteme. **Ausgewerteter Zeitraum:** 2012 (Stauaufkommen), Februar 2018 (Verkehrsleitzentrale, Ampelschaltssystem). **Datengrundlage:** Credit-Suisse-Pendlerstauindex | ¹⁵, Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte.

Methodik:

Dieser Mischindikator bewertet pro Stadt drei Aspekte: Erstens das Stauaufkommen gemäss dem Credit-Suisse-Pendlerstauindex. Selbstverständlich liegt dieses nicht alleine in den Händen der Stadt – vom Stau betroffen sind in erster Linie Autobahnen und Kantonsstrassen (und dies nicht nur auf Stadtgebiet, sondern auch in dessen Agglomeration). Allerdings hat die Stauhäufigkeit auf den überkommunalen Strassen sehr wohl mit dem kommunalen, städtischen Verkehrsmanagement zu tun; denn ein stockender Verkehrsfluss in der Stadt erhöht die Staugefahr auf den Transit- und Einfallsachsen. Den innerstädtischen Verkehrsfluss kann die Stadt direkt beeinflussen. Diesbezüglich wurde daher, zweitens, untersucht, ob eine Verkehrsleitzentrale für die Steuerung des Verkehrs existiert und, drittens, ob eine Lenkung, bzw. Verflüssigung des Verkehrs durch sensorbasierte Ampelschaltungen erfolgt.

Bewertungsschema
(0–10 Punkte):

- Stauaufkommen (max. 4 Punkte): 4 Punkte für eine Platzierung ausserhalb der 20 im Index aufgelisteten, am häufigsten von Stau betroffenen Agglomerationen. 3 Punkte für Platz 16–20, 2 Punkte für Platz 11–15, 1 Punkt für Platz 6–10, 0 Punkte für Platz 1–5.
- Verkehrsleitzentrale (max. 3 Punkte): Bewertung nach qualitativen Gesichtspunkten: 3 Punkte für eine Verkehrsleitzentrale, 2 Punkte für Verkehrslenkung, 1 Punkt für Kanalisierung, 0 Punkte für keinerlei Optimierungen.
- Ampelschaltssystem (max. 3 Punkte): Bewertung nach qualitativen Gesichtspunkten: 3 Punkte für vollverkehrsabhängige Lichtsignale, 2 Punkte für optimierte Lichtsignale, 1 Punkt für koordinierte Lichtsignale, 0 Punkte für keinerlei Optimierungen.

Ranking

Rang	Stadt	Rang CS-Stauindex	Punkte	Verkehrsleitzentrale	Punkte	Ampelschaltssystem	Punkte	Punkte Total
1.	Biel	12	2	Lenkung	2	Optimiert	2	6
.	Lugano	7	1	Steuerungszentrale	3	Optimiert	2	6
.	St. Gallen	25	4	Keine Angabe	0	Optimiert	2	6
.	Zürich	1	0	Verkehrsleitzentrale	3	Vollverkehrsabhängig	3	6
5.	Basel	10	1	Kanalisation	1	Vollverkehrsabhängig	3	5
6.	Lausanne	3	0	Steuerungszentrale	3	Koordiniert	1	4
7.	Bern	4	0	Lenkung	2	Koordiniert	1	3
.	Luzern	17	3	Keine Angabe	0	Keine Angabe	0	3
.	Winterthur	5	0	Dosierung	2	Koordiniert	1	3
10.	Genf	2	0	Keine Angabe	0	Optimiert	2	2

Quelle: CS-Pendlerstauindex, eigene Erhebungen

Die Schweizer Städte befinden sich verkehrstechnisch nicht mehr in der Komfortzone. Mit Zürich, Genf, Lausanne und Bern haben vier der fünf Grossstädte erhebliche Stauprobleme. Die Ausnahme ist Basel mit einer für Grossstädte vergleichsweise geringen Stauintensität. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass Basel über die letzten Jahrzehnte ein schwächeres Bevölkerungswachstum aufwies als die anderen vier Grossstädte. Zürich punktet mit dem Einsatz technologischer Instrumente zur Verkehrsflussoptimierung wie einer Verkehrszentrale und vollverkehrsabhängigen Ampelanlagen – Instrumente zur Besserung der Lage sind also im Einsatz. In Luzern, Genf und St. Gallen gibt es diesbezüglich noch erhebliches Verbesserungspotenzial.

Die Möglichkeiten der Digitalisierung werden das Instrumentarium der Städte zur Verbesserung des Verkehrsflussmanagements erheblich erweitern. Es liegt an den politischen Verantwortungsträgern, die Nutzung dieser Instrumente vorzubereiten und sie später zu implementieren.

Innovative Ansätze zur Verkehrsflussoptimierung

Durch eine City-Maut mit erhöhten Tarifen zu den Stosszeiten gelang es Stockholm, die Stauintensität deutlich zu reduzieren (Müller-Jentsch 2013). Fahrdienste wie Uber und benutzerfreundliche Car-Sharing-Modelle auf App-Basis können das private Auto in der Stadt weitgehend überflüssig machen. Innovative Carpooling-Systeme wie Uber-Pool¹⁶ ermöglichen Fahrgemeinschaften zwischen Fahrgästen mit ähnlichen Routen. Das spart nicht nur Kosten für die Nutzer, sondern trägt auch zur Reduktion des Verkehrsaufkommens bei. Gerade im Agglomerationsverkehr zwischen den Städten und ihrem Umland könnten künftig E-Bikes die Strassen entlasten – denn sie benötigen wesentlich weniger Strassenraum als private Autos. Durch den verstärkten Einsatz von Homeoffice oder Videokonferenzen wiederum würden berufsbedingte Fahrten reduziert.

5.6_Velofreundlichkeit

Basel ist für biesige Verhältnisse das Musterbeispiel für eine velofreundliche Stadt. In Lausanne, Lugano, St. Gallen und Zürich ist der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Rahmenbedingungen am grössten.



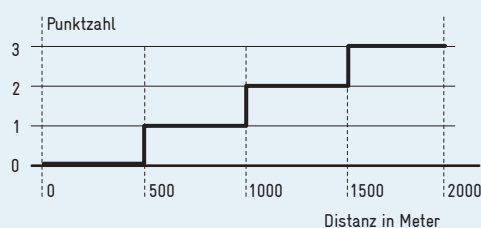
In Zeiten von – vor allem in Städten – zunehmender Bevölkerungsdichte und wachsendem Umweltbewusstsein gewinnt das Velo als Verkehrsmittel an Bedeutung. Es ist das kostengünstigste, emissionsärmste und platzsparendste Transportmittel. ¹⁷ Ein höherer Veloanteil am modalen Split trägt zur Stauvermeidung bei und führt zur Entlastung anderer Verkehrsträger. Elektrovelos und -roller erweitern den Aktionsradius des Zweirads und erschliessen dessen Vorzüge teilweise auch für den Agglomerationsverkehr (Stadt-Umland), der eine Hauptquelle von Staus hierzulande ist.

Es kann aus Sicht einer liberalen Stadtpolitik nicht das Ziel sein, Personen auf das Velo zu zwingen, und Massnahmen wie steuerfinanzierte städtische Veloverleihsysteme oder teure öffentliche Velogaragen, die ohnehin oft an den Kernbedürfnissen der Velofahrer vorbeizielen, sind kritisch zu beurteilen. Hingegen sollten Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit jene, die gerne mit dem Fahrrad unterwegs sind, möglichst geringe Hürden dafür vorfinden. Dazu zählen u.a. klar sichtbare Velospuren (Verkehrssicherheit), generell eine Linienführung und Signalisierung mit möglichst wenigen Hindernissen oder gar – wo dies die räumlichen Verhältnisse zulassen und es aus Kosten-Nutzen-Perspektive sinnvoll ist – der Bau von Velo-Schnellwegen zwischen den Kernstädten und Vorortgemeinden mit hohem Pendleranteil.

Kurzdefinition: Auf dem Fahrrad zurückgelegte km pro Kopf und Tag; Anzahl (polizeilich gemeldete) Unfälle mit Personenschaden je 1 Mio. Fahrradkilometer; Velofreundlichkeit gemäss Einschätzung Nutzer (Umfrage Pro Velo). **Ausgewerteter Zeitraum:** 2013 (Astra), 2017 (Pro Velo). **Datengrundlage:** Astra ¹⁸, Pro Velo ¹⁹.

Im Copenhagenize-Index, einer Kennzahl zur Bewertung der Velofreundlichkeit, ²⁰ ist unter den Schweizer Städten bislang einzig Zürich zu finden, das im internationalen Vergleich relativ schlecht abschneidet. Als Ersatz dient uns daher ein selber aus drei Kennziffern zusammengesetzter Mischindikator.

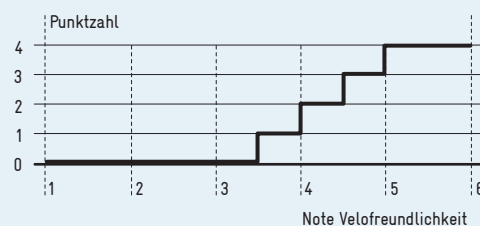
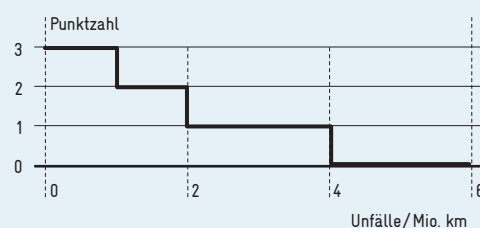
Dessen Bestandteile sind erstens die mit dem Velo pro Tag und Einwohner zurückgelegte Distanz, zweitens die Anzahl der Velounfälle (in Relation zur zurückgelegten Distanz), und drittens die Einschätzung der Nutzer zur Velofreundlichkeit, die der Verein Pro Velo alle vier Jahre in einer Umfrage erhebt. Die subjektive Bewertung aus der Umfrage vermittelt ein Gesamtbild, das von verschiedenen Aspekten wie dem subjektiven Sicherheitsgefühl der Velofahrer, der Häufigkeit von Velodiebstählen oder der Verfügbarkeit und Qualität von spezifischer Infrastruktur beeinflusst wird.



– Distanz (m/Person/Tag), max. 3 Punkte: bis 499m: 0 Punkte, 500–999m: 1 Punkt, 1000–1499m: 2 Punkte, ab 1500m: 3 Punkte.

– Unfallhäufigkeit, max. 3 Punkte: bis 1 Unfall/Mio.km: 3 Punkte, 1–2 Unfälle: 2 Punkte, 2–4 Unfälle: 1 Punkt, über 4 Unfälle: 0 Punkte.

– Velofreundlichkeit (Schulnoten), max. 4 Punkte: Ab Note 5,0 4 Punkte, darunter je halbe Note 1 Punkt Abzug bis 0 Punkte bei einer Note von unter 3,5.



Ranking

Rang	Stadt	Distanz in Metern pro Person und Tag (Schnitt von 2009–2013)	Punkte	Unfälle pro Mio. km	Punkte	Nutzerbenotung	Punkte	Punkte Total
1.	Basel	1978	3	0,78	3	4,1	2	8
2.	Bern	1248	2	1,67	2	3,8	1	5
	Winterthur	1377	2	2,07	1	4,4	2	5
4.	Luzern	1135	2	2,17	1	3,7	1	4
5.	Biel	938	1	2,69	1	3,7	1	3
	Genf	727	1	1,66	2	3,2	0	3
7.	St. Gallen	316	0	3,29	1	3,7	1	2
	Zürich	819	1	2,54	1	3,4	0	2
9.	Lausanne	85	0	10,96	0	3,1	0	0
	Lugano	14	0	19,57	0	k.A.	0	0

Quelle: Eigene Darstellung

k.A.: keine Angaben

Zwischen den Schweizer Städten gibt es bei der Velofreundlichkeit grosse Unterschiede, wie unser Benchmarking zeigt. Gemäss Astra bewegen sich die Einwohner in Basel am häufigsten mit dem Velo fort. Sie legen durchschnittlich 2 km pro Tag auf dem Fahrrad zurück – dagegen wird in Lausanne und Lugano gemäss Astra so gut wie gar nicht Velo gefahren. Diese Werte dieser beiden Städte^{|21} und auch jener von St. Gallen sind sicher auch auf die unvorteilhafte Topografie zurückzuführen: Aufgrund dieser naturräumlichen Begebenheiten kann nicht jede Schweizer Stadt zur Velostadt werden – wenn auch die aufkommenden Elektrofahrräder die Rolle der Topografie schwächt.

Basel führt das Klasselement auch bei der Unfallwahrscheinlichkeit an – mit weniger als einem Unfall pro Million Kilometer. Grundsätzlich ist die Unfallwahrscheinlichkeit in Städten, in denen viel velogefahren wird, geringer. Von den Städten mit eher wenigen Velokilometern ist Genf die sicherste.

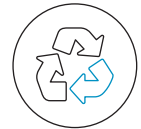
Die Benotungen der Umfrageteilnehmerinnen und -teilnehmer bei Pro Velo sind durchgehend ernüchternd. Die beste Durchschnittsnote erreicht Winterthur (mit einer 4,4), gefolgt von Basel (mit 4,1), alle anderen Städte erhalten ungenügende Noten. Zwischen Benotung und gefahrener Distanz bzw. Sicherheit zeigt sich eine positive Korrelation. Die subjektiv empfundene Zufriedenheit deckt sich also durchaus mit «harten» Indikatoren.

Das Beispiel Basel zeigt, dass ein Mix aus sehr gutem Verkehrsfluss und einem strengen Verkehrsregime die gewünschten Erfolge erzielen kann. Staatlich subventionierte Leihvelos wie in Zürich oder neuerdings auch in Bern sind sowohl bezüglich ihrer Wirkung auf den Modalsplit als auch mit Blick auf ihre Kosten für den Steuerzahler eine fragwürdige Massnahme.^{|22} Basel und Winterthur erreichen ihre Spitzenpositionen mit anderen Mitteln.

Beurteilung:

5.7_Parkraumbewirtschaftung

Parkleitsysteme und angemessene Gebühren fürs Anwohnerparkieren gehören zum Instrumentarium einer smarten Parkraumbewirtschaftung. Diesbezüglich kann Luzern am stärksten punkten, während Genf und Winterthur schlecht abschneiden.



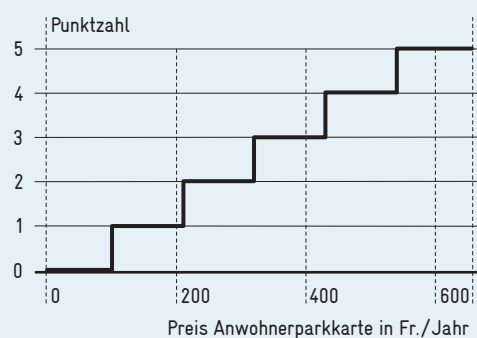
Es gibt gute Gründe für die Parkraumbewirtschaftung im städtischen Gebiet, beispielsweise in Form von Anwohnerparken, Parkleitsystemen oder kostenpflichtigen Parkplätzen. Öffentlicher Raum ist gerade in dicht besiedelten Städten eine knappe Ressource, deren effiziente Nutzung durch Knappheitspreise sichergestellt werden sollte – schliesslich wird bei privaten Stellplätzen auch eine Miete fällig, die sich nach Angebot und Nachfrage richtet. Zudem sind kostenpflichtige Parkplätze in der Innenstadt eine Form von Mobility-Pricing, denn sie kommen einer Gebühr für Fahrten innerhalb der oder in die Stadt gleich. Dies wirkt dämpfend auf die Verkehrsnachfrage und hilft bei der Stauvermeidung.

Natürlich sollten die Parkgebühren trotzdem nicht unangemessen hoch sein und der Parkraum nicht immer weiter verknappt werden. In einer Liberalen Smart City hat auch der MIV eine Existenzberechtigung und sollte nicht aus ideologischen Gründen schikaniert werden. So kann z.B. durch gute räumliche Verteilung von öffentlichen und Anwohner-Parkplätzen und durch Parkleitsysteme der Suchverkehr innerhalb der Wohnquartiere reduziert werden. Ähnlich wie beim Mobility-Pricing gilt: Der Preis eines Parkplatzes soll sich an den (volkswirtschaftlichen) Kosten orientieren, die er verursacht. Wer allerdings diesen Preis zu zahlen bereit ist, soll sich nicht zusätzlich mit der Parkplatzsuche abmühen müssen.

Kurzdefinition: Existenz eines Parkleitsystems (Ja/Nein); Jahrespreis für eine Anwohnerparkkarte. **Ausgewerteter Zeitraum:** 2018. **Datengrundlage:** Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte, Informationsportale der Städte.

Um die Wirksamkeit der städtischen Parkraumbewirtschaftung zu messen, werden zwei Kriterien evaluiert, die vollständig in kommunaler Kompetenz liegen: Erstens die Verwendung von städtischen Parkleitsystemen zur Minimierung des Suchverkehrs, zweitens der Preis für eine Anwohnerparkkarte. Bei letzterem wird das Optimum anhand der Opportunitätskosten, die der Parkplatz verursacht, berechnet: Ein Parkplatz braucht (wie es der Name schon sagt) Platz, der ansonsten (theoretisch) für etwas anderes verwendet werden könnte. Konkret sind dies etwa 12 m². Konservativ geschätzt liegt der Marktpreis für 1 m² Boden im urbanen Gebiet bei etwa 3000 Fr. Würde man die 12 m² mieten (gemäss dem aktuell sehr tiefen Hypothekarreferenzzinssatz von 1,5%), ergäbe das Kosten von 540 Fr. pro Jahr. In Stadtzentren und bei höherem Zinsumfeld läge das Optimum noch deutlich höher.

- Parkleitsystem: Ja = 2 Punkte; Nein = 0 Punkte
- Preis Anwohnerparkkarte (max. 5 Punkte): 5 Punkte für mindestens 540 Fr./Jahr (Für Preise weit über dieser Schwelle würden theoretisch Punkte abgezogen, da dann fiskalische Motive vermutet werden müssten. Da keine Stadt deutlich darüber liegt, ist diese Seite der Skala aber irrelevant). Darunter lineare, stufenweise Abnahme um 1 Punkt pro 110 Fr. bis auf 0 Punkte für unter 100 Fr. pro Jahr.



Ranking

Rang	Stadt	Parkleitsystem	Punkte	Preis Anwohnerparkkarte in Fr./Jahr	Punkte	Punkte Total
1.	Luzern	✓	2	600	5	7
.	Winterthur	✓	2	660 + 50	5	7
3.	Biel	✓	2	330	3	5
.	St. Gallen	✓	2	360	3	5
5.	Bern	✓	2	264	2	4
.	Lausanne		0	500	4	4
.	Lugano		0	480	4	4
.	Zürich	✓	2	300	2	4
9.	Basel	✓	2	140	1	3
10.	Genf		0	200	1	1

Quelle: Eigene Darstellung

Die Auswertung zeigt, dass die Parkraumbewirtschaftung in den meisten Städten noch Verbesserungspotenzial besitzt. So fehlt ein naheliegendes und erprobtes Instrument wie ein Parkleitsystem in drei Städten.

Weit auseinander gehen die Preise für Anwohnerparkkarten. Die günstigste ist in Basel zu haben: Sie kostet nur 150 Fr. pro Jahr – obwohl Basel eine Stadt mit sehr hoher Siedlungsdichte und entsprechend erhöhten Nutzungskonflikten ist. Die teuerste reguläre – Luzern mit 600 Fr. – dürfte in etwa im Bereich des (sehr konservativ geschätzten) Marktpreises liegen. Noch teurer kommt die Parkerlaubnis Anwohner nur in Winterthur zu stehen: Zur Anwohnerparkkarte für die blauen Zonen (die in Winterthur noch nicht auf dem gesamten Gemeindegebiet verbreitet sind), die bloss 50 Fr. kostet^{|23}, kommt noch die Nachtparkgebühr für 55 Fr./Monat, also 660 Fr./Jahr.^{|24}

In Basel hat im Juni 2018 eine Koalition von grünen bis bürgerlichen Politikern eine Motion verabschiedet, die den Preis für öffentliche Parkplätze nach Angebot und Nachfrage steuern soll.^{|25} Der Marktpreis soll dabei mit einem Grundtarif kombiniert werden, der seinerseits Anwohner Rabatte und sonstige Faktoren berücksichtigt.^{|26} Vom Grundsatz her jedoch sollten sich Parkgebühren auch für Anwohner stärker an gängigen Marktmechanismen orientieren.

San Francisco: Weniger Suchverkehr dank smarter Technologie

Die kalifornische Metropole verfügt seit 2017 über ein stadtweites smartes Parkraummanagement. Die Höhe der Parkgebühren ergibt sich durch ein Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage – sie variiert somit je nach Standort und Uhrzeit. Sämtliche Parkplätze sind mit Sensoren ausgestattet, um Angebot und Nachfrage kontinuierlich zu messen. Mittels App werden Nutzer zu freien Parkplätzen gelotet. Die Bezahlung kann ebenfalls über die App erfolgen. Diese Massnahme hat die Suchzeit für Benutzer um 43% gesenkt, und Diskussionen rund um die Parkraumbewirtschaftung konnten entpolitisiert werden.^{|26}

-
- 1 Ein eigentlicher Grundversorgungsauftrag besteht nur auf Bundesebene und er wird zurzeit von der Swisscom erfüllt. Highspeed-Internet ist gesetzlich gesehen (vorerst) nicht Teil der Grundversorgung.
 - 2 Da weder Swisscom noch die Stadt Biel Angaben öffentlich zugängliche Angaben zum Abdeckungsgrad machen, wurde der Wert gestützt auf Angaben des Breitbandatlas Schweiz geschätzt: <https://map.geo.admin.ch/?topic=nga&lang=de&bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-grau&catalogNodes=15066,15041>.
 - 3 Zwar beinhalten die Kooperationsmodelle von Zürich und Lausanne, den beiden Städten mit den grössten städtischen Investitionen, die Übergabe von bloss ein von vier Glasfasern in die Hoheit der Swisscom, während von den restlichen sechs Städten fünf (Ausnahme: Bern) die Hälfte der Glasfasern (1/2 oder 2/4) der Swisscom zugestehen. Diese Aufteilung der Glasfasern ist aber de facto kaum relevant, weil meistens ohnehin nur eine oder zwei der verlegten Fasern betrieben wird.
 - 4 Vgl.: www.nzz.ch/zuerich/wo-zuercher-auf-glasfaser-surfen-working-title-ld.1323542.
 - 5 Zwei Pakete, die in einer beliebigen Mischung bestellt werden können, werden als drei Optionen bewertet.
 - 6 Ein Beispiel ist die Gewinnablieferung der Elektrizitätswerke der Stadt Zürich. Vgl.: www.ewz.ch/de/ueber-ewz/medien/medienmitteilungen/2016/ewz-gewinnablieferung-161221.html
 - 7 Vgl. Dümmler und Schnell (2016).
 - 8 Die Tramlinien 8 und 3 bedienen insgesamt acht Haltestellen in Deutschland und Frankreich. Die Tramlinien 2 und 6 bedienen Haltestellen in Riehen, einer Gemeinde ausserhalb der Kernstadt und mit Binningen BL und Allschwil BL auch ausserhalb des Kantons Basel-Stadt. Siehe: www.bvb.ch/de/fahrplan/haltestellen-fahrplan/
 - 9 Exemplarisch dafür die Tramlinie 11, wo die Hälfte aller Haltestellen auf Stadtgebiet liegt. Siehe: www.blt.ch/reisen/fahrplan/pdf-fahrplaene.html
 - 10 War der erste Treffer für den jeweiligen Namen eine Geschäftsadresse (statt eine Wohnadresse), so wurde trotzdem diese verwendet. Die Zufallswahl widerspiegelt damit gut «echte» Wegstrecken, die auch den Besuch von Ärzten, Anwälten und sonstigen Dienstleistern beinhalten.
 - 11 Damit ist auch gleich die Berücksichtigung der Bevölkerungsdichte bei der zufälligen Adressenauswahl garantiert. Würde die Zufallsauswahl nicht über das Telefonbuch, sondern geografisch auf der Karte erfolgen, so träte man mit gleicher Wahrscheinlichkeit dünn- und dichtbesiedelte Gebiete, was kein repräsentatives Bild der tatsächlichen Transportbedürfnisse der Bevölkerung ergäbe.
 - 12 Zur Berechnung werden die Strecke und die Reisedauer ermittelt. Die Strecke entspricht der Gehdistanz zwischen Start und Ziel. Für die Reisedauer ausschlaggebend ist die Ankunftszeit mit jener Verbindung, die einen am frühesten ans Ziel bringt (unabhängig davon, wann das Verkehrsmittel startet). Als Startzeit wurde immer Donnerstag, 7. Juni, 2018, 09:00 Uhr gewählt.
 - 13 Zeichnet man alle Geschwindigkeiten (Y-Achse) gegen alle Distanzen (X-Achse) in einem Streudiagramm ab, bestätigt sich die positive Korrelation von Distanz und Geschwindigkeit. Die Geschwindigkeit steigt aber natürlich unterproportional zur Distanz (bei proportionalem Anstieg wären die Reisezeiten im Erwartungswert für alle Distanzen dieselben). Nun muss also ein adäquater Korrekturfaktor bestimmt werden, durch den die Geschwindigkeit geteilt werden kann, um einen fairen Vergleich zu ermöglichen. Der Korrekturfaktor ist gefunden, sobald der Geschwindigkeitsindex nach Korrektur nicht mehr signifikant mit der Wegstrecke (S) korreliert ist. Das ist der Fall, wenn die Geschwindigkeit durch die dritte Wurzel der Wegstrecke geteilt wird. Also: $V_{korrigiert} = V_{effektiv} / S^{1/3}$
 - 14 Da der Hauptbahnhof meist im geografischen Zentrum der Stadt ist, ergeben sich bei einer Zufallsauswahl von Strecken in der Kategorie «Zufallsort zu Hauptbahnhof» tendenziell kürzere Strecken als in der Kategorie «Zufallsort zu Zufallsort». Daher ist der ermittelte Geschwindigkeitsvorteil der ersten gegenüber der zweiten Kategorie geringer als man intuitiv annehmen würde. Korrektur um die Streckenlänge gemäss Fussnote 9 vergrössert den Geschwindigkeitsvorteil der zentrumsgerichteten Strecken.
 - 15 Credit Suisse, CS (2014): Monitor Schweiz – Die Schweiz steht im Stau. www.credit-suisse.com/corporate/de/articles/media-releases/42282-201403.html
 - 16 Vgl.: www.uber.com/de-CH/ride/uberpool/
 - 17 Ein Verkehrsteilnehmer auf dem Velo nimmt (inkl. Sicherheitsabständen) schätzungsweise ca. 7 m² Strassenraum in Anspruch (Platzbedarf: Breite: 1m (Fahrrad & Sicherheitsabstand), Länge: 6,9m (1,9m Fahrrad, 5m Sicherheitsabstand). Diesen Wert erreicht ein Trolleybus (Platzbedarf Typ Hess ST3: Breite 4m (2,55m Busbreite & Sicherheitsabstand), Länge 45m (19m Buslänge, 26m Sicherheitsabstand). Flächenbedarf von 180 m²) ab einer Auslastung von 26 Personen, der Platzanspruch eines PKW ist bei einer mittleren Belegung von 1,5 Personen fast sechsmal grösser als jener des Fahrrads (PKW: Platzbedarf Breite: 3 Meter (Fahrzeugbreite & Sicherheitsabstand), Länge: 20 Meter (5 Meter Fahrzeuglänge, 15 Meter Sicherheitsabstand). Das ergibt einen Flächenbedarf von 60 m²).
 - 18 Bundesamt für Strassen, Astra (2014): Städtevergleich zur Verkehrssicherheit. www.astra.admin.ch/astra/de/home/dokumentation/unfalldaten/staedtevergleich-verkehrssicherheit.html

- 19 Pro Velo Schweiz (2018): Prix Velostädte 2018. www.velostaedte.ch/fileadmin/redaktion/velostaedte2017-18/downloads/2018_Schlussbericht_Velostaedte_d.pdf
- 20 <http://copenhagenizeindex.eu/>
- 21 Die 85m pro Person für Lausanne und die sogar nur 14m pro Person für Lugano sind eher unglaubliche Werte. Aus diesen niedrigen Werten resultieren dann auch die hohen Unfallwahrscheinlichkeiten. Auf die Bewertung hat das allerdings höchstwahrscheinlich keinen Einfluss, denn schon ab Distanzen unter 500m und schon ab einer Unfallhäufigkeit von über 4 Unfällen pro Mio. km (statt der für Lugano und Lausanne ausgewiesenen 20 bzw. 11) werden 0 Punkte vergeben.
- 22 Vgl. Schnell (2018).
- 23 <https://stadt.winterthur.ch/themen/leben-in-winterthur/verkehr-mobilitaet/auto-und-motorraeder/parkieren/parkkarten-blaue-zone-mit-gebuehren>
- 24 <https://stadt.winterthur.ch/themen/leben-in-winterthur/verkehr-mobilitaet/auto-und-motorraeder/parkieren/nachtparkieren>
- 25 Eine Koalition aus SP, Grüne, LDP und FDP stützte die Motion mit 61 Stimmen bei 32 Gegenstimmen. Vgl.: http://abstimmungen.grosserrat-basel.ch/archiv/Amtsjaehr_2018-2019/2018.06.06/Abst_0558_20180606_161612_0012_0007_ab.pdf
- 26 Ein ähnliches System soll in San Francisco die Suchzeit für einen Parkplatz um 43 % gesenkt haben. Vgl.: www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100387/000000387502.pdf

6_Kultur und Freizeit

Ausgangslage

Mit fast 5 Mrd. Fr. insgesamt oder rund 600 Fr. pro Einwohner finanziert die öffentliche Hand Kultur, Sport und Freizeit. ^[1] Davon entfallen 55 % auf Kultur und 44 % auf Sport und Freizeit. Den grössten Anteil tragen mit 59 % die Gemeinden, der Bund übernimmt 9 %, die Kantone kommen für 32 % auf. In den zehn untersuchten Städten bewegen sich die Ausgaben pro Einwohner zwischen 444 Fr. und rund 2000 Fr. (vgl. Anhang 1, S. 150). Besonders die Stadtkantone Basel und Genf heben sich hier aus der Masse ab.

Der Wert von Kultur und Freizeit lässt sich indes nicht in Franken und Rappen ausdrücken. Schauspieler, Musikinstrumente und Sportstätten werden mit kaum quantifizierbaren Zielen gefördert und nicht mit der Vorgabe, dass die Fördergelder möglichst effizient zum Einsatz kommen. Die Förderung soll Kunst ermöglichen und damit z.B. politische Debatten auslösen oder den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken. Und doch ist auch in diesem Bereich eine smarte, ökonomische Denkweise gefragt. Trotz aller künstlerischen Freiheit bleiben die Ressourcen knapp, und was in ein Projekt investiert wird, kann naturgemäss nicht an anderer Stelle noch einmal ausgegeben werden. In diesem Sachgebiet wird daher nicht die Qualität künstlerischer Produktion, sondern die Qualität der Förderung evaluiert (zur Frage, ob Kulturförderung überhaupt eine staatliche Aufgabe ist, siehe Endnote ^[2]).

Die betrachteten Indikatoren versuchen, dem Spannungsfeld von finanzieller und gesellschaftlicher Relevanz Rechnung zu tragen. Die ersten vier Indikatoren stehen für Grundsätze hochstehender öffentlicher Förderung von Sport und Kultur. Förderung muss kostenwahr und offen für alle Arten von Kulturträgern sein, der Zugang darf nicht künstlich erschwert werden. Die Vergabe soll zielgerichtet sein, die Kriterien zur Vergabe eindeutig. Und natürlich muss die breite Zugänglichkeit – hier untersucht anhand der öffentlichen Sportstätten – gegeben sein. Der fünfte Indikator schliesslich untersucht die Ergebnisseite der städ-

Kultur und Freizeit: Punkteverteilung für die Indikatoren des Sachgebiets

	6.1 Erhebung Kostendeckungsgrad Kultur	6.2 Freie Kulturförderung	6.3 Kriterien der Kulturförderung	6.4 Beschäftigte in der Kulturbranche	6.5 Verfügbarkeit von Sportstätten
Maximum	10	10	5	10	5
Bern	10	7	2	7	5
Zürich	10	5	3	7	5
Luzern	5	5	3	7	5
Winterthur	7	5	3	3	5
Genf	5	5	1	6	5
Biel	7	3	4	8	0
Basel	5	3	2	6	5
Lausanne	5	3	3	9	0
St. Gallen	0	3	3	4	5
Lugano	0	k.A.	4	6	0

Quelle: Eigene Darstellung

k.A.: keine Angaben

tischen Kulturpolitik und zeigt, wie ausgeprägt der Cluster an Kulturschaffenden in den jeweiligen Ortschaften ist.

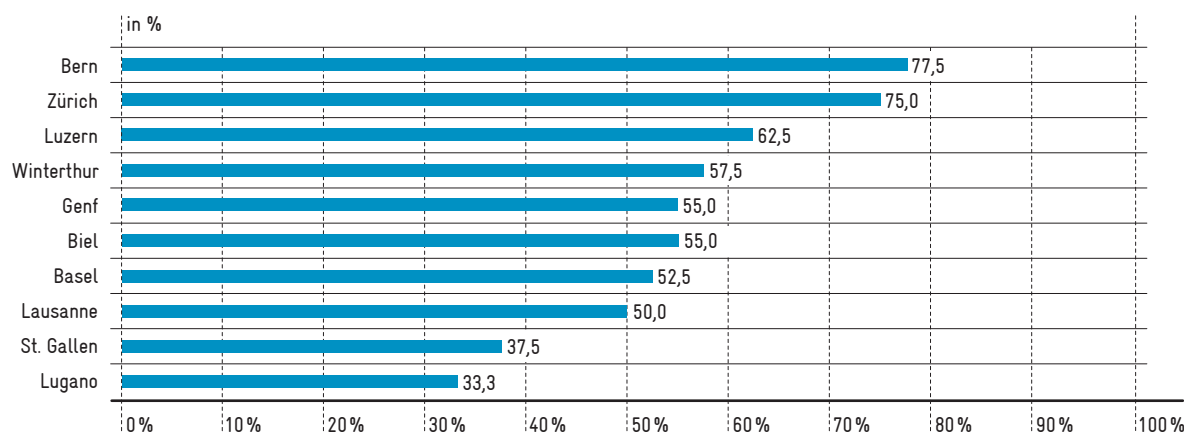
Ergebnisse

Gesamthaft erreichen die Städte im Sachgebiet Kultur- und Freizeitpolitik etwas mehr als die Hälfte der möglichen Punkte. Das Ranking wird deutlich angeführt von Bern und Zürich, die jeweils über 75 % des Punktemaximums erreichen. Auf den untersten Plätzen der Rangliste stehen St. Gallen und Lugano mit weniger als 40 % der erreichbaren Punktzahl. Eine Korrelation der Punktzahlen mit der Stadtgrösse oder Sprachregion ist nicht auszumachen.

Beim Indikator zur Kostenwahrheit innerhalb der Kulturförderung liegen die Anforderungen der Städte weit auseinander. St. Gallen und Lugano erfassen die Kostendeckung als einzige überhaupt nicht. Den Anteil Subventionen, den die Städte an freie Kulturträger ausschütten, ist mit durchwegs weniger als 15% tief. Zwischen den Städten gibt es mit Werten von 6 % bis 14 % aber erhebliche Unterschiede. Auch wenn hier kein Idealwert bestimmbar ist, so scheint das Vertrauen der Städte in diese Art der Kunst und Kulturförderung eher gering, obwohl ein breiteres, nicht einfach auf historischen Begebenheiten beruhendes Angebot im Sinne einer urbanen Liberalen Smart City wäre. Immerhin ist festzustellen, dass alle Städte bei der Kulturförderung über klare Kriterien verfügen, auch wenn die Logik der Kriterienfestlegung nicht immer ganz schlüssig ist.

Schliesslich zeigt der Anteil der Beschäftigten in der Kulturbranche auch gewisse Unterschiede zwischen den Städten, wobei hier vor allem der verhältnismässig tiefe Anteil (bzw. der tiefe Zuwachs) in Winterthur – eher als Kulturstadt bekannt – und der hohe in Biel – für Kultur an sich weniger berühmt – ins Auge stechen. Offenbar sind für die Wahrnehmung des Kultursektors andere Faktoren und Rahmenbedingungen massgebend.

Kultur und Freizeit: Ranking



6.1_ Erhebung Kostendeckungsgrad Kultur

Eine zweckmässige staatliche Unterstützung von Kulturinstitutionen bedingt gewisse Finanzierungsvorgaben und entsprechend Kenntnis der Finanzierungsverhältnisse der Häuser. Das ist längst nicht überall Konsens.



Relevanz für die Liberale Smart City

Kostenwahrheit ist ein grundlegendes Prinzip jeder guten politischen Governance. Nur wenn die tatsächliche Wirkung der eingesetzten Mittel bekannt ist, kann über deren Einsatz eine fundierte politische Entscheidung getroffen werden. Ohne Kostenwahrheit – hierbei handelt es sich um ein grundlegendes ökonomisches Prinzip – herrscht ausserdem die inhärente Tendenz zu Überproduktion bzw. Überkonsum.

Für die Kulturförderung bedeutet dies in erster Linie, dass die Kostendeckungsgrade der unterstützten Institutionen und Projekte erfasst und den politischen Entscheidungsträgern rapportiert werden. Eine smarte Kulturförderung sollte jedoch sogar noch einen Schritt weitergehen und den Kostendeckungsgrad als Steuerungsmittel verwenden. Die Festsetzung, welcher Anteil der Einnahmen selbst erwirtschaftet und welcher durch Steuermittel ergänzt werden soll, wird dem Wesen der Kultur als Gut mit meritorischem Charakter am besten gerecht².

Kurzdefinition: Fragestellung siehe Methodik. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand März 2018.

Datengrundlage: Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte.

Methodik:

Grundlage für diesen Indikator bilden die Antworten auf zwei Fragen aus dem Fragebogen:

- *Führt die Stadtverwaltung eine systematische Erhebung der Kostendeckungsgrade der geförderten Kulturinstitutionen durch? (Ja/Nein)*
- *Bestehen für Kulturinstitutionen Mindestziele der Kostendeckung? (Ja, flächendeckend / Nur für einzelne Institutionen / Nein).*

Bewertungsschema
(0–10 Punkte):

- Erhebung Kostendeckungsgrade: Ja = 5 Punkte, Nein = 0 Punkte.
- Mindestziele Kostendeckung: flächendeckend = 5 Punkte, für einzelne Institutionen = 2 Punkte, Nein = 0 Punkte.
- Ein Spezialfall stellt Luzern dar: Zwar werden Deckungsgrade nicht systematisch erfasst, aber bei einzelnen Institutionen werden Zielvorgaben vereinbart und auch kontrolliert. Hier werden für den ersten Sub-Indikator 3 Punkte (und für den zweiten die regulären 2 Punkte) vergeben.

Ranking

Rang	Stadt	Kostendeckungsgrade systematisch erfasst	Vereinbarung von Zielen zum Kostendeckungsgrad	Punkte Total
1.	Bern	✓	flächendeckend	10
2.	Zürich	✓	flächendeckend	10
3.	Biel	✓	einzelne Institutionen	7
4.	Winterthur	✓	einzelne Institutionen	7
5.	Basel	✓		5
6.	Lausanne	✓		5
7.	Genf	✓		5
8.	Luzern	(✓)	einzelne Institutionen	5
9.	Lugano			0
10.	St. Gallen			0

Quelle: Eigene Darstellung

Der Umgang der Städte mit dem Instrument des Kostendeckungsgrads variiert stark. Auf der einen Seite stehen Lugano und St. Gallen. Sie führen als einzige Städte keine flächendeckende Erfassung der Kostendeckungsgrade durch und geben entsprechend für einzelne Betriebe keine Ziele der Kostendeckung vor. Basel, Genf und Lausanne erfassen zwar systematisch die erreichten Kostendeckungsgrade und schaffen so Transparenz, sie nutzen aber ihr Wissen nicht, um entsprechende Ziele festzulegen. Luzern als Spezialfall wird in der Bewertung auf die gleiche Stufe wie diese drei Städte gestellt. In der Innerschweizer Metropole werden die Kostendeckungsgrade zwar partiell als Steuerungsinstrument genutzt, aber nur für die betroffenen Institutionen erfasst.

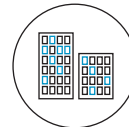
Systematischer gehen Biel und Winterthur vor. Sie erfassen Deckungsgrade vollständig und vereinbaren partiell auch Ziele. Einzig Bern und Zürich nutzen das Instrument im vollen Umfang für ihre Kulturförderung. Gesamthaft gesehen erstaunt es, dass nur zwei Städte das Punktemaximum erreichen, obwohl fünf weitere prinzipiell die Datengrundlage dafür hätten. Immerhin kann diese Tatsache für die zukünftige Entwicklung als vielversprechend taxiert werden.

Kostendeckungsgrade im Kultursektor

Einige Städte machten im Fragebogen Angaben zur Höhe der geforderten Kostendeckungsgrade. Bern fordert generell einen Kostendeckungsgrad von mindestens 20 % (mit Ausnahme der Kornhausbibliothek, bei der 15 % gefordert werden), Luzern schreibt seinem Theater einen Mindestdeckungsgrad von 20 % und dem Sinfonieorchester von 40 % vor. In Winterthur beträgt der Mindestdeckungsgrad für das Theater 35 %, für die Alte Kaserne 50 % und für städtische Museen 10 %. In Zürich ist die Bandbreite für die diversen Kulturinstitutionen hoch: Sie liegt zwischen 14 % und 85 %. Generell werden die städtischen Kulturinstitutionen also zu weit mehr als der Hälfte mit Steuergeldern finanziert.

6.2_Freie Kulturförderung

Die Städte fördern vor allem etablierte Institutionen. Die breite und vielfältige Szene von weniger etablierten Kunstschaffenden hat es schwer, Subventionen zu erhalten. In Bern gehen immerhin 14% der Kultursubventionen an freie Kulturträger, in Biel sind es nur 6%.



Relevanz für die Liberale Smart City

Städtische Ausgaben für Kultur sind oft pfadabhängig. Vor allem die grossen Häuser werden unterstützt, d.h. solche, die sich schon über Jahre und Jahrzehnte hinweg etablieren konnten. Aus Sicht der Stadtpolitik hat das den Vorteil, dass diese Leuchtturminstitutionen weit über die Stadtgrenzen hinaus als Attraktion wahrgenommen werden. Unter dieser Vormachtstellung leidet naturgemäss der informellere Kultursektor. Denn die genannte Ausstrahlungskraft bündelt nicht nur die Aufmerksamkeit der Kulturkonsumenten, sondern auch die öffentlichen Gelder. Bestehende Institutionen geniessen eine Art Bestandsschutz, und es bleibt wenig Spielraum für die Förderung innovativer Projekte ausserhalb bestehender Institutionen (Merkel 2015: 12). Gerade im Bereich der subventionierten Kultur, wo nicht Marktsignale über das Angebot entscheiden können, gälte es aber sicherzustellen, dass der Wettbewerb auf der institutionellen Ebene der Ideen gefördert wird. Ausserdem ist die Offenheit für Neues, Nichtetabliertes (und vielleicht deshalb auch noch nicht Marktfähiges), ja vielleicht Provozierendes, ein spezifisches Merkmal urbaner und smarter Kulturpolitik.

Kurzdefinition: Anteil öffentlicher Kulturausgaben, der an freie Kulturträger ausgeschüttet wird, in %.

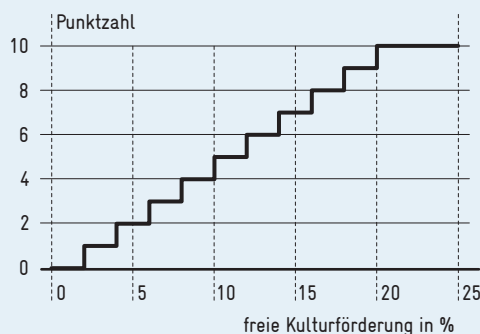
Ausgewerteter Zeitraum: Stand März 2018. **Datengrundlage:** Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte.

Methodik:

Der Indikator evaluiert, ob in den städtischen Budgets Spielraum für nicht-institutionalisierte Kultur vorgesehen ist und wie ausgeprägt er ist. Hierfür wurden die Städte gefragt, welchen Anteil ihrer Kulturausgaben sie für die Kulturförderung der freien Szene verwenden. Nicht bewertet werden die absolute Höhe dieser Ausgaben (oder der Ausgaben für die Kulturförderung im Allgemeinen). In der Bewertung fehlt die Stadt Lugano, die keine Angaben machen konnte.

Bewertungsschema (0–10 Punkte):

- 10 Punkte werden für einen Anteil von mindestens 20% vergeben.
- Darunter lineare Abnahme um 1 Punkt je 2 Prozentpunkte bis 0 Punkte ab einem Anteil von unter 2 Prozent.



Ranking

Rang	Stadt	Anteil Kulturausgaben für freie Kulturträger, in %	Punkte
1.	Bern	14,0	7
2.	Genf	10,0	5
.	Luzern	10,0	5
.	Winterthur	10,0	5
.	Zürich	10,0	5
6.	St. Gallen	7,2	3
.	Lausanne	6,8	3
.	Basel	6,4	3
.	Biel	6,0	3
.	Lugano	k.A.	–
Mittelwert		8,9	

k.A.: keine Angaben/Auswertung

Quelle: Eigene Darstellung

Die Rückmeldungen der Städte zur Aufteilung ihrer Kulturbudgets bestätigen prinzipiell die vermutete Pfadabhängigkeit in der öffentlichen Kulturförderung – die diesbezügliche Varianz ist nicht gross. In allen Städten fliesst der weitaus grösste Teil (zwischen 86 % und 94 %) der Kultursubventionen an etablierte Kulturhäuser. In Basel, Biel, Lausanne und St. Gallen stehen damit weniger als 10 % des Budgets für die freie Förderung zur Verfügung. In Genf, Winterthur und Zürich sind es 10 %, die in die «Vielfalt» fliessen. Mit deutlichem Abstand obenaus schwingt die Stadt Bern, die 14 % des Kulturbudgets für die freie Kulturförderung vorsieht. Die Bandbreite von 86 % bis 94 % mag bezogen auf die etablierten Kulturhäuser klein erscheinen – für die freien Kulturschaffenden macht es hingegen einen grossen Unterschied, ob die Stadt 6 % (Biel) oder 14 % (also beinahe das Zweieinhalbfache) der Kulturförderung an sie ausschüttet.

Gesamthaft brillieren die Städte nicht mit einer mutigen Kulturförderung. Ob mit dieser Strategie in Zeiten immer stärker nachfragebetriebenen Kulturkonsums und einer Community, die sich im starren Raster der grossen Häuser nicht heimisch fühlt, der richtige Weg eingeschlagen ist, scheint fraglich (auch wenn selbstredend kein optimaler Wert für die Unterstützung der freien Kulturträger definiert werden kann). Die aktuelle Förderungspolitik ist daher zu hinterfragen, auch wenn aller Voraussicht nach mit Opposition seitens der institutionalisierten Kulturbetriebe zu rechnen ist.

Beurteilung:

6.3_Kriterien der Kulturförderung

Kulturförderung soll nach festgelegten Kriterien vergeben werden. Dieser Maxime wird in allen Städten nachgelebt. In der Ausgestaltung zeigen sich aber Unterschiede. Längst nicht jedes angewandte Kriterium ist der Sache dienlich.



Subventioniert der Staat Institutionen oder wirtschaftliche Leistungen, so muss dies nach klar nachvollzieh- und begründbaren Regeln passieren. Dies gilt auch für die Kulturförderung, denn nur regelbasierte Entscheide entsprechen den Anforderungen des Rechtsstaats und sorgen für eine gewisse (Chancen-)Gleichheit. Zwar bleibt in der Kulturförderung gezwungenermaßen ein gewisser Ermessensspielraum, denn bei der Unterstützung von Kulturprojekten geht es nicht ohne den subjektiven Faktor. Trotzdem sollen regelbasierte Entscheide den interessierten Institutionen und Personen aufzeigen, unter welchen Umständen sie mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer Unterstützung rechnen können.

Die klare Festlegung von Vergabekriterien ist in der Konsequenz eine Voraussetzung für das Entstehen eines nachhaltigen und breiten Kulturangebots. Um eine effiziente Verwendung der Fördergelder zu gewährleisten, sollen sich diese an Kriterien wie Offenheit, Unabhängigkeit, Freiheit des Mitteleinsatzes oder Subsidiarität orientieren.

Kurzdefinition: Existenz eines verbindlichen Konzepts zur Mittelvergabe im Kulturbereich sowie Berücksichtigung bestimmter Kriterien (vgl. Methodik). **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand März 2018. **Datengrundlage:** Umfrage zuhnden der untersuchten Städte; Webseiten und Konzepte der Städte.

Der vorliegende Indikator untersucht, ob die Vergabe von Fördergeldern im Kulturbereich auf einem verbindlichen Konzept beruht und ob dieses Konzept (sofern vorhanden) die folgenden Kriterien mitberücksichtigt:

- + Breite finanzielle Basis: Um ein unabhängiges Schaffen zu ermöglichen, ist es wünschenswert, dass ein kulturelles Projekt (neben der potenziellen städtischen Unterstützung) von weiteren Gönnern unterstützt wird.
- + Subsidiarität: Die öffentliche Hand soll erst einspringen, wenn andere Quellen ausgeschöpft sind.
- + Genügende Nachfrage: Der Einsatz öffentlicher Gelder verlangt eine gewisse Breitenwirkung.
- Nur lokale Kulturschaffende: Kulturförderung lebt von der gedanklichen Vielfalt. Während ein Bezug zur jeweiligen Stadt sinnvoll sein kann, ist es wenig zielführend, wenn nur lokale Kulturschaffende von der öffentlichen Förderung profitieren.
- Vorgaben bezüglich Löhnen: Kulturschaffenden soll es freigestellt sein, wie sie ihre Gelder (innerhalb eines Projekts) verwenden. Vorgaben bezüglich Löhnen erfüllen diese Anforderung nicht.

Ausgangsbasis für die Recherchen bildeten die Antworten auf die Fragebogenfrage: «Nach welchen Kriterien werden freien Trägern städtische Mittel zugeteilt?» Nicht in die Bewertung fließen inhaltliche Details der einzelnen Kriterien zur Mittelvergabe ein.

- 2 Punkte werden für die bloße Existenz eines verbindlichen Konzepts vergeben.
- Für jedes berücksichtigte, positiv gewichtete Kriterium (vgl. Methodik) wird 1 zusätzlicher Punkt vergeben.
- Für jedes berücksichtigte, negativ gewichtete Kriterium (vgl. Methodik) wird 1 Punkt abgezogen.

Ranking

			Kriterien					
			+			-		
Rang	Stadt	Konzept vorhanden	Breite finanzielle Basis	Subsidiarität	Genügende Nachfrage	Nur lokale Künstler	Vorgaben bzgl. Löhnen	Punkte
1.	Biel	✓	1		1			4
2.	Lugano	✓		1	1			4
3.	Lausanne	✓			1			3
4.	Luzern	✓	1					3
5.	St. Gallen	✓			1			3
6.	Winterthur	✓			1			3
7.	Zürich	✓		1	1		-1	3
8.	Basel	✓						2
9.	Bern	✓						2
10.	Genf	✓	1			-1	-1	1

Quelle: Eigene Darstellung

Der Vergleich der Kulturförderung mit freien Mitteln zeigt im Grundsatz ein positives Ergebnis: In allen untersuchten Städten besteht ein Konzept mit verbindlichen Kriterien, anhand derer die zur Verfügung stehenden Gelder verteilt werden. Jede Stadt erfüllt damit die Minimalanforderung an eine kohärente und faire Vergabe von Fördergeldern im Kulturbereich.

Bei den Vergabekriterien sieht das Bild durchmischter aus: Basel und Bern haben im Fragebogen keine der definierten Voraussetzungen an eine effiziente Mittelzuteilung, aber auch keine unerwünschten Einschränkungen genannt. Genf fordert zwar eine breite finanzielle Basis, schränkt die Freiheit der Künstler jedoch durch Vorgaben zu Löhnen und Wohnsitz ein und landet damit auf dem letzten Platz. Biel, Lugano, Lausanne, St. Gallen, Winterthur und Zürich sprechen in ihren Konzepten die Bedeutung einer Breitenwirkung an. Spitzenreiter Biel fordert darüber hinaus eine breite finanzielle Basis. Das Prinzip der Subsidiarität, dass also die Stadt nur dann einspringt, wenn eine Förderung über private Initiativen nicht im ausreichenden Umfang zu Stande kommt, ist nur in Lugano – das sich damit Platz 1 mit Biel teilt – und in Zürich verankert.

Beurteilung:

6.4_Beschäftigte in der Kulturbranche

Die Kulturbranche ist in den letzten Jahren in den meisten Städten stark gewachsen – am stärksten in Zürich, Lausanne und Bern, am schwächsten in Winterthur. In Biel arbeiten anteilmässig am meisten Personen im Kultursektor, in St. Gallen am wenigsten.

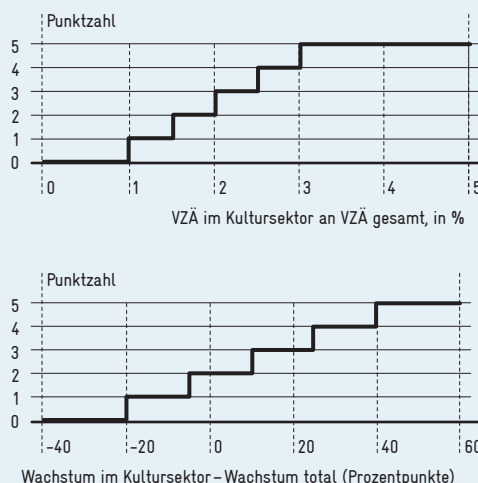


Stärker noch als viele andere Branchen lebt die Kultur vom gegenseitigen Austausch. Obschon aus rein ökonomischer Sicht nicht an erster Stelle, ist Kultur im weiteren Sinne von Bedeutung. Eine Liberale Smart City zeichnet sich nicht nur durch harte Faktoren wie eine hohe Produktivität oder effiziente Fortbewegung aus, sondern auch durch ein umfangreiches, interessantes Kulturschaffen: Dieses trägt deutlich zur gefühlten Lebensqualität bei. So gegensätzlich Kultur und das Streben nach Effizienz scheinen mögen, so eng verzahnt sind sie bei genauerem Hinsehen. Schwarz (2014) umschreibt dies wie folgt: «Ökonomie und Kultur bedingen und befruchten sich gegenseitig. Wirtschaftlicher Erfolg ist von kulturellen Faktoren abhängig. Und wirtschaftlicher Erfolg schafft wiederum die Voraussetzungen für die Entstehung von Höherem.» In Anlehnung an ein Kulturranking der Europäischen Kommission soll diese Bedeutung der Kulturbranche für die Stadtentwicklung erfasst werden. |³

Kurzdefinition: Anteil Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente, VZÄ) im Sektor «Kunst, Unterhaltung und Erholung» am Total der Arbeitsplätze (in %); Differenz des aggregierten Wachstums der VZÄ im genannten Bereich zum aggregiertem Wachstum des Totals der VZÄ (in Prozentpunkten). **Ausgewerteter Zeitraum:** 2015 (Stand); 2005 bis 2015 (Wachstumsrate). **Datengrundlage:** BFS: Eidgenössische Betriebszählung, Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT).

Mit diesem Indikator wird die nominelle Grösse des Kultursektors in den Städten verglichen. |⁴ Zum einen wird dafür die Anzahl Arbeitsplätze im Sektor «Kunst, Unterhaltung und Erholung» (gemessen am Total der Vollzeitstellen) ermittelt. Hier steht also der Bestand im Sinne einer Momentaufnahme im Zentrum. Zum anderen wird die Dynamik in Kultursektor analysiert. Dazu wird das Stellenwachstum im genannten Sektor mit dem gesamten Stellenwachstum der jeweiligen Stadt verglichen. Wünschenswert wäre eine florierende Kulturbranche, die nicht künstlich durch staatliche Subventionen aufgebläht wurde, sondern sich natürlich dank guter Rahmenbedingungen entwickelt hat. Welcher Anteil des Wachstums auf staatliche Subventionen zurückzuführen ist, lässt sich methodisch nicht abgrenzen.

- Anteil Arbeitsplätze in Kunst, Unterhaltung und Erholung: Eine Quote von mindestens 3% gibt 5 Punkte, darunter lineare schrittweise Abnahme um 1 Punkt pro 0,5 Prozentpunkte bis 0 Punkte für einen Anteil unter 1%.
- Wachstumsdifferenz Vollzeitäquivalente im Bereich Kultur vs. Total: Übersteigt die Zunahme von 2015 gegenüber 2005 im Kulturbereich die Zunahme in der Gesamtwirtschaft um über 40 Prozentpunkte, werden 5 Punkte vergeben. Darunter Abnahme um 1 Punkt je 15 Prozentpunkte. Im Bereich von -5 bis +10 Prozentpunkten werden noch 2 Punkte vergeben, liegt das Wachstum im Kulturbereich mehr als 20 Prozentpunkte unter dem Totalwachstum, resultieren 0 Punkte.



Ranking

				Aggregiertes Wachstum Vollzeitäquivalente 2005 – 2015					
Rang	Stadt	VZÄ im Sektor «Kunst, Unterhaltung und Erholung» an VZÄ gesamt	Punkte	Kunst, Unterhaltung und Erholung	Total	Differenz «Kunst, Unterhaltung und Erholung» zu Total	Punkte	Punkte Total	
1.	Lausanne	2,55%	4	62,0%	21,1%	40,9%	5	9	
2.	Biel	2,73%	4	31,4%	5,3%	26,1%	4	8	
3.	Bern	1,80%	2	59,2%	8,3%	50,9%	5	7	
.	Luzern	2,64%	4	38,5%	19,8%	18,7%	3	7	
.	Zürich	1,87%	2	76,5%	26,8%	49,8%	5	7	
6.	Basel	2,15%	3	24,1%	12,9%	11,2%	3	6	
.	Genf	1,99%	2	46,7%	21,0%	25,8%	4	6	
.	Lugano	1,98%	2	51,6%	24,7%	27,0%	4	6	
9.	St. Gallen	1,65%	2	24,5%	14,7%	9,8%	2	4	
10.	Winterthur	1,80%	2	7,3%	20,0%	-12,7%	1	3	
Mittelwert (ungewichtet)		2,12%		42,2%	17,4%	24,7%			

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis BFS/STATENT

Die Städte verfügen im Schnitt über einen sehr dynamischen Kultursektor. Das ergibt sich vor allem aus dem Wachstum der Arbeitsplätze im Kultursektor. Dieses lag in neun von zehn Städten über dem Arbeitsplatzwachstum der Gesamtwirtschaft, in vielen sogar massiv. Die Schweizer Gross- und Mittelstädte haben ihre Rolle als kulturelle Zentren des Landes also ausgebaut. Bei der Momentaufnahme (2015) zur Bedeutung des Kultursektors (gemessen am Anteil Arbeitsplätze) sind die Unterschiede zwischen den Städten eher klein, die Quoten bewegen sich zwischen 1,65 % und 2,73 %.

Das Ranking wird angeführt von Lausanne. Hier sind überdurchschnittlich viele Menschen im Kultursektor beschäftigt, und innerhalb von zehn Jahren ist die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze um 62 % gestiegen. Bei letzterem wird Lausanne nur von Zürich – mit einem Wachstum von 76,5 % – übertroffen. Auf Platz 2 liegt Biel, das mit 2,73 % auf den Kultursektor entfallenden Vollzeitarbeitsplätzen den Spitzenwert aufweist. Das überrascht, hat Biel doch bis jetzt nicht unbedingt ein Image als Hochburg des kulturellen Schaffens. Mit einem Ergebnis von 7 bzw. 6 Punkten bilden gesamthaft sechs Städte ein dichtes Mittelfeld.

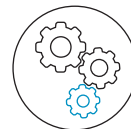
Interessanterweise am unteren Ende der Rangliste findet sich mit Winterthur eher eine als Kulturzentrum bekannte Stadt. Mit 1,8 % aller Arbeitsplätze nimmt zwar der Kultursektor ein durchaus relevantes Ausmass an, doch die Wachstumsdynamik in den letzten zehn Jahren war gering. Winterthur ist die einzige Stadt, in der das Stellenwachstum im Kultursektor hinter dem gesamthaften Stellenwachstum zurücklag. Auch St. Gallen weist in beiden Teilindikatoren eher tiefere Werte auf.

Gesamthaft bieten Städte Kulturschaffenden offenbar einen guten Rahmen für ihre Tätigkeit. Dies ist positiv zu werten, trägt die Cluster-Bildung dieser Branche doch zur Urbanität der Zentren bei. Allerdings muss gerade das Wachstum im Auge behalten werden: Sollte man feststellen, dass ein hochsubventionierter Kultursektor zunehmend wertschöpfungsintensive Branchen verdrängt, müsste die Subventionspolitik hinterfragt werden.

Beurteilung:

6.5_Verfügbarkeit von Sportstätten

Wenn Investitionen erst einmal getätigt sind, ist es klug, daraus einen möglichst breiten Nutzen für die Bevölkerung zu ziehen. Am Beispiel der Verfügbarkeit von Sporthallen zeigt sich: Das ist längst nicht überall umgesetzt.



Relevanz für die Liberale Smart City

Öffentliche Investitionen und Unterstützungen sollen grundsätzlich einer möglichst breiten Bevölkerung zugutekommen. Eine Überprüfung im Einzelfall ist zwar nicht immer möglich, trotzdem sollte dieser Grundsatz Ziel einer smarten Stadtpolitik sein.

Immerhin kann aus den Nutzungsmodalitäten für Sporthallen exemplarisch eine prinzipielle Einstellung ermittelt werden. Im Idealfall lassen sich solche Sportstätten von jedem und jeder reservieren – und nicht nur von Sportvereinen oder anderen institutionalisierten Nutzern. Die Mietmodalitäten sollen dem Ziel einer möglichst optimalen Ausnutzung folgen. Damit wird der grösste Nutzen für einen grösstmöglichen Anteil der Bevölkerung erzielt. Die vielseitigen Nutzungsmöglichkeiten verbreitern darüber hinaus das Freizeitangebot einer Stadt. Gleichzeitig steigt die Akzeptanz für Neu- bzw. Ersatzinvestitionen in Sportstätten oder andere Begegnungszentren. Gerade im direktdemokratischen Prozess kann dies essenziell sein.

Kurzdefinition: Fragestellung siehe Methodik. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand März 2018.

Datengrundlage: Umfrage zuhanden der untersuchten Städte.

Methodik:

Grundlage für diesen Indikator bildet die Rückmeldung der Städte auf die folgende Fragebogenfrage:

– «Ist zur Miete von Sporthallen bzw. Sportstädten eine Vereinszugehörigkeit nötig? (Ja/Nein).»

Für die Bewertung nicht berücksichtigt wurden Verfügbarkeit, weitere Bedingungen für eine Miete oder die Kosten der Miete.

Bewertungsschema
(0 oder 5 Punkte):

- 5 Punkte werden vergeben, falls stadt eigene Sportstätten auch ohne Mitgliedschaft in einem städtischen Verein gemietet werden können.

Ranking

Rang	Stadt	Keine Vereinsmitgliedschaft zur Nutzung von Sporthallen notwendig	Punkte
1.	Basel	✓	5
.	Bern	✓	5
.	Genf	✓	5
.	Luzern	✓	5
.	St. Gallen	✓	5
.	Winterthur	✓	5
.	Zürich	✓	5
8.	Biel		0
.	Lausanne		0
.	Lugano		0

Quelle: Eigene Darstellung

Erfreulicherweise stehen in einer klaren Mehrheit der Städte die Türen von Sporthallen potenziell allen offen. Nur Biel, Lausanne und Lugano geben an, dass die Sportstätten nur von Vereinen gemietet werden können. Man könnte fast von einem gewissen Röstigraben in der Thematik sprechen – von den vier lateinischen Städten fordert einzig Genf keine Vereinsmitgliedschaft.

Ein komplettes Vermietungsverbot (insbesondere bei Schulsportstätten) kennt keine einzige Stadt. Eine relativ umfassende Ausnutzung der Infrastruktur-Möglichkeiten ist also gegeben. In allen Städten sind die Turnhallen während mindestens 20 Stunden pro Woche (Minimum wochentags 18–22 Uhr) zur Miete verfügbar, in der Mehrheit der Städte zudem auch am Wochenende. In St. Gallen – der Stadt mit der augenscheinlich grössten Verfügbarkeit⁵ – sind die Turnhallen ausserhalb der Regelbelegung durch die Schule wöchentlich während 59 Stunden und in den Schulferien während 101 Stunden mietbar.

Nicht recherchiert wurde der administrative Aufwand, der zur Miete nötig ist. Heutzutage ermöglicht die Nutzung digitaler Kanäle ein einfaches, unbürokratisches Vorgehen – so erlaubt die Stadt Zürich z.B. Platzreservierungen der städtischen Tennisanlagen online über die App «GotCourts».⁶

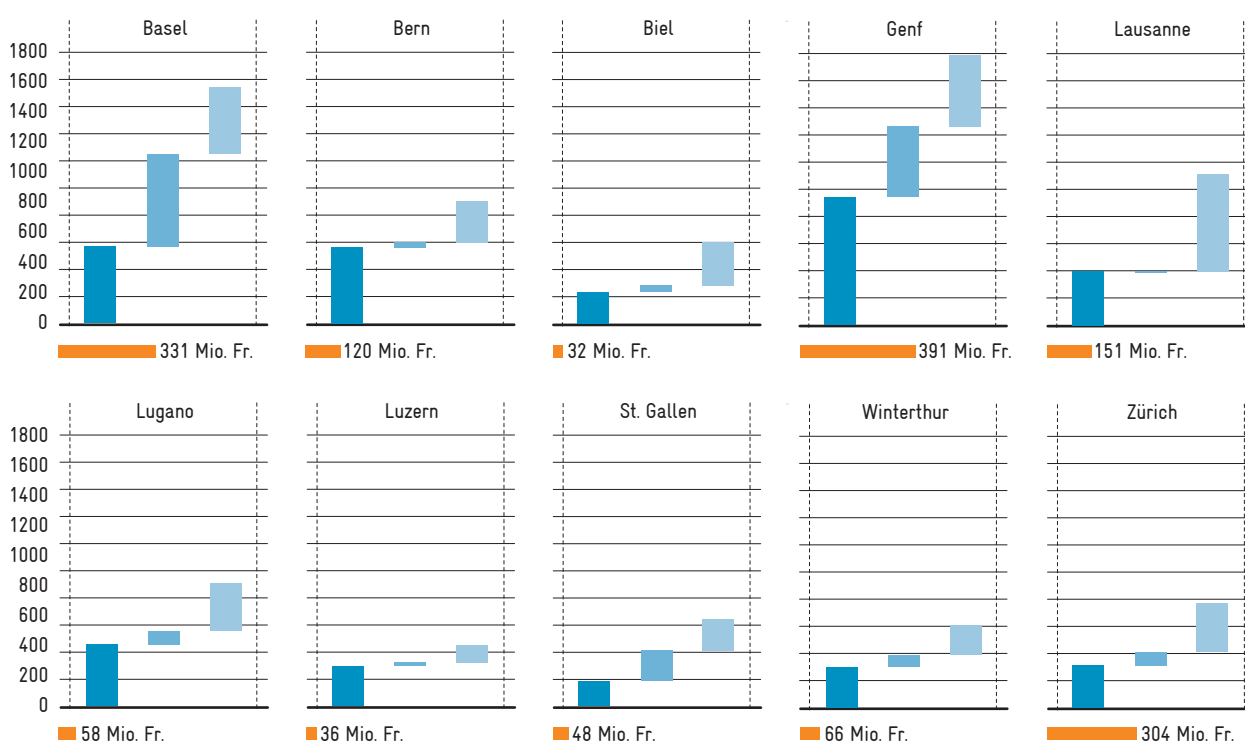
Beurteilung:

Anhang

Ausgaben der Städte in den Bereichen Kultur, Freizeit und Sport (2015)

Ausgaben Pro-Kopf (Säulen) und Total (Balken) in Fr.

■ Kultur, übrige ■ Kulturerbe ■ Sport und Freizeit



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung

- 1 Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu 2015 gemäss funktionaler Gliederung
- 2 Daran, ob Kulturförderung eine staatliche Aufgabe sei, scheiden sich die Geister. Es gibt verschiedene Erklärungsansätze, die für eine gewisse staatliche Unterstützung von Kunst und Kultur sprechen:
Kultur als öffentliches Gut: Das wäre dann erfüllt, wenn die Kultur für jedermann zugänglich und ein Ausschluss vom Konsum kultureller Beiträge nicht möglich wäre. Man denke zum Beispiel an eine Installation im öffentlichen Raum. In den meisten Einrichtungen wie Theater oder Museen sind diese Bedingungen aber nicht erfüllt: Der Platz für Besucher ist endlich, und an den Kassen lassen sich ohne weiteres Personen vom Kunstkonsum abhalten.
Kultur als meritokratisches Gut: Zuweilen wird argumentiert, der Konsum von kulturellen und künstlerischen Beiträgen generiere positive Effekte, die das einzelne Individuum bei der Festsetzung seiner Zahlungsbereitschaft nicht berücksichtigt. Das könnte zum Beispiel dann der Fall sein, wenn Kultur gesellschaftlichen Zusammenhalt stiftet. Ohne staatliche Subventionierung würden die Bürger weniger als das volkswirtschaftliche Optimum an Kunst und Kultur konsumieren.
Kostenkrankheit: Im Gegensatz zu anderen Wirtschaftsbereichen kann Kultur keine Produktivitätsverbesserungen erreichen, da der Faktor Mensch weder effizienter eingesetzt noch reduziert werden kann. Trotzdem müssen sich die Löhne der immer produktiveren Branchen anpassen, das erhöht den Druck auf die Kulturanbieter und macht staatliche Unterstützung notwendig, sofern dieses «Gut» weiterproduziert werden soll.
- 3 www.composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/cultural-creative-cities-monitor/about
- 4 Aus ökonomischer Sicht könnte man einwenden, dass hier ineffiziente Strukturen positiv bewertet werden: Höhere Anteile und relative Wachstumsraten werden mit höherer Punktzahl belohnt – auch wenn hinsichtlich Wertschöpfung ein übermässiges Wachstum und übermässige Anteile in diesen Branchen durchaus kritisch zu sehen wären. Allerdings hat auch Diversität einen ökonomischen Wert, eine inexistente Kulturbranche wäre aus Wohlfahrtsperspektive auch nicht optimal.
- 5 Die Städte wurden im Fragebogen gefragt, während wie vieler Stunden die Turnhallen zur Vermietung stehen. Da die Antworten aber in ihrer Struktur variierten, wird auf eine flächendeckende Darstellung der Resultate verzichtet.
- 6 www.stadt-zuerich.ch/ssd/de/index/sport/tennisplaetze.html

7 _ Bildungspolitik und Vereinbarkeit

Ausgangslage

Während noch vor rund 20 Jahren die Devise galt, dass man mit Kindern besser aus der Stadt aufs Land zieht, ist der urbane Lebensstil heute längst nicht mehr nur bei Singles oder kinderlosen Paaren beliebt. Familien und Kinder erobern immer mehr die Gross- und Mittelstädte der Schweiz, und die Entwicklung der Geburtenziffern lassen darauf schliessen, dass dieser Trend anhalten wird. Weil «Kinder die Zukunft sind», ist die Bildungspolitik und die Kinderbetreuung im Vorschulalter für eine Liberale Smart City von besonderer Bedeutung. Diese beiden Aspekte sind entscheidend für die Standortattraktivität für Familien und damit Voraussetzung für eine gute Durchmischung der Bevölkerung.

Allerdings ist der Vergleich zwischen den Städten bei bildungspolitischen Fragestellungen nicht einfach, denn im Grunde liegt die obligatorische Bildung auf Primar- und Sekundarstufe in der Kompetenz der Kantone, und bei der Delegation dieser Kompetenz an die Gemeinden sind die Unterschiede grösser als in anderen Sachgebieten. Daher gehen die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten im Kanton Zürich z.B. viel weiter als im Kanton Tessin. Bei der Wahl der auszuwertenden Indikatoren aus dem Bildungsbereich führte das Kriterium, dass die Stadt mit ihren politischen Entscheidungen einen signifikanten Einfluss auf den untersuchten Gegenstand ausüben können muss, zu gewissen Einschränkungen. Entsprechend konnten einige Ergebnisse aus der Umfrage unter den Städten nicht ausgewertet werden. Ausgewertet wurden die Offenheit der Städte gegenüber Inputs von Stakeholdern (spezifisch den Eltern), die Offenheit gegenüber Wettbewerb sowie der Support des wichtigsten Elements jeder Bildungspolitik: der Lehrkräfte.

Einfacher präsentiert sich die Lage bei der familienexternen, institutionalisierten Betreuung im Vorschulalter. Hier ist es expliziter Wille des Gesetzgebers, dass über Ausmass und Form der Unterstützung die Gemeinden mitentscheiden sollen. Gerade die Städte spielen im Vergleich zu den Agglomerations- und

Bildungspolitik und Vereinbarkeit: Punkteverteilung für die Indikatoren des Sachgebiets

	7.1 Elternteilpartizipation	7.2 Unterstützung privater Bildungsanbieter	7.3 Unterstützung und Weiterbildung von Lehrkräften	7.4 Subventionsform der Kleinkinderbetreuung	7.5 Angebotsdichte Kleinkinderbetreuung
Maximum	10	5	5	10	10
Zürich	5	5	5	6	8
Winterthur	5	5	5	10	2
Basel	10	0	5	2	9
Bern	10	5	0	6	4
St. Gallen	5	5	5	2	1
Luzern	0	0	5	10	2
Biel	10	0	0	0	3
Lausanne	5	0	0	0	7
Genf	5	0	0	2	5
Lugano	5	0	5	0	1

Quelle: Eigene Darstellung

Landgemeinden bei der Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familien eine Vorreiterrolle. Allerdings gibt es bei der Form der Unterstützung (z.B. staatliche Krippen, Gutscheinsystem etc.) grosse Unterschiede, vor allem bezüglich deren Effizienz. Diese Unterstützungsformen sowie die Angebotsdichte geben zusammen einen guten Überblick über den Stand der städtischen Politik im Bereich der Kinderbetreuung.

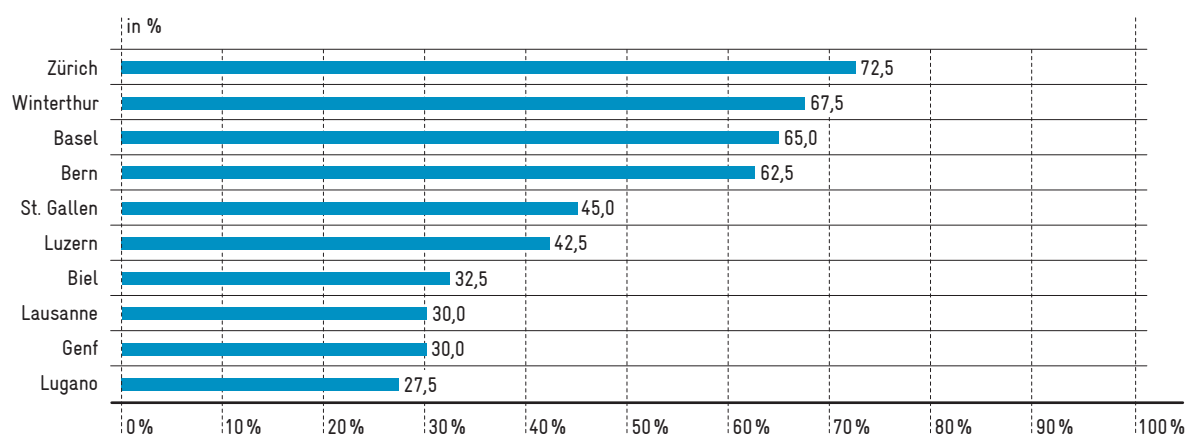
Ergebnisse

Durchschnittlich erreichen die Städte im Bereich der Bildungspolitik und Kinderbetreuung knapp 50 % der möglichen Punkte. Das zeigt, dass viele Städte an veralteten Konzepten festhalten, bzw. sich gerade im Bereich der Bildungspolitik hinter der kantonalen Hoheit verstecken. So ist eine Partizipation der Eltern im Volksschulbereich zwar gewünscht und von fast allen Städten auch umgesetzt, eine formelle Einsitznahme in Entscheidungsgremien kennen jedoch die wenigsten. Der Einbezug dieses so wichtigen Stakeholders sollte jedoch über die Organisation von Schulanlässen hinausgehen. Private Bildungsanbieter scheinen ebenfalls auf Skepsis zu stossen, Wettbewerb im Bildungsbereich – zumal mit der eigenen Volksschule – wird nicht gerne gesehen. Dabei könnte dieser gerade für die eigenen Schulen als Inspiration dienen. Eine Liberale Smart City soll den Wettbewerb nicht scheuen, sondern davon profitieren.

Auch im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung ist Wettbewerb in den meisten Städten wenig erwünscht. Anstatt Familien bei ihren Bestrebungen nach Vereinbarkeit von Beruf und Familie direkt zu unterstützen, bevorzugen es die meisten Städte weiterhin, einzelne Kindertagesstätten zu subventionieren bzw. diese sogar selbst zu betreiben. Ein solches Vorgehen schmälert nicht nur die Breite des Angebots, es verhindert auch Innovationen, ist teuer und nimmt den Eltern bis zu einem gewissen Grad die Wahlfreiheit, die für sie passende Betreuungslösung auszusuchen. Immerhin zeigt sich, dass die Subventionsform keinen direkten Einfluss auf die Angebotsdichte im Bereich der Kleinkinderbetreuung hat. Hier fällt allerdings die enorm hohe Disparität (fast Faktor 4) zwischen den Städten auf. Dies mag teilweise an der unterschiedlichen Nachfrage liegen (Zürich und Basel als Städte mit grosser internationaler Einwohnerschaft standen wohl unter besonders starkem Ausbaudruck), doch auch die politischen Voraussetzungen (z.B. bezüglich Betriebsauflagen für Kitas etc.) divergieren enorm.

Auffallend ist der Röstigraben (auch gegenüber dem Tessin), der sich im Gesamtranking ergibt: Die vier nicht-deutschsprachigen Städte befinden sich am Ende der Rangliste – und dies mit erheblichem Abstand zu den Spitzenstädten. Bei diesen handelt es sich mit Zürich und Winterthur um zwei Städte aus dem gleichen Kanton.

Bildungspolitik und Vereinbarkeit: Ranking



7.1 – Elternpartizipation

Eltern werden via Beiräte in fast allen Städten in die Schulentwicklung miteingebunden. Die formelle Vertretung in Entscheidungsgremien bildet jedoch die Ausnahme.



Im alten Verständnis der Volksschule spielten die Anliegen von Eltern in der Regel eine untergeordnete Rolle. Die Unabhängigkeit der Schule hatte einen enormen Stellenwert, pädagogische Kompetenz wurde den Eltern abgesprochen. Inzwischen ist erwiesen, dass die Partizipation der Eltern im Schulprozess bedeutenden Einfluss auf den Schulerfolg der Kinder ausübt. Sie führt zu einem positiveren Bild der Schule, besser informierten Eltern und dadurch zu einem grösserem Lernerfolg (Lokhande, Hoef & Wendt 2014). Sie ist auch Ausdruck einer Begegnung des Staates (der die Schulpflicht durchzusetzen hat) mit den Bürgerinnen und Bürgern auf Augenhöhe. Entsprechend wurde die Elternbeteiligung verschiedentlich in kantonale Gesetzgebungen übernommen. Eine starke Partizipation der Eltern kann aus Sicht einer smarten Stadtpolitik nur mit Vorteilen verbunden sein.

Kurzdefinition: Fragestellung siehe Methodik. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand März 2018.

Datengrundlage: Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte.

Grundlage für die Auswertung bildet die Rückmeldung der Städte auf folgende Fragen des Fragebogens:

- «Sehen die Vorgaben der Stadt an die Schulhäuser vor, dass Elternbeiräte aufgebaut bzw. gepflegt werden? (Ja/Nein). Falls Ja: Welche Kompetenzen haben diese Elternbeiräte?»

Darauf basierend wurde ermittelt...

- ob in den städtischen Schulordnungen die Existenz von Elternbeiräten als grundlegendes Partizipationsorgan verankert ist,
- und ob – im Sinn noch weitergehender Teilnahme – sogar eine Elternvertretung (delegiert durch die Beiräte) in den offiziellen Organen wie Schulkommission bzw. Schulrat vorgesehen ist.

Eine allfällige kantonale Vorgabe spielt bei der Bewertung keine Rolle, da diese höchstens Pflichten, aber keine Verbote vorsehen.

- Städte, die Elternbeiräte in der Schulordnung verankert haben, erhalten 5 Punkte.
- Ist zusätzlich Elternvertretung in den offiziellen Organen vorgesehen, werden weitere 5 Punkte vergeben.

Ranking

Rang	Stadt	Elternbeiräte etabliert	Einsitz in Schulkommission/Schulrat	Punkte
1.	Basel	✓	✓	10
.	Bern	✓	✓	10
.	Biel	✓	✓	10
4.	Genf	✓		5
.	Lausanne	✓		5
.	Lugano	✓		5
.	St. Gallen	✓		5
.	Winterthur	✓		5
.	Zürich	✓		5
10.	Luzern			0

Quelle: Eigene Darstellung

Der Grad der Elternpartizipation in den Städten ist relativ hoch. In allen untersuchten Städten bis auf Luzern sind Elternbeiräte etabliert. Auch wenn dies teilweise auf Entwicklungen in den kantonalen Gesetzgebungen zurückgeführt werden kann, ist es doch positiv zu werten. Gemäss Rückmeldung der Städte sind zudem keine markanten Unterschiede in den Kompetenzen der Elternbeiräte festzustellen. Sie dienen vor allem als Sounding Board und Austauschplattform für die Schulbehörden. Meistens wirken sie auch unterstützend bei der Organisation von Anlässen mit. Gerade eine solche Rolle kann mit Blick auf den zunehmenden Bedarf der Ganztagesbetreuung an Bedeutung gewinnen.

Die formelle Vertretung in Entscheidungsgremien gewähren mit Basel, Bern und Biel hingegen nur drei Städte. Diese Massnahme ist den anderen Städten zu empfehlen, denn der Einbezug der Eltern in den Entscheidungsprozess verstärkt die erwähnten positiven Effekte der Partizipation, und er könnte auch im Sinn einer breiteren Abstützung von Entscheidungen – mit den Eltern als einem der wichtigsten Stakeholder der Volksschule – die Akzeptanz der Schulbehörden verstärken.

Beurteilung:

7.2_ Unterstützung privater Bildungsanbieter

Private Bildungsanbieter werden oft noch stiefmütterlich behandelt, obwohl die städtische Bildungspolitik von ihnen profitieren könnte. Nur Bern, St. Gallen, Winterthur und Zürich unterstützen private Bildungsanbieter bei der Ansiedlung.



Relevanz für die Liberale Smart City

Die Schulpflicht und die unentgeltliche Grundausbildung gehören zu den zentralen Pfeilern westlicher Demokratien und gelten in der Schweiz seit der Bundesverfassung von 1874. Die Übernahme der Schule durch das Staatswesen sollte damals nicht zuletzt vor zu starker religiöser Beeinflussung schützen. Vielleicht liegt es an dieser langen Tradition, dass Konkurrenz innerhalb der Volksschule fast überall einen schweren Stand hat: Vorstösse zur freien Schulwahl wurden in diversen Kantonen von der Bevölkerung verworfen. Auch in den Städten fanden die Anliegen keine Mehrheit.

Trotzdem spielen private Bildungsanbieter eine immer wichtigere Rolle; der entsprechende Markt wächst. Privatschulen bieten für Eltern und Kinder alternative und oft individuell abgestimmte pädagogische Ansätze und Betreuungskonzepte an – natürlich immer unter den Vorgaben des jeweiligen kantonalen Lehrplans bzw. Volksschulgesetzes. Sie erhöhen also die Wahlmöglichkeiten. Trotzdem sollte man solche Schulen nicht als Konkurrenz zur staatlichen Volksschule betrachten (dies können sie schon aus finanziellen Gründen für einen Grossteil der Bevölkerung nicht sein) – viel eher sind sie eine Bereicherung der Bildungslandschaft. Durch ihre Flexibilität und Unabhängigkeit können sie Innovationen erproben, von denen die staatliche Volksschule profitieren könnte. Es wäre daher im Interesse einer smarten Stadtpolitik, die Ansiedlung von privaten Bildungsanbietern zu erleichtern.

Kurzdefinition: Fragestellung siehe Methodik. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand März 2018.

Datengrundlage: Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte.

Methodik:

Basis für den Indikator bildet die Rückmeldung der Städte auf die folgende Frage aus dem Fragebogen:

– «Unterstützt Ihre Stadt private Bildungsanbieter (im obligatorischen Bildungsbereich) bei der Ansiedlung auf dem Gemeindegebiet? (z.B. Unterstützung bei der Grundstückssuche, Erwähnung in der Informationsbroschüre der Stadt etc.), (Ja/Nein)»

Nicht bewertet werden die konkreten Massnahmen bzw. die Ausgestaltung dieser Unterstützung.

Bewertungsschema
(0–10 Punkte):

– 5 Punkte werden für eine positive Antwort vergeben, 0 Punkte für eine negative.

Ranking

Rang	Stadt	Unterstützung privater Anbieter bei der Ansiedlung	Punkte
1.	Bern	✓	5
.	St. Gallen	✓	5
.	Winterthur	✓	5
.	Zürich	✓	5
5.	Basel		0
.	Biel		0
.	Genf		0
.	Lausanne		0
.	Lugano		0
.	Luzern		0

Quelle: Eigene Darstellung

Beurteilung:

Wenig überraschend hält sich die städtische Förderung bei der Ansiedlung von Privatschulen in Grenzen. Mit Bern, St. Gallen, Winterthur und Zürich haben nur vier Städte angegeben, diesbezüglich in der einen oder anderen Form aktiv zu sein. Während St. Gallen und Zürich eher zurückhaltend unterstützen und nicht essenziell über die reguläre Standortförderung ausgehen, bemühen sich Bern und Winterthur aktiver um private Bildungsanbieter. So gibt Winterthur an, den regelmässigen Austausch zu suchen. Bern sieht sich selbst als Bildungsstadt für private und öffentliche Anbieter, diese werden in der Kommunikation entsprechend gleich behandelt. Die Analyse zeigt unter dem Strich jedoch deutlich, dass die Städte mehrheitlich dem alten Dogma eines stiefmütterlichen Umgangs mit privaten Bildungsanbietern (im obligatorischen Bildungsbereich) nachhängen – entsprechend gross ist das Verbesserungspotenzial.

Internationale Privatschulen als Standortfaktor

Während Privatschulen mit alternativen Lehrmethoden in der Schweiz eher ein Nischendasein fristen, gehören internationale Privatschulen zu den boomenden Institutionen in der Bildungsindustrie. Solche Schulen haben in der Schweiz Tradition¹, was an der verhältnismässig hohen Dichte an multinationalen Unternehmen hierzulande liegt. Privatschulen, die in der Regel anderen Lehrplänen folgen – meistens wird das Erreichen eines international anerkannten Abschlusses (z.B. die britische Hochschulreife) angestrebt –, sind entsprechend ein relevanter Standortfaktor. Aus diesem Grund entrichtet der Kanton Zürich beispielsweise Beiträge für Gebäudeinvestitionen von fremdsprachigen Privatschulen, sofern diese von besonderem Nutzen sind.²

7.3_ Unterstützung der Weiterbildung von Lehrkräften

Sechs von zehn Städten unterstützen ihre Lehrkräfte bei der Weiterbildung finanziell und organisatorisch. Sie tätigen damit eine bildungspolitisch sinnvolle Investition.



Relevanz für die Liberale Smart City

Wenn sich die Lernforschung in einem Punkt besonders einig ist, dann darin, dass die Lehrperson das entscheidende Element für den Erfolg der Schülerinnen und Schüler darstellt – und zwar auf allen Stufen. Wie Lipowsky (2006) darstellt, ist dabei nicht nur die Persönlichkeit der Lehrkraft angesprochen, sondern besonders auch ihre fachlichen und fachdidaktischen Kompetenzen. Letztere sind Teil der Grundausbildung jeder Lehrerin und jedes Lehrers, doch – wie in allen anderen Berufsfeldern auch – ist eine permanente Weiterbildung für Erhaltung und Ausbau der Fähigkeiten unabdingbar. Es ist eine logische Konsequenz, die Unterstützung der Weiterbildung von Lehrkräften als eine der lohnendsten bildungspolitischen Investitionen zu bezeichnen. Dies gilt umso mehr, als für Lehrkräfte die eigene Weiterbildung keinen Einfluss auf die Lohnhöhe hat, weshalb es nötig ist, die Hürden für eine Weiterbildung möglichst niedrig zu halten, um eine intrinsische Motivation zur Weiterbildung nicht im Keim zu ersticken. Eine spezifische Aktivität der Städte in diesem Bereich rechtfertigt sich darüber hinaus, weil das urbane Umfeld mit seinen sozialen Hotspots von den Lehrkräften besondere Kompetenzen und ein überdurchschnittliches Engagement verlangt.

Kurzdefinition: Fragestellung siehe Methodik. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand März 2018.

Datengrundlage: Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte.

Methodik:

Basis für den Indikator bildet die Rückmeldung der Städte auf folgende Frage aus dem Fragebogen:

– «Unterstützt Ihre Stadt die Weiterbildung von Lehrkräften (der obligatorischen Volksschule)?»

Die Form der Unterstützung – ob finanziell, durch die Gewährung von Weiterbildungstagen oder über andere Instrumente – wird nicht bewertet, denn eine Differenzierung bezüglich des Wirkungsgrades wäre nicht möglich. Auch allfällige kantonale Vorgaben oder Kompetenzverweise werden nicht berücksichtigt, denn eine Unterstützung der Weiterbildung von Lehrkräften ist auch ohne kantonale Vorgaben im Interesse der betroffenen Gemeinden (kantonale Verbote zur Unterstützung sind keine bekannt).

Bewertungsschema
(0 oder 5 Punkte):

– 5 Punkte werden für eine positive Antwort vergeben, 0 Punkte für eine negative.

Ranking

Rang	Stadt	Unterstützung privater Anbieter bei der Ansiedlung	Punkte
1.	Basel	✓	5
.	Lugano	✓	5
.	Luzern	✓	5
.	St. Gallen	✓	5
.	Winterthur	✓	5
.	Zürich	✓	5
6.	Bern		0
.	Biel		0
.	Genf		0
.	Lausanne		0

Quelle: Eigene Darstellung

Eine Mehrheit der Städte wirkt unterstützend bei der Weiterbildung ihrer Lehrkräfte. Nur die beiden Berner und die beiden Westschweizer Städte verzichten darauf. Ausser im Falle von Genf wird dies mit kantonalen Kompetenzen begründet. Wie aber angetönt, verbieten kantonale Kompetenzen niemals zusätzliche Unterstützungen, und für diese kann im urbanen Umfeld – z.B. aufgrund der meist erhöhten Ausländeranteile unter den Schulkindern – durchaus ein spezifischer Zusatzbedarf vorliegen.

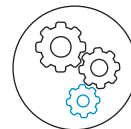
Generell ist die Unterstützung ein Gebot vorausschauender kommunaler Bildungspolitik. Voran geht hier die Stadt Zürich, die explizit über die kantonalen Vorgaben hinaus individuelle Beiträge an Lehrkräfte für deren Weiterbildung ausrichtet und auch schulspezifische Weiterbildungen mitfinanziert. Fünf weitere Städte engagieren sich auf breiter Ebene bei der Unterstützung ihrer Lehrkräfte, in der Regel nicht nur finanziell, sondern auch durch die Gewährung von Urlaub.

Bei allen positiven Aspekten der Unterstützung bleibt allerdings eine kritische Begleitung der Weiterbildungsaktivitäten im Sinne eines effizienten Mitteleinsatzes angezeigt. So wären beispielsweise mehrere Weiterbildungen zur gleichen Thematik kurz hintereinander wenig sinnvoll. St. Gallen weist in den Antworten zum Fragebogen als einzige Stadt explizit auf die entsprechende Stellung gewisser Bedingungen hin.

Beurteilung:

7.4 _ Subventionsform der Kleinkinderbetreuung

Obwohl es effizienter wäre, die familienexterne Kinderbetreuung über die Nachfrage (d.h. die Eltern) zu unterstützen, subventionieren die meisten Städte Kindertagesstätten noch immer direkt. Wettbewerb wird gescheut, obwohl damit Innovation und Diversität gestärkt werden könnten.



Die Unterstützung der familienexternen Kinderbetreuung genießt in den politischen Programmen der Städte einen hohen Stellenwert, gerade im Vergleich zu den Agglomerations- und Landgemeinden. Auch wenn über den Umfang durchaus gestritten werden kann: Vom Prinzip her ist die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit Blick auf die Arbeitsmarktpartizipation ökonomisch sinnvoll (vgl. Ho & Pavoni 2016). In der öffentlichen Diskussion eher überschätzt wird dagegen der positive Einfluss auf die kognitive Entwicklung. Zwar starten Krippenkinder potenziell mit Vorteilen in den schulischen Werdegang, diese verschwinden nach einigen Jahren aber wieder – Ausnahmen bilden Kinder aus sozial stark benachteiligten Familien (Stamm & Edelmann 2013). Ausgerechnet jene Familien nehmen aber entsprechende (auch bezahlbare) Angebote für Fremdbetreuung seltener in Anspruch.

Allerdings ist nicht jede Form der Unterstützung bzw. Subvention gleich effizient und liberal. Auch im Bereich der familienexternen Kleinkinderbetreuung führen Wettbewerb und Angebotsdiversität zu Innovation, Effizienz und damit höherem Nutzen für die Konsumenten. Damit dieser Wettbewerb trotz der Ausrichtung von Subventionen spielen kann, ist eine Nachfrage- einer Angebotssteuerung vorzuziehen, wie dies z.B. Economic Insight (2014) für Grossbritannien aufzeigt. Dies bedeutet, dass nicht Anbieter wie Krippen direkt finanziell unterstützt werden, sondern Eltern sogenannte «Betreuungsgutscheine» (oder ähnliche Instrumente) erhalten und diese beim für sie passenden Anbieter (prinzipiell nicht nur Krippen) einlösen können. Voraussetzung für die Berechtigung der Einlösung wäre lediglich die Einhaltung der gesetzlichen Minimalanforderungen durch die Anbieter.

Kurzdefinition: Angebots- versus Nachfragesteuerung bei der Subvention der familienexternen Kleinkinderbetreuung; Offenheit gegenüber der Betreuungsform. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand Mai 2018.

Datengrundlage: Städtische Websites | ³.

Der vorliegende Indikator untersucht, mit welchen Systemen die Städte die familienexterne Kleinkinderbetreuung subventionieren. Dabei wird eine dreistufige Unterscheidung in Angebotssteuerung, Mischsystem (Mischung beider Instrumente) und Nachfragesteuerung vorgenommen. Ebenfalls bewertet wird, ob die Städte auch die Betreuung bei «Nicht-Krippen» (z.B. Tagesfamilien) unterstützen.

- Für eine Angebotssteuerung werden 0 Punkte vergeben, für Mischsysteme 4 Punkte und für eine Nachfragesteuerung 8 Punkte.
- Unabhängig davon werden 2 Punkte vergeben, falls Unterstützungen nicht ausschliesslich an Krippen ausgerichtet werden.

Ranking

Rang	Stadt	Angebots- steuerung	Mischsystem	Nachfrage- steuerung	Berücksichtigung von «Nicht-Krippen»	Punkte
1.	Luzern			✓	✓	10
2.	Winterthur			✓	✓	10
3.	Bern		✓		✓	6
4.	Zürich		✓		✓	6
5.	Basel	✓			✓	2
6.	Genf	✓			✓	2
7.	St. Gallen	✓			✓	2
8.	Biel	✓				0
9.	Lausanne	✓				0
10.	Lugano	✓				0

Quelle: Eigene Darstellung

Trotz systemischer Überlegenheit der Nachfragesteuerung findet dieses System der Subventionierung nur in zwei der zehn Städte Anwendung. Besonders hervorzuheben ist Luzern, das ein System der Unterstützung mit «Betreuungsgutscheinen» fast schon gemäss Lehrbuch betreibt. Komplizierter ist die Sachlage in der Stadt Winterthur, die zwar bezüglich der Unterstützung von Kindertagesstätten nach dem Prinzip der Nachfragesteuerung funktioniert, Plätze bei Tagesfamilien aber wiederum direkt (via Leistungsvereinbarung mit einem Verein) subventioniert. Trotz dieser «Zwitter-Lösung» erhält Winterthur wie Luzern die volle Punktzahl.

Mischsysteme existieren in Bern und Zürich. Bern hat zwar in einer Volksabstimmung vor nicht allzu langer Zeit die Umstellung auf ein System der Nachfragesteuerung beschlossen, in der Realität bleibt die Umsetzung jedoch auf halber Strecke stecken, da Bern 22 eigene, subventionierte Kindertagesstätten betreibt. Auch Plätze bei Tagesfamilien werden nach dem Prinzip der Angebotssteuerung mitfinanziert.

Die Mehrheit der Städte setzen vollständig auf das ökonomisch unterlegene System der direkten Angebotssubvention. Die meisten betreiben ausserdem selber Kindertagesstätten (oder unterstützen wie Biel gar keine privaten Institutionen), was darüber hinaus zu Interessenskonflikten führen kann.

Positiv zu werten ist, dass die Mehrheit der Städte neben eigentlichen Kindertagesstätten auch andere Formen der vorschulischen Betreuung unterstützt. Auch wenn es sich dabei vor allem um Plätze bei Tagesfamilien handelt, ist diese Offenheit im Sinne der Diversität zu begrüßen.

Beurteilung:

7.5_ Angebotsdichte Kleinkinderbetreuung

Die Angebotsdichte an Plätzen in Kindertagesstätten unterscheidet sich stark zwischen den Städten. Basel, Zürich und Lausanne weisen fast viermal mehr Plätze pro 1000 Einwohner auf als St. Gallen und Lugano.



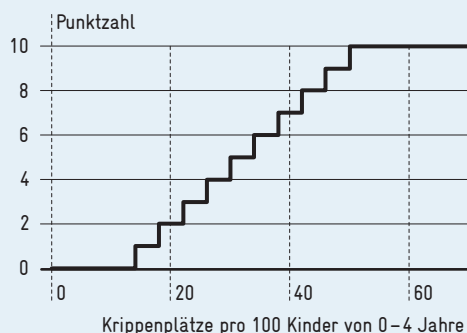
Die familienexterne Kinderbetreuung verfügt in der Politik aller Gross- und Mittelstädte über einen hohen Stellenwert. Neben Form und Kosten der Unterstützung (vgl. Indikator 7.4), spielt natürlich vor allem die Angebotsdichte eine grosse Rolle in der Bewertung des Erfolgs dieser Politik. Ein genügend grosses Angebot stellt nicht nur sicher, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ohne grössere (Transaktions-) Kosten sichergestellt ist, es dient auch als Puffer gegen (besonders lokale) Schwankungen in der Nachfrage.

Dies bedeutet nicht, dass eine Stadt selber Kindertagesstätten betreiben muss, um eine hohe Angebotsdichte zu erreichen (im Gegenteil, dies ist eine ineffiziente und mit Interessenskonflikten beladene Vorgehensweise; vgl. Indikator 7.4). Viel eher muss sich die Politik darauf konzentrieren, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sich für den Betrieb von Betreuungsangeboten wenig Hürden ergeben und sich dieser darüber hinaus finanziell auszahlt.

Kurzdefinition: Anzahl Betreuungsplätze in Kindertagesstätten pro 100 Kinder im Alter von 0–4 Jahren. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand Mai 2018. **Datengrundlage:** Angaben der Stadtverwaltungen bzw. Krippenbetreiber und Informationsportale der Städte.

Auch wenn der Einfluss der Politik auf die Anzahl der Betreuungsplätze für Kinder im Vorschulalter in erster Linie indirekter Natur ist und sein soll, so handelt es sich doch um eine aussagekräftige Grösse. Der vorliegende Indikator vergleicht entsprechend die Angebotsdichte gemessen an der Anzahl Betreuungsplätze in Kindertagesstätten pro 100 Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren. Eine Unterscheidung zwischen privaten und städtischen, bzw. subventionierten und nicht-subventionierten Kinderkrippen wird nicht gemacht.

- Steht für mehr als jedes zweite Kind von 0–4 Jahren ein Krippenplatz zur Verfügung (also bei mindestens 50 Krippenplätzen auf 100 Kinder), erhält eine Stadt 10 Punkte. Diese Quote reicht üblicherweise, um die Nachfrage voll zu bedienen.
- Danach linearer, schrittweiser Rückgang um 1 Punkt je 4 Prozentpunkte bis 0 Punkte bei weniger als 14 Krippenplätzen pro 100 Kinder.



Ranking

Rang	Stadt	Betreuungsplätze pro 100 Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren	Punkte
1.	Basel	48,2	9
2.	Zürich	43,0	8
3.	Lausanne	39,1	7
4.	Genf	31,7	5
5.	Bern	27,5	4
6.	Biel	22,9	3
7.	Luzern	21,5	2
8.	Winterthur	20,9	2
9.	Lugano	15,6	1
10.	St. Gallen	14,6	1
Mittelwert		28,5	

Eigene Berechnungen, BFS, Angaben der Städte

Die durchschnittliche Angebotsdichte von Kita-Plätzen ist in den untersuchten Städten zufriedenstellend, die Varianz ist allerdings hoch. Die Dichte in den Spitzenreiter-Städten Basel und Zürich liegt um mehr als Faktor 3 höher als jene der Schlusslichter. In St. Gallen und Lugano gibt es nur ca. 15 Krippenplätze pro 100 Vorschulkinder. Zwar sind in den Städten des unteren Teils der Rangliste keine aussergewöhnlichen Klagen über ein fehlendes Betreuungsangebot zu vernehmen, doch dieser Unterschied bleibt bemerkenswert.

Nicht von der Hand zu weisen ist auch eine Korrelation der Kita-Platzdichte mit der Stadtgrösse. Dies kann – neben den politischen Präferenzen – einerseits darauf hinweisen, dass der Betrieb von Kindertagesstätten in grösseren Gebietskörperschaften einfacher ist (z.B. weil die nötigen Räumlichkeiten rascher gefunden werden), andererseits könnte aber auch schlicht die Nachfrage grösser sein (z.B. aufgrund der sozio-demografisch internationaler zusammengesetzten Bevölkerung).

Trotz des zufriedenstellenden Angebots sind seitens der Städte vermehrt Anstrengungen zur Belebung des Krippenmarktes angezeigt. Eine Ausbreitung des Angebots (nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ) wird einerseits durch hohe und teilweise unsinnige regulatorischen Anforderungen und andererseits durch potenzielle Ungleichbehandlungen zwischen städtischen und privaten Krippen verhindert (vgl. Box).

Ungleiche Spiesse bei der Betreuung über Nacht

Für weltweit arbeitende Eltern können die arbeitsrechtlichen Bedingungen von Kindertagesstätten rasch zum Stolperstein werden, denn diesen ist es prinzipiell verboten, Betreuungen über Nacht anzubieten. Der Grund liegt im Nachtarbeitsverbot für die Angestellten gemäss Arbeitsgesetz. Juristisch gesehen können nur in Ausnahmefällen Bewilligungen für einzelne Nächte erteilt werden. Auch wenn die Städte nichts für die Bundesgesetzgebung können, sind deren eigene Krippen im Vorteil: Mitarbeiter in städtischen Tagesstätten gelten als Staatsangestellte und unterliegen entsprechend nicht dem Arbeitsgesetz.⁴



-
- 1 Vgl. www.sgischools.com/cms/index.php/history
 - 2 § 72 VSG des Kantons Zürich
 - 3 Die Links zu den entsprechenden Informationen lauten wie folgt:
 Basel: www.jfs.bs.ch/ueber-uns/aufgaben-organisation/jugend-und-familienangebote/fachstelle-tagesbetreuung.html
 Bern: www.bern.ch/themen/kinder-jugendliche-und-familie/kinderbetreuung/tagesstaetten-fuer-kleinkinder-kitas
 Biel: www.biel-bienne.ch/de/pub/leben/kinder_jugendliche/0-4_unterstuetzung_fuer_ers/kita.cfm
 Genf: www.ville-geneve.ch/themes/structures-accueil-enfance-activites-extrascolaires/creches-autres-structures-accueil/
 Lausanne: www.lausanne.ch/lausanne-officielle/administration/enfance-jeunesse-et-quartiers/accueil-de-jour-de-l-enfance/prescolaire-1p-2p/institutions-accueil.html
 Lugano: www.lugano.ch/salute-servizi-sociali/servizi-sociali/strutture-sociale/asili-nido.html
 Luzern: www.stadt-luzern.ch/thema/401
 St. Gallen: www.stadt.sg.ch/home/schule-bildung/betreuung-aufgabenhilfe/kinderbetreuung-buetedienste.html
 Winterthur: www.stadt.winterthur.ch/themen/leben-in-winterthur/kinder-jugendliche-und-familien/kinderbetreuung
 Zürich: www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/familien_kinder_jugendliche/kinderbetreuung.html
 - 4 Vgl. www.nzzas.nzz.ch/schweiz/schlafen-in-kitas-braucht-amtliche-bewilligung-ld.1397513

8_Sozial- und Integrationspolitik

Ausgangslage

Städte sind Brennpunkte sozialer Entwicklungen. Probleme und Fehlentwicklungen werden in den urbanen Zentren früher und stärker sichtbar als in Agglomerations- und Landgemeinden. Zwei Themenfelder stehen dabei in besonderem Fokus (wobei in der Praxis nicht immer eine trennscharfe Unterscheidung möglich ist): Erstens die Integration von Flüchtlingen. Diese Aufgabe hat aufgrund der in den letzten Jahren gestiegenen Asylgesuche an Aktualität gewonnen. Die Integration der im Schnitt eher jungen Flüchtlinge (die Mehrheit ist männlich und unter 25 Jahre alt) ist von besonderer Bedeutung, da das Potenzial an eingesparten Sozialkosten im Erfolgsfall besonders hoch ist. Entsprechend investieren alle drei Staatsebenen signifikante Summen in die Integration von Flüchtlingen. Einer der wichtigsten Faktoren ist dabei der Spracherwerb: ¹ Ohne genügende Sprachkenntnisse sind weder gesellschaftliche Integration noch Teilnahme am Arbeitsmarkt möglich. Zwei der in diesem Sachgebiet untersuchten Indikatoren beschäftigen sich deshalb mit dem Engagement der Städte im Bereich des Spracherwerbs zur Integrationsförderung.

Der zweite Brennpunkt betrifft die Integration in den Arbeitsmarkt. Die Anonymität der Gross- und Mittelstädte wirkt gerade für Personen aus unteren sozialen Schichten anziehend, die Arbeitslosen- und Sozialhilfequote sind in den Zentren entsprechend höher als in den übrigen Gemeinden. Dabei wäre besonders die Sozialhilfe nur als temporäre und subsidiäre Unterstützung gedacht – sie ist in der Realität aber oft dauerhafter Natur. Gerade aufgrund der angesprochenen Anonymität sind von den Städten besondere Anstrengungen gefordert, um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten und den betroffenen Personen zu helfen, wieder auf eigenen Beinen zu stehen. Dazu gehört es auch, Sanktionen auszusprechen, wo sich Betroffene nicht an die Spielregeln halten. Nur so bietet unser Sozialsystem die nötige Fairness und kann auch in Zukunft die Akzeptanz der Bevölkerung geniessen. Entsprechend wird mithilfe von weiteren drei Indi-

Sozial- und Integrationspolitik: Punkteverteilung für die Indikatoren des Sachgebiets

	8.1 Sprachtests für Kinder mit Migrationshintergrund	8.2 Sprachkurse für Flüchtlinge	8.3 Projekte zur Arbeitsmarktintegration	8.4 Sanktionsquote in der Sozialhilfe	8.5 Entwicklung der Sozialhilfequote
Maximum	5	5	5	10	10
Lausanne	0	5	5	10	9
St. Gallen	0	5	5	8	7
Basel	5	0	5	k.A.	7
Bern	5	k.A.	5	1	8
Zürich	5	0	5	0	9
Luzern	0	0	5	10	3
Lugano	k.A.	0	5	1	6
Biel	0	k.A.	5	2	4
Winterthur	0	5	0	1	4
Genf	k.A.	0	0	k.A.	3

Quelle: Eigene Darstellung

k.A.: keine Angaben/Auswertung

katoren untersucht, ob die Städte eigene Projekte zur Arbeitsmarktintegration durchführen und wie erfolgreich sie bei der Integration von Sozialhilfeabhängigen sind.

Ergebnisse

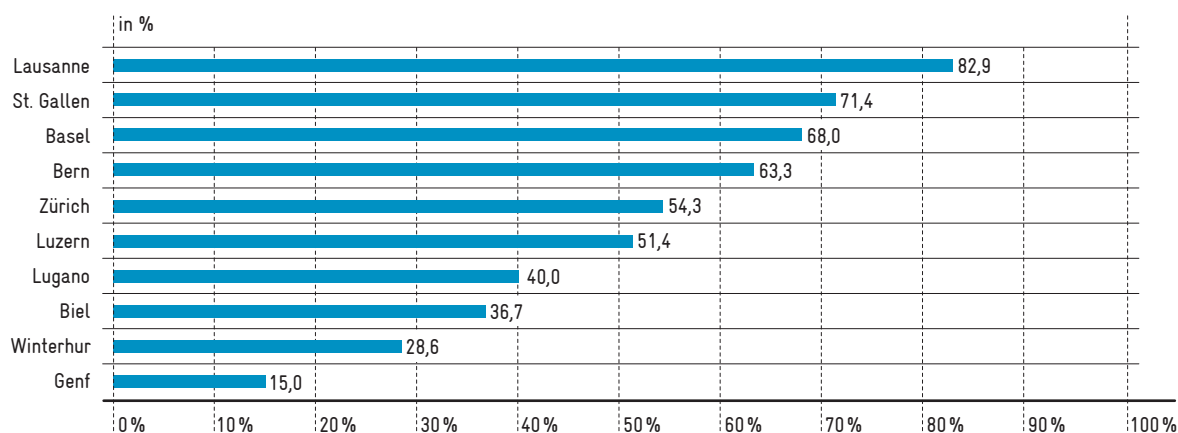
In keinem Sachgebiet streuen die Resultate der Städte so stark wie in der Sozial- und Integrationspolitik. Besonders im Falle von Genf (das nur 15 % der möglichen Punkte erreicht) liegt dies auch an der fehlenden Datenverfügbarkeit, die aber durchaus in Übereinstimmung mit den methodischen Prinzipien (teilweise) sanktioniert werden darf: Ohne Datengrundlage und Transparenz kann keine nachhaltige Sozialpolitik betrieben werden. Auffallend ist, dass die Gesamtbewertung keinen Zusammenhang zu den Stadtgrössen oder den Sprachregionen aufweist. Lausanne schwingt mit Abstand oben aus. Dahinter folgt eine Gruppe von Deutschschweizer Städten, anschliessend rangieren mit einem gewissen Abstand Lugano, Biel und Winterthur. Abgeschlagen auf dem letzten Platz liegt Genf.

Generell besteht besonders bei den Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge Handlungsbedarf. Keine einzige Stadt hat hier bei beiden Indikatoren Punkte geholt. Sprachtests für Kinder mit Migrationshintergrund kennen nur Basel, Bern und Zürich. Obligatorische Sprachkurse für Flüchtlinge gibt es nur in Lausanne, St. Gallen und Winterthur. Hier wurden zwei an sich naheliegende und einfache Massnahmen zur Unterstützung des Spracherwerbs bewertet – die relativ tiefen Werte überraschen deshalb.

Positiv zu erwähnen ist das starke Engagement der Städte bei der Arbeitsmarktintegration im engeren Sinne. Acht von ihnen verfügen über eigene Projekte. Auch wenn deren Wirkungen kritisch evaluiert werden müssen, leisten sie doch einen wichtigen zusätzlichen Beitrag (neben Bund und Kantonen). Einzig Genf und Winterthur verzichten auf ein entsprechendes Engagement.

Schliesslich fällt auch der Umgang der Städte mit ihren Sozialhilfebeziehenden bzw. ihr Erfolg bei deren Integration sehr unterschiedlich aus. Besonders bezüglich der Anwendung von Sanktionen ist die Differenz in der politischen Praxis enorm. Während Lausanne, Luzern und St. Gallen jährlich in einem zweistelligen Prozentsatz der Fälle Sanktionen aussprechen, passiert dies in den übrigen Städten, die entsprechende Angaben gemacht haben, praktisch gar nicht. Besonders für Lausanne und St. Gallen spiegelt sich dies auch in den Sozialhilfequoten, die gegenüber dem Umland klar abgenommen haben. Dass dies auch auf Zürich, Bern, Basel und Lugano zutrifft, zeigt jedoch, dass für die Senkung der Sozialhilfequote bzw. der Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfebeziehenden noch andere Faktoren entscheidend sind.

Sozial- und Integrationspolitik: Ranking



8.1_ Sprachtests für Kinder mit Migrationshintergrund

Frühe Bildung hat grossen Einfluss auf den schulischen und entsprechend auch auf den späteren beruflichen Werdegang. Entsprechend wichtig ist die sprachliche Integration ausländischer Kinder. Nur drei von zehn Städten setzen auf Sprachtests vor der Einschulung.



Relevanz für die Liberale Smart City

Der Zugang zu Bildung ist entscheidend, um dem liberalen Ideal der gleichen Chancen zu entsprechen. Ausländische Kinder haben diesbezüglich gleich mit mehreren Hürden zu kämpfen. Zum einen haben Eltern entscheidenden Einfluss auf den schulischen Erfolg der Kinder (Moret & Fibbi 2010). Untersuchungen (vgl. OECD 2015: 2) zeigen deutliche Leistungsunterschiede zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund. Besonders in sprachlichen Belangen scheinen diese ausgeprägt zu sein (ebd.). In Haushalten mit Migrationshintergrund sprechen weniger als die Hälfte der Kinder zwischen 0 und 3 Jahren eine der lokalen Landessprachen, bei den Kindern von 4 bis 6 Jahren sind es knapp 70 %. Sprachtests, oder zumindest die Erfassung der bestehenden Sprachkompetenzen vor der Einschulung bekommen vor diesem Hintergrund eine entscheidende Relevanz. Sie sind Voraussetzung dafür, dass die Kinder optimal gefördert werden können.

Kurzdefinition: Fragestellung siehe Methodik. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand März 2018.

Datengrundlage: Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte.

Methodik:

Für den vorliegenden Indikator wurden die Städte gefragt:

– *Führt die Stadt mit ausländischen Kindern Sprachtests vor der Einschulung durch? (Ja/Nein).*

Bewertet wurde einzig die Durchführung eines solchen Tests, nicht aber allfällige Konsequenzen aufgrund der Ergebnisse oder gar die formelle/materielle Form dieses Tests. Ausserdem haben Genf und Lugano angegeben, dass der Kanton bereits Sprachtest durchführe. Sie wurden deshalb in diesem Indikator nicht berücksichtigt.

Bewertungsschema
(0 oder 5 Punkte):

– Für eine positive Antwort werden 5 Punkte vergeben, für eine negative 0 Punkte.

Ranking

Rang	Stadt	Durchführung von Sprachtests für Kinder mit Migrationshintergrund	Punkte
1.	Basel	✓	5
.	Bern	✓	5
.	Zürich	✓	5
4.	Biel		0
.	Lausanne		0
.	Luzern		0
.	St. Gallen		0
.	Winterthur		0
	Lugano	k.A.	–
	Genf	k.A.	–

k.A.: keine Angaben

Quelle: Eigene Darstellung

Nur drei Städte deklarieren, dass sie eine Form von Sprachtests vor der Einschulung einsetzen: Zürich, Basel und Bern. Genf und Lugano geben an, der Kanton führe solche Sprachtests in eigener Kompetenz durch. De facto wird die Sprachkompetenz von Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund also in fünf der zehn Städte vorgetestet. Dagegen verzichtet die Hälfte der zehn untersuchten Städte auf das erprobte Instrument, das als Grundlage für die Integrationsförderung dienen kann.

In allen drei Städten, die die Sprachkenntnisse der ausländischen Kinder (selber) erfassen, besteht eine Form der Förderung auf Grundlage der Testergebnisse. In Basel besteht die Verpflichtung, bei ungenügenden Vorkenntnissen sprachliche Förderung zu besuchen; Bern bietet fremdsprachigen Eltern und ihren Kindern im Vorkindergartenalter die Möglichkeit für Deutschkurse; Zürich offeriert dem Volksschulgesetz entsprechend Unterstützung bei sprachlichen Defiziten.

Beurteilung:

8.2_Sprachkurse für Flüchtlinge

Sprache ist einer der bedeutendsten Faktoren zur Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt. Drei Städte bieten obligatorische Sprachkurse für anerkannte Flüchtlinge an.



Relevanz für die Liberale Smart City

Sprachkenntnisse sind die entscheidende Voraussetzung der Integration in beruflicher und auch in gesellschaftlicher Hinsicht. ^{|2} Die Fähigkeit, sich in der jeweiligen Sprache angemessen unterhalten zu können, sollen sich anerkannte Flüchtlinge deshalb möglichst schnell aneignen (Adserà & Pytliková 2015). Schweizweite Daten zeigen, dass bezüglich der Sprachkenntnisse noch Handlungsbedarf besteht. Über 55 % der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (1. Generation) sagt, dass sie ihre Kenntnisse einer Landessprache verbessern müssen, um eine geeignete Arbeit zu finden. Der Prozentsatz liegt noch deutlich höher bei Immigranten mit tiefem Bildungsniveau (Personen ohne überobligatorische Bildung: 60 %) und bei Personen aus nicht-europäischen Staaten (75 %). ^{|3}

Frühzeitige Sprachkurse für anerkannte Flüchtlinge sind vor diesem Hintergrund unabdingbar. Diese Investitionen in die Ausbildung haben nicht nur eine soziale Dimension, sondern lohnen auch aus finanzieller Sicht: In der mittleren und langen Frist ermöglichen sie den unterstützten Personen, auf eigenen Beinen zu stehen.

Kurzdefinition: Fragestellung siehe Methodik. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand März 2018.

Datengrundlage: Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte.

Methodik:

Für den vorliegenden Indikator wurden die Städte gefragt:

– «Führt Ihre Stadt obligatorische Sprachkurse mit Niveautest für anerkannte erwachsene Flüchtlinge durch? (Ja/Nein).»

Der Zwang zum Besuch eines Sprachkurses wurde hier deshalb aufgenommen, weil ein Verzicht des Spracherwerbs nicht nur negative Konsequenzen für den Flüchtling selber hat, sondern auch negative externe Effekte in Form mangelhafter Arbeitsmarktfähigkeit und damit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit für staatliche Unterstützungszahlungen nach sich zieht. Es besteht ein öffentliches Interesse, dass anerkannte Flüchtlinge einen Sprachkurs besuchen. Nicht bewertet wurde Form oder Umfang der angebotenen Sprachkurse. Bern und Biel haben angegeben, dass der Kanton die Frage der Sprachintegration an Hilfswerke (SRK, Caritas) übertragen habe. Sie wurden deshalb in diesem Indikator nicht berücksichtigt. ^{|4}

Bewertungsschema
(0 oder 5 Punkte):

– Für eine positive Antwort werden 5 Punkte vergeben, für eine negative 0 Punkte.

Ranking

Rang	Stadt	Angebot obligatorischer Sprachkurse für anerkannte Flüchtlinge	Punkte
1.	Lausanne	✓	5
.	St. Gallen	✓	5
.	Winterthur	✓	5
4.	Basel		0
.	Genf		0
.	Lugano		0
.	Luzern		0
.	Zürich		0
	Bern	k.A.	–
	Biel	k.A.	–

k.A.: keine Angaben

Quelle: Eigene Darstellung

Beurteilung:

Nur die Städte Lausanne, St. Gallen und Winterthur verfügen über obligatorische Sprachkurse für Flüchtlinge. Das ist ein tiefer Anteil, bedenkt man die enormen integrationspolitischen Vorteile eines fundierten Spracherwerbs. Zürich hat angegeben, dass es Kurse auf freiwilliger Basis durchführe. Wie im Abschnitt zur Methodik beschrieben, ist das jedoch nicht ausreichend, da das öffentliche Interesse an einem Spracherwerb durch Flüchtlinge so gross ist, dass ein Obligatorium angebracht ist.

Der Indikator zeigt ein erhebliches Verbesserungspotenzial (im Sinne von «Fördern und Fordern») der Städte bezüglich ihrer Integrationspolitik auf.

Flüchtlingslehre als Modell zur Arbeitsmarktintegration

Avenir Suisse hat im Zuge der erhöhten Flüchtlingsmigration in den vergangenen Jahren immer wieder darauf hingewiesen, dass eine erfolgreiche Integration – und diese ist Voraussetzung für die gesellschaftliche Akzeptanz des Asylwesens – nur über den Arbeitsmarkt erfolgen kann.⁵ Eine Möglichkeit hierfür wäre die Etablierung «Flüchtlingslehre». Diese würde auf den bekannten und etablierten Attestlehren basieren, jedoch zu Beginn über einen höheren Schulanteil verfügen (insbesondere in der Landessprache). Danach bliebe die Lehre jedoch praxisnah. Wichtig ist, dass sich eine entsprechende Lehre auch für den Ausbildungsbetrieb lohnt. Sie muss lange genug dauern, so dass der Betrieb im letzten Drittel der Lehre von einem produktiven Beitrag des Auszubildenden profitieren kann. Dies ist deshalb zu betonen, weil Teilnehmer einer solchen Flüchtlingslehre in der Regel älter wären als reguläre Lehrlinge und daher die Gefahr besteht, dass man die Lehre zu kurz halten möchte, um möglichst rasch die Unabhängigkeit vom Staat zu erreichen.

8.3_Projekte zur Arbeitsmarktintegration

Möglichst rasche (Wieder-) Eingliederung in den Arbeitsmarkt muss dort, wo es möglich ist, die Maxime staatlichen Handelns sein. Acht von zehn Städten unterstützen diesen Prozess mit Projekten in kommunaler Verantwortung.



Die staatliche Arbeitsvermittlung der öffentlichen Hand ist historisch gesehen fest in Hand des Bundes und der Kantone (Bundesrat 2015: 12). Daneben haben aber besonders Städte Anreize, entsprechende Programme zu organisieren. Teilweise werden sie von den Kantonen damit beauftragt. In manchen Bereichen setzen sie darüber hinaus auf weitere Angebote, um spezifischen Anspruchsgruppen die passende Unterstützung bieten zu können. Solche Programme sind durchaus zweckmässig. Richtig ausgestaltet verringern sie die Abhängigkeit von staatlichen Unterstützungszahlungen. Das ist wichtig für eine effiziente Nutzung öffentlicher Gelder und stärkt die Eigenverantwortung der Stellensuchenden.

Die möglichst effiziente Einbindung von Arbeitnehmenden in den Arbeitsmarkt ist gegenwärtig von besonderer Bedeutung: Aufgrund der demografischen Entwicklung besteht in den nächsten Jahren eine sich akzentuierende Knappheit an Arbeitnehmenden. Kommunale Bemühungen sind deshalb lohnend und positiv zu bewerten.

Kurzdefinition: Fragestellung siehe Methodik. **Ausgewerteter Zeitraum:** Stand März 2018.

Datengrundlage: Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte.

Für den vorliegenden Indikator wurden die Städte gefragt:

– «Gibt es Ihrer Stadt Projekte zur Arbeitsmarktintegration (im Sinne von Laufbahnberatung und Potenzialabklärung) in rein kommunaler Verantwortung? (Ja/Nein).»

Nicht ausgewertet wurden Form, Inhalt oder Umfang der städtischen Unterstützungsprojekte.

– Für eine positive Antwort werden 5 Punkte vergeben, für eine negative 0 Punkte.

Ranking

Rang	Stadt	Projekte zur Arbeitsmarktintegration in rein kommunaler Verantwortung	Punkte
1.	Basel	✓	5
.	Bern	✓	5
.	Biel	✓	5
.	Lausanne	✓	5
.	Lugano	✓	5
.	Luzern	✓	5
.	St. Gallen	✓	5
.	Zürich	✓	5
9.	Genf		0
.	Winterthur		0

Quelle: Eigene Darstellung

Ausser Genf und Winterthur führen sämtliche Städte Projekte zur Arbeitsmarktintegration in städtischer Verantwortung durch. Diese sind sehr unterschiedlich ausgestaltet: St. Gallen besitzt über den Verbund mit dem «Trägerverein Integrationsprojekte» eine eigene Potenzialabklärungsstelle; Basel verfügt u.a. über ein städtisches Arbeitsintegrationszentrum, und Luzern kauft zusätzliche «Qualifizierungsplätze» ein.

Lugano wiederum zählt ein Projekt für arbeitslose Jugendliche auf; Lausanne bietet u.a. Unterstützungsmassnahmen explizit für Ausländerinnen, und Biel unterhält zusätzliche Projekte, um zielgruppenspezifische Unterstützung leisten zu können (etwa für junge Erwachsene oder junge Mütter). Bern setzt ab 2018 u.a. auf niederschwellige Qualifizierungsprogramme, um den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu fördern. Zürich schliesslich führt eine breite Palette, u.a. mit Potenzialabklärung und Laufbahnberatung.

Alle diese Bemühungen sind prinzipiell positiv zu bewerten, auch wenn im Detail zu prüfen ist, ob mit den angewandten Instrumenten und Programmen die angestrebten Ziele erreicht werden. |⁶

Beurteilung:

8.4_Sanktionsquote in der Sozialhilfe

Die Anzahl ausgesprochener Sanktionen im Bereich der Sozialhilfe schwankt zwischen den Städten stark. Dies deutet darauf hin, dass sich einige Städte der Fehlanreize bei der Sozialhilfe zu wenig bewusst sind.



Die Sozialhilfequote der Schweizer Städte ist im Vergleich zu Agglomerations- und Landgemeinden hoch. Die Gründe hierfür sind vielfältig (vgl. Indikator 8.5), eine zentrale Rolle spielen soziodemografische Faktoren. Wer das aber als alleinige Erklärung hinzuzieht, macht es sich zu einfach: Tatsache ist, dass das Schweizer System der Sozialhilfe diverse Fehlanreize – z.B. in Form von Schwelleneffekten – enthält. Ökonomisch kann es daher für viele Bezügergruppen attraktiver sein, Sozialhilfe zu beziehen, statt sich (wieder) in den Arbeitsmarkt zu integrieren (Leisibach, Schaltegger & Schmid 2018). Systemisch lassen sich diese Probleme der Sozialhilfe nur schwer beheben – und wenn doch, dann läge die Kompetenz dazu auf Ebene der Kantone, nicht auf jener der Gemeinden. Umso wichtiger ist daher eine straffe Begleitung und ein strenges Monitoring durch die Städte, um die nötigen extrinsischen Anreize setzen zu können. Dazu gehören Sanktionen bei Missbrauch oder Verstößen gegen Vereinbarungen.

Allerdings widerspricht diese Sichtweise in vielen Punkten dem vorherrschenden Modell einer rot-grünen Stadtpolitik, das ökonomische Anreizwirkungen zu oft ausblendet. Eine Liberale Smart City muss sich jedoch dieser Begebenheiten bewusst sein. Einen respektvollen und würdevollen Umgang mit Sozialhilfebeziehenden schliesst das keinesfalls aus.

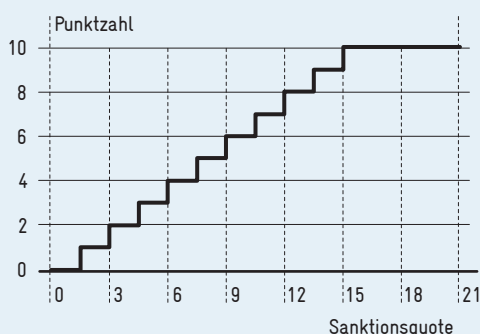
Kurzdefinition: Quote der ausgesprochenen Sanktionen relativ zur Gesamtzahl der Sozialhilfebeziehenden. **Ausgewerteter Zeitraum:** 2017 (Stand März 2018). **Datengrundlage:** Fragebogen zuhanden der untersuchten Städte.

Für den vorliegenden Indikator wurden die Städte gefragt:

– «Wie oft werden jährlich im Bereich der Sozialhilfe Sanktionen an Sozialhilfebezüger ausgesprochen? (in Relation zur Zahl der Sozialhilfebezüger)»

Die Städte Basel und Genf konnten zu dieser Frage keine Angaben machen.

- Orientierungsanker für die Punktevergabe bilden Schätzungen, wonach die Missbrauchsquote in der Sozialhilfe schweizweit rund 5% beträgt. Sanktionen können auch bei Nicht-Kooperation oder anderen Verstößen gegen Auflagen ausgesprochen werden (Küpfer, 2017). Aufgrund dessen wäre eine durchschnittliche «Sanktionsquote» (Anzahl Sanktionen / Anzahl Sozialhilfebeziehende) von rund 10–12% zu erwarten. In Städten sind noch höhere Quoten anzunehmen, da die städtische Anonymität einen gewissen Anreiz zur Nicht-Kooperation bietet.
- Basierend auf diesen Überlegungen sowie angesichts der angegebenen Werte werden für Quoten über 15% 10 Punkte zugesprochen.⁷
- Davon ausgehend wird in Schritten von 1,5 Prozentpunkten jeweils ein Punkt abgezogen. Für eine Sanktionsquote unter 1,5% werden entsprechend 0 Punkte vergeben.



Ranking

Rang	Stadt	Quote Sanktionen in der Sozialhilfe	Punkte
1.	Luzern	18,2 %	10
2.	Lausanne	17,1 %	10
3.	St. Gallen	12,0 %	8
4.	Biel	3,6 %	2
5.	Winterthur	1,7 %	1
6.	Bern	1,5 %	1
7.	Lugano	1,5 %	1
8.	Zürich	1,0 %	0
	Basel	k.A.	–
	Genf	k.A.	–

k.A.: keine Angaben

Quelle: Eigene Darstellung

Auffallend ist die ausgesprochen hohe Varianz in den Angaben. Während die Sanktionsquote in Lausanne und Luzern über 17 % beträgt, beläuft sie sich in Zürich auf nur gerade 1 %. Ebenfalls ins Auge sticht der grosse Graben zwischen den Städten: Ein Mittelfeld existiert nicht, drei Städte haben eher hohe Sanktionsquoten, fünf Städte sehr geringe (für Basel und Genf liegen keine Zahlen vor). Das ist ein deutlicher Hinweis auf grosse Unterschiede in der Sanktionspraxis. Lausanne, Luzern und St. Gallen bilden dabei die rigorose Gruppe mit Werten, wie sie aufgrund der geschätzten allgemeinen Missbrauchsquoten zu erwarten wären (vgl. Box zum Bewertungsschema). Bern, Biel, Lugano, Winterthur und Zürich zeichnen sich dagegen durch eine sehr weiche Praxis aus: Die Sanktionsquote liegt in diesen Städten durchgehend unter 4 %. Hier wäre es angebracht, die Praxis zu überprüfen.

Was überdies auffällt, ist die Tatsache, dass die Sanktionsquote nur bedingt mit der Entwicklung der Sozialhilfequote (vgl. Indikator 8.5) korreliert. Die nicht sichtbare Korrelation muss jedoch noch nicht bedeuten, dass die Sanktionshäufigkeit keinen kausalen Einfluss auf die Sozialhilfequote hat. Die Entwicklung der Sozialhilfequote (als typischer Outputindikator) hängt von diversen anderen Faktoren ab, zum Beispiel der Betreuung bei der Integration in den Arbeitsmarkt. Schliesslich geht es bei der Messung der ausgesprochenen Sanktionen nur sekundär um deren Einfluss auf die Sozialhilfequote, im Vordergrund stehen das Bewusstsein von und der Umgang mit systemischen Fehlanreizen.

Beurteilung:

8.5_Entwicklung der Sozialhilfequote

Die Sozialhilfequote konnte in der Hälfte der Städte gesenkt werden. Die Belastung durch die Sozialhilfeausgaben bleibt allerdings weiterhin hoch bzw. steigt. Zürich konnte sich am stärksten gegenüber dem Umland verbessern. Genf hat dagegen einen deutlichen Anstieg zu verzeichnen.



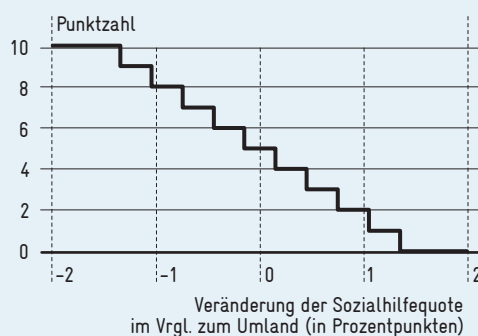
Relativ zu Agglomerations- und Landgemeinden ist die Quote der von der Sozialhilfe abhängigen Personen in den Städten klar erhöht. Die Gründe dafür sind vielschichtig: Eine grosse Rolle spielt die soziodemografische Zusammensetzung der Stadtbevölkerung mit vielen gefährdeten Bevölkerungsgruppen (Salzgeber 2014). Wichtig sind aber auch das historische Erbe der Städte (Krise der frühen 90er Jahre, Zeit als A-Städte;), die Anonymität, die ein städtisches Umfeld bieten kann, und die soziale Clusterbildung – beispielsweise von Personen mit Migrationshintergrund aus Nicht-EU-Staaten, die ein klar erhöhtes Risiko für Sozialhilfeabhängigkeit aufweisen (Meier 2015). Hinzu kommt der stadtpolitisch oft gewollte relativ grosszügigere Umgang mit der Verteilung von Sozialhilfeleistungen.

Die Herausführung potenzieller Erwerbspersonen aus der Abhängigkeit staatlicher Transfers (primär über die Eingliederung in den Arbeitsmarkt) ist – abgesehen von finanzpolitischen Implikationen – ein zentrales Merkmal der Liberalen Smart City. Die Anzahl der Bezüger von Sozialleistungen wird in Städten zwar aus strukturellen Gründen immer etwas höher als im Umland sein. Das urbane Umfeld mit seiner hohen Dichte an diversen Unternehmen, Arbeitsmöglichkeiten und unterstützenden Institutionen (vgl. die hohe Dichte an Kindertagesstätten in Indikator 7.5) bietet allerdings auch einen optimalen Rahmen für eine niederschwellige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

Kurzdefinition: Veränderung der Sozialhilfequote im Vergleich zu den Umlandgemeinden (Differenz der Differenz). **Ausgewerteter Zeitraum:** 2007–2016. **Datengrundlage:** Statistischer Atlas der Schweiz / BFS.

Der vorliegende Indikator untersucht, wie erfolgreich die Städte in den vergangenen zehn Jahren bei der Wiedereingliederung von Sozialhilfebezügern waren. Als (indirekter) Massstab hierfür wird die Differenz der Veränderung der Sozialhilfequoten (von 2007–2016) zwischen den Städten und ihrem Umland (vgl. Anhang, S. 181) verwendet. Durch den Vergleich mit dem Umland werden mögliche nicht direkt durch die Stadtpolitik beeinflussbare, regionale Trends abgefangen.

- Hat sich die Sozialhilfequote gegenüber den umliegenden Gemeinden nicht substantiell verändert ($\pm 0,15$ Prozentpunkte), erhält die Stadt 5 Punkte.
- Darüber und darunter Abnahme bzw. Zunahme um 1 Punkt pro 0,3 Prozentpunkte.
- Folgerichtig erzielt eine Stadt ab einer relativen Abnahme um 1,35 Prozentpunkte 10 Punkte und ab einer relativen Zunahme um 1,35 Prozentpunkte 0 Punkte.

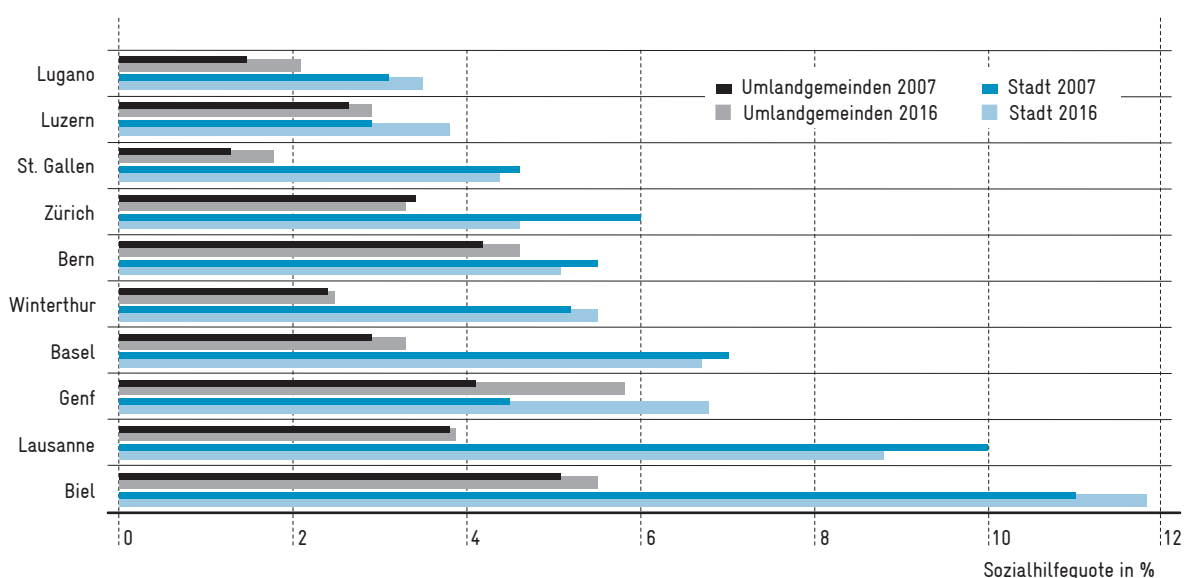


Ranking

Rang	Stadt	Veränderung der Sozialhilfequote 2007 – 2016, in Prozentpunkten		Differenz	Punkte
		in der Stadt	in den Umlandgemeinden		
1.	Zürich	-1,4	-0,1	-1,3	9
.	Lausanne	-1,2	0,1	-1,3	9
3.	Bern	-0,4	0,4	-0,8	8
4.	Basel	-0,3	0,4	-0,7	7
.	St. Gallen	-0,2	0,5	-0,7	7
6.	Lugano	0,4	0,6	-0,2	6
7.	Winterthur	0,3	0,1	0,2	4
.	Biel	0,8	0,4	0,4	4
9.	Luzern	0,8	0,3	0,5	3
.	Genf	2,3	1,7	0,6	3

Quelle: Eigene Berechnungen, BFS

Entwicklung der Sozialhilfequote in den Städten und ihrem Umland



Quelle: BFS

Die städtischen Sozialhilfequoten sind im Gesamtschnitt während den letzten zehn Jahren nicht weiter gestiegen. Sechs Städte konnten ihre Differenz zu den Umlandgemeinden reduzieren, die Städte Zürich und Lausanne sogar markant. Diese Entwicklungen widerlegen die allgemeine Intuition, wonach die Städte relativ gesehen immer stärker unter den Lasten der Sozialhilfe zu leiden haben. Auch wenn soziodemografische Änderungen in der Bevölkerungsstruktur auch eine Rolle spielen können (besonders hervorgerufen durch eine Aufwertung der Städte), spricht dies doch für einen gewissen Erfolg der Städte bei ihren Bemühungen im Umgang mit Sozialhilfeabhängigen.

Die Ausnahme bilden Biel und Genf, wobei es gerade diese Städte sind, deren Sozialhilfequote absolut (und nicht nur relativ zum Umland) deutlich gestiegen ist. Dieser negativen Dynamik sollten die beiden Städte besondere Beachtung schenken.

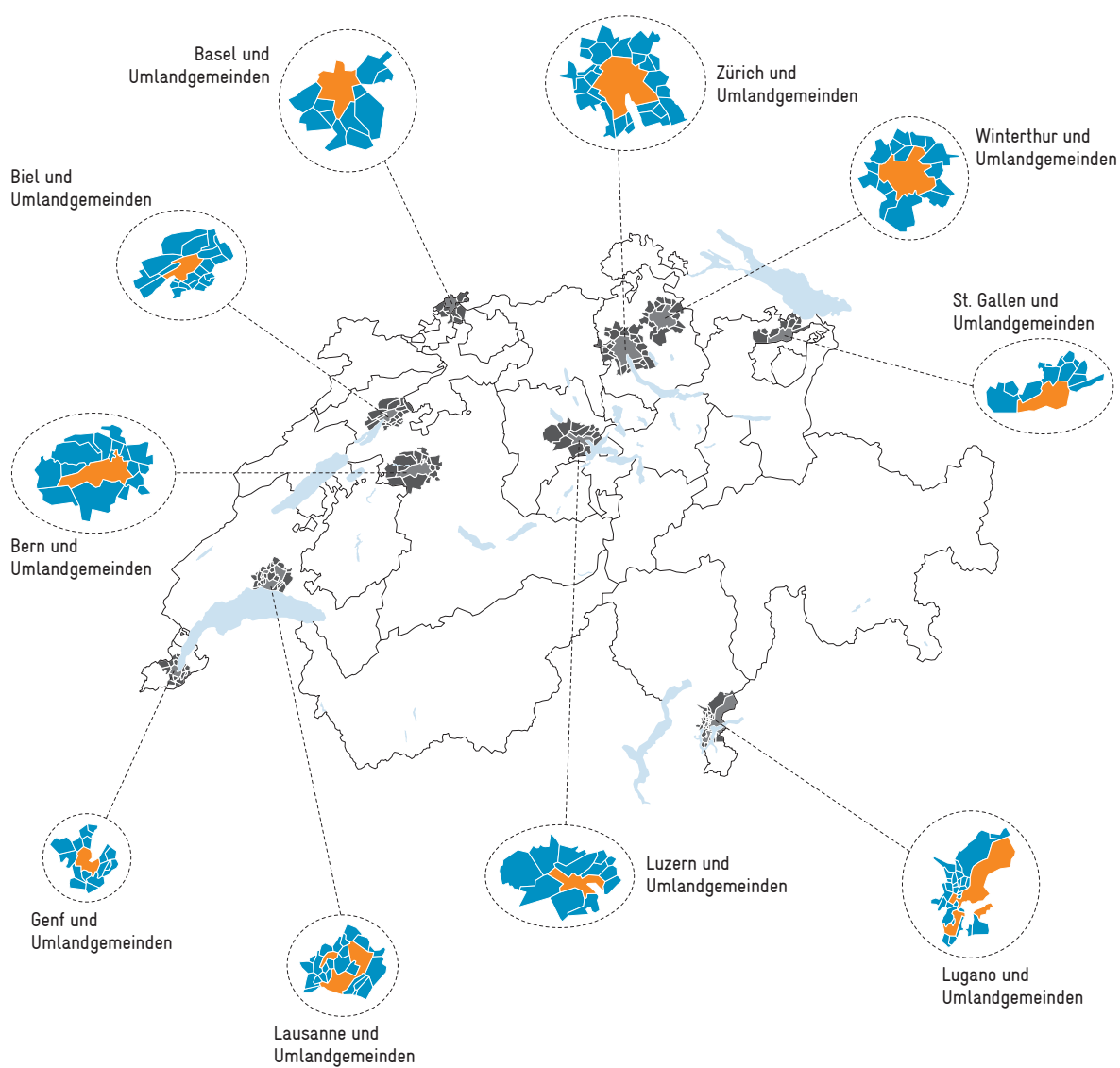
Die grundsätzlich positive Entwicklung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Sozialhilfequote in fast allen Städten nach wie vor wesentlich höher als in den umliegenden Gemeinden (oder im schweizerischen Durchschnitt) ist und entsprechend eine Belastung darstellt.

Beurteilung:

-
- 1 Vgl. z.B.: www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2017/20170131-am-studie-erfolgreich-deutsch-lernen.html
 - 2 Vgl.: www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/themen/sprache.html
 - 3 Vgl.: www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/indikatoren/bedarf-sprachkenntnisse-beruf.assetdetail.259642.html
 - 4 Lugano gibt zwar ebenfalls an, dass man die Kompetenz beim Kanton sehe. Allerdings besteht kein Verbot bzw. wurde keine Delegation an andere Stelle wie in Bern vorgenommen. Es ist es Lugano nicht verboten, Sprachkurse durchzuführen, weshalb es in die Bewertung aufgenommen wurde.
 - 5 Vgl.: www.avenir-suisse.ch/berufslehre_integration_fluechtlinge/
 - 6 Vgl. dazu Sheldon (2008), der die Effizienz öffentlicher Stellenvermittlung auf kantonaler Ebene verglichen hat.
 - 7 Theoretisch könnte die Quote auch ineffizient hoch sein, was Punkteabzüge nach sich ziehen würde. Dies spielt vorliegend aber keine Rolle.

Definition Umlandgemeinden

Alle Gemeinden des ersten Nachbarschaftsrings und jene Gemeinden des zweiten und in Ausnahmefällen des dritten Nachbarschaftsrings, die gut erschlossen und siedlungsstrukturtechnisch am Zentrum orientiert sind.



Quelle: Eigene Darstellung



THEATER
WINT

VI Gesamtauswertung und Fazit

Reformbedarf der Stadtpolitik	– 185
Die Stadt als Versuchslabor statt als ideologische Kampfzone	– 187
Stadtpolitik mit urban-strategischer Führung	– 190

In Anlehnung an ein bekanntes Bonmot aus der Fussballwelt «... und am Ende gewinnen immer die Deutschen»¹ könnte man, bezogen auf die hier behandelte Materie, titeln «Städterankings sind eine einfache Sache, und am Ende gewinnen immer die Zürcher»: Zürich ist in fast allen gängigen internationalen Städterankings jeweils die bestplatzierte der Schweizer Städte (vgl. Tabelle auf S. 19). Und tatsächlich: Auch im Ranking des vorliegenden Avenir Suisse-Städtemonitorings, das nicht wie andere einfach Standortfaktoren, sondern die Politik der Städte per se vergleicht, schafft es Zürich auf Platz 1. Doch auch wenn die Limmatstadt bei Gleichgewichtung der einzelnen Sachgebiete am meisten Punkte der zehn untersuchten Städte erreicht hat: Ganz so einfach ist die Sache dann eben doch nicht. Erstens erreicht auch Zürich nur knapp zwei Drittel der maximal möglichen Punkte und hat damit ebenfalls Luft nach oben, zweitens fällt die Rangierung der Städte bzw. die von ihnen erreichten Punkquoten in den einzelnen Sachgebieten sehr unterschiedlich aus. Die gemäss unserer Analyse optimale Liberale Smart City würde sich zwar bei der Haushaltsführung, bei der Wirtschaftsfreundlichkeit sowie im Bereich «Bildungspolitik und Vereinbarkeit von Beruf und Familie» tendenziell an Zürich orientieren, sie würde aber in Sachen Verwaltungsführung eher Luzern ähneln und die Wohnungmarktpolitik von Basel übernehmen. Bern wäre Vorbild bei der Kulturpolitik und Lausanne bei der Sozial- und Integrationspolitik. Bei der Verkehrs-, Energie- und Infrastrukturpolitik schliesslich müsste sich die perfekte Liberale Smart City an Winterthur orientieren.

Analysiert man im Detail die einzelnen Indikatoren, ist sogar noch eine genauere Ausdifferenzierung möglich. Jede Stadt steht zumindest in einem der 47 ausgewerteten Indikatoren an der Spitze, rangiert aber auch mindestens einmal auf dem letzten Platz. Daraus ergibt sich eine zentrale Einsicht des Städtemonitorings: Die Schweizer Gross- und Mittelstädte im Spezifischen und die schweizerischen Gebietskörperschaften im Allgemeinen können und sollen viel voneinander lernen. Dies ist ein zentrales Wesensmerkmal des schweizerischen Föderalismus, das aber nicht nur – wie sieben Kantonsmonitorings von Avenir Suisse gezeigt haben – unter den Kantonen, sondern auch unter den grossen Schweizer Städten teilweise noch zu wenig gelebt wird. Positiv könnte man daraus die Implikation ableiten, dass das dominierende rot-grüne Modell der Stadtpolitik im Vergleich der Kommunen durchaus nicht nur gleiche Lösungen hervorbringt, sondern über viele Facetten verfügt. Trotzdem sollten die unterschiedlichen Ansätze in den verschiedenen Politikgebieten als Inspiration zur eigenen Weiterentwicklung aufgenommen werden.

Aus der Auswertung aufgrund der gewählten Methodik – diese verlangt, dass die untersuchten Indikatoren prinzipiell durch die Politik al-

Jede Stadt steht zumindest in einem der 47 ausgewerteten Indikatoren an der Spitze, rangiert aber auch mindestens einmal auf dem letzten Platz.

¹ Gary Lineker an der Fussball-WM 1990, nach dem Halbfinal-Aus Englands gegen Deutschland.

Städtemonitoring: Ergebnisse für die einzelnen Sachgebiete im Gesamtüberblick

	1 Haushaltsführung	2 Verwaltung	3 Wirtschaftsfreundlichkeit	4 Städtebau und Wohnungsmarkt	5 Mobilität, Energie und Infrastruktur	6 Kultur und Freizeit	7 Bildung und Vereinbarkeit	8 Sozial- und Integrationspolitik
Zürich	82,5 %	63,3 %	72,0 %	47,3 %	49,3 %	75,0 %	72,5 %	54,3 %
Basel	78,8 %	58,3 %	66,0 %	61,8 %	52,2 %	52,5 %	65,0 %	68,0 %
Bern	82,5 %	66,7 %	44,0 %	50,9 %	55,2 %	77,5 %	62,5 %	63,3 %
Luzern	73,8 %	71,7 %	46,0 %	61,8 %	56,7 %	62,5 %	42,5 %	51,4 %
Winterthur	55,0 %	56,7 %	44,0 %	58,2 %	62,7 %	57,5 %	67,5 %	28,6 %
St. Gallen	62,5 %	50,0 %	52,0 %	56,4 %	50,7 %	37,5 %	45,0 %	71,4 %
Lausanne	53,8 %	51,7 %	46,0 %	56,4 %	28,4 %	50,0 %	30,0 %	82,9 %
Biel	80,0 %	43,3 %	42,0 %	51,1 %	46,3 %	55,0 %	32,5 %	36,7 %
Lugano	47,5 %	66,7 %	38,0 %	41,8 %	40,3 %	33,3 %	27,5 %	40,0 %
Genf	62,5 %	53,3 %	30,0 %	38,2 %	29,9 %	55,0 %	30,0 %	15,0 %

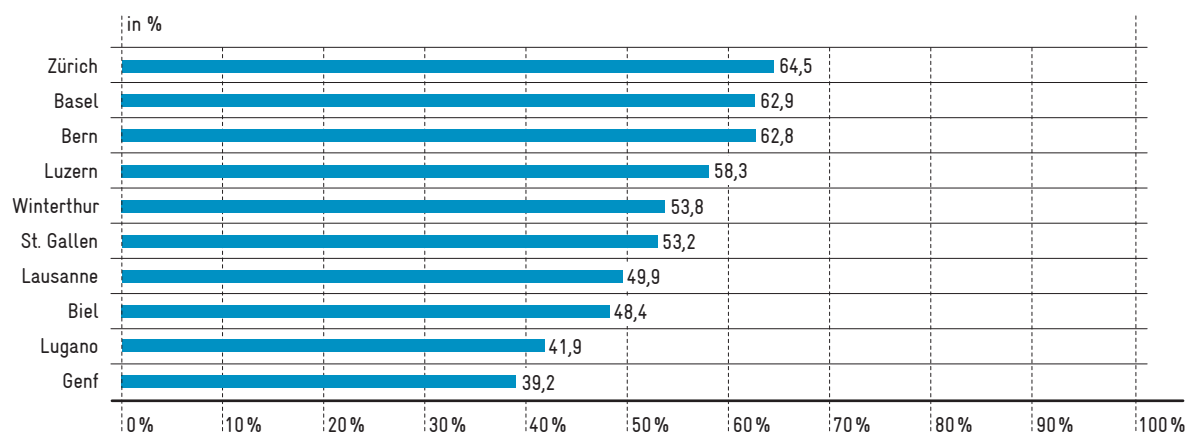
Quelle: Eigene Darstellung

ler Städte beeinflussbar sind – nicht ersichtlich ist die unterschiedliche Kompetenzdelegation der Kantone an ihre Gemeinden. Die Tatsache, dass gewisse Kantone erfolgreich mehr Entscheidungsgewalt auf die Gemeindeebene verlagern (z.B. Zürich im Bereich der Bildungspolitik), kann in anderen Kantonen auch als Argument für eine Stärkung des erfolgreichen föderalistischen Prinzips der Subsidiarität dienen.

Reformbedarf der Stadtpolitik

In den einleitenden Kapiteln zu dieser Studie wurde aufgezeigt, wie die Gross- und Mittelstädte in absehbarer Zukunft aus der Komfortzone ge-

Gesamtranking Städte



Quelle: Eigene Darstellung

drängt werden. Mit der Liberalen Smart City wurde eine Vision formuliert, die aus Sicht von Avenir Suisse bei der Beantwortung der Frage, wie auf diese Entwicklungen reagiert werden sollte, als Leitfaden dienen könnte. Unsere Auswertungen drängen die Fragen auf, inwieweit die Schweizer Metropolen auf den sich abzeichnenden Wandel vorbereitet sind und in welcher Form sie konkret darauf reagieren müssten.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Städte in vielen Bereichen gut aufgestellt sind. Im Gegensatz zu vielen Metropolen weltweit agieren sie nicht nahe am Staatsbankrott, die Verwaltungen funktionieren zufriedenstellend, die Infrastruktur ist auf hohem Niveau und die soziale Kohäsion ist – zumindest unmittelbar – nicht gefährdet. Gerade im Bereich der Digitalisierung nehmen die Städte eine Pionierrolle ein, von der andere Gemeinden profitieren können.

Das Städtemonitoring hat aber auch ganz konkreten Handlungsbedarf in der Schweizer Stadtpolitik zu Tage gebracht – wobei dieser oft anders aussieht, als es der Duktus der politischen Konkurrenz des vorherrschenden rot-grünen Politmodells erwarten lässt. So agieren die Städte beispielsweise im Bereich der Finanzpolitik einerseits fast lehrbuchmässig: die Schuldenbelastung ist tief, Investitionen hoch und meist selbstfinanziert, Defizite werden selten geschrieben. Der den rot-grünen Regierungen oft angehaftete Vorwurf der Schuldenwirtschaft ist also in dieser Form nicht haltbar – zumindest nicht im regulären Staatshaushalt. Andererseits zeigen die teils drastisch unterdeckten Pensionskassen aber, dass Probleme eher ausserhalb der eigentlichen Stadtrechnung virulent werden. Dazu kommt, dass sich einige Städte trotz wiederholten Rechnungsüberschüssen und erheblichem Eigenkapital schwer mit Steuersenkungen tun. Den Einwohnerinnen und Einwohner der urbanen Zentren wird damit die Partizipation am finanzpolitischen Erfolg über eine Senkung der individuellen Steuerbelastung verwehrt, stattdessen motivieren die Überschüsse zu Investitionen und staatlichen Aktivitäten mit teilweise zweifelhaftem Zusatznutzen. Das verkleinert den finanzpolitischen Spielraum, der in Anbetracht der sich verschärfenden Rahmenbedingungen bald vielerorts schmerzlich fehlen könnte. Es ist daher nicht überraschend, dass ein zentrales Problem der Schweizer Stadtpolitik darin besteht, dass Möglichkeiten zu Effizienzsteigerungen zu selten und vor allem zu wenig umfassend genutzt werden. Der Personalbestand in den städtischen Behördenbüros ist wesentlich höher als in anderen Schweizer Gemeinden, auch wenn das Bild der überbordend wachsenden Verwaltungen eher zu den urbanen Legenden gehört.

Prinzipiell tut sich die Stadtpolitik in den Zentren schwer mit der Trennung von strategischen Politikvorgaben und operativer Führung. Marktmechanismen zur möglichst effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter werden aus ideologischen Gründen abgelehnt. Zwei Beispiele:

– Städtische Betriebe (Elektrizitätswerke, öffentliche Verkehrsbetriebe, etc.) sind in der Regel sehr verwaltungsnah organisiert. Zürich als Ex-

Die Überschüsse motivieren zu Investitionen und staatlichen Aktivitäten mit zweifelhaftem Zusatznutzen.

tremfall – das sich sogar zwei stadteigene Spitäler leistet – hält diese komplett innerhalb der Stadtverwaltung. Eine solche Verpolitisierung führt zu langwierigen Entscheidungsabläufen, eigentlich operative Managemententscheide werden durch politische Detailmitsprache beeinflusst. Der fehlende Marktdruck verhindert Effizienzgewinne und Innovation, dies alles zum Nachteil der Steuerzahler. Eine politisch begründete Notwendigkeit für dieses Muster gibt es nicht: Den politischen Entscheidungsträgern stünde es auch bei marktwirtschaftlicher Bereitstellung von Leistungen frei, die gewünschten Dienstleistungen und ihre Mengen zu definieren. Viel eher scheinen privatwirtschaftliche Organisationsformen per se abgelehnt zu werden, gepaart mit einer kaum mehr zeitgemässen Auffassung des «Service public»-Begriffs. Andere, kleinere Gemeinden beziehen die gleichen Dienstleistungen im Leistungsauftrag – Probleme mit Unterversorgung oder überhöhten Kosten sind keine bekannt.

- Die städtische Bevölkerung gewichtet die staatliche Unterstützung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie höher als diejenige in Agglomerations- und Landgemeinden. Mit dieser Politik sind die Schweizer Grossstädte vom Prinzip her auch näher an der in vielen internationalen Wirtschaftszentren gelebten Realität. Allerdings verfolgen die meisten Städte dabei eine paternalistisch ausgerichtete Strategie, in der nur ausgewählte Krippen und Horte unterstützt werden. Oft betreiben die Städte sogar selbst entsprechende Institutionen. Privatwirtschaftliche Lösungen im Bereich der Bildung und Kinderbetreuung scheinen der Stadtpolitik suspekt, auch mit Privatschulen ist der Umgang eher stiefmütterlich. Dabei sind die Bedürfnisse von Eltern und Kindern oft divergent, die Betreuungsformen und -bedürfnisse vielfältig (Krippen, Tagesmütter, Nannys, etc.). Mehr Offenheit, weniger Mikromanagement und ein Vertrauen auf Marktkräfte könnten entsprechend für Innovation, höhere Akzeptanz und natürlich tiefere Kosten sorgen.

Die Stadt als Versuchslabor statt als ideologische Kampfzone

Traditionell haben die Schweizer Städte eine wichtige Rolle im Staatsgefüge als Versuchslabor für unkonventionelle Lösungen von Problemen. Dass ihnen diese Aufgabe zufällt, liegt vor allem auch daran, dass gesellschaftliche und wirtschaftliche Probleme und Entwicklungen im urbanen Umfeld meist zuerst virulent werden. Ideologische Voreingenommenheit ist da hinderlich – sie war aber zum Glück lange Zeit auch eher wenig ausgeprägt. Beispielsweise wurde die progressive Drogenpolitik der Schweizer Städte in den 1990er-Jahren auch durch zahlreiche damals noch bürgerlich geprägte Regierungen und Parlamente mitgetragen.

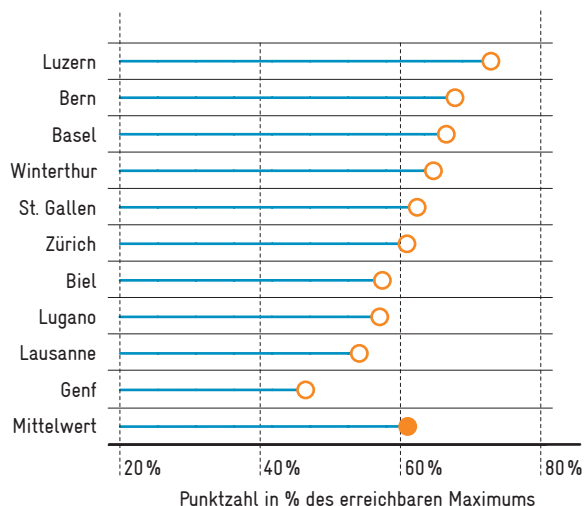
Die heutige Stadtpolitik gleicht hingegen zunehmend einem ideologischen Grabenkampf. Paradebeispiel hierfür ist die Verkehrspolitik. Während die eine Seite die Probleme des motorisierten Individualverkehrs (MIV) im begrenzten Stadtgebiet bagatellisiert, möchte die andere

Die heutige Stadtpolitik gleicht hingegen zunehmend einem ideologischen Grabenkampf.

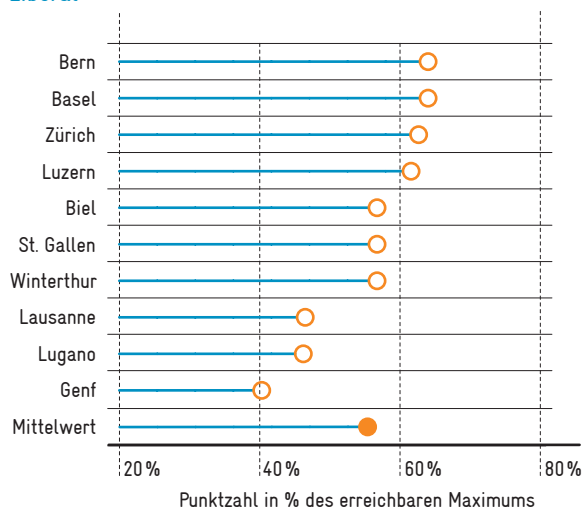
Die Liberale Smart City basiert auf fünf verschiedenen Prinzipien (vgl. Kapitel 4): *smart, effizient, liberal, nachhaltig und urban*. Die Indikatoren des Städtemonitoring wurden alle zu mindestens einem dieser Kriterien zugeordnet (erkennbar an den Icons), was eine Auswertung der Städte auch gemäss diesen fünf Dimensionen erlaubt. So lässt sich einschätzen, welche Prinzipien von der jeweiligen Stadtpolitik gut verinnerlicht werden und welche weniger.

Die Resultate fördern Interessantes zutage: So ist Zürich als Sieger des Gesamtrankings nur beim Prinzip «Urbanität» auf Platz 1. Dafür darf sich Bern die smarteste und liberalste Stadt nennen, wobei jeweils nur um Haarsbreite vor Basel. Interessant ist zudem, dass die Luzerner Politik – im Gesamtranking knapp nicht auf dem Podest – am effizientesten und nachhaltigsten agiert, also bei zwei von fünf Prinzipien den Spitzenwert erzielt. Für fast alle Städte zeigen sich relative konzeptionelle Stärken und Schwächen, was Hinweise für die jeweiligen politischen Verantwortungsträger geben kann, welchen Prinzipien sie vermehrt Beachtung schenken sollten.

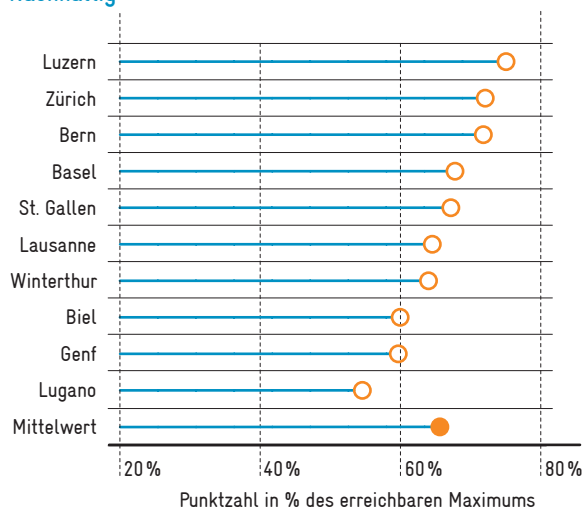
Effizient



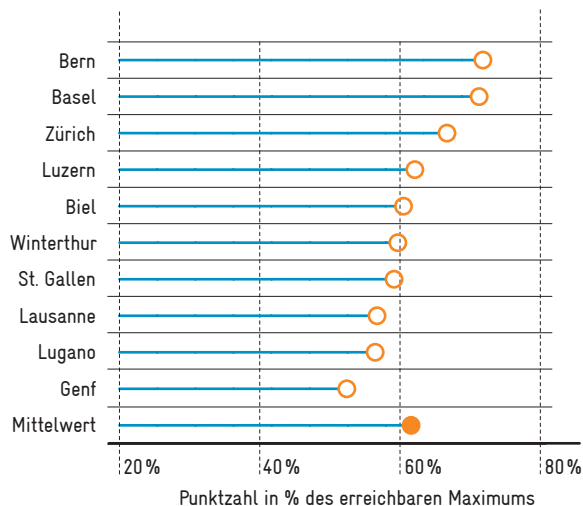
Liberal



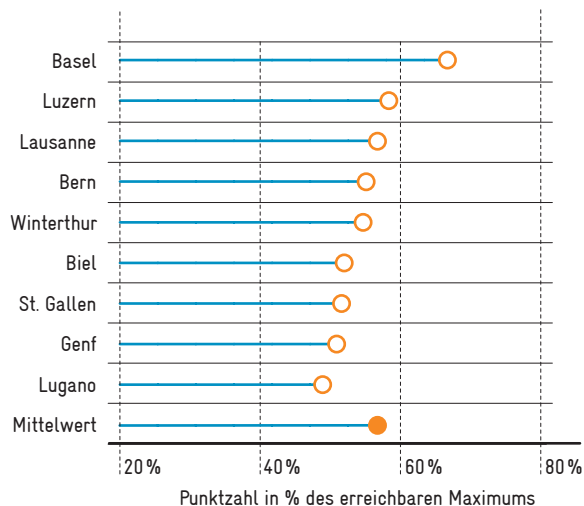
Nachhaltig



Smart



Urban



das Auto am liebsten komplett aus der Stadt verbannen. «Smarte» Verkehrssysteme haben es in einem solchen Umfeld besonders schwer. Stau und Suchverkehr gelten als gerechte Bestrafung uneinsichtiger Autofahrer, die das Stadtgebiet trotz aller Bemühungen, sie davon fernzuhalten, auf vier Rädern durchqueren wollen. Dabei sind Staus und Suchverkehr so ziemlich die ineffizienteste Art der Verkehrssteuerung. Besser wären Preissignale, etwa in Form von sich der Nachfrage anpassenden Parkplatzgebühren oder noch umfassender in Form eines flexiblen sich dem Verkehrsaufkommen anpassenden Road Pricings. Technisch wäre dies alles problemlos implementierbar. Es wird aber von bürgerlicher Seite nicht unterstützt, weil man dort mehrheitlich skeptisch gegenüber jeglichen Mehrbelastungen des MIV ist, und es wird von linker Seite nicht unterstützt, weil man dort skeptisch gegenüber der Rationierung über den Preismechanismus ist und das Auto lieber ganz aus der Stadt verbannen will. Tatsache ist aber: Die technischen Innovationen werden eher dazu führen, dass die Bedeutung des MIV zunimmt. Das Auto als Teil der täglichen Mobilität soll auch auf dem Stadtgebiet akzeptiert werden – mit den richtigen Massnahmen zur Steuerung des Verkehrsaufkommens.

Mindestens ebenso ideologisch verläuft der Grabenkampf in der Wohnungsmarktpolitik. Dabei ist klar: Die Tendenz zur Urbanisierung geht weiter, der Druck auf die Stadt als Wohnraum ist ungebrochen. Die richtige Reaktion hierauf kann nur eine Ausweitung des Angebots sein, insbesondere durch nachhaltige Verdichtung. Es ist klar, dass Ansässige, die bereits über eine Wohnung verfügen, dieser Entwicklung nur bedingt Begeisterung entgegenbringen. In gewissen Städten ist dies wohl einer der zentralen Gründe für die desolante Lage auf dem Mietwohnungsmarkt. Kreative Ansätze und mehrheitsfähige Lösungen in der Stadtplanung wären also gefragt, auch wenn diese den Interessen der «Insider» teilweise entgegenlaufen. Stattdessen fokussiert die Stadtpolitik vielerorts auf eine weitere Förderung des Genossenschaftsbaus und eine zusätzliche Regulierung des Mietmarktes. Lange Schlangen vor subventionierten Wohnungen werden als Bestätigung für die Wohnungsnot gesehen, was den Ruf nach weiteren staatlichen Interventionen provoziert – dabei ist die Ursache des Problems nicht zu viel, sondern zu wenig Markt. Private Immobilieninvestoren (i.d.R. notabene Pensionskassen) werden eher als Bedrohung wahrgenommen, dabei wäre ihr Engagement für eine Marktentspannung unabdingbar.

Ein drittes Beispiel ist der politisch besonders sensible Bereich der Sozialhilfe. Die Ausgaben für die soziale Mindestsicherung steigen schweizweit in hohem Tempo. Die Städte sind dabei die Hot-Spots dieser Entwicklung, die – sollte sie sich ungebremst fortsetzen – die Akzeptanz des Systems in der breiten Bevölkerung zu erodieren bedroht. Das Problem ist, dass die Sozialhilfe in ihrer aktuellen Form rein finanziell nur wenig Anreize bietet, sich von der Unterstützung der Allgemeinheit zu

Mindestens ebenso ideologisch verläuft der Grabenkampf in der Wohnungsmarktpolitik.

lösen. Auch ist das Potenzial für Missbrauch nicht zu unterschätzen. Als Konsequenz sind verschiedene Bestrebungen im Gang, die Unterstützungsleistungen zu kürzen, was sozialpolitisch wiederum umstritten ist, gerade auch bei Repräsentanten des rot-grünen Städtmodells. Wollen diese Gegensteuer geben, ist allerdings eine Abkehr von der weit – wenn auch nicht in allen Städten! – verbreiteten «Laisser Faire»-Haltung in diesem Bereich unabdingbar. Neue und innovative Ansätze sind gefragt.

Stadtpolitik mit urban-strategischer Führung

Die grossen und mittleren Städte sind für die Entwicklung der Schweiz von enormer Bedeutung: Sie sind Wirtschaftsmotoren, Mittelpunkte des kulturellen Schaffens, Zentren des Wissens und Knoten der internationalen Vernetzung. Und sie haben nicht zuletzt eine regionale Versorgungsfunktion für ihre Agglomerationen. Dieses Städtemonitoring hat verschiedene Verbesserungspotenziale aufgezeigt, damit die Städte nach den vergangenen 20 Jahren Sonderkonjunktur diese Rolle als Lokomotive weiterhin wahrnehmen können: Mehr Vertrauen auf marktwirtschaftliche Prinzipien und Lösungsansätze, weniger ideologische Grabenkämpfe und die Bereitschaft, in gewissen Bereichen die Avantgarde zu spielen – auch mit dem Risiko zu scheitern.

Vor allem aber müssen die Städte agil bleiben. Die Politik sollte sich prioritär auf die urban-strategische Führung konzentrieren. Aufgrund der Kompetenzzuordnung auch zwischen städtischen Legislativen und Exekutiven verharrt die städtische Politik oft im Mikromanagement. Eine Straffung der Kompetenzzuordnungen mit einer weitgehenden Delegation von operativen Entscheiden an nachgelagerte Verwaltungseinheiten, eine konsequente Auslagerung von betrieblichen Tätigkeiten in selbständige Unternehmen oder auch die Verkleinerung von Exekutiven und Parlamenten können dieser Agilität Vorschub leisten. Von ihrer Grösse her gleichen die untersuchten Städte eher Grossorganisationen wie Unternehmen. Gewöhnliche Gemeinden sind unsere Gross- und Mittelstädte nicht. Entsprechend sollten sie politisch-strategisch geführt werden.

Dieses Städtemonitoring hat verschiedene Verbesserungspotenziale aufgezeigt, damit die Städte nach den vergangenen 20 Jahren Sonderkonjunktur diese Rolle als Lokomotive weiterhin wahrnehmen können.





Literatur

- Adserà, Alícia und Pytlíková, Mariola (2015): International migration: The impact of linguistic proximity on preferred destinations. Blogbeitrag unter www.voxeu.org.
- Arend, Michal (2009): Schweizer Städte im soziodemografischen Wandel. Projekt im Rahmen des NFP 54. Bern: Schweizerischer Nationalfonds.
- Buess, Michael; Iselin, Milena und Bieri, Oliver (2017): Nationale E-Government-Studie 2017. E-Government in der Schweiz aus Sicht der Bevölkerung, der Unternehmen und der Verwaltung. Luzern, Adligenswil: Demo SCOPE AG / Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH.
- Bundesamt für Statistik, BFS (2013): Die Bodennutzung in der Schweiz. Resultate der Arealstatistik. Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik, BFS (2015a): Indikatoren zur Alterssicherung. Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik, BFS (2015b): Branchenportrait des Öffentlichen Sektors. Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik, BFS (2016): Lebensqualität in den Städten 2016. Neuenburg.
- Bundesamt für Strassen, ASTRA (2014): Städtevergleich zur Verkehrssicherheit – Verkehrsverunfälle in den zehn grössten Städten der Schweiz. Bern: UVEK.
- Bundesrat (2015): Wirksamkeit und Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Bern.
- Burggemeinde Bern (2018): Der Jahresbericht: Bürgerjahr 2017. Bern.
- Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischer Funktion. Auflage: Nachdr. 1980 d. Ausg. 1933 (1. Januar 2009). Darmstadt: WBG.
- Cosandey, Jérôme (2016): Kantonsmonitoring 7: Neue Massstäbe für die Alterspflege – Organisation und Finanzierung einer gesellschaftlich immer wichtigeren Aufgabe. Zürich: Avenir Suisse.
- Credit Suisse (2014): Die Schweiz steht im Stau. Monitor Schweiz 2014/1. Zürich.
- DGFP (2011): Personalmanagement nachhaltig gestalten: Anforderungen und Handlungshilfen. Bielefeld: Bertelsmann.
- Dümmli, Patrick und Schnell, Fabian (2016): Weshalb das Klima keinen Benzinpreis von 5 Franken braucht. Blogbeitrag auf www.avenir-suisse.ch.
- Eidgenössisches Departement des Innern, EDI; Bundesamt für Sozialversicherungen, BSV (2017): Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut. Forschungsbericht Nr. 4/17. Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung, EFV (2016): Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement.
- Eidgenössisches Personalamt (2018): Reporting Personalmanagement 2017. Bern.
- Franz, Thorsten (2013): Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer.
- Frey, Florian; Rogg, Jürgen und Schmid, Christian (2017): Digitale Verwaltung Schweiz. Zürich: Boston Consulting Group.
- Grünenfelder, Peter und Schellenbauer, Patrik (2018): Weissbuch Schweiz – Sechs Skizzen der Zukunft. Zürich: Avenir Suisse.
- Hall, Peter (1998): Cities in Civilization. München: Pantheon.
- Hermann, Michael (2011): Im Ghetto der Gleichgesinnten. Tages-Anzeiger vom 22. Februar 2011.
- Ho, Christine und Pavoni, Nicola (2016): Efficient Child Care Subsidies. Working Papers 572. Mailand: Bocconi University (IGIER).
- JLL (2018): Büromarkt Schweiz 2018. Zürich.
- Kelling, George L. und Wilson, James Q. (1982): Broken windows: the police and neighborhood safety. Atlantic Monthly, 249(3): 29–38.
- Küpfer, Andreas (2017): Sanktionen in der Sozialhilfe. Bern: Edition Soziothek.
- Lee, Marc (2018): Mobility pricing in practice: A look at London, Stockholm and Singapore. Blogbeitrag auf www.policynote.ca.
- Leisibach, Patrick; Schaltegger, Christoph A. und Schmid, Lukas A. (2018): Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No. 50. Bern: SECO.
- Lipowsky, Frank (2006): Auf den Lehrer kommt es an. Empirische Evidenzen für Zusammenhänge zwischen Lehrerkompetenzen, Lehrerhandeln und dem Lernen der Schüler. In: Allemann-Ghionda, Cristina und Terhart, Ewald [Hrsg.]: Kompetenzen und Kompetenzentwicklung von Lehrerinnen und Lehrern. Weinheim: Beltz.
- Loderer, Benedikt (2011): Das Dorf in unseren Köpfen. Tages-Anzeiger vom 17. Februar 2011.
- Lokhande, Mohini; Hoefft, Maïke und Wendt, Heike (2014): Eltern als Bildungspartner: Wie Beteiligung an Grundschulen gelingen kann. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.
- Lück-Schneider, Dagmar und Kirstein, Denis (2014): 25 Jahre Glienicker Gespräche – Rückblick und Ausblick. Redebeiträge und Thesen des 25ten Glienicker Gesprächs. (=Beiträge aus dem Fachbereich Allgemeine Verwaltung 22/2014). Berlin: Hochschule für Wirtschaft und Recht.
- Meier, Ruedi (2015): Die Städteinitiative Sozialpolitik – Sozialpolitisches Kompetenzzentrum der Schweizer Städte. In: Riedi, Anna M. et al. (Hrsg.). Handbuch Sozialwesen Schweiz. Bern: Haupt.

- Meister, Urs (2008): Kantonsmonitoring: Spitäler zwischen Politik und Wettbewerb – Betriebliche Autonomie im kantonalen Vergleich. Zürich: Avenir Suisse.
- Meister, Urs und Rühli, Lukas (2009): Kantonsmonitoring 2: Kantone als Konzerne – Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung. Zürich: Avenir Suisse.
- Merkel, Janet (2015): Berliner Kulturpolitik in international vergleichender Perspektive. Berlin: Hertie School of Governance.
- Moret, Joëlle und Fibbi, Rosita (2010): Kinder mit Migrationshintergrund von 0 bis 6 Jahren: Wie können Eltern partizipieren? EDK Schriftenreihe «Studien + Berichte». Bern: EDK.
- Müller-Jentsch, Daniel (2008): Die neue Zuwanderung – Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst. Zürich: Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Müller-Jentsch, Daniel (2013): Mobility Pricing: Wege zur Kostenwahrheit im Verkehr. Anreize für eine kostengünstige, staufreie und intelligente Verkehrssteuerung. Zürich: Avenir Suisse.
- Müller-Jentsch, Daniel und Rühli, Lukas (2010): Kantonsmonitoring 3: Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung. Zürich: Avenir Suisse.
- Niskanen, William A. (1971): Bureaucracy and representative government. Chicago: Aldine-Atherton.
- OECD (2015): Helping immigrant students to succeed at school – and beyond. Paris.
- Parkinson, Northcote C. (1957): Parkinson's law, and other studies in administration. Cambridge: Riverside.
- Pensionskasse Stadt Luzern (2018): 100 Jahre PKSL – Geschäftsbericht 2017. Luzern.
- Pro Velo Schweiz (2018): PRIX Velostädte 2018. Schlussbericht. Bern.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2017): Jahresbericht 2016. Basel.
- Rieder, Katrin (2008): Netzwerk des Konservatismus. Berner Burgergemeinde und Patriziat im 19. und 20. Jahrhundert. Zürich: Chronos.
- Roy, William und Yvrande-Billon, Anne (2007): Ownership, Contractual Practices and Technical Efficiency: The Case of Urban Public Transport in France. *Journal of Transport Economics and Policy*, 41(2): 257-282.
- Rühli, Lukas (2012): Kantonsmonitoring 4: Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität – Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturen der Kantone. Zürich: Avenir Suisse.
- Rühli, Lukas (2013): Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich – Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. Zürich: Avenir Suisse.
- Rühli, Lukas und Adler, Tibère (2015): Die Volksinitiative – Durch Fokussierung zu mehr Demokratie. Zürich: Avenir Suisse.
- Rutz, Samuel (2014): Kantonsmonitoring 6: Von alten und neuen Pfründen: Wie die Kantone Monopole stützen statt Märkte fördern. Zürich: Avenir Suisse.
- Rutz, Samuel (2016): Das Märchen vom Tafelsilber – eine Privatisierungsagenda für die Schweiz. Zürich: Avenir Suisse.
- Salvi, Marco (2011): Privileg oder Gemeinnutz? Kosten und Nutzen der Zürcher Wohnbauförderung. Online unter: www.scribd.com/fullscreen/52063331?access_key=key-1de5e1p8me7711a0ix35.
- Salvi, Marco (2012): Une pénurie fait maison – Le malaise immobilier genevois: ses causes, ses remèdes. Zürich: Avenir Suisse.
- Salzgeber, Renate (2014): Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Bern: BFH.
- Schedler, Kuno und Proeller, Isabella (2000): New Public Management. Bern: Haupt.
- Schellenbauer, Patrik (2011): Wanderung, Wohnen und Wohlstand – Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte. Zürich: Avenir Suisse.
- Schellenbauer, Patrik (2016): Der gesplante Wohnungsmarkt. In: CH 1995 2035 – Globale Trends, nationale Herausforderungen, liberale Lösungen. Online unter: www.avenir-suisse.ch/1995-2035/urbanisierung/#Wohnen.
- Schnell, Fabian (2018): «Staatsvelos»: Teuer, unnötig, innovationsfeindlich. Blogbeitrag auf www.avenir-suisse.ch.
- Schwarz, Gerhard (2014): Ökonomie ist Kultur. Blogbeitrag auf www.avenir-suisse.ch.
- Sheldon, George (2008): Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998–2007. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission des Ausgleichfonds der Arbeitslosenversicherung. Bern: SECO.
- Stadt Bern (2012): Wohnstadt Bern, Newsletter 23 – Informationen zur aktuellen Wohnbaupolitik der Stadt Bern. Bern.
- Stadt Zürich, Präsidialdepartement (2016): Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich. Zürich.
- Stadtrat der Stadt Zürich (2017): Geschäftsbericht 2016. Zürich: Stadt Zürich.
- Stamm, Margrit und Edelmann, Doris (2013): Handbuch frühkindliche Bildungsforschung. Wiesbaden: Springer.
- Steiner, Jürg (2016): «Man muss das richtige Kleid zum richtigen Zeitpunkt anziehen». Berner Zeitung vom 27. März 2016.
- Vining, Aidan R. und Boardman, Anthony E. (1992): Ownership versus competition: Efficiency in public enterprise. *Public Choice*, 73(2): 205–239.
- Wehrli-Schindler, Brigit (2017): Urbane Qualität für Stadt und Umland. Synthese des Nationalen Forschungsprogramms «Neue urbane Qualität».

Dr. Fabian Schnell ist Senior Fellow und Forschungsleiter Smart Government bei Avenir Suisse. Er beschäftigt sich mit Steuer-, Geld-, Konjunktur- und Wachstumspolitik sowie mit dem Thema Staatsausgaben. Nach dem Volkswirtschaftsstudium an den Universitäten St. Gallen und Göteborg sowie der London School of Economics arbeitete er bei Economiesuisse im Bereich allgemeine Wirtschaftspolitik und Bildung.

Lukas Rühli arbeitet seit 2010 als Senior Fellow bei Avenir Suisse, wo er sich u.a. mit den politischen Institutionen der Schweiz (Föderalismus, Gemeindestrukturen, Finanzausgleich, direkte Demokratie) und mit Fragen der Datenvisualisierung befasst. Sein Studium der Volkswirtschaft absolvierte er an der Universität Zürich. 2017 war er Visiting Fellow beim Cato Institute, ausserdem ist er Redaktor beim Schweizer Monat.

Dr. Daniel Müller-Jentsch ist seit 2007 Senior Fellow bei Avenir Suisse, wo er sich insbesondere mit Fragen der räumlichen Entwicklung, des Standortwettbewerbs, der Verkehrspolitik und des Stiftungswesens beschäftigt. Zuvor arbeitete er acht Jahre als Ökonom bei der Weltbank in Brüssel. Das Studium der Volkswirtschaftslehre absolvierte er an der London School of Economics und an der Yale University.

Natanael Rother arbeitet als Fellow bei Avenir Suisse, wo er sich vor allem mit Verteilungsfragen auseinandersetzt. Der ehemalige Leistungssportler ist im Beirat von CH2048 und war von 2015 bis 2017 Vorstandsmitglied bei Operation Libero. Natanael Rother absolvierte das Studium der Politischen Ökonomie mit dem Schwerpunkt öffentliche Finanzen an der Universität Luzern.

Julian Kamasa arbeitet seit April 2018 als Researcher bei Avenir Suisse. Nach seinem Bachelorstudium in Geschichte und Gesellschaftswissenschaften an der Universität Basel folgten ein Praktikum in der Schweizerischen Botschaft in Warschau und ein Masterstudium in EU Politics an der London School of Economics and Political Science.

- S. 4: Basel, Kunstmuseum Basel und Theater Basel. Lukas Rühli.
- S. 8: Bern, Zentrum Paul Klee. Carmen Sopi.
- S. 16: Biel, Kunsthhaus Pasquart. Carmen Sopi.
- S. 26: Genf, Musée d'ethnographie de Genève. Carmen Sopi.
- S. 40: Lausanne, Théâtre Vidy-Lausanne. Carmen Sopi.
- S. 50: Lugano, LAC Lugano Arte e Cultura. Ruth Baley.
- S. 88: Luzern, KKL – Kultur- und Kongresszentrum Luzern. Inga Marty.
- S. 164: St. Gallen, Kultur Zentrum Lokremise. Ruth Baley.
- S. 182: Winterthur, Theater Winterthur. Linda Mürger.
- S. 190: Zürich, Schiffbau. Carmen Sopi.