

## Schwerpunkt

Städte und Sozialpolitik

## Vorsorge

Die 1. BVG-Revision nach der Verabschiedung  
im Nationalrat

## Gesundheit

Qualitätssicherung im medizinischen Labor

---

# Soziale Sicherheit

CHSS

3/2002

---

**BSV /**  
**OFAS /**  
**UFAS /**

## Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 3/2002

<b>Chronik April/Mai 2002</b>	126
<b>Rundschau</b>	128

### Schwerpunkt

<b>Städte und Sozialpolitik</b>	129
Die Städte – Objekte und Handelnde der Sozialpolitik (Géraldine Luisier, BSV)	130
Zentrumslasten im Sozialbereich (Robert Fluder, BFS, Renate Salzgeber, Sozialdepartement Zürich)	133
Städteinitiative: Neue Balance zwischen Sozialwerken und Sozialhilfe (Ernst Wohlwend, Städteinitiative)	138
Der Städteartikel in der BV: Auswirkungen im Allgemeinen und im Bereich der Sozialpolitik (Alfred Kölz und Susanne Kuster, Uni Zürich)	140
Neuer Finanzausgleich und Kompensation der Zentrumslasten (Heinz Christen, Schweiz. Städteverband)	144
Agglomerationspolitik des Bundes: Ziele, Strategien und Massnahmen (Georg Tobler, Bundesamt für Raumentwicklung)	146
Die Agglomerationspolitik des Bundes aus der Sicht der Gemeinden (Sigisbert Lutz, Schweiz. Gemeindeverband)	150
Position der Kantone: Einer eidgenössischen Agglomerationspolitik entgegen (Ruth Lüthi, Staatsrätin Freiburg)	152

Neue Modelle: Kausale Versicherung genügt nicht! (Monika Stocker, Sozialdepartement Zürich)	154
Ansätze einer Städtepolitik der Zukunft (Antonio Da Cunha, Uni Lausanne)	155

### Vorsorge

Wo steht die 1. BVG-Revision nach der Verabschiedung im Nationalrat? (Erika Schnyder, BSV)	157
Wieder arbeiten? Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit als Strategie zur Bewältigung der unfreiwilligen Frühpen-sionierung (Matthias Kuert)	162

### Gesundheit

Spitex-Statistik 2000 (Daniel Reber, BSV)	167
Qualitätssicherung im medizinischen Labor durch die QUALAB (Ludwig Bapst und Jean-Robert L'Eplattenier, QUALAB)	170

### Sozialpolitik

Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung im Nationalrat verabschiedet (Barbara Regazzoni, BSV)	175
Erster Länderbericht der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Frauenkonvention (Patricia Schulz, Gleichstellungsbüro)	177
Psychische Störungen und Sozialversicherungen (Erwin Murer, Universität Freiburg)	180

### Internationales

Zweite Weltversammlung der Vereinten Nationen über das Altern vom 8.-12. April 2002 in Madrid (Alfons Berger, BSV)	182
--	-----

### Parlament

Parlamentarische Vorstösse	185
Gesetzgebung: Hängige Vorlagen des Bundesrates	188

### Daten und Fakten

Agenda (Tagungen, Seminare, Kurse)	189
Sozialversicherungsstatistik	190
Literatur und Links	192

Besuchen Sie uns unter [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch)



## Städtische Sozialpolitik oder soziale Städtepolitik?



**Ludwig Gärtner**  
Leiter Bereich Forschung und  
Entwicklung, BSV  
ludwig.gaertner@bsv.admin.ch

Das Schwerpunkt-Thema der vorliegenden Ausgabe verbindet einen Politikbereich mit einem geografischen Begriff. Aber hat Sozialpolitik etwas mit einer räumlichen Strukturierung zu tun? In den Beiträgen werden grob drei – untereinander kombinierbare und kombinierte – Argumentationslinien verfolgt. Erstens wird die These vertreten, dass die besondere Belastung der Städte im Sozialbereich auf einer veralteten Konzeption der bundesstaatlichen Sozialpolitik beruhe. Diese sichert Menschen nur dann genügend ab, wenn deren Lebenssituation sozio-strukturellen Modellen entspricht, welche heute – besonders in den Städten – immer weniger der Realität entsprechen. Zweitens wird die Be- oder Überlastung der Städte in finanzieller Hinsicht betont, welche ihr durch ihre sozialpolitischen Aufgaben erwachsen. Dies muss nicht auf ein generelles Versagen traditioneller Sozialpolitik zurückzuführen sein, sondern kann einfach das Ergebnis der Konzentration von Problemsituationen in den Städten sein. Schliesslich wird die Notwendigkeit ergänzender sozialpolitischer Instrumente in den (Kern-) Städten betont, welche auf die speziellen Problemlagen antworten. Braucht es also eine «neue» Sozialpolitik, eine neue Verteilung der finanziellen Lasten oder eine spezifische Sozialpolitik in den Städten?

Die Diskussion um eine «neue» Sozialpolitik hat sich in den Achtzigerjahren auch in der Schweiz mit der (Wieder-) Entdeckung der «neuen» Armut entfacht. Sie blieb während der Rezession der Neunzigerjahre präsent und hat in jüngerer Zeit mit der Diskussion um Fami-

lienarmut, «Working Poor» und prekäre Arbeitsbedingungen neuen Auftrieb erhalten. Diese Auseinandersetzung ist angesichts der sozio-ökonomischen Veränderungen absolut notwendig. Es geht hier jedoch um eine Grundsatzfrage, welche weit über eine spezifische Agglomerations- oder Städtepolitik hinausreicht. Diese Diskussion innerhalb der Agglomerationspolitik führen zu wollen, könnte leicht zu deren Blockierung führen.

Die Wanderungsbewegungen in die Städte und aus den Städten hinaus (oder auch innerhalb der Städte zwischen Quartieren) führten dazu, dass in den (Kern-) Städten mehr Menschen leben, welche auf Unterstützung angewiesen sind. Daraus die Notwendigkeit einer finanziellen Umverteilung abzuleiten, greift aber zu kurz: Ein kurzer Blick in die Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung genügt, um zu sehen, dass sich die Steuerbelastung in sehr vielen Städten im Bereich des kantonalen Mittels bewegt – mit Abweichungen nach unten und nach oben. Nur in ganz wenigen Fällen liegt die Belastung in der Stadt deutlich höher. Offenbar stehen den Belastungen in der Regel auch Entlastungen in anderen Bereichen gegenüber (bspw. höhere Einnahmen, Skalenerträge). Zudem dürften allfällige Spillovers vor allem in an die Städte angrenzende Gemeinden anfallen. Es ist deshalb auch nicht recht einsichtig, weshalb finanzielle Transfers zugunsten von Städten auf eidgenössischer Ebene geregelt werden sollten.

Braucht es eine spezifische Sozialpolitik in den Städten? Ja und nein. Städte haben eine Vorreiterfunktion, da sich hier Problemlagen kumulieren und einen dringenden Handlungsbedarf schaffen. Zudem dürfte auch das entsprechende Know-how vor allem in den Städten vorhanden sein. Auf der anderen Seite zeigen die Erfahrungen in den anderen Ländern in Europa, dass eine von anderen Politikbereichen isolierte städtische Sozialpolitik zum Scheitern verurteilt ist. Gefragt und erfolgsversprechend sind integrierte Vorgehensweisen, welche Massnahmen der Stadterneuerung, der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, der Bildungs-, Integrations- und Sozialpolitik kombinieren, die Bevölkerung bei der Umsetzung einbeziehen und zudem quartierübergreifend angelegt sind. Es geht also nicht um eine städtische Sozialpolitik, sondern um eine soziale Städtepolitik. Angesichts dieser Erfahrungen und Erfordernisse scheint mir die Diskussion zu einer Agglomerationspolitik in der Schweiz noch ganz am Anfang zu stehen.

## Kantonsbeiträge an die Spitalfinanzierung

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-NR) hat die aufgrund eines EVG-Entscheides nötig gewordene Neuregelung der Spitalfinanzierung an ihrer Sitzung vom 12. April grundsätzlich gutgeheissen. Abweichend vom Ständerat (CHSS 2/2002 S.67) beantragt jedoch die Kommission, die Beitragspflicht der Kantone nicht auf die öffentlichen und öffentlich subventionierten Spitäler zu beschränken, sondern auch die Privatspitäler miteinzubeziehen. Die Kommission lehnt zudem die Dringlichkeit der Vorlage mit rückwirkender Zahlungsverpflichtung schon im laufenden Jahr ab. Die Kantone haben in dessen der Vereinbarung zur Nachzahlung mit Santésuisse inzwischen zugestimmt.

Nachtrag nach Redaktionschluss: Der Nationalrat lehnte am 6. Juni den Einbezug der Privatkliniken mit 101 zu 64 Stimmen ab.

## Bilaterale Abkommen am 1. Juni 2002 in Kraft getreten

Nachdem der EU-Ministerrat am 17. April das Ratifikationsverfahren abgeschlossen hat, konnten die bilateralen Abkommen zwischen der EU und der Schweiz sowie die revidierte EFTA-Konvention auf den 1. Juni 2002 in Kraft gesetzt werden. Der Bundesrat hat dazu am 24. April die nötigen organisatorischen Massnahmen beschlossen.

## Bundesgesetz gegen Schwarzarbeit: Eintreten vertagt

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Nationalrates hat ihren Eintretensentscheid zum Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit verschoben, da sie zusätzliche Informationen einholen will. Vor al-

lem sollen die Massnahmen, die im Entwurf zum Ausländergesetz enthalten sind (Botschaft des Bundesrates vom 8. März 2002, BBl 2002, 3709), berücksichtigt werden.

## Änderung des Finanzierungssystems bei Behinderteninstitutionen

Der Bundesrat hat am 24. April eine Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) beschlossen. Diese ermöglicht einerseits die Einführung eines neuen Finanzierungsmodells in Form von Leistungsverträgen im Bereich der Behinderteninstitutionen. Im Weiteren werden mit der Verordnungsänderung die rechtlichen Folgen bei verspäteter Einreichung von Gesuchen um Beiträge der IV/AHV gemildert. Die Änderung ist am 1. Juni 2002 in Kraft getreten (Näheres unter [www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2002/d/02042401.htm](http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2002/d/02042401.htm)).

## 11. AHV-Revision

Nach ihrer Sitzung vom 22./23. April informierte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-SR) über ihre Beschlüsse zur 11. AHV-Revision. Die wichtigsten Punkte, soweit sie vom Nationalrat abweichen:

- Beitragssatz der Selbständigerwerbenden: 7,9% (Nationalrat 7,8, Bundesrat 8,1); die sinkende Beitragsskala soll beibehalten, aber bei 48 000 Franken «eingefroren» werden;
- die Witwen-/Witwerrente (mit Kindern) soll nach einer Übergangszeit von zwölf Jahren von 80 auf 60% gesenkt werden; Witwen mit Betreuungsgutschriften werden Witwen mit Kindern gleichgestellt;
- die Waisenrente soll von heute 40 auf 60% erhöht werden;
- kinderlose Witwen über 45 erhalten eine Kapitalabfindung, wenn

sie mindestens fünf Jahre verheiratet waren.

Anlässlich einer weiteren Sitzung vom 27./28. Mai befasste sich die Kommission vorab mit dem Bundesbeschluss über die Finanzierung der AHV und IV durch Anhebung der Mehrwertsteuer. Erneuter Diskussionspunkt war die Frage, ob ein Teil des Mehrsteuerertrages der Rückstellung des Bundes für die AHV und IV gutgeschrieben werden soll. Die Kommission hat dazu weitere Abklärungen verlangt.

## Familienbesteuerung korrigieren

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Ständerates will die Beschlüsse des Nationalrates zur Ehepaar- und Familienbesteuerung (CHSS 5/2001 S.243) in Richtung einer möglichst zivilstandsunabhängigen Lösung korrigieren. Sie hat ihr Modell Anfang Mai bei den Kantonen in eine bis Ende Juni laufende Vernehmlassung gegeben. Die wichtigsten Details können der Medienmitteilung der Kommission entnommen werden; sie ist im Internet unter [www.parlament.ch/](http://www.parlament.ch/) (Medienmitteilungen) zugänglich. Die Kommission will ihre Anträge an der Sitzung vom 22. August bereinigen.

## Konferenz der Städteinitiative

Die vom Schweizerischen Städteverband ins Leben gerufene Städteinitiative «Ja zur sozialen Sicherung», in welcher heute 41 Städte vereint sind, tagte am 6. Mai in Lausanne im Beisein von Bundesrätin Dreifuss. Die Bundesrätin wie auch der Präsident der Städteinitiative, Ernst Wohlwend, betonten die Wichtigkeit einer verbesserten Familienpolitik, für die insbesondere in den Städten ein dringlicher Bedarf bestehe. Die «Soziale Sicherheit» geht im Schwerpunkt des vorliegenden Heftes näher

auf die sozialpolitischen Anliegen der Städte und Agglomerationen ein.

## Krankenversicherung reformieren

Der Bundesrat hat am 22. *Mai* anlässlich einer Klausursitzung in der Kartause Ittingen TG eine breite Auslegeordnung des Systems der sozialen Krankenversicherung vorgenommen. Dabei hat er drei Massnahmen beschlossen:

- Erstens soll vor der Durchführung bestimmter medizinischer Massnahmen vermehrt die Meinung von Vertrauensärzten eingeholt werden müssen.
- Zweitens sollen neue Vorschläge wie die Patientenkarte und allenfalls der Hochkostenpool, in noch zu erarbeitenden Varianten, in die laufende 2. KVG-Revision eingebracht werden. Der Bundesrat unterstützt in dieser Revision die Idee eines allgemeinen Sozialziels, will aber Vorschläge erarbeiten lassen, die vermehrt Familien entlasten.
- Drittens sollen längerfristig im Hinblick auf eine baldige neue Revision des KVG Modelle der Aufhebung des Kontrahierungszwangs, Kompetenzverlagerungen zwischen Bund und Kantonen im Planungsbereich und regulatorische Massnahmen wie obligatorische Managed-Care-Modelle oder Systeme der Nachfragesteuerung durch modifizierte Kostenbeteiligungen vertieft werden.

Die vollständige Medienmitteilung ist auf der Homepage des BSV, [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch), unter «Aktuell» zugänglich. Als Anhang zu dieser Mitteilung kann die vom EDI erstellte Analyse zur sozialen Krankenversicherung heruntergeladen werden (57 Seiten).

## Kompromiss bei der Krippenfinanzierung

Die SGK des Ständerates, die am 28. *Mai* tagte, schlägt dem Plenum vor, in den ersten vier Jahren 200

Mio. Franken für die Finanzierung familienergänzender Betreuungsplätze aufzuwenden. Der Bundesrat hatte sich für einen Betrag von 100 Mio. ausgesprochen, der Nationalrat entschied sich aber für 400 Mio. Franken. Der definitive Entscheid soll in der Sommersession fallen. Näheres über die Vorlage enthält der Beitrag auf Seite 175 dieses Heftes.

## 4. IV-Revision

Ebenfalls am 28. *Mai* führte die SGK-SR die Detailberatung der 4. IV-Revision (die vom Nationalrat bereits verabschiedet wurde, s. CHSS 1/2002 S.2) zu Ende. Dabei liess sie allerdings den Entscheid über zwei Schwerpunkte noch offen:

- Assistenzentschädigung: Hier diskutierte sie ein Modell, das sich aus einer Assistenzpauschale und einem persönlichen Assistenzbudget zusammensetzt. Der Nationalrat hatte vorgesehen, dass die Auslagen für persönliche Assistenz weitgehend durch Ergänzungsleistungen abgegolten werden könnte; dieses neue Modell dagegen stellt eine reine Versicherungslösung nach IVG dar.
- Nach Botschaft des Bundesrates sollen regionale ärztliche Dienste zu einer Vereinheitlichung und qualitativen Verbesserung der Beurteilung der medizinischen Anspruchsvoraussetzungen für eine Rente beitragen. Hier sucht die Kommission nach einer möglichst optimalen Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen.

Die beiden Entscheide wird die Kommission an ihrer Sitzung vom 12./13. August 2002 treffen, wenn weitere Unterlagen vorliegen.

## Gleichstellung der Behinderten

Die SGK des Nationalrates hat das Behindertengleichstellungsgesetz an

ihrer Sitzung vom 28. *Mai* zuhanden der Sommersession verabschiedet. Dabei ging sie im Behindertenschutz wesentlich weiter als der Ständerat (CHSS 6/2001 S.306) und nahm namhafte Mehrkosten in Kauf. Es liegen indes 21 Minderheitsanträge vor, die zumeist der Position des Ständerates näher stehen.

Das neue Gesetz will mit klagbaren Rechten dafür sorgen, dass Behinderte in der ganzen Lebenswelt nicht mehr benachteiligt sind. Nach dem Beschluss der SGK des Nationalrates soll ihnen auch Zugang zu Aus- und Weiterbildung, für Sehbehinderte zum Internet, für Hörbehinderte zum Fernsehen gesichert werden. Nicht nur alle öffentlich zugänglichen Neubauten sollen behindertengerecht sein. Auch die Altbauten sollen binnen 20 Jahren für Behinderte zugänglich gemacht werden. Privathäuser mit sechs (Ständerat acht) Wohnungen müssen angepasst werden, was Mehrkosten von schätzungsweise 2,34 Mrd. Franken verursacht. Von der Anpassungspflicht befreit werden sollen Unternehmen, die weniger als eine Million Umsatz pro Jahr machen. Die Kommission schlägt zudem die Schaffung eines eidgenössischen Büros für die Gleichstellung der Behinderten vor; diese wäre mit drei bis vier Stellen auszustatten. Der Bund soll die Kompetenz erhalten, Pilotprojekte zur Integration Behinderter ins Erwerbsleben zu finanzieren.

## 2001: Markanter Rückgang der Heiraten und der Geburten

Nach den provisorischen Ergebnissen des Bundesamtes für Statistik (BFS) ist im ersten Jahr des neuen Jahrhunderts ein aussergewöhnlicher Rückgang bei den Heiraten zu verzeichnen: gegenüber dem Jahr 2000 (mit 39 758 Heiraten) sank deren Zahl im Jahr 2001 um 12 % auf rund 35 000. Eine ähnlich hohe jährliche Veränderung wurde letztmals zu Beginn des ersten Weltkrieges registriert. Ebenso bemerkenswert ist der Rückgang der Lebendgeborenen um über 6 % auf rund 73 500, und auch die Zahl der Todesfälle hat um 3 % auf 60 500 deutlich abgenommen; dies führte zu einem Geburtenüberschuss von 13 000. Die Bevölkerungszunahme des Jahres 2001 von 54 500 ist jedoch zum Grossteil durch den Einwanderungsüberschuss von 41 500 bedingt.

Am Rückgang der Heiraten sind die Schweizer/innen ebenso wie die Ausländer/innen beteiligt, doch ist der Rückgang bei Paaren mit mindestens einem ausländischen Partner noch markanter: Heiraten zwischen Schweizerinnen mit einem Ausländer haben um 21 % abgenommen (auf 3036), und bei den rein ausländischen Paaren betrug die Abnahme 18 % (auf 4340).

Der Geburtenrückgang verteilt sich ähnlich wie jener der Heiraten über das ganze Jahr: in jedem Kalendermonat sind 2001 weniger Kinder geboren worden als im gleichen Vorjahresmonat. Der seit Jahren steigende Anteil von unverheirateten Frauen, die ein Kind zur Welt bringen, setzte sich 2001 dagegen fort und erreicht erstmals die 11 %-Marke. Um einen Prozentpunkt, auf 26,5 %, ist der Anteil der Kinder mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit gefallen.

Der Rückgang der Todesfälle 2001 ist weniger von der Höhe als von der Richtung her von besonderem Interesse. Generell erwartet das BFS, als Folge der zunehmenden de-

mografischen Alterung, eher gleich bleibende oder leicht zunehmende Ergebnisse. Es ist anzunehmen, dass die Lebenserwartung weiterhin zugenommen hat.

Angesichts der kaum beeinflussbaren demografischen Entwicklung sollte die schwindende Heirats- und Gebärfreudigkeit in der Schweiz für die Politik ein Impuls für eine familienfreundlichere Politik sein. Anzeichen für einen Umschwung sind zurzeit zumindest erkennbar (siehe z.B. den Beitrag auf Seite 175 dieses Heftes).

Quelle: BFS, Pressemitteilung Nr. 11/2002, [www.bfs.admin.ch/news/pm/0350-0201-10.pdf](http://www.bfs.admin.ch/news/pm/0350-0201-10.pdf)

## Qualität im Gesundheitswesen: Anspruch und Machbarkeit

Die Diskussionen über Nutzen und Kosten des Qualitätsmanagements im Gesundheitswesen sind in vollem Gange. Sind die bekannten QM-Systeme auch im Bereich der Gesundheit anwendbar und leisten sie hier einen Beitrag zur Effizienz? Bedeuten hohe Kosten auch hohe Qualität? Was verstehen die Beteiligten unter Qualität? Diese und weitere Fragen wurden am 4. Schweizerischen Forum der sozialen Krankenversicherung erörtert. Die von der RVK RÜCK am 23. Mai in Zürich organisierte Tagung bot den Interessengruppen im Gesundheitswesen eine Plattform, auf welcher sie ihre Vorstellungen über Qualität darlegen konnten. Die Referentin und die Referenten zeigten Probleme und Lösungsansätze auf und vermittelten ihre Erfahrungen aus dem In- und Ausland. Weitere Informationen zur Tagung unter [www.rvk.ch](http://www.rvk.ch).

Die RVK RÜCK repräsentiert 58 kleinere und mittlere Krankenkassen mit rund 650 000 Versicherten vorwiegend in der deutschsprachigen Schweiz. Der Vorstand der RVK RÜCK in Luzern hat kürzlich Marcel Graber zum neuen Direktor gewählt. Er tritt die Nachfolge des altershalber zurücktretenden bisherigen Direktors Moritz Helfenstein

an. Marcel Graber übernimmt die Funktion per 1. Januar 2003.

## Medikamente in der Schweiz im internationalen Preisvergleich teurer

Im Auftrag der SWICA Gesundheitsorganisation hat das Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie (WIG) einen Preisvergleich der 70 in der Schweiz umsatzstärksten Arzneimittel der Spezialitäten-Liste (SL-Liste) mit den Nachbarländern Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien vorgenommen. Für den Vergleich wurde die in der Schweiz bezüglich Grösse und Dosierung jeweils umsatzstärkste Packung ausgewählt. Für 63 der 70 Produkte konnte in allen Ländern ein identisches Vergleichsprodukt gefunden werden.

Der Vergleich der 63 Medikamente zeigt es deutlich: Die Medikamentenpreise (ohne Mehrwertsteuer) sind in der Schweiz am teuersten. So sind die gleichen Medikamente im Durchschnitt in Deutschland um 5 % und in Österreich um 4,6 % günstiger. Noch deutlicher fällt die Differenz zu den Preisen in Italien (18,2 %) und in Frankreich (21,6 %) aus.

Dieser erstmals durchgeführte flächendeckende Preisvergleich mit den Nachbarländern berücksichtigt die Forderung von Santésuisse und des Preisüberwachers, dass im Rahmen des Auslandpreisvergleiches nicht nur die teuren Länder Europas (Deutschland, Holland und Dänemark) eine Rolle spielen, sondern grundsätzlich unsere Nachbarländer als Referenz dienen sollen. SWICA beabsichtigt, diesen Preisvergleich jährlich im Rahmen eines Monitorings durchzuführen.

Die Untersuchung bestätigt im Weiteren, dass Generika heute im Schweizer Markt noch immer einen kleinen Platz einnehmen. Nur gerade für zwölf der 70 untersuchten Produkte sind in der Schweiz Generika auf dem Markt erhältlich. Die Generika sind durchschnittlich 37,3 % günstiger als die Originalprodukte.

## Städte und Sozialpolitik



Foto Henri Leuzinger, Rheinfelden

Seit zwei Jahrzehnten ist mit der Globalisierung und den Bestrebungen für eine nachhaltige Entwicklung die Stadt erneut ins Zentrum des Interesses gerückt. Die Bevölkerungsexplosion in den Metropolen der Entwicklungs- wie auch der Industrieländer stellt die politisch Verantwortlichen vor grosse Herausforderungen.

Die Schweiz ist sich erst seit kurzem ihrer Urbanität bewusst: Zwei Drittel der Bevölkerung leben heute in einer Agglomeration. Die Ausdehnung der Städte in immer weitere Randzonen führte zu einer Neudefinition der Raumpolitik und zu neuen Betrachtungen über die Stellung der Gemeinden und Agglomeration in der föderalistischen Ordnung. Die schweizweite Metropolisierung geht einher mit einer Zunahme der sozialen Probleme in den Zentren und einer ungleichen Verteilung von Bedürfnissen und Ressourcen zwischen Stadtkern und Randgebiet. Die «neue urbane Frage» ist für die Sozialpolitik von unmittelbarem Interesse. Ein Grund dafür, den aktuellen Schwerpunkt diesem Thema zu widmen. Zunächst wird die Stadt als Brennpunkt sozialer Probleme, die an ihre institutionellen Grenzen stösst, betrachtet; in weiteren Beiträgen wird sie als neues Objekt der Agglomerationspolitik des Bundes und als aus dieser Politik hervorgehende Akteurin dargestellt.

## Die Städte – Objekte und Handelnde der Sozialpolitik

Dass sich in den städtischen Zentren die sozialen Probleme kumulieren, ist unbestritten. Rechtfertigt dies jedoch die Lancierung einer spezifischen Städtepolitik? Verlangt die grössere Bedeutung der Agglomerationen nach neuen Verwaltungsformen? Allmählich wird sich die Schweiz ihrer städtischen Struktur bewusst und schickt sich an, eine Diskussion über die Metropolisierung in Gang zu setzen.



Géraldine Luisier Rurangirwa  
Kompetenzzentrum Grundlagen, BSV  
geraldine.luisier@bsv.admin.ch

### Globalisierung und Metropolisierung

Die Globalisierung kennt offensichtlich keine räumlichen Referenzpunkte: Sie sprengt die Grenzen, stellt die Staaten vor neue Herausforderungen und entwickelt sich in virtuellen Netzen. Doch sie führt auch zu messbaren Auswirkungen auf lokaler Ebene. Die Beziehungen unter strategischen Zentren werden neu definiert und von der Peripherie weg hin zu den Weltmärkten gelenkt. Die Regionen werden angespornt, sich der internationalen Konkurrenz als wettbewerbsfähige Einheiten zu stellen. Schliesslich beruht die Tätigkeit der multinationalen Konzerne auf einer breiten Palette von Gütern und Dienstleistungen, die in der lokalen Wirtschaft der grossen urbanen Knotenpunkte im globalen Netz verankert sind.

Beim *Metropolisierungsprozess* entstehen Ballungsräume mit über einer Million Einwohnern. Die heutige Metropole charakterisiert sich jedoch weniger durch ihre demografische Grösse als vielmehr durch die Tatsache, dass sie Teil der Globalisierung ist und zur globalen Struktur der grossen Wirtschaftszentren gehört.

In den Städten des Industriezeitalters stellte sich die soziale Frage zuerst; die Metropolen der programmierten Informationsgesellschaft<sup>1</sup> werfen neben dem Problem der ökologischen Nachhaltigkeit die «neue soziale Frage»<sup>2</sup> auf.

### Die Schweiz – eine Metropole

Ist die Schweiz tatsächlich von der Metropolisierung, die düstere Visionen von ausufernden Städten und desolaten Vorstädten weckt, betroffen? Der Suburbanisierung der Sechzigerjahre und der anschliessenden Ausdehnung oder gegenseitigen Verflechtung der Agglomerationen konnte sich unser Land nicht entziehen. Gemäss den vorläufigen Ergebnissen der letzten Volkszählung ist zumindest für den Fall Zürich eine Fortsetzung der Tendenz feststellbar.<sup>3</sup> Während die Bevölkerung des Stadtzentrums und der unmittelbaren Peripherie kaum angestiegen ist, weisen die Gemeinden des Aussengürtels in einem Umkreis von 30 Kilometern ein deutliches Wachstum auf. Das Einzugsgebiet der Zürcher Agglomeration hat sich noch erweitert.

Das Bild der städtischen Strukturen, das sich schon aufgrund der vorletzten Volkszählung ergab, wird von Bassand<sup>4</sup> so beschrieben: Das Rückgrat der Schweiz besteht aus einem Netz urbaner Agglomerationen, welches die Basis der Metropole Schweiz bildet. Beobachter bemerken, dass der Föderalismus und die wirtschaftliche Öffnung unseres Landes der «Metropole Schweiz» quasi einzigartige Merkmale verleihen: verstreut, aber vernetzt, polyzentral, grün, grenzüberschreitend, multikulturell und international.<sup>5</sup>

### Urbane Frage – soziale Frage

Grossstädte sind heute wie gestern Schauplätze des sozialen Wandels. In den Grossstädten verdichten sich die gesellschaftlichen Probleme. Beobachter kommen zum Schluss, die Differenzierung der Bevölkerung in der Nähe der urbanen Zentren und die Zuspitzung der Ungleichheiten seien nicht nur der Preis, der für die Teilnahme an der Weltwirtschaft bezahlt werden muss, sondern das System an sich beruhe auf dem sozialen Bruch und der Ausgrenzung.<sup>6</sup> Während die «Fordsche» Stadt die Entwicklung der Mittelschicht und deren Kaufkraft förderte, stützen sich die transnationalen Tätigkeiten



## Agglomerationen und städtische Gebiete

Gemäss Definition des Bundesamtes für Statistik sind **Agglomerationen** Ansammlungen von Gemeinden mit gesamthaft mindestens 20 000 Einwohnern. Diese Siedlungsgebiete enthalten eine Kernzone, die aus einer Kerngemeinde oder Kernstadt und gegebenenfalls weiteren Gemeinden gebildet wird, welche folgende Bedingungen erfüllen: Sie zählen mindestens 2000 Arbeitsplätze und auf 100 wohnhafte Erwerbstätige entfallen mindestens 85 in der Gemeinde vorhandene Arbeitsplätze; sie müssen ferner mit der Kerngemeinde entweder siedlungsmässig verbunden sein bzw. eine gemeinsame Grenze haben oder mindestens 1/6 ihrer Erwerbstätigen in diese Gemeinde entsenden und weitere Kriterien – vor allem betreffend das Bevölkerungswachstum und die wirtschaftliche Struktur – erfüllen.

Heute (Stand 1990) entsprechen 48 Agglomerationen dieser Definition, die alle zehn Jahre anhand der Volkszählung aktualisiert wird.

Als **städtische Gebiete** gelten Agglomerationen und isolierte Städte. **Isolierte Städte** sind Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern, die nicht mit einer Agglomeration zusammenhängen: Langenthal, Delsberg, Martigny.

Quellen: *Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001 über die Agglomerationspolitik des Bundes*. Bern: ARE/Seco, S. 10. BFS (2002), Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2002. Zürich: Verlag NZZ, S. 57.

von hohem Niveau heute auf die Dienstleistungen zahlreicher schlecht qualifizierter, oft schlecht bezahlter und schlecht geschützter Arbeitskräfte.

In den Sechzigerjahren wurden die grossen Vorstadt-komplexe gebaut. In der Städteplanung führte die Theorie der funktionellen Spezialisierung des Bodens zu einer räumlichen Trennung der Tätigkeiten Wohnen, Arbeiten und Freizeit. Die Mittelschicht erhielt Anreize, sich in einem immer weiter entfernten periurbanen Umkreis anzusiedeln, und zog sich vermehrt aus den Stadtzentren zurück. Nur wenig mobile und schwache Bevölkerungsgruppen blieben in den städtischen Quartieren, welche die Vorteile der sozialen Durchmischung einbüssten und sich einen schlechten Ruf erwarben: Arbeitslosigkeit, sinkendes Schulniveau, Schwächung der sozialen Bindungen und Gewalt. Trotzdem blieb die Stadt ein Anziehungspunkt für Personen mit Problemen. Aus der räumlichen Segregation der benachteiligten Gruppen ergab sich eine Kartogra-

phie der Abhängigkeit. Daher muss die Sozialpolitik auch die territoriale Komponente stärker berücksichtigen.<sup>7</sup>

Der anschliessende Beitrag von R. Fluder veranschaulicht anhand von Statistiken die Verdichtung der sozialen Probleme in den Agglomerationen. Die Herausforderungen für die städtischen Verwaltungen werden im darauf folgenden Beitrag der *Städteinitiative* beleuchtet. Die darin enthaltenen Feststellungen bedeuten eine Aufforderung zum Handeln für die Bundesinstanzen. Bezüglich des zurzeit prioritären Themas der Städteinitiative, der Familienpolitik, haben die Städte bei den massgeblichen Instanzen bereits Gehör gefunden (siehe dazu den Beitrag auf Seite 175 dieses Heftes über Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung).

### Die Agglomeration – eine neue politische Ebene?

Die territoriale Komponente ist erst seit jüngster Vergangenheit Gegenstand der Wirtschafts- und Sozialpolitik. 1994 gründete die OECD die Dienststelle für Raumentwicklung, die sich spezifisch mit der urbanen Politik befasst.<sup>8</sup> Die UNO widmet in diesem Jahr einen zweiten Gipfel den Städten; die UNESCO untersucht die Bewältigung des sozialen Wandels (Programm MOST), und die Europäische Union, wo 80 % der Bevölkerung in Agglomerationen leben, wählt in der urbanen Thematik einen intersektoriellen Ansatz (mit verschiedenen Initiativen, darunter dem Programm Urban II). All diese Organisationen betonen die Wichtigkeit der Stärkung des sozialen Zusammenhalts, der

1 Bassand M. (1997), *Métropolisation et inégalités sociales*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

2 Siehe Artikel von A. Da Cunha im vorliegenden Schwerpunkt (S. 155).

3 Statistisches Amt des Kantons Zürich, *Statistik.info* 03/2002.

4 Bassand M. (1997), *op. cit.*, S. 42.

5 Bassand M. (1997), *op. cit.*, S. 46 f.

6 Sassen S. (1994), Le complexe urbain et la mondialisation de l'économie, in *Revue internationale des sciences sociales*, 139, Februar 1994, S. 55–78. Davies A. (1998), Stratégies intégrées pour quartiers défavorisés, in *L'observateur de l'OCDE*, Nr. 210, Februar-März 1998, S. 8–12.

7 Meyer H. von (1998), Les enseignements des indicateurs territoriaux, in *L'observateur de l'OCDE*, Nr. 210, Februar-März 1998, S. 5–8.

8 Die OECD wird demnächst eine Raumuntersuchung («territorial review») der Schweiz veröffentlichen, die teilweise den Agglomerationen gewidmet ist.

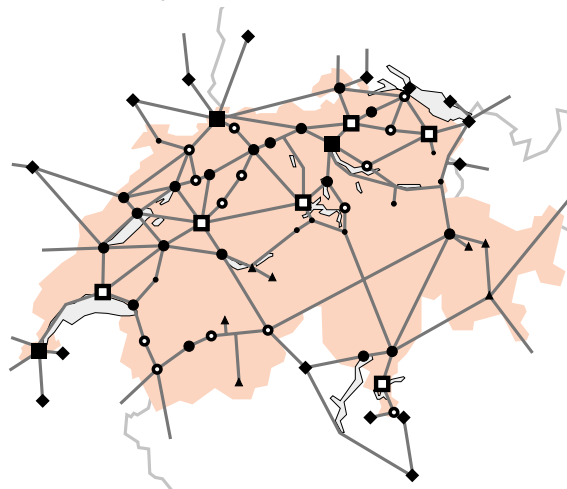
Durchmischung in den Wohngebieten und der Armutsbekämpfung – vor allem durch vermehrte Unterstützung von Familien und älteren Menschen.<sup>9</sup> Ausserdem plädieren sie für ein neues Management der städtischen Körperschaften, zumal die Realität in den Agglomerationen administrative Grenzen in Frage stellt.<sup>10</sup> Angesichts der Dezentralisierung und der gleichzeitigen Privatisierung der Aufgaben von zentralen Behörden gewinnen lokale Partnerschaften, das Empowerment der Gebietskörperschaften, die Vernetzung, ja Schaffung neuer «governance»<sup>11</sup> in der Metropole an Bedeutung. Die Regierungen Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande lassen sich bereits von solchen Überlegungen leiten.

In der Schweiz verpflichtet der Föderalismus die verschiedenen Zentren zur Solidarität. Die administrativen und politischen Grenzen der Gemeinden und Kantone geben Sachzwänge vor, die nur schwer mit der dynamischen urbanen Ausdehnung vereinbar sind. Ja sie führen gar zu einer Verschärfung des Problems, da privilegierte Schichten angespornt werden, die Steuervorteile der Randgemeinden zu nutzen. Die Kompetenzen und die verfügbaren Ressourcen stimmen nicht mehr mit den Bedürfnissen bzw. dem Aufwand überein.

Seit mehreren Jahren zielt die Politik des Bundes darauf ab, das Defizit in der Raumplanung der letzten Jahrzehnte zu beheben. Die Agglomerationspolitik ist heute ein aktuelles Thema, wie die Ausführungen im Artikel von G. Tobler zeigen. Auch die Beziehungen des Bundes zu den Kantonen und den Gemeinden und der Stellenwert, der den Anliegen der Städte einge-

Vernetztes Städtesystem

2



- grossstädtische Agglomerationen von internationaler Bedeutung
- Agglomerationen von nationaler Bedeutung
- kleinstädtische Agglomerationen von regionaler Bedeutung
- Regionalzentren
- ▲ grosse Tourismuszentren
- ◆ ausländische Zentren

Quelle: ARE

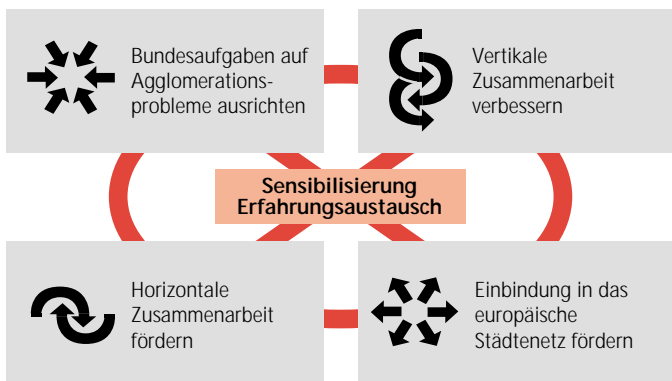
räumt wird, stehen zur Diskussion. Der Beitrag von A. Kölz und die Stellungnahmen der Städte, der Gemeinden und der Kantone ergänzen diesen Teil des Schwerpunktes.

Die Agglomeration bildet heute gewissermassen ein neues Objekt und eine neue Akteurin der staatlichen Politik. Agglomerationen schaffen jedoch nicht nur Probleme, sondern sind auch Schauplatz sozialer Innovationen. In der Absicht, einen Blick auf die mögliche künftige Entwicklung zu werfen, legen zum Schluss des Schwerpunktes Vertreter der Politik und der Urbanistik ihre Vision einer neuen Städtepolitik dar.

9 Weltkommission Urban 21 (2000), Weltbericht für die Zukunft der Städte Urban 21. Berlin.  
 10 Sachs-Jeantet C. (1995), Villes et gestion des transformations sociales. Un défi pour les sciences sociales. Paris: UNESCO/MOST, Diskussionsunterlage Nr. 2.  
 11 OECD (2000), Réforme de la gouvernance métropolitaine, in L'Observateur de l'OCDE/Synthèses, novembre 2000. Paris: OCDE.

Handlungsstrategien des Bundes

1



Quelle: ARE

## Zentrumslasten im Sozialbereich

In der Folge des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels sind neue Segmente von bedürftigen Personen und Haushalten entstanden: Erwerbslose, Alleinerziehende, Einpersonenhaushalte, Ausländer, Ausländerinnen und Asylsuchende sowie Personen mit Suchtproblemen (insbesondere Drogenabhängige). Dazu kommen Gruppierungen, die bereits früher stark betroffen waren, wie Hochbetagte, deren Zahl jedoch in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen hat, und grosse Familien. Diese Bevölkerungsgruppen sind in städtischen Grosszentren überdurchschnittlich stark vertreten und induzieren hier einen starken Problemdruck. Damit sind die sozialen Folgekosten des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels regional ungleich verteilt.



**Robert Fluder**  
Sektion Soziale Sicherheit  
Bundesamt für Statistik  
robert.fluder@bfs.admin.ch



**Renate Salzgeber**  
Sozialdepartement der Stadt Zürich  
renate.salzgeber@sd.stzh.ch

### Belastungen der Zentren im gesamtschweizerischen Vergleich

Anhand einer Befragung der Verantwortlichen im kommunalen Sozialwesen<sup>1</sup> zeigt sich, dass der zunehmende Problemdruck hauptsächlich durch Faktoren

<sup>1</sup> Zur Methodik dieser Studie vgl.: Fluder, R. und J. StremLOW, Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Haupt: Bern/Stuttgart/Wien 1999.

<sup>2</sup> Es handelt sich um die bei den Verantwortlichen des Sozialwesens erfragte Belastungsintensität in acht Bereichen (vgl. Fluder/StremLOW 1999).

wie steigende Arbeitslosigkeit, demografische Alterung und Drogenprobleme verursacht wurde. In der ersten Hälfte der Neunzigerjahre hat sich die Zahl der Sozialhilfefälle innert weniger Jahre verdoppelt und führte zu einer erheblichen Mehrbelastung v.a. der Sozialdienste der Zentren. Aus **Tabelle 1** geht hervor, dass die Belastungen gemessen an der Sozialhilfequote und an einem Belastungsindikator<sup>2</sup> mit der Einwohnerzahl deutlich zunehmen. So ist die Sozialhilfequote in den Grossgemeinden fünfmal höher als in der Kategorie der Kleinstgemeinde.

Die in der Untersuchung von Fluder/StremLOW (1999) identifizierten Muster der Problemlagen im kommunalen Sozialwesen widerspiegeln deutlich die *Zentrum-Peripherie-Dimension*: Mit der Zentralität einer Gemeinde nehmen die Probleme im Sozialwesen erheblich zu. Dabei dürfte der geringere gesellschaftliche Integrationsgrad innerhalb der Zentrums- und Agglomerationsgemeinden im Vergleich zu den eher ländlichen und peripheren Gemeinden eine wichtige Rolle spielen. Demnach übernimmt die öffentliche Hand in Zentren Aufgaben oder Funktionen, die in eher ländlich-peripheren Gemeinden (noch) von der Dorfgemeinschaft übernommen werden. Im Verhältnis zwischen Agglomeration und Zentrum spielt auch die Verlagerung von Sozialproblemen in die Zentren eine Rolle, weil die Zentren für wenig integrierte Personen mit sozialen Problemen (z.B. Suchtprobleme, Arbeitslosigkeit) aufgrund der grösseren Anonymität, der Existenz von Subkulturen und der breiteren Verdienstmöglichkeiten eine gewisse Attraktivität haben und es deshalb zu einer Mobilität von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen zu den Zentren kommt. Demnach haben die Zentren einen Teil der Sozialprobleme ihrer umliegenden Gemeinden zu tragen.

Betrachtet man die Gemeindetypen entlang der *Zentrum-Peripherie-Dimension*, so kommen die Unterschiede bezüglich Bedürftigkeit und bezüglich erbrachter Leistungen ausserordentlich stark zum Ausdruck. Das ausgebaute Leistungssystem in den Grossstädten vermag die Armut deutlich zu reduzieren (von 8,7% auf 6%; vgl. Fluder/Salzgeber 2001: Tab.5). In den Grossstädten werden rund 50% der Armutsbevölkerung im Rahmen der Sozialhilfe unterstützt. Damit liegt die Dunkelziffer deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt von zirka 66%. Dabei zeigt sich, dass in Grossstädten das Sozialwesen und die Sozialhilfe mehr entpersonifiziert bzw. stärker professionalisiert ist. So verfügen die allermeisten Grossgemeinden (über 10000

## Sozialhilfequoten und Belastungen nach Gemeindegrösse und Urbanisierungsgrad

1

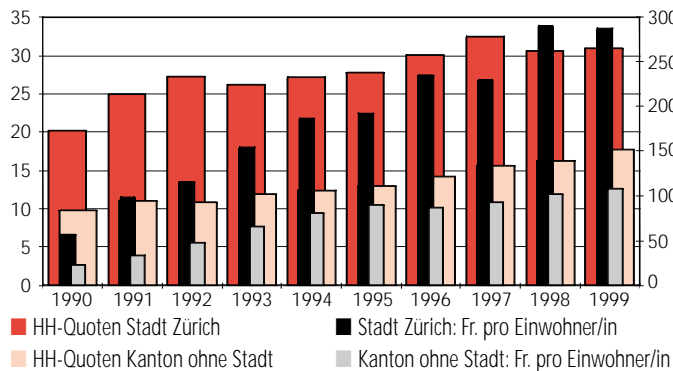
Gemeindegrösse (Einwohnerzahl)	Sozialhilfequote (Fälle pro 1000 Einwohner)	Belastungsintensität (Index Mittelwert)
0–500	4,3	2,2
501–2000	4,9	4,5
2001–10000	9,7	6,9
über 10000	22,1	8,0
<b>Urbanisierung</b>		
Landgemeinde	6,1	3,7
Stadt-/Agglomerationsgemeinde	17,8	5,9
<b>Total</b>	14,5	4,3
Zahl der erfassten Gemeinden	1523	

Quelle: Fluder/StremLOW (1999)

## Sozialhilfebelastung Kanton und Stadt Zürich

2

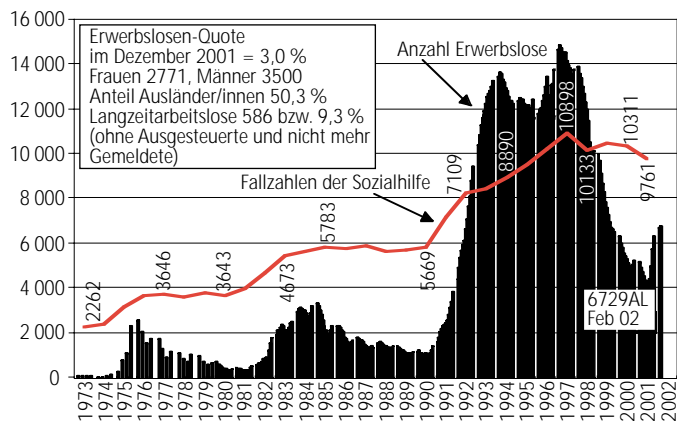
Haushaltsquoten (unterstützte Haushalte pro 1000 Einwohner) und Nettoleistungen in Franken pro Einwohner/in.



Quelle: Sozialbericht Kanton Zürich 1999; eigene Berechnungen.

## Fallzahlenvergleich Erwerbslose und Sozialhilfebezügler/innen in der Stadt Zürich 1973–2002

3



Quelle: Sozialstatistik, Sozialdepartement der Stadt Zürich.

Einw.) über professionalisierte Beratungsstellen (Sozialdienste), während dies in den kleineren Gemeinden nur selten der Fall ist (Fluder/StremLOW 1999, 91). Gleichzeitig orientieren sich die grossen Städte bei der Bemessung der Sozialhilfe häufiger an den Richtlinien der SKOS, wohingegen kleine periphere Gemeinden die Gewährung von Unterstützungsleistungen oft restriktiv handhaben.

## Soziallast der Zentren am Beispiel von Stadt und Kanton Zürich

Im Folgenden werden die Lasten und deren Entwicklung in den Neunzigerjahren anhand von Einzeldaten für den Kanton Zürich dargestellt.<sup>3</sup> Die Angaben zur Sozialhilfe (wirtschaftliche Einzelfallhilfe) zeigen die Veränderungen der Lasten des Zentrums (Stadt Zürich) im Vergleich zum übrigen Kantonsgebiet. Dazu wurden die Angaben für die Stadt Zürich und das übrige Kantonsgebiet einzeln ausgewiesen, wobei im übrigen Kantonsgebiet neben Agglomerationsgemeinden und ländlichen Gebieten auch Zentren wie Winterthur enthalten sind. Die breiten Säulen in **Abbildung 2** zeichnen die Entwicklung der Haushaltsquoten (Anzahl unterstützte Haushalte [nicht Personen] pro 1000 Einwohner, linke Skala), die schmalen jene der ausbezahlten Nettoleistungen pro Einwohner/in (rechte Skala).

Die Ergebnisse zeigen ein klares Bild. Anfang der Neunzigerjahre gab es in der Stadt mehr als doppelt so viele Sozialhilfebezügler/innen wie im übrigen Kantonsgebiet. Die Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt hat zwar eine leichte Angleichung gebracht. Die Haushaltsquoten in der Sozialhilfe haben sich in der Stadt Zürich von 1990 bis 1999 um knapp 50 % erhöht, jene im übrigen Kantonsgebiet jedoch um beinahe 80 %; dennoch bleibt die Belastung in der Stadt klar über dem Durchschnitt. Noch augenfälliger ist die Diskrepanz zwischen Stadt und Land, wenn wir die Nettoleistungen pro Einwohner/in vergleichen: Mit 300 Franken pro Einwohner/in ist die Stadt heute fast dreimal höher belastet als die übrigen Gemeinden des Kantons, und die Belastung der Stadt Zürich hat während der Neunzigerjahre wesentlich stärker zugenommen. Dies liegt jedoch nicht an der Höhe der ausgerichteten Sozialhilfeleistungen, denn im ganzen Kanton Zürich werden bei der Bemessung der Unterstützungen die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) verbindlich angewendet.

Seit 30 Jahren ist die Stadt Zürich in jeder Rezessionsphase mit einer deutlichen Belastungszunahme im

3 Es handelt sich um die im Rahmen des kantonalen Sozialberichts erhobenen Daten sowie um sozialstatistische Daten der Stadt Zürich.

Sozialhilfebereich konfrontiert. Deshalb muss befürchtet werden, dass aufgrund des durch die Rezession induzierten Strukturwandels und der neuen strukturellen Armutsrisiken (Working Poor, Alleinerziehende, Familien mit Kindern) die Fallzahlen in der Sozialhilfe auf einem hohen Niveau verharren werden.

### Soziodemografische Zusammensetzung der Bezüger/innen

Von besonderem Interesse ist die soziodemografische Zusammensetzung der Klienten und Klientinnen. Aus dem kantonalen Sozialbericht kennen wir die Zusammensetzung der unterstützten Personen für einen Stichmonat (vgl. **Tabelle 4**). Von der Sozialhilfe lebten in der Stadt Zürich im September 1999 3,3 % der Wohnbevölkerung, im übrigen Kantonsgebiet waren es 1,4 % (hier werden alle unterstützten Personen gezählt, nicht nur die Haushalte). Besonders ausgeprägt ist die Diskrepanz bei den unter 18-jährigen Personen: 7 % aller Kinder und Jugendlichen leben in der Stadt Zürich von Sozialhilfe. Der Anteil liegt 2,5-mal höher als im übrigen kantonalen Umfeld. Ein ausgeprägtes Risiko weisen zudem die Männer in der Stadt auf: Im Gegensatz zum übrigen Kanton ist der Anteil der Männer in der Stadt höher als jener der Frauen und dreimal höher als auf dem Land. Aus der Armutsforschung ist bekannt, dass Alleinleben eines der grössten Armutsrisiken darstellt. Als soziodemografischer Faktor für die Zentrumslast ist von Bedeutung, dass die Städte einen massiv höheren Anteil an Einpersonenhaushalten (v.a. bei der unter 65-jährigen Wohnbevölkerung) aufweisen. Gemäss der Sozialstatistik der Stadt Zürich (Salzgeber, Suter 1997) lebten knapp 70 % aller Neubezüger/innen der Jahre 1993 bis 1996 in Einpersonenhaushalten.

Die Zunahme der Sozialhilfefälle steht in einem deutlichen Zusammenhang zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit (vgl. **Abb. 3**). Die Arbeitslosenquote in der Stadt Zürich war in den Neunzigerjahren wesentlich über dem schweizerischen Durchschnitt. Aufgrund des vielfältigeren und höheren Arbeitsplatzpotenzials ziehen viele Arbeitslose mit der Hoffnung auf Arbeit in die Stadt. Wenn sich diese Hoffnung nicht erfüllt, müssen diese Personen nach der Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung durch die städtische Sozialhilfe unterstützt werden. Eine Analyse der Neubezüger/innen von Sozialhilfe in der Stadt Zürich (Salzgeber, Suter [1997]) ergab, dass drei Viertel der Neuzugänge «erwerbslos» als Hauptunterstützungsgrund nannten. Davon waren knapp drei Viertel (registrierte) Arbeitslose und 13 % wurden als arbeitsunfähig (mit Arztzeugnis) eingestuft. Von den erwerbstätigen Neuzugängen waren 6 % vollzeitlich und 10 % teilzeitlich, unregelmässig oder auf Abruf beschäftigt. Zwei Drittel aller Neu-

## Strukturelle Merkmale der Sozialhilfeempfänger 1999 im Kanton Zürich 4

### Sozialhilfequoten

	Stadt Zürich	übriges Kantonsgebiet in % der Wohnbevölkerung
alle unterstützten Personen	3,3	1,4
Kinder und Jugendliche	7,0	2,8
Frauen	2,4	1,2
Männer	3,0	1,0
Schweizer/innen	2,2	1,1
Ausländer/innen	6,2	3,4

Quelle: Sozialbericht Kanton Zürich 1999, eigene Berechnungen.

zugänge verfügten über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Bedingt durch die strukturellen Veränderungen haben sich ihre Qualifikationen entwertet und deshalb gerieten sie nach der Aussteuerung in die Sozialhilfeabhängigkeit.

Grossstädtische Zentren haben eine starke Anziehungskraft auf Bevölkerungsgruppen mit einem hohen Armutsrisiko. Die geringere soziale Kontrolle sowie die Hoffnung auf Arbeit üben eine Sogwirkung aus. Anhand der Wohnsitzdauer der Sozialhilfebezüger/innen im Vergleich zur Wohnbevölkerung kann diese These überprüft werden: 30 % der Neubezüger/innen von Sozialhilfe wohnten weniger als ein Jahr in der Stadt. Bei der Bevölkerung insgesamt lag dieser Anteil lediglich bei 10 %. Die Mobilität der Bedürftigen in die Städte ist somit eine wesentliche Ursache für die grosse Belastung der Städte im Sozialbereich.

### Vergleich von Kennzahlen zur Sozialhilfe ausgewählter städtischer Zentren

Die anhaltend hohe Belastung der Zentren insbesondere auch durch soziale Kosten hat die Städteinitiative «Ja zur sozialen Sicherung» veranlasst, die Entwicklung in einzelnen Städten anhand von Kennzahlen zur Sozialhilfe zu beobachten. Die Sozialhilfequote gibt den Anteil der Bevölkerung an, die in einem bestimmten Jahr (im Folgenden das Jahr 2000) mit der Sozialhilfe in Berührung kommt.

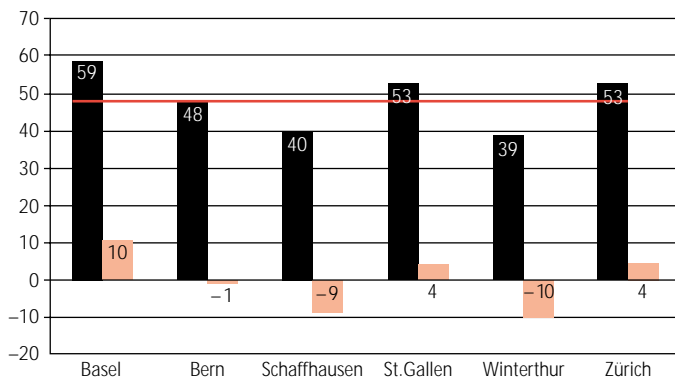
Die Stadt Zürich liegt im Vergleich mit anderen Städten leicht über dem Durchschnitt (zusammen mit St.Gallen). Am höchsten liegt die Quote in Basel. Unterproportional dagegen sind die Quoten in Winterthur und Schaffhausen (**Abb. 5**).

Für die Höhe der Sozialhilfequote spielt die Grösse der Städte eine Rolle, da die Quote der meisten kleineren Zentren unter dem Durchschnitt liegt (Schaffhausen, Winterthur).

## Sozialhilfequoten 2000 in ausgewählten Städten

5

(Sozialhilfepersonen pro 1000 Einwohner/innen)



■ Quote im Jahr 2000  
 ■ Abweichung vom Mittelwert  
 — Mittelwert

Quelle: Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2000.

## Zur Struktur der Bezügergruppen in den Zentren

Im Kennzahlenvergleich zwischen den Städten werden Sozialhilfequoten einzelner soziodemografischer Gruppen (strukturelle Merkmale) miteinander verglichen. Die **Sozialhilfequote** ist bei den Kindern und Jugendlichen in allen Städten am höchsten. In allen Städten ist zudem der Anteil der Ausländer/innen bei den Sozialhilfebezüger/innen mit durchschnittlich rund 50 % deutlich höher als in der Bevölkerung (27 %). Die hohe Sozialhilfequote bei den Ausländer/innen ergibt sich in erster Linie aufgrund der Situation auf dem Arbeitsmarkt, ist doch die Arbeitslosenquote bei den Ausländer/innen besonders hoch (50 % der Arbeitslosen sind Ausländer/innen).

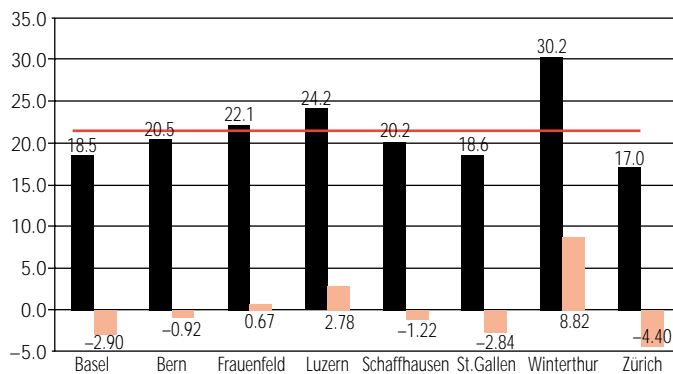
Weitere Kennzahlen erfassen die *Fallstruktur*. In allen Städten ist der Anteil der Einpersonenhaushalte mit Abstand am höchsten. Während der Anteil der Einpersonenhaushalte in der schweizerischen Bevölkerung insgesamt 32 % beträgt (Volkszählung 1990), liegt dieser in grossen Städten (über 100 000 Einwohner) bei 50 %. Dem Risikofaktor «Alleinleben» kommt demnach in den Städten ein überdurchschnittlich hohes Gewicht zu. Anhand der Kennzahlen der acht Städte ist zudem erkennbar, dass die Alleinstehenden in der Sozialhilfe mit einem Anteil von rund 60 % deutlich übervertreten sind.

Bei den Alleinerziehenden, der zweitgrössten Gruppe der Sozialhilfebezüger/innen, zeigen sich grössere Unterschiede zwischen den Städten (**Abb. 6**).

Winterthur hat den höchsten Anteil an Alleinerziehenden. Berücksichtigt man zusätzlich auch die Paare

## Struktur der Sozialhilfefälle: Alleinerziehende im Jahr 2000

6



■ Fälle mit Alleinerziehenden in Prozent aller Fälle  
 ■ Abweichung vom Mittelwert  
 — Mittelwert

Quelle: Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2000.

mit Kindern, so liegt der Anteil der Familien mit Kindern durchschnittlich bei rund 33 %, in Winterthur jedoch bei 44 %. Entsprechend weist Winterthur mit 2,0 die höchste Anzahl Personen pro Fall auf. Im Durchschnitt aller Städte sind es 1,7 Personen. Möglicherweise ist der unterschiedliche Anteil von Alleinerziehenden in den Städten auch auf das unterschiedliche Angebot von familienexterner Kinderbetreuung zurückzuführen (Krippen, Horte, Mittagstische, Tageseltern).

## Hohe Zahl an Neubezüger/innen

Bei den Kennzahlen wird auch die Wohnsitzdauer der Neubezüger/innen ausgewiesen. Der Anteil mit kurzer Wohnsitzdauer – weniger als sechs Monate – zeigt in den Städten markante Unterschiede (**Abb. 7**). Darin kommt die unterschiedliche Sogwirkung der Zentren zum Ausdruck. Offenbar ist Schaffhausen (Grenzkanton) vergleichsweise attraktiv für einen Zuzug von Armutsgefährdeten aus dem ländlichen Umfeld. Aber auch Luzern und Bern weisen überdurchschnittlich häufig kurze Wohnsitzdauer vor dem Sozialhilfebezug auf. Der hohe Anteil von neu zugezogenen Personen unter den Sozialhilfebezüger/innen deutet auf eine restriktive Praxis bei der Anerkennung einer finanziellen Notlage im regionalen Umfeld dieser Städte. Die unterschiedliche Zugänglichkeit zur Sozialhilfe ist somit eine dritte Gruppe von Einflussfaktoren für die hohe Belastung der städtischen Zentren.

Insgesamt zeigt sich, dass in allen (beteiligten) Städten ähnliche Risikofaktoren bei den Sozialhilfebezü-

ger/innen auszumachen sind. Aufgrund der spezifischen institutionellen und arbeitsmarktlichen Gegebenheiten sind einige Städte allerdings von bestimmten Problemen besonders stark betroffen: In Winterthur z.B. ist es die Gruppe der Alleinerziehenden und Familien mit Kindern, in Basel die vielen Einpersonen-Kurzzeitbezügler/innen, in Schaffhausen und Luzern der starke Zugang von Armutsgefährdeten aus dem Umfeld und in Zürich die hohe Arbeitslosigkeit.

### Schlussbetrachtung

Aus den obigen Resultaten des Kennzahlenvergleichs zeigt sich deutlich, dass die hohe Belastung der Städte einerseits bedingt ist durch die demografische Zusammensetzung der Bevölkerung (starke Übervertretung der Risikogruppen in den Städten), die Mobilität von Bedürftigen in die Städte sowie durch den unterschiedlichen Zugang zur Sozialhilfe. Auch anhand des Städtevergleichs bestätigt sich die Grösse des Zentrums als wichtiger Faktor für die Höhe der Soziallasten. Schliesslich spielen die sozialpolitischen Massnahmen der einzelnen Städte (z.B. Angebot an Kinderkrippen) wie auch das Leistungssystem des Umfeldes eine Rolle. Daraus kann geschlossen werden, dass Städte für ihr regionales Umfeld wichtige soziale Aufgaben übernehmen und dass eine Problemverlagerung in die grösseren Zentren stattfindet. Die grossen Unterschiede bei den Belastungen rufen nach Massnahmen zum finanziellen Ausgleich zwischen den verschiedenen Regionen. Voraussetzung dafür ist die Erarbeitung von vergleichbaren Indikatoren zu den sozialen Lasten anhand einer konsistenten Datenbasis, die mit der schweizerischen Sozialhilfestatistik im BFS zurzeit aufgebaut wird.

### Literatur

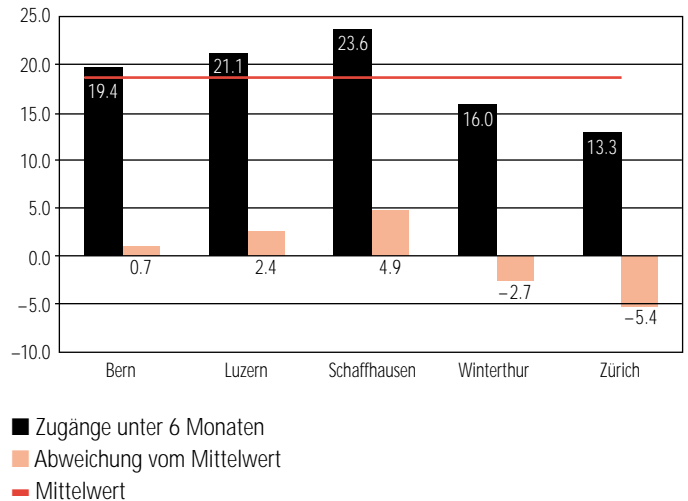
**Eidg. Finanzdepartement** (1999), *Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*, Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996, Schlussbericht, Bern und Solothurn.

**Fluder, R. und J. StremLOW** (1999), *Armut und Bedürftigkeit, Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen*, Bern.

### Fallzugänge nach Wohnsitzdauer im Jahr 2000

7

Summe aller Fallzugänge mit einer Wohnsitzdauer von unter sechs Monaten in Prozent aller Fallzugänge.



Quelle: Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2000.

*Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten (2000)*, im Auftrag der Schweizer Städteinitiative «Ja zur sozialen Sicherung».

**Rüst, H.** (1999), *Sozialbericht Kanton Zürich*, Statistische Erhebung über die vom Kanton und von den Gemeinden vollständig oder überwiegend finanzierten Sozialleistungen, Sozialamt des Kantons Zürich 2000.

**Salzgeber, R. und C. Suter** (1997), *Beginn und Ende des Sozialhilfebezugs, NeubürgerInnen und SozialhilfeabgängerInnen des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich 1993–1995*, Zürich, Sozialberichterstattung 1/97.

**Schweizerischer Städteverband** (2000), *Statistik der Schweizer Städte*, Statistisches Jahrbuch des Schweiz. Städteverbandes, 62. Ausgabe 2000.

**Sozialdepartement der Stadt Zürich: SIGNIFIKANT**, *Die Zahlen dahinter*, Sozialstatistik November 2000.

**Wyss, K.** (1998), *Sozialhilfe – eine tragende Säule der sozialen Sicherheit?*, Ein Überblick über die in der Schweiz ausgerichteten bedarfsabhängigen Sozialleistungen, BFS, info Social, Fakten zur Sozialen Sicherheit, August, Nr. 1.

Städteinitiative – eine Fachorganisation des Schweizerischen Städteverbandes

## Neue Balance zwischen Sozialwerken und Sozialhilfe

Familienarmut und Working Poor, in den Neunzigerjahren die hohen Erwerbslosenzahlen – dies sind nur einige von zahlreichen Problemen, denen sich die sozialpolitisch Verantwortlichen der Städte zu stellen haben. Sie zahlen für die Lücken, die das System der sozialen Sicherung auf Bundesebene aufweist. Dies bewog 1994 zunächst 14 Städte, sich zur Städteinitiative «Ja zur sozialen Sicherung» anzuschliessen. Heute machen die Sozialvorstände von 41 Städten mit. Sie wollen die Balance der sozialen Sicherung zwischen Bund, Kantonen und Städten neu justieren und als gebündelte Kraft auf die Sozialpolitik des Bundes Einfluss nehmen.



**Ernst Wohlwend**  
Präsident der Städteinitiative  
Stadtpräsident Winterthur  
ernst.wohlwend@win.ch

Immer wieder waren und sind es die Städte, die als soziale Frühwarnsysteme funktionieren. In Kernstädten werden soziale Brennpunkte zuerst und deutlicher als in ländlichen Gebieten sichtbar. Und es sind die Städte, die mit geeigneten Massnahmen darauf reagieren müssen. Zum Beispiel auf die Arbeitslosigkeit der Neunzigerjahre: Die Städte tragen mit der Sozialhilfe und mit Integrationsprogrammen die Folgekosten für viele Menschen, denen der Zugang zu bezahlter Arbeit auf Dauer verwehrt bleibt.

### Sozialwerke und Sozialhilfe aufeinander abstimmen

Die Analyse ist kaum bestritten: Das soziale Sicherungssystem des Bundes hat die gesellschaftlichen Veränderungen unzureichend mitvollzogen und vermag heute viele Sicherheitsrisiken nur lückenhaft oder gar nicht abzudecken. Die Kommunen fangen mit der Sozialhilfe, diesem letzten sozialen Netz, jene Menschen

auf, die durch die Maschen der darüber liegenden Netze fallen. In den vergangenen Jahrzehnten sind es immer mehr geworden. Die Städte wurden mit dieser Aufgabe zeitweise bis über die Grenzen ihrer wirtschaftlichen Kräfte gefordert.

Deshalb tritt die Städteinitiative offensiv für ein kohärentes Zusammenwirken von Sozialwerken des Bundes und der Sozialhilfe der Städte und Kantone ein. Sozialhilfe soll beispielsweise nicht mehr bei struktureller Armut in die Lücke springen müssen, denn dafür ist

**Die Städteinitiative fordert ein System der sozialen Sicherung, das zwischen Bund, Kantonen und Kommunen abgestimmt ist.**

sie nicht konzipiert. Die Städteinitiative strebt letztlich eine Gesamtschau von Problemen, Ursachen und prophylaktischen Massnahmen an und fordert ein System der sozialen Sicherung, das zwischen Bund, Kantonen und Kommunen abgestimmt ist.

### Familienpolitik ist Querschnittsaufgabe

Aktueller thematischer Schwerpunkt der Städteinitiative ist die Familienpolitik. Dazu wurden im November letzten Jahres die «Postulate zur Familienpolitik. Das Vier-Säulen-Modell» (siehe [www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch)) verabschiedet. Darin verlangt die Städteinitiative einen Ausgleich der Familienlasten und eine Reduktion der zunehmenden Familienarmut. Die Vielfalt der heute gelebten Familienformen soll anerkannt werden. Die Städte denken auch hier vernetzt: Sie verstehen Familienpolitik als eine Kombination von wirtschaftlichen Massnahmen und solchen, die für Familien ein förderliches Umfeld schaffen und integrierend wirken. Auf keinen Fall dürfen diese verschiedenen Massnahmen gegeneinander ausgespielt werden.

- Erste Säule im Vier-Säulen-Modell ist die *Familienbesteuerung*. Die Städteinitiative setzt sich für das *Familien splitting* ein, um eine zivilstandsunabhängige Entlastung zu erreichen.
- Da einkommensschwache Familien davon jedoch kaum profitieren, sollen weiter die *Kinderzulagen auf*



*Bundesebene einheitlich* geregelt werden und so bemessen sein, dass sie gegenüber heute spürbare Verbesserungen bringen.

- Die *Ergänzungsleistungen* für einkommensschwache Familien sind die dritte Säule. Sie sollen an Stelle der Sozialhilfe das strukturelle Risiko der wachsenden Familienarmut auffangen.
- Säule vier schliesslich bilden die *«flankierenden Massnahmen»*. Dazu gehört in erster Linie der Ausbau von familienergänzenden Betreuungsangeboten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen; ferner der Mutterschaftsschutz sowie Integrationsmassnahmen und Chancenmodelle für Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Familien.

#### Lobbyarbeit beim Bund – Austausch unter den Städten

Die Städteinitiative verfolgt ihre sozialpolitische Strategie in horizontaler wie in vertikaler Richtung: Sie betreibt aktive Lobbyarbeit, um ihren Forderungen auf *Bundesebene* Gehör zu verschaffen. Die Städteinitiative hat sich zudem einen Sitz mit beratender Stimme in der SODK, der Konferenz der *kantonalen* Sozialdirektoren, gesichert. Sie stellt aber nicht bloss Forderungen bei Bund und Kantonen, die Städte sehen auch sich selbst in der Sozialpolitik als aktive Gestalterinnen. Die Städteinitiative will den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstädten verbessern, Know-how zu sozialpolitischen Projekten auf *kommunaler* Ebene fördern und mit Benchmarking messen.

An der letzten Konferenz, die im Mai in Lausanne stattfand, bahnte sich zum Beispiel ein Austausch zu Fragen im Umgang mit den Sans-papiers an. Hier können die Deutschschweizer Städte von den Romands profitieren, besonders von Genf und Lausanne, die in diesem Bereich führend sind. Auch in der familienexternen Kinderbetreuung beabsichtigen die Städte, Aufgaben wie den Bedarfsnachweis und die Qualitätssicherung gemeinsam anzugehen. Auf diese Weise fördern die Städte eine ihrer herkömmlichen Stärken, nämlich in sozialen Fragen ein besonderes Sensorium zu haben und innovativ auf neue Herausforderungen zu reagieren.

#### Datenlage verbessern

Wirksame Sozialpolitik, sei es auf Städte- oder auf Bundesebene, muss sich auf solide Daten und Zahlen stützen können. Diese Datenbasis zu verbessern ist ein weiteres Ziel der Städteinitiative. Seit mehreren Jahren veröffentlichen acht bis neun Städte einen Kennzahlenbericht zur Sozialhilfe. Dieses gemeinsame Projekt, das den Städten Vergleichszahlen liefert, wird laufend verfeinert und soll mit der Sozialhilfestatistik des Bundes kompatibel werden.

Die Städteinitiative schaltete sich auf Bundesebene ein, noch bevor der Städteartikel in der Bundesverfassung stand, der besagt, dass der Bund «Rücksicht auf

die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen ...» nimmt. Tatsächlich hat sich mit diesem Artikel bisher nicht viel verändert. Obwohl die Städte wichtige sozialpolitische Akteurinnen sind – rund zwei Drittel der Bevölkerung leben in Städten und Agglomerationen –, haben sie nach wie vor keinen formellen Status gegenüber dem Bund, weder in der Sozialpolitik noch in andern Politikbereichen. Umso mehr bleiben sie darauf angewiesen, ihre Forderungen in Vernehmlassungen und mit Lobbyarbeit einzubringen. In der Familienpolitik zum Beispiel ist das Netzwerk noch breiter geknüpft. Unter dem Titel «Perspektiven Familienpolitik» verfolgt die Städteinitiative gemeinsam mit vier Partnerinnen – der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen, der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, der Pro Juventute und der Pro Familia – eine koordinierte Politik.

#### Die Städteinitiative «Ja zur sozialen Sicherung»

Der Städteinitiative gehören die Sozialvorsteherinnen und Sozialvorsteher von 41 Städten aus allen Sprachregionen der Schweiz an: Aarau, Adliswil, Arbon, Basel, Bern, Biel, Chiasso, Chur, Delsberg, Frauenfeld, Fribourg, Genf, Grenchen, La Chaux-de-Fonds, La Tour-de-Peilz, Lausanne, Lugano, Luzern, Martigny, Meyrin, Montreux, Morges, Neuenburg, Olten, Onex, Peseux, Pully, Prilly, Renens, St.Gallen, Schaffhausen, Sierre, Solothurn, Spiez, Thun, Uster, Vevey, Winterthur, Yverdon-les-Bains, Zug und Zürich.

Die Städteinitiative ist eine Fachorganisation des Schweizerischen Städteverbandes. Ihre Mitglieder treffen sich zweimal jährlich zu einer Konferenz.

#### Präsidium

Ernst Wohlwend präsidiert die Städteinitiative seit 1. Januar 2002. Er ist seit Ende Mai 2002 Stadtpräsident von Winterthur und stand zuvor dem Departement Soziales vor.

#### Geschäftsstelle Deutsche Schweiz

Departement Soziales, Winterthur  
Dr. Frauke Sassnick Spohn  
Lagerhausstrasse 6, 8402 Winterthur  
Tel. 052 267 65 50 Fax 052 267 63 65  
E-Mail: frauke.sassnick@win.ch

#### Geschäftsstelle Westschweiz und Tessin

Secrétariat général Sécurité sociale et environnement  
Philippe Meystre  
Place Chauderon 9, 1000 Lausanne 9  
Tel. 021 315 72 10 Fax 021 315 70 01  
E-Mail: philippe.meystre@lausanne.ch

[www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch)

## Der «Städteartikel» in der BV: Auswirkungen im Allgemeinen und im Bereich der Sozialpolitik

In die totalrevidierte Bundesverfassung vom 18. April 1999 ist mit Artikel 50 eine Bestimmung aufgenommen worden, welche die Gemeinden als wichtiges konstitutives Element des Bundesstaates anerkennt. Die Bundesorgane werden damit verpflichtet, die Bedürfnisse der Gemeinden, Städte und Agglomerationen zu berücksichtigen. Im Folgenden wird dargelegt, welche Tragweite dieser Neuerung zukommt.<sup>1</sup>



**Alfred Kölz**  
Prof. für Staatsrecht, Uni Zürich  
lst.koelz@rwi.unizh.ch



**Susanne Kuster**  
Assistentin, Rechtswiss. Institut Zürich  
susanne.kuster@rwi.unizh.ch

### I. Die besondere Situation der Gemeinden, Städte und Agglomerationen

Die kommunale Ebene muss immer anspruchsvollere Vollzugsaufgaben des kantonalen und des Bundesrechts übernehmen und sieht sich auch veränderten Leistungserwartungen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber. Städte und Agglomerationsgemeinden sind darüber hinaus mit zusätzlichen Schwierigkeiten konfrontiert: Mit der dort bestehenden Bevölkerungskonzentration stehen verschiedene Folgeprobleme etwa im Bereich der Mobilität sowie verschiedene andere (finanzielle) Zentrumslasten in Zusammenhang. Schon seit längerer Zeit spricht man wegen ihrer typischen soziologischen Struktur von der so genannten «A-Stadt»: In Städten leben überdurchschnittlich viele Alte, Arme, Alleinerziehende, Auszubildende, Arbeitslose sowie Ausländerinnen und Ausländer, was vor allem an die städtischen Verwaltungen, aber auch an die Sozialpolitik spezifische Anforderungen stellt. Umgekehrt haben die kleinen und kleinsten Gemeinden in der Schweiz

ebenfalls mit verschiedenen speziellen Symptomen zu kämpfen, weil die Organe dieser Gemeinwesen meistens nach dem Prinzip des Milizsystems bestellt sind.<sup>2</sup>

Die neue schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999 enthält in Anerkennung der besonderen Bedingungen der schweizerischen Gemeinden im Kapitel über das Verhältnis von Bund und Kantonen eine verfassungsrechtliche Neuerung: Art. 50 befasst sich neben der Regelung der Gemeindeautonomie in Absatz 1 auch mit den Beziehungen zwischen dem Bund und den Gemeinden. Die Absätze 2 und 3 – der so genannte «Städteartikel» – lauten wie folgt:

- 2 Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.
- 3 Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.

### II. Die Handlungsanweisung nach Art. 50 Abs. 2 und 3 BV

Art. 50 Abs. 2 und 3 BV verfolgt verschiedene Ziele: Erstens will diese Verfassungsbestimmung den *dreistufigen Bundesstaat* verankern. Die Bundesverfassung anerkennt nicht nur die wichtige Position der Kantone, sondern auch die Funktion der Gemeinden, welche massgeblich in den Vollzug gerade auch von Bundesrecht eingebunden sind. Zweitens will der «Städteartikel» auch einen gewissen *Ausgleich zwischen Stadt und Land* erreichen, indem nicht nur die Berggebiete spezielle Berücksichtigung des Bundes geniessen, sondern auch die städtischen Landesteile. Drittens beinhaltet Art. 50 Abs. 2 und 3 BV eine *besondere Handlungsanweisung* an die Organe des Bundes: Bei der Ausübung seiner Kompetenzen ist der Bund verpflichtet, so weit wie möglich – in Abwägung mit anderen Rücksichtnahmenvorschriften, insbesondere gegenüber den Kantonen – negative Auswirkungen auf die Gemeinden zu vermeiden beziehungsweise sachgerechte positive Lösungen zu fördern. Dem Bund ist hiermit also eine spezielle Verantwortung und Sorgfalt in Bezug auf seine Entscheidungen aufgetragen. Der «Städteartikel» schafft aber keine neue, eigentliche Bundeskompetenz, sondern beinhaltet mit der Handlungsanweisung eine inhaltliche Qualitätsanforderung an Massnahmen des Bundes, welche er in Wahrnehmung des verfassungsmässigen Aufgabenkatalogs trifft. Dieser Befund ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut wie auch aus der system-

matischen Stellung von Art. 50 innerhalb der Bundesverfassung und wird bei der Durchsicht der Protokolle aus der parlamentarischen Beratung über den heutigen Art. 50 Abs. 2 und 3 BV<sup>3</sup> bestätigt. Aus den damaligen Debatten ergeben sich ebenfalls die Schranken für die Umsetzung dieser Bestimmung: Überwiegend wurde sowohl im National- wie im Ständerat die Auffassung vertreten, dass die Bundesverfassung zwar das föderalistische Zusammenwirken zwischen den drei bundesstaatlichen Ebenen betonen müsse. Die Organisation der Gemeinden soll aber weiterhin in der Kompetenz der Kantone stehen und die kantonale Eigenständigkeit nach Art. 47 BV gewahrt bleiben.

### III. Umsetzungsmöglichkeiten

#### 1. Im Allgemeinen

Von der qualitativen Anforderung an den Inhalt der Massnahmen des Bundes sind alle bundesrechtlichen Organe angesprochen, in erster Linie der Bundesrat und die Bundesversammlung, in zweiter Linie aber auch die Bundesverwaltung und die Justiz; sie alle müssen aufgrund von Art. 50 Abs. 2 und 3 BV verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten gegeneinander abwägen, wenn sie Bundesgesetze, Bundesverordnungen, Bundesbeschlüsse, Verfügungen oder Weisungen erlassen. Es bietet sich in dieser Hinsicht eine *systematische Überprüfung des bestehenden Rechts* auf «heikle» Punkte an, welche beispielsweise im Bereich des Raumplanungsrechts bei der Koordination der kantonalen Richtpläne wie auch der Zonenpläne bestehen.<sup>4</sup> Des Weiteren wird etwa der neue Finanzausgleich, über welchen das Parlament in Kürze beschliessen soll, nicht ohne ein soziodemografisches Element, das Entschädi-

gungen für die Zentrumslasten der tatsächlichen Leistungserbringer – die Städte und Agglomerationen – erlaubt, auskommen.

Damit der Bund die Handlungsanweisung von Art. 50 Abs. 2 und 3 BV sachgerecht umsetzen kann, ist er auf entsprechende Informationen auch von Seiten der Gemeinden angewiesen, da diese über grundlegende, vertiefte Kenntnisse und Erfahrungen betreffend Vollzug verfügen, welche in vielen Fällen unabdingbar

### Der «Städteartikel» ermöglicht zwischen Bund und Kommunalebene zumindest teilweise den freien Informationsaustausch sowie die Möglichkeit der informellen Interessenwahrung.

sind, um bestimmte Sachverhalte angemessen beurteilen zu können. Dies gilt gerade auch für Bereiche, in denen es zu Interessenkonflikten zwischen Kantonen und kommunaler Ebene kommen kann. Hier erweisen sich Direktkontakte zwischen Bund und den Gemeinden, Städten und Agglomerationen als unbedingt notwendig; die dritte bundesstaatliche Ebene muss sich in diesen Fällen nicht an den «Dienstweg» über die Kantone halten, sondern sie kann sich direkt an den Bund wenden. Dies entspricht im Übrigen auch der bisherigen – allerdings uneinheitlichen – Praxis verschiedener Bundesämter.<sup>5</sup> Der «Städteartikel» ermöglicht infolgedessen zwischen Bund und Kommunalebene zumindest teilweise den *freien Informationsaustausch* sowie die Möglichkeit der *informellen Interessenwahrung* der Gemeinden, Städte und Agglomerationen im Bund. Dazu muss einerseits eine materielle Bundeskompetenz im betroffenen Sachbereich bestehen und andererseits beabsichtigtes Bundeshandeln voraussichtlich Auswirkungen auf Gemeinden, Städte und Agglomerationen haben. Informationsaustausch und informelle Interessenwahrung stellen insgesamt keinen verfassungswidrigen Eingriff in die kantonale Eigenständigkeit dar, weil sie die kantonale Mitwirkung im Bund nur ergänzen, nicht jedoch ersetzen. Die bundesstaatliche Treuepflicht und die Entsprechung auf kantonaler Ebene, die sogenannte «Kantonstreue»,<sup>6</sup> erfordern jedoch, dass sich die drei bundesstaatlichen Ebenen gegenseitig über nur bilaterale Kontakte unterrichten, da andernfalls die föderalistische Zusammenarbeit gefährdet sein könnte. Art. 50 Abs. 2 und 3 BV setzt deshalb die Einhaltung des daraus abzuleitenden *Grundsatzes der gegenseitigen*

1 Es handelt sich bei diesem Text um die Kurzfassung eines von Prof. Kölz zuhänden des Schweizerischen Städteverbandes und des Schweizerischen Gemeindeverbandes erstellten Rechtsgutachtens.

2 Zum Ganzen etwa Geser Hans, Die Gemeinden in der Schweiz, in: Klöti Ulrich/Knoepfel Peter/Kriesi Hanspeter/Linder Wolf/Papadopoulos Yannis (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 1999, 421 ff., S. 456 f.; Klöti Ulrich/Haldemann Theo/Schenkel Walter, Die Stadt im Bundesstaat – Alleingang oder Zusammenarbeit?, Chur/Zürich 1993, S. 2; Koordination Raumplanung, Bericht über die Kernstädte, Bern 1999, S. 5 ff.; Leuenberger Moritz, Den Graben zwischen Stadt und Land überbrücken, in: die stadt – les villes 5/96, 7 ff., S. 7.

3 Amtl. Bull. SR, Reform der Bundesverfassung, Separatdruck, Bern 1998, S. 63 ff., 167 ff., 211 ff. sowie Amtl. Bull. NR, Reform der Bundesverfassung, Separatdruck, Bern 1998, S. 255 ff., 439 ff., 471 f.

4 Vergleiche hierzu Knapp Blaise, Die Aktualität des Föderalismus und die Notwendigkeit seiner Modernisierung, in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.), Verfassungsreform als Föderalismusreform, Zürich 1997, 79 ff., S. 89.

5 Dazu Koller Arnold, Der Beitrag der Städte zur Lösung nationaler Probleme, die stadt – les villes 5/95, 7 ff., S. 9.

6 Beachte dazu Kölz Alfred, Bundestreue als Verfassungsprinzip?, ZBl 1980, 145 ff., S. 167 ff. sowie Saladin Peter, in: Aubert Jean François et al., Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Bern/Zürich 1987–1996, Art. 3 N 31.

Transparenz voraus. Um diesen zu gewährleisten, muss unter anderem die Errichtung einer Ansprechstelle beim Bund für die Gemeinden geprüft werden, welche die Kommunikation unter den drei bundesstaatlichen Akteuren auch in Konfliktsituationen sichern könnte. Auch ist es aus Sicht des «Städteartikels» sehr erwünscht, dass wichtige Fragen vermehrt in *tripartiten Konferenzen* behandelt werden, wie dies beispielsweise bei der neuen «Tripartiten Agglomerationskonferenz» der Fall ist. Der Informationsfluss zwischen Bund und kommunaler Ebene könnte des Weiteren auch durch die Anhörung von Gemeindevertretern in *parlamentarischen Kommissionen* gefördert werden, wozu aller-

## Die zuständigen Bundesorgane sind aufgefordert, das Rechtsgebiet der Sozialversicherungen und der gesamten Sozialpolitik nach möglichen Erleichterungen für die Gemeinden, Städte und Agglomerationen hin zu durchforsten.

dings die jeweiligen Geschäftsordnungen angepasst werden sollten.

Zusätzlich zu informativen Direktkontakten und informeller Interessenwahrung muss im Zusammenhang mit Art. 50 Abs. 2 und 3 BV auch *die Schaffung besonderer Gremien und/oder Verfahren* in Erwägung gezogen werden, welche die Mitarbeit der Gemeinden im Bund in bestimmten Bereichen institutionalisieren sollen. Diesbezügliche Regelungen durch den Bund könnten aber möglicherweise im Widerspruch zur verfassungsrechtlich garantierten Organisationshoheit und den Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone stehen. Deshalb muss in Anlehnung an die Theorie der sogenannten «Bundesdurchgriffe»<sup>7</sup> gefordert werden, dass Bundesrecht, welches direkte Einwirkungen auf die Organisation oder das Verfahren von Gemeinden hat, vier Voraussetzungen erfüllt:

- Institutionalisierte Mitarbeit der Gemeinden im Bund kann erstens nur im Bereich einer schon bestehenden Bundeskompetenz vorgesehen werden.
- Zweitens muss sie gerade durch Art. 50 Abs. 2 und 3 motiviert sein und damit eine sachlich bessere Problemlösung anstreben.
- Drittens muss für die Mitarbeit eine gesetzliche Grundlage – zumindest in materieller Hinsicht – vorhanden sein oder geschaffen werden.

- Viertens muss diese Massnahme dem Prinzip der Verhältnismässigkeit entsprechen: Wenn also die Beachtung der Gemeinden und die Rücksichtnahme auf die Städte und Agglomerationen gleich gut oder besser durch die Vermittlung der Kantone erreicht werden könnte, ist eine Mitarbeit der Gemeinden im Bund nicht notwendig und damit nicht verhältnismässig.

Eine Form der institutionalisierten Mitarbeit der Gemeinden im Bund könnte beispielsweise im *Vernehmlassungsverfahren* vorgesehen werden: Es wäre sinnvoll, neben den Kantonen auch die Gemeinden oder die entsprechenden Verbände obligatorisch anzuhören, wozu die Vernehmlassungsverordnung zu ändern wäre. Daneben sollten Vertreter der kommunalen Ebene auch in *Arbeitsgruppen und ausserparlamentarischen Kommissionen* des Bundes Einsitz nehmen können, welche beispielsweise als ständige Konsultativkommissionen nach dem Vorbild der AHV-Kommission ausgestaltet wären und so von sich aus dem Bundesrat Anregungen unterbreiten könnten. Es ist auch die Schaffung einer besonderen *Städte- und Agglomerationskommission* möglich, welche etwa im Bereich des Verkehrs eine wichtige Koordinierungsfunktion übernehmen könnte.

Auch Justiz und Verwaltung sind grundsätzlich durch Art. 50 Abs. 2 und 3 BV dazu verpflichtet, die besondere Situation von Gemeinden, Städten und Agglomerationen in Form einer *Interessenabwägung* in ihre Erwägungen im Rahmen von Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren einzubeziehen. In verschiedenen Rechtsbereichen könnte es sich zudem als sinnvoll erweisen, betroffenen Gemeinden im Verfahren ein spezielles *Anhörungsrecht* gesetzlich zu erteilen, so vor allem in Fällen, in welchen Einzelanordnungen weittragende Wirkungen für die Allgemeinheit haben können, beispielsweise vor Konzessionerteilungen im Bereich der Luftfahrt oder im Strassenbau. Zusätzlich müssen in verschiedenen Rechtsgebieten besondere *Gemeindebeschwerderechte* geprüft werden: Ein solches fehlt etwa im Verfahren um eine Freisetzungsbewilligung für gentechnisch veränderte Organismen, auch wenn im konkreten Fall direkt Gemeindegebiet betroffen ist.

## 2. Im Bereich der Sozialpolitik

Die Sozialpolitik wirft im Zusammenhang mit Art. 50 Abs. 2 und 3 verschiedene Fragen auf: Dieser für die «A-Städte» besonders sensible Bereich ist in vielerlei Hinsicht von geteilten Kompetenzen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden geprägt, was nach einer besonderen Art der Zusammenarbeit ruft: Dies gilt etwa für die Sozialfürsorge, das weite Feld der Drogenproblematik, die Integration von Ausländerinnen und Ausländern oder die soziale Sicherheit der Alten und Arbeitslosen. Gerade hier wäre eine vermehrte Einbrin-

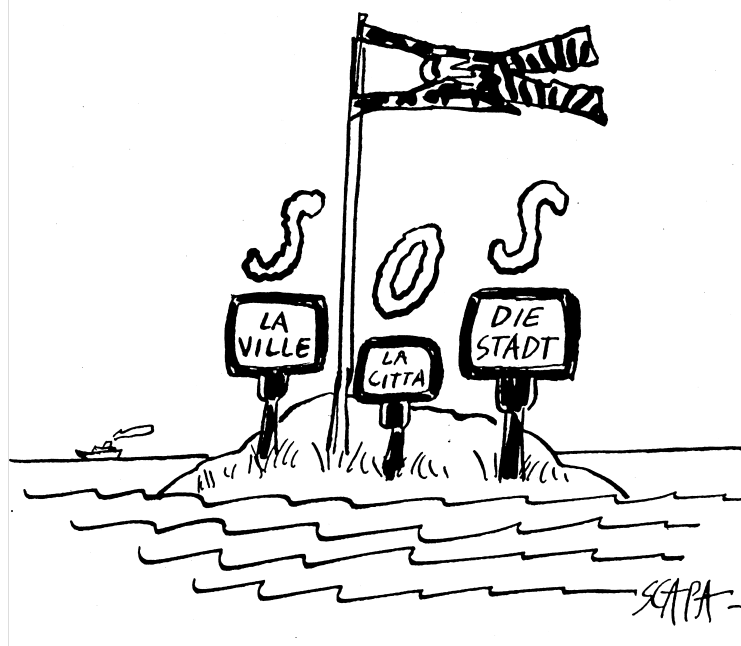
gung der besonderen Erfahrungen der vollziehenden Gemeinden in die Rechtsetzung auf Bundesebene notwendig, um realitätsnahe und sachliche Lösungen zu erreichen. Einige Rechtsbereiche lassen sich denn auch nur schlecht regeln, wenn das dazugehörige Umsetzungsverfahren in den Gemeinden nicht auch schon auf Bundesebene vorausgedacht worden ist. So bietet es sich an, die in diesen Sachbereichen zuständigen ausserparlamentarischen Kommissionen mit Vertretern der Städte und Agglomerationen zu verstärken, beispielsweise die *Eidgenössische Kommission für Drogenfragen* oder die *Eidgenössische Ausländerkommission*. Aufgrund des hohen Abstraktionsgrades des «Städteartikels» und seiner Einordnung als Handlungsanweisung im Rahmen bestehender Bundeskompetenzen liegt es ausserhalb der Möglichkeiten dieses Beitrages, neben eher organisationsrechtlichen auch konkrete materielle Anregungen für den Sozialbereich vorzuschlagen. Die zuständigen Bundesorgane, insbesondere der Bundesrat und das Parlament, sind aber von Art. 50 Abs. 2 und 3 BV aufgefordert, das Rechtsgebiet der Sozialversicherungen und der gesamten Sozialpolitik nach möglichen Erleichterungen für die Gemeinden, Städte und Agglomerationen hin zu durchforsten. Daraus könnten sich vor allem Entflechtungsstrategien ergeben, welche den Vollzug durch die kommunale Ebene vereinfachen könnten. Auch in finanzieller Hinsicht ist nach Entlas-

tungsmöglichkeiten für die Gemeinden, insbesondere für die Städte, zu suchen.

Eine aktuelle Vorlage aus dem Bereich der Sozialpolitik zeigt, dass sachlich richtige und effiziente Lösungen oft Regelungen des Bundes verlangen, die einen direkten Bezug zur kommunalen Ebene herstellen. Das vom Nationalrat am 17. April 2002 verabschiedete «Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung», welches aufgrund einer parlamentarischen Initiative zustande gekommen ist, sieht vor, dass der Bund Kinderbetreuungsinstitutionen direkt unterstützt. Der Nationalrat lehnte es ab, die entsprechenden Finanzmittel den Kantonen zukommen zu lassen.<sup>8</sup> Im Gesetz ist zwar nicht ausdrücklich von einer Unterstützung der Gemeinden die Rede; hingegen werden direkt die Trägerschaften von Kindertagesstätten und ähnlichen Einrichtungen unterstützt: neben privaten juristischen Personen ist dies oft die öffentliche Hand, d.h. die Gemeinde. Ein solcher «Bundesdurchgriff» macht hier durchaus Sinn, denn das Problem der fehlenden Krippenplätze fällt in erster Linie auf kommunaler Ebene an. Die finanzielle Unterstützung durch den Bund steht im Übrigen auch in Übereinstimmung mit Art. 116 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung, wonach der Bund insbesondere Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen kann. Diese Lösung kann aus der Sicht von Art. 50 Abs. 2 und 3 BV, welcher vor allem sachgerechte Massnahmen fordert, deshalb nur begrüsst werden. Auch wenn diese Vorlage nicht im Namen des «Städteartikels» erarbeitet worden ist, kann sie doch als Beispiel für seine möglichen Impulse dienen.

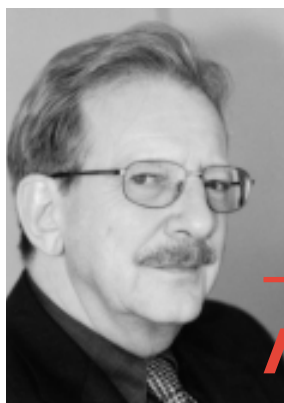
7 Thürer Daniel, Bund und Gemeinden, Berlin u.a. 1986, S. 212 ff.

8 Vgl. dazu die Berichterstattung über die Debatte im Nationalrat in NZZ vom 18. April 2002, S. 17, sowie den Beitrag auf Seite 175 in diesem Heft.



## Neuer Finanzausgleich und Kompensation der Zentrumslasten

In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich die Urbanisierung unseres Landes immer stärker bemerkbar gemacht. Die Wirtschafts- und Sozialräume einer Stadt sind weit über die eigentlichen Stadtgrenzen hinausgewachsen. Es sind Agglomerationen entstanden, die neben der Kernstadt eine Vielzahl von Gemeinden umfassen. Dies führte dazu, dass die Kernstädte mit ihrem traditionell guten Infrastrukturangebot die Bedürfnisse einer ganzen Agglomeration abdecken mussten. Die Kernstädte haben deshalb schon seit längerer Zeit darauf aufmerksam gemacht, dass sie in Bereichen wie Soziales, Verkehr, Umwelt, Kultur, öffentliche Sicherheit übermässige Lasten zu tragen haben. Die Anliegen der Städte sind auch in die Diskussion um die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen eingeflossen.



**Heinz Christen**  
Präsident des Schweiz. Städteverbandes  
Stadtpräsident von St.Gallen  
heinz.christen@stadt.sg.ch

Die vorerst auf innerkantonalen Ebene geführte Diskussion über die Abgeltung der Zentrumslasten der Kernstädte wurde auch auf die nationale Ebene getragen. Mit der Verabschiedung des «Berichtes über die Kernstädte» durch den Bundesrat im Jahre 1999 hat der Bund die Kernstädteproblematik erstmals anerkannt. In diesem Bericht wurde klar dargelegt, dass einzelne Ausgabenbereiche der Kernstädte signifikant höher sind als im kantonalen Mittel. Dies gilt unter anderem für die Bereiche Kultur und Freizeit, Polizei und Sicherheit, Agglomerationsverkehr sowie Soziales. Die Aufwendungen für den Bereich Soziales sind in star-

kem Masse von der unausgeglichene Bevölkerungsstruktur in den Kernstädten (A-Stadt-Problematik) abhängig.

Der Schweizerische Städteverband hat früh erkannt, dass mit den Arbeiten zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) auch für die Städte und Gemeinden eine entscheidende Weichenstellung erfolgt. Nach mehreren Anläufen wurde schliesslich den Kommunalverbänden in der Projektorganisation eine minoritäre Mitsprache zugestanden. In diesem Zusammenhang darf die Schaffung der neuen Ausgleichselemente «interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» und «soziodemografischer Lastenausgleich» denn auch als Erfolg verbucht werden. Erstmals werden die sozialen Aufwendungen als besondere ausgleichsberechtigte Lasten anerkannt. Für den soziodemografischen Ausgleich – als Ergänzung zum Ressourcenausgleich und zum geografisch-topografischen Lastenausgleich – sind 275 Mio. Franken pro Jahr vorgesehen. Der Verteilschlüssel trägt den überdurchschnittlichen Bevölkerungsanteilen an älteren und armen sowie auszubildenden Personen sowie dem Ausländeranteil der Kantone Rechnung. Neben diesen kantonalen Daten, die zu zwei Dritteln gewichtet werden, wird zu einem Drittel die Bevölkerungszahl der neun grössten Agglomerationen berücksichtigt. Aufgrund dieses Verteilschlüssels ist vorgesehen, jährlich Ausgleichszahlungen von 69 Mio. Franken für den Kanton Genf, 59 Mio. Franken für den Kanton Zürich und 10 Mio. Franken für den Kanton Bern auszurichten. Das Modell, das gegenwärtig von einer Arbeitsgruppe überprüft wird, ist verschiedentlich auch auf Kritik gestossen. Einmal wird bemängelt, dass die weitgehende Abstützung auf kantonale Daten die eigentliche Kernstadtproblematik vorab in flächenmässig grösseren Kantonen zu stark neutralisiere. Zum Zweiten wenden Vertreter von grösseren Kernstädten ein, dass mit dem Betrag von 275 Mio. Franken den wesentlich höher liegenden ausgewiesenen Lasten nur ungenügend Rechnung getragen werde.

Die Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen der Städte zugunsten der Agglomeration soll auf kantonalen Ebene im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich erfolgen. Der von 22 Kantonsregierungen verabschiedete Entwurf für eine Rahmenvereinbarung liegt vor. Bis zum Inkrafttreten konkreter Lastenausgleichsregelungen – z.B. im Bereich Kultur – ist aber noch ein weiter Weg. Im Interesse der Städte ist deshalb bundesrechtlich sicherzustel-

## Innerkantonaler Ausgleich der Zentrumslasten

Der Lastenausgleich der städtischen Zentren bildete bereits Gegenstand von Verhandlungen innerhalb der Kantone, bevor er Bestandteil des Entwurfs zum Neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen wurde. Die Finanzierung der Sozialhilfeausgaben wird je nach Kanton verschieden gehandhabt. Dabei werden im Wesentlichen drei Modelle unterschieden:

**Ausschliessliche Gemeindezuständigkeit:** Die Sozialhilfe wird voll von den Gemeinden getragen (insbesondere in den Kantonen der Innerschweiz).

**Primäre Gemeindezuständigkeit mit Lastenausgleich:** In diesen Kantonen obliegt die Fürsorge primär den Gemeinden, aber es besteht ein mehr oder weniger stark ausgebauter Finanz- oder Lastenausgleich. In Zürich übernimmt der Kanton einen Teil der Unterstützungbeiträge der Sozialhilfe (zirka einen Drittel bei der Stadt Zürich). Es fehlt ein gesetzlich verankerter horizontaler Lastenausgleich zwischen den grossen Agglomerations-Gemeinden (Zürich und Winterthur) und den übrigen Landgemeinden. Zurzeit besteht eine provisorische Lösung, bis Klarheit über den Lastenausgleich auf Bundesebene besteht.

**Starke Kantonsbeteiligung mit Lastenausgleich:** Das Modell existiert in verschiedenen Varianten. Es entlastet nicht nur die grösseren Städte, sondern auch die kleineren Körperschaften, die mit bedeutenden sozialen Problemen zu kämpfen haben. Das Prinzip besteht darin, dass der Kanton einen Teil der Fürsorgeaufwendungen übernimmt. Der Restbetrag wird nach einem Verteilschlüssel, der die Finanzkraft und die Einwohnerzahl berücksichtigt, direkt oder über einen Fonds auf die Gemeinden aufgeteilt. In bestimmten Fällen wird ein Bruchteil der fraglichen Auslagen nicht aufgeteilt, sondern von der Gemeinde selbst übernommen. Solche Systeme wurden insbesondere in den Kantonen Bern, Graubünden und Waadt entwickelt.

Quelle: *Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe in den Kantonen*. Bericht zuhanden der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates, Dezember 1998 (BSV, nicht veröffentlicht).

len, dass der Ausgleich zentralörtlicher Lasten gleichzeitig wie die übrigen Teile der NFA in Kraft treten kann.

Ein weiterer Punkt, der zu zahlreichen Diskussionen Anlass gegeben hat, ist die vorgesehene Kantonalisierung der kollektiven Sozialleistungen für Behinderte. Den Befürchtungen, dass mit der Kantonalisierung ein sozialer Abbau eingeleitet werde, soll dadurch begegnet werden, dass der Bund mit Rahmenvorschriften im Sinne von Leitplanken einen Mindeststandard sichert. Eine Übergangsregelung verpflichtet die Kantone, die bisherigen IV-Leistungen solange gemäss bisherigen Regelungen zu erbringen, bis sie über ein genehmigtes eigenes Konzept verfügen. Ein aus Vertretern von

Bund, Kantonen und Behindertenorganisationen bestehendes Gremium begutachtet diese Konzepte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit der Schaffung des soziodemografischen Belastungsausgleichs ein wichtiges neues Element Eingang in das Projekt des Finanzausgleichs gefunden hat. Der Skepsis gegenüber der Kantonalisierung der kollektiven Sozialleistungen für Behinderte wurde mit zusätzlichen Massnahmen Rechnung getragen. Es ist nun Sache der eidgenössischen Räte, im Rahmen des Gesamtpakets NFA über die Ausgestaltung des soziodemografischen Lastenausgleichs sowie über die Kantonalisierung der kollektiven Sozialleistungen für Behinderte zu befinden.

## Agglomerationspolitik des Bundes: Ziele, Strategien und Massnahmen

Von den Städten und Agglomerationsgemeinden gehen wichtige gesellschaftliche und wirtschaftliche Impulse aus. Gleichzeitig sind sie mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert. Der Bund will deshalb die Anliegen der Agglomerationen in seinen Sektoralpolitiken vermehrt berücksichtigen. Zudem soll eine gezielte Anreizpolitik die Realisierung zukunftsweisender Projekte in Agglomerationen ermöglichen. Der Bundesrat hat den entsprechenden Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes»<sup>1</sup> genehmigt.



**Georg Tobler**  
Strategiegruppe Agglomerationspolitik  
georg.tobler@are.admin.ch

Rund 70 % der schweizerischen Wohnbevölkerung leben in städtischen Gebieten.<sup>2</sup> Nicht nur als Lebensraum, sondern auch als Wirtschafts- und Kulturraum haben sie für die Schweiz zentrale Bedeutung. Die städtischen Gebiete sehen sich heute mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert, welche die Erhaltung und Weiterentwicklung der Standortqualität für die Wirtschaft und der Lebensqualität für die Wohnbevölkerung in Frage stellen.

### Funktionale und soziale Entmischung

Die Agglomerationen dehnen sich immer weiter in den ländlichen Raum aus. Arbeits- und Wohnort liegen immer weiter auseinander. Dies hat eine stetige Zunahme des Verkehrsaufkommens in städtischen Gebieten zur Folge.

Eine weitere Herausforderung der Agglomerationsentwicklung ist die soziale und gesellschaftliche Entmi-

schung: Wer über die finanziellen Mittel verfügt und mobil ist, zieht in die Gemeinden an der Peripherie der Agglomerationen um. In den Kernstädten verbleiben die wenig mobilen sowie die sozial und wirtschaftlich schwachen Bevölkerungsschichten.

In der Folge dieser Entwicklung finanzieren die Kernstädte Dienstleistungen, die der Bevölkerung der ganzen Agglomeration dienen, ohne dass diese angemessen zu den Kosten beitragen. Die Kernstädte sind finanziell zunehmend überfordert. Sie können deshalb entweder ihre Aufgaben nicht mehr angemessen wahrnehmen oder müssen die Steuern erhöhen. Beides hat gravierende Rückwirkungen auf die Attraktivität der Kernstädte und damit auch auf die Lebens- und Standortqualität in der gesamten Agglomeration, ja sogar in der Schweiz als Ganzes.

### Die bestehenden politischen Strukturen erschweren eine Problemlösung

Es stellen sich aber auch institutionelle Probleme. Unser föderalistisches Staatssystem bringt eine differenzierte Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden mit sich. Hinzu kommt unsere kleingliedrige politische Struktur der Gemeinden und teilweise der Kantone. Die Probleme machen nicht an den bestehenden politischen Grenzen halt. Trotzdem gehen die Gemeinden und Kantone ihre Probleme noch viel zu häufig im Alleingang und sektoriell an. Für eine koordinierte Gesamtentwicklung einer Agglomeration fühlt sich niemand verantwortlich.

### Der Bund wird aktiv

Der Bund hat den Handlungsbedarf schon 1996 erkannt: Sowohl in den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» als auch in der Neuorientierung der Regionalpolitik hat er die Notwendigkeit eines vermehrten Engagements des Bundes zugunsten der städtischen Gebiete festgehalten. Es erforderte jedoch noch mehrere Jahre, bis seitens der verschiedenen Partner die notwendige Akzeptanz für eine subsidiäre Agglomerationspolitik des Bundes vorhanden war. Mit zu dieser Akzeptanz beigetragen haben die Überzeugungsarbeit seitens der Städte und Gemeinden, der wachsende Problemdruck und nicht zuletzt auch die Annahme von Art. 50 der Bundesverfassung.



Der Bund hat erkannt dass auch er einen Beitrag an die Lösung der Probleme und zur Stärkung der Städte zu erbringen hat. 1999 verabschiedete der Bundesrat den «Bericht über die Kernstädte»<sup>3</sup> und am 19. 12. 2001 genehmigte er den Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes».

## Ziele der Agglomerationspolitik des Bundes

Wegen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der städtischen Gebiete ist eine nachhaltige Entwicklung des Lebensraumes Schweiz nur möglich, wenn auch die nachhaltige Entwicklung des urbanen Raumes sichergestellt ist. Aus diesem Grundsatz leitet der Bund drei Hauptziele ab:

- Zum einen soll die wirtschaftliche Attraktivität der Städte gestärkt und die Lebensqualität für die Bewohnerinnen und Bewohner verbessert werden.
- Zum anderen wird angestrebt, dass die Schweiz ihr dezentrales Netz von Städten verschiedener Grösse und Funktionen, die sich gegenseitig ergänzen und stützen, behält.
- Und nicht zuletzt sollen sich die Agglomerationen weitgehend innerhalb ihrer bestehenden Grenzen entwickeln. Die weitere Ausdehnung der Agglomerationen in die Fläche ist sowohl aus wirtschaftlichen wie ökologischen und raumplanerischen Gründen unerwünscht.

## Die fünf Strategien des Bundes

Die Ziele sollen über fünf Strategien erreicht werden:

- Der Bund will bei der Gestaltung und Erfüllung seiner Aufgaben die Anliegen und Probleme der Städte und Agglomerationen stärker berücksichtigen. Zu diesem Zweck wurde z.B. ein «Netzwerk Agglomerationspolitik» eingerichtet, das aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedenster Bundesämter besteht. Auch das Bundesamt für Sozialversicherung wirkt im Netzwerk aktiv mit. Der Bericht erwähnt zwei laufende Massnahmen aus dem Bereich Sozialpolitik: Die Einschränkung der Armutsriskien mit Massnahmen zugunsten der Familien sowie die Sozialhilfestatistik.

- Die vertikale Zusammenarbeit (Bund – Kantone – Städte/Gemeinden) soll verstärkt werden. Dazu wurde am 20. Februar 2001 die «Tripartite Agglomerationskonferenz» (TAK) gegründet. In diesem Rahmen treffen sich regelmässig Vertreterinnen und Vertreter aller drei Staatsebenen mit dem Ziel, die agglomerationsbezogenen Tätigkeiten der verschiedenen Partner zu koordinieren, eine gemeinsame Agglomerationspolitik zu erarbeiten und Lösungen für Agglomerationsprobleme in verschiedenen Sachpolitiken zu finden, beispielsweise im Bereich Soziales oder in der Ausländer- und Integrationspolitik.
- Auch die horizontale Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen ist zu verbessern. In verschiedenen Agglomerationen bestehen schon ermutigende Ansätze einer gesamtheitlicheren Zusammenarbeit. Diese gilt es zu fördern und zu unterstützen, um die noch zurückhaltenderen Akteure mit erfolgreichen Beispielen zur Nachahmung zu ermutigen.
- Eine weitere wichtige Strategie besteht in der Einbindung des schweizerischen Städteneztes in das europäische Städtenez. Damit sind insbesondere Anstrengungen im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen (im Vordergrund steht das Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahnen) und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gemeint, aber auch die grenzüberschreitende Kooperation mit ausländischen Städten und Agglomerationen.
- Der Bund will sich nicht zuletzt auch für die Information der Bevölkerung und der Politik und deren Sensibilisierung für urbane Probleme einsetzen. Er unterstützt den Erfahrungsaustausch zwischen den Agglomerationen sowie mit dem Ausland.

Aus der Vielfalt der im Bericht aufgeführten Massnahmen sind zwei besonders wichtige Neuerungen hervorzuheben: Das Agglomerationsprogramm und die Modellvorhaben.

## Agglomerationsprogramm: Umsetzungs- und projektorientierte Instrumente

Damit die Agglomerationen die Zusammenarbeit und Koordination verbessern können, werden sie durch ein neues, problemorientiertes Instrument unterstützt: das Agglomerationsprogramm. Die Verbesserung der Zusammenarbeit ist ein komplexer Prozess, der viel Zeit und Geduld braucht. Das Agglomerationsprogramm wird deshalb auch den Prozess – das heisst den gemeinsamen Weg zum gemeinsamen Ziel – in den Vordergrund stellen. Das Agglomerationsprogramm soll als Instrument für die Lösung verschiedenster agglomerationsrelevanter Probleme aus Sozialpolitik, Kulturpolitik, Raumordnung usw. dienen.

1 Der Bericht und eine Kurzfassung können auf der Homepage des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) abgerufen ([www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)) oder beim Bundesamt für Bauten und Logistik bezogen werden (Bestell-Nr. 812.012 d).

2 Der Bericht des Bundesrates geht von der Definition des Bundesamtes für Statistik aus. Die städtischen Gebiete bestehen danach aus den isolierten Städten, den Agglomerationen (bestehend aus Kernstädten und Agglomerationsgemeinden), den grenzüberschreitenden Agglomerationen und den Metropolitanräumen (1990).

3 ARE/Seco: Bericht über die Kernstädte, Bern 1999.

## Die Sozialpolitik im Bericht über die Agglomerationspolitik und in der Tripartiten Agglomerationskonferenz

Im Programm der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) von 2001 wird die Sozialpolitik als prioritäre sektorielle Politik bezeichnet (siehe u.a. den Beitrag von G. Tobler). Seit mehreren Jahren fordern die Städte denn auch eine bessere Koordination der Massnahmen, die auf den verschiedenen Ebenen des Bundesstaates ergriffen werden: Sozialversicherungen des Bundes, kantonale Leistungen und kommunale Sozialhilfe (siehe Beitrag der Städteinitiative auf Seite 138).

Ein Kapitel des Agglomerationsberichtes des Bundesrates ist dieser sektoriellen Politik gewidmet.

### Familienpolitik

Die TAK und ihre Arbeitsgruppe Sozialpolitik beschäftigten sich vorab mit der Bekämpfung der Armut von Familien. Obwohl es sich nicht um ein spezifisch urbanes Problem handelt, betrifft dieses die Städte doch besonders stark und belastet die Sozialhilfehaushalte. Die TAK betraute die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren daher mit der Erarbeitung einer Studie über Massnahmen für einkommensschwache Familien. Diese soll insbesondere die Möglichkeiten zur Definition einer kohärenten Politik im vorgegebenen föderalistischen Rahmen aufzeigen.

Der Bundesrat geht im Agglomerationsbericht auf die familienpolitischen Massnahmen ein, die im Parlament erörtert werden. Derzeit stehen mehrere parlamentarische Initiativen zur Diskussion, welche eine Verbesserung der Lage der Familien zum Ziel haben: Ergänzungsleistungen nach dem Tessiner Modell, Anstossfinanzierung zur Schaffung familienexterner Betreuungsplätze, Bundeslösung für Familienzulagen.

### Vertikale Zusammenarbeit

Auch die interinstitutionelle Zusammenarbeit – ein weiteres aktuelles Thema der Sozialpolitik – wird im Bericht des Bundesrates erwähnt. Die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsorganen der Bundessozialversicherungen (Invaliden- und Arbeitslosenversicherung), den kantonalen Arbeitsmarktinstanten und den Sozialhilfeorganen auf Gemeindeebene bildet Gegenstand zahlreicher Pilotversuche in der Praxis. Ziel ist die Erleichterung der Wiedereingliederung von Leistungsbezügern. Auf gesetzgeberischer Ebene sehen die Revisionsentwürfe der Arbeitslosenversicherung wie der Invalidenversicherung eine Bestimmung zur Förderung dieses Vorgehens vor.

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit bildet zwar ebensowenig wie die Familienpolitik ein spezifisch städtisches Thema, aber wegen des höheren Anteils von Arbeitslosen, Invaliden und anderen wirtschaftlich schwachen Personen in Städten sind auch in diesem Bereich Bemühungen für die Agglomerationen von besonderem Interesse.

*Géraldine Luisier Rurangirwa*

Ein zentrales Element der Agglomerationspolitik des Bundes ist sein erhöhtes Engagement im Agglomerationsverkehr. Hier bietet sich dem Bund die Möglichkeit, Anreize für eine nachhaltige Weiterentwicklung der Agglomerationen zu schaffen, indem das finanzielle Engagement mittelfristig an folgende Voraussetzungen geknüpft wird:

- Die Agglomerationen müssen mit Hilfe des Agglomerationsprogrammes nachweisen, dass Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung koordiniert werden.
- Die Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen soll verbessert werden, damit die gesamträumliche Entwicklung koordinierter erfolgt. Finanzielle Beiträge werden somit nur an gemeinsame, interkommunale Trägerschaften ausgerichtet.

### Modellvorhaben: Unterstützung für innovative Projekte

Der Bund wird über die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs hinaus zusätzliche Anreize zur interkommunalen Zusammenarbeit schaffen. Über sogenannte Modellvorhaben sollen innovative, agglomerationsbezogene Projekte von Kantonen und Städten gefördert und unterstützt werden. Inhaltlich stehen drei Schwerpunkte im Vordergrund:

- Verbesserung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen.
- Intensivierung der Zusammenarbeit in Städtenetzen.
- Siedlungsentwicklung nach innen und innere Erneuerung.

## Welche Modellvorhaben unterstützen das ARE und das Seco?

- Lausanne: Förderung von Agglomerationsstrukturen anhand konkreter Projekte
- Freiburg: Konstituierende Versammlung zur Erarbeitung der Statuten der Agglomeration Freiburg gemäss kantonalem Agglomerationsgesetz
- Neuenburg: Erarbeitung eines Agglomerationsprogrammes für die Agglomerationen Neuenburg, Le Locle und La Chaux-de-Fonds.
- Delémont: Etablierung einer gemeinsamen Industriezone mit eigener Steuerhoheit für Delémont und die umliegenden Gemeinden
- Bern: Agglomerationsstrategie für den Kanton Bern
- Bern: Mobilitätsstrategie Region Bern
- Luzern: Im Rahmen des Projektes Stadt Agglomeration Luzern (PASL) werden mögliche Agglomerationsstrukturen erarbeitet.
- Plattform Aargau – Solothurn (PASO): Netzstadt Mittelland
- Zürich: Standorte für publikumsintensive Anlagen in der Agglomeration Zürich
- St.Gallen: Erarbeitung eines Agglomerationsprogrammes für St.Gallen West

Die Modellvorhaben bieten für das ARE und das Seco eine ideale Gelegenheit, an konkreten Projekten vor Ort mitzuwirken. Sie sind zudem ein wichtiger Beitrag an den Erfahrungsaustausch. Es ist zu hoffen, dass gerade die Projekte für eine verbesserte Zusammenarbeit auch positive Effekte für die Bewältigung sozialpolitischer Probleme in den Agglomerationen haben werden.

Im Frühjahr dieses Jahres konnten erste Modellvorhaben ausgewählt werden. In einer zweiten Runde können weitere Anträge für Modellvorhaben eingereicht

werden, wobei aufgrund der regionalen Verteilung der schon ausgewählten Modellvorhaben vor allem Projekte aus dem Tessin, dem Wallis der Zentral- und der Ostschweiz willkommen sind. Termin für die Einreichung ist der 31. Oktober 2002. Auskünfte über die Modalitäten erteilt der Autor gerne.

Die Auflistung der Modellvorhaben zeigt die erfreuliche Tatsache, dass die Dynamik in den Agglomerationen gross ist und dass sich die Agglomerationspolitik schon mitten in der Umsetzung befindet.

## Die Agglomerationspolitik des Bundes aus der Sicht der Gemeinden

Der Schweizerische Gemeindeverband erwartet dank dem neuen Artikel 50 der Bundesverfassung, dass die Anliegen der Städte und Agglomerationsgemeinden inskünftig in der Bundespolitik besser beachtet werden. Er unterstützt die im Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes» formulierten Strategien und Massnahmen.



**Sigisbert Lutz**  
Schweizerischer Gemeindeverband  
sigisbert.lutz@chgemeinden.ch

Der kürzlich vom Bundesrat verabschiedete Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes» ist die logische Fortsetzung des Kernstädteberichtes und eine direkte Konsequenz des von Volk und Ständen angenommenen «Gemeindeartikels» in der Bundesverfassung.

### Der Bericht aus der Sicht des Gemeindeverbandes

Um die Haltung des Schweizerischen Gemeindeverbandes zur Agglomerationspolitik des Bundes besser verstehen zu können, muss man die Mitgliederstruktur des Verbandes etwas näher betrachten. Von den 2865 Gemeinden der Schweiz gehören heute 2016 dem Verband an (71%). In diesen Zahlen inbegriffen sind 76 Städte oder Gemeinden mit über 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie 133 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 5000. In die letzte Kategorie gehören praktisch alle Agglomerationsgemeinden. Man kann also feststellen, dass etwa 70 bis 80% der von der Agglomerationspolitik des Bundes betroffenen Gemeinden und Städte dem Schweizerischen Gemeindeverband angehören. Wenn man zudem davon ausgeht, dass etwa zwei Drittel der Wohnbevölkerung in den

Agglomerationen wohnen, so kann ermassen werden, welchen Stellenwert die Agglomerationspolitik des Bundes für den Schweizerischen Gemeindeverband haben muss. Es kann dem Verband nicht gleichgültig sein, wie die anstehenden Probleme in den Kernstädten und den Agglomerationsgemeinden gelöst werden. Der Vorstand des Verbandes hat denn auch, allerdings immer unter der Voraussetzung, dass eine Agglomerationspolitik des Bundes niemals auf Kosten der ländlichen Gebiete unseres Landes realisiert werden darf, stets seine Bereitschaft zur Mitwirkung an der Ausgestaltung einer Bundes-Agglomerationspolitik bestätigt. Deshalb wurde im vergangenen Jahr auch die Mitarbeit in der neu ins Leben gerufenen Agglomerationskonferenz beschlossen, in welcher der Verband wie der Schweizerische Städteverband mit vier Delegationsteilnehmern vertreten ist.

Es kann kein Zweifel bestehen, dass die Kernstädte und ihre Agglomerationsgemeinden mit besonderen Problemen konfrontiert sind. Im Bericht des Bundesrates werden diesbezüglich unter anderem die Politbereiche Raumordnung, Verkehr, Sozialpolitik, Finanzwesen, Wohnungswesen, Ausländerintegration sowie Kultur und Sport genannt. Diese Liste ist aus der Sicht des Schweizerischen Gemeindeverbandes allerdings nicht abschliessend. So weisen die Agglomerationen auch Defizite in den Bereichen Sicherheits-, Gesundheits- und Bildungspolitik, bei der Migrations- und Einwanderungspolitik und in der Versorgungs- und Entsorgungspolitik auf. Um all diese Problembereiche angehen zu können, braucht es nach Auffassung des Gemeindeverbandes einen bunten Strauss aufeinander abgestimmter Lösungsansätze.

### Je nach Optik verschiedene Ansichten

Bis anhin wurde die Agglomerationsproblematik allzu stark aus der Perspektive der Kernstädte betrachtet. Auch der Kernstädtebericht ist in dieser Beziehung «kernstädtelastig». Die Kernstädte sind tatsächlich mit einer Fülle belastender Probleme konfrontiert. Seit dem Beginn der Achtzigerjahre haben sie kontinuierlich Arbeitsplätze verloren, während die immer weiter vom Zentrum entfernten Agglomerationsgemeinden in dieser Hinsicht dazugewannen. Diese Entwicklung ist vor allem auf das beschränkte und teure Raumangebot in den Zentren zurückzuführen, wurde aber auch durch die Verbesserung der Verkehrsverbindungen begünstigt.

Damit verbunden ist eine starke Zunahme der Pendlerströme mit all ihren Nebenerscheinungen wie Lärm- und Luftverschmutzung in den Agglomerationen.

Ein zweites Merkmal dieser Entwicklung ist die soziale Entmischung in den Städten. Junge Familien mit mittleren und hohen Einkommen verlassen die Kernstädte und lassen sich grösstenteils am Rande der Agglomerationen nieder, da dort das Wohnungsangebot ihren Bedürfnissen besser entspricht. Zudem können sie dank einer zunehmenden Mobilität von der Kultur- und Freizeitinfrastruktur der Zentren profitieren, ohne diese mitfinanzieren zu müssen. In den Kernstädten konzentrieren sich damit die sozialen Probleme wie Armut, Drogen, Ausländer-Integration usw.

Aber auch einzelne Agglomerationsgemeinden weisen ähnliche Entwicklungen wie die Kernstädte auf. Auch sie sind von den Verkehrsproblemen in den Agglomerationen betroffen. Auch sie haben sich mit zunehmenden sozialen Problemen auseinander zu setzen, und auch sie stellen den Kernstädten Infrastrukturleistungen zur Verfügung, die jedoch in der Regel nicht abgegolten werden. Deshalb muss eine künftige Agglomerationspolitik des Bundes vermehrt auch die Anliegen der Agglomerationsgemeinden im Auge haben.

### Lösungsansätze für die Zukunft

Die «grenzüberschreitenden» Probleme müssen in erster Linie von den betroffenen Städten und Gemeinden selbst gelöst werden. Mit Lastenausgleichs-Mechanismen kann die Finanzierung der gemeinsam zu lösenden Aufgaben zwar teilweise gesichert werden. Damit ist es allerdings nicht getan. Gefragt sind gemeindeübergreifende Formen der Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit ist in den letzten Jahrzehnten stark ausgebaut worden. Es bestehen in den Agglomerationen zahlreiche Gemeinde- bzw. Zweckverbände, die einen klar umrissenen Perimeter aufweisen, der von der erbrachten öffentlichen Dienstleistung abhängt. Diese Zusammenarbeitsform hat sich bewährt, auch wenn sie Mängel aufweist. In anderen Ländern wurden an Stelle der Verbände eigentliche Agglomerationsinstitutionen gegründet. Diese ermöglichen eine gesamtheitlich und langfristig orientierte Entwicklungsplanung in der Region. Es ist zu prüfen, ob in unserem Land urbane Regionen mit eigener Rechtsstruktur aufgebaut werden sollen und ob man diesen gewisse Aufgaben zur Lösung übertragen sollte.

Kaum in Frage kommen in den Agglomerationen Gemeindefusionen, obwohl sie in einzelnen Regionen durchaus Sinn machen würden. Der politische Wille zu derartig einschneidenden Gebietsreformen ist nicht vorhanden. Gefragt sind eher pragmatische Lösungen, die auch Aussicht auf Realisierung haben. Dabei sind sowohl die Kernstädte als auch die Agglomerationsgemeinden auf die Unterstützung von Bund und Kantonen angewiesen.

### Der Bund muss in Zukunft die Anliegen der Agglomerationen ernster nehmen.

Auch wenn der Bund sich nur subsidiär zum notwendigen und vorrangigen Einsatz der Kantone und Gemeinden engagieren will, muss er in Zukunft die Anliegen der Agglomerationen ernster nehmen als bisher. Mit der Formulierung einer Agglomerationspolitik ist ein erster Schritt getan. Darin legt der Bundesrat folgende Ziele einer künftigen Agglomerationspolitik fest: Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, Sicherung der wirtschaftlichen Attraktivität der städtischen Gebiete, Einschränkung der räumlichen Ausdehnung der Agglomerationen, Förderung der Stadtentwicklung nach innen und Sicherstellung der heute noch vorhandenen hohen Lebensqualität der Bevölkerung. Wie der Bundesrat in seinem Agglomerationsbericht festhält, bedeutet das Engagement des Bundes für den urbanen Raum weder eine Verschiebung der Prioritäten des Bundes von den ländlichen Gebieten und den Bergregionen zu den Städten und Agglomerationen, noch eine Umverteilung der für die Randregionen bestimmten Gelder an die städtischen Gebiete. Die bessere Berücksichtigung der Situation der Städte und Agglomerationen im Rahmen der Bundestätigkeit soll die heutige Raumordnung ergänzen. Diese Stossrichtung ist zweifelsohne richtig. Der Verband erachtet es allerdings als nötig, dass die bestehenden Zielkonflikte zwischen den Kernstädten und ihren Agglomerationen ausgeräumt und den Anliegen der Agglomerationsgemeinden die gleiche Aufmerksamkeit geschenkt wird wie jenen der Kernstädte. Nur so hat eine nachhaltige Agglomerationspolitik des Bundes eine Chance.

Die Haltung der Kantone

## Einer eidgenössischen Agglomerationspolitik entgegen

Die Kantone begrüssen eine unterstützende und koordinierende Einflussnahme des Bundes in der Agglomerationspolitik. Diese darf aber nicht dazu führen, dass den Kantonen und ihren Gemeinden zustehende Kompetenzen entzogen werden.



**Ruth Lüthi**  
Staatsrätin, Freiburg, Präsidentin SODK  
luethiru@etatfr.ch

Auf den ersten Blick mag es seltsam erscheinen, dass sich der Bund mit Agglomerationsfragen – und dies erst noch im Sozialbereich – befasst. Die «Agglomeration», ein eher soziologisch/phänomenologischer denn ein rechtlich wohl definierter Begriff, umfasst in der Regel eine Anzahl Gemeinden (die Stadt und ihre Vorortsgemeinden). Die Gemeinden sind verfassungsgemäss Teil der Kantone und liegen somit in deren Kompetenzbereich.

Ich sehe gleichwohl zwei hauptsächliche Gründe, die eine Verantwortung des Bundes in diesem Bereich rechtfertigen:

1. Die Sozialpolitik unseres Landes wird von allen drei politischen (nicht verfassungsrechtlichen) Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden getragen. Nur die gemeinsame Verantwortung dieser drei Niveaus kann eine kohärente Politik, eine rechtsgleiche Behandlung sowie eine gezielte Hilfe für die verschiedenartigen Probleme zwischen Regionen und Bevölkerungsgruppen sichern.
2. Die Agglomerationen sind heute mit neuartigen Problemen konfrontiert, denen gegenüber die Gemeinden und im Besonderen die Städte nicht mehr als einzige Verantwortliche stehen können.

Bis heute haben die Kantone die Gemeinden in der Erfüllung ihrer sozialen Aufgaben unterstützt. Sie haben durch ihre Gesetzgebung die Grundlagen hierfür geschaffen, soweit nicht der Bund für einen Aufgabenbereich zuständig war.

Weshalb genügt dies heute nicht mehr?

Zu dieser Frage sind vier Feststellungen zu machen:

1. Die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden stimmt bei weitem nicht in allen Ständen überein. Es gibt Kantone, in denen die Gemeinden die Last der Sozialpolitik fast alleine tragen (Sozialhilfe, Wohnungsbau, Heime, Krippen, Drogenpolitik usw.). Dort, wo der Kanton sich an solchen Lasten nicht beteiligt, sind die Probleme für die Agglomerationen grösser als in Kantonen mit einer gemeinsamen Verantwortung.
2. Die Ausdehnung der Agglomerationen sprengt heute oftmals die Kantons Grenzen. Damit wird es für die Kantone schwieriger, ihre Pflicht zur Unterstützung der Gemeinden wahrzunehmen.
3. Mit der drastisch gewachsenen Mobilität der Menschen wird die Agglomeration zu einem Magnet, der Personen von ausserhalb der zu ihr gehörenden Gemeinden und Regionen anzieht. Eine interkantonale Zusammenarbeit wird damit unumgänglich. Wir wissen aber auch, dass diese Zusammenarbeit oft kompliziert und langwierig sein kann.



4. Die sozialen Lasten der Agglomerationen werden oft so schwer, dass sie die betroffenen Gemeinden und Kantone allein nicht mehr zu bewältigen vermögen. Es ist deshalb nötig, über neue Lösungen mit Beteiligung des Bundes nachzudenken.

Aus all diesen Gründen begrüsse ich die Initiative des Bundes, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden eine Agglomerationspolitik auszuarbeiten.

### **Eine eidgenössische Politik in diesem Bereich kann auf keinen Fall bedeuten, dass der Bund die Regeln für die Kantone und die Gemeinden festlegt.**

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen hat allerdings eine Bedingung gestellt:

Es muss unbedingt vermieden werden, dass der Bund eine agglomerationspezifische Sozialpolitik für die Kantone und Gemeinden auf die Beine stellt, während die Verantwortlichen der Kantone in der gleichen Sache Massnahmen mit den Kommunen ausarbeiten. Zur Abstimmung der Arbeiten und um eine kohärente Politik zu verwirklichen, haben wir uns deshalb bereit erklärt, die Arbeiten im Bereich der Sozialpolitik für die

neu geschaffene Tripartite Agglomerationskonferenz zu übernehmen.

Eine eidgenössische Politik in diesem Bereich kann auf keinen Fall bedeuten, dass der Bund die Regeln für die Kantone und die Gemeinden festlegt. Diese Politik bedeutet für uns vielmehr, dass sie ihre Ziele in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Kantonen und Gemeinden gleichgerichtet, wirksam und für alle drei Partner finanziell tragbar umsetzt.

Unter «Agglomerationspolitik des Bundes» ist ein kohärentes und gleichgerichtetes Massnahmenbündel im Kompetenzbereich der Eidgenossenschaft zu Gunsten der Agglomerationen zu verstehen, das in Abstimmung mit den Kantonen und interessierten Gemeinden erarbeitet wird.

Der Bund trägt im Weiteren an der Seite seiner Partner zur Umsetzung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik im Rahmen der «Tripartiten Agglomerationskonferenz» bei, wie dies der Entwurf zu den Leitlinien für die Umsetzung von Art. 50 Abs. 2 und 3 der neuen Bundesverfassung vorsieht. In diesem Bereich hat die Beteiligung des Bundes an der Lösung der Agglomerationsprobleme nicht zum Ziel, den Kantonen und ihren Gemeinden zustehende Verantwortlichkeiten zu entziehen. Es handelt sich vielmehr um eine Unterstützung, die den Kantonen und ihren Gemeinden die Kompetenzen langfristig sichert.

Sollten die Kantone und ihre Gemeinden nicht mehr in der Lage sein, die Probleme in ihrem Zuständigkeitsbereich selbst zu lösen, riskieren sie ganz einfach eine Kompetenzübertragung an den Bund.

Neue Modelle in der städtischen Sozialpolitik

## Kausale Versicherung genügt nicht!

Soziale Sicherung hatte bisher vorwiegend den Charakter einer Versicherung, die individuelle Lebensrisiken wie Alter, Invalidität, Tod «des Ernährers» und vorübergehende Erwerbslosigkeit abdeckte. Das heisst, die soziale Sicherung übernimmt eine Leistung, weil bei einer versicherten Person der Versicherungsfall eingetreten ist (Kausalitätsprinzip). Ergänzend dazu besteht die Sozialhilfe als subsidiäres Auffangnetz, das die verfassungsmässig garantierte Hilfe in Notlagen sicherstellen soll (Bedarfsprinzip). Abgespalten von der sozialen Sicherung besteht ein föderal höchst unterschiedlich ausgebautes Bildungssystem (Versorgungsprinzip). Diese – historisch gewachsene – Struktur genügt heute in vielerlei Hinsicht nicht mehr.



**Monika Stocker**  
Sozialdepartement der Stadt Zürich  
info@sd.stzh.ch

Die heutigen Risiken sind in der Mehrzahl der Fälle strukturell und weniger individuell bedingt, sie sind vielfältiger, auch komplexer und – was den Arbeitsmarkt anbelangt – auch unberechenbarer geworden. Wenn die soziale Sicherung nicht zur Sackgasse werden will, muss klar sein, wozu, auf welches Ziel hin, mit welcher Wirkung die Leistung ausgerichtet oder eine Massnahme bezahlt wird: an die Stelle des Kausalitätsprinzips muss das Finalitätsprinzip treten.

### Finale Zielsetzung auf sozialpolitischer Ebene

#### Professionelle soziale Arbeit in den Sicherungssystemen

Es geht nicht nur um das Individuum in seiner psychologischen Verfassung, sondern ebenso um das Milieu,

die sozialen Umstände, die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen und Systeme, in denen Menschen mit ihren individuellen Möglichkeiten sich entwickeln, entfalten oder aber daran gehindert werden. Die umfassende Kompetenz, mit Kooperation, Kommunikation und Koordination soziale Lösungen zu erarbeiten, halte ich nach wie vor für die genuine Sozialarbeitsprofession.

#### Pilotprojekte, um die schnellen Veränderungen aufzufangen

Ich plädiere für Pilotprojekte, die eine konsequente und aktive soziale Integrationspolitik durch interinstitutionelle Zusammenarbeit betreiben. Die gesetzlichen Voraussetzungen sind nicht schlecht. Sowohl das Arbeitslosenversicherungsrecht wie auch die SKOS-Richtlinien lassen Pilotversuche zu und auch in der zurzeit laufenden 4. IV-Revision sind einzelne Möglichkeiten vorgesehen.

#### Aufbau und Stärkung der föderalen und regionalen Vernetzung

Die Entwicklungen in den europäischen Städten bereiten Sorgen. In Grossstädten wie Paris oder Berlin manifestieren sich die sozialen Spannungsfelder immer deutlicher. In Schweizer Städten scheinen die gesellschaftspolitischen Zeitbomben noch nicht so scharf zu sein. Deutlich wird, dass es eine kleinräumige Vernetzung von Menschen und Gruppen sowie Beziehungs- und Lernfelder braucht, damit so etwas wie das Gefühl der Zugehörigkeit, des Zuhause-Seins, der Identität entsteht, Integration möglich bleibt. Die Institutionen der sozialen Sicherung müssen in den Quartieren und in den Betrieben, also dort, wo Integration geschieht, vermehrt präsent sein.

### Neue Modelle

#### Das Modell Zürich

Auf der Grundlage des «Modells Zürich» sind bereits drei von fünf regionalen Zentren entstanden, in denen integrative, polyvalente soziale Dienstleistungen zusammengefasst sind. Das fordert eine Öffnung der Verwaltung nach innen – das ist nicht einfach. Die Angst, mit dem Aufbrechen der Struktur falle auch die Identität, die Fachlichkeit, ja die Professionalität schlechthin, ist verständlich, wenn wir erkennen, wie sehr sich diese an den Strukturen festgeklebt hat. Erst ein breiter



Blickwinkel, der die Hintergründe des Wandels mit einbezieht, vermag zu überzeugen.

### Chancenmodell

Mit einer konsequenten Politik der raschen Integration in den Arbeitsmarkt oder in vorübergehende soziale und berufliche Qualifizierungsprojekte werden Klient/innen effektiver aus der Sozialhilfe abgelöst und damit die Transferkosten gesenkt. Unabdingbar für den Erfolg ist allerdings auch hier eine sorgfältige und frühzeitige Abklärung der mobilisierbaren Ressourcen. Mit dem neu entwickelten «Chancenmodell», das als mehrjähriges Pilotprojekt ab Beginn dieses Jahres in allen Sozialzentren eingeführt wurde, werden neu mittels Gegenleistungspauschalen und Einkommensfreibeträgen gezielt Anreize geschaffen. Mittels Einarbeitungszuschüssen können wichtige Praxiserfahrungen in Betrieben ermöglicht und neue Berufsfelder erschlossen werden.

### Guichets Uniques

Christian Zünd hat 2001 im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich eine Studie «Entwicklungsmöglichkeiten der sozialen Sicherungssysteme (unter besonderer Berücksichtigung der Vernetzung der sozialen und beruflichen Integrationsbemühungen aller Systeme)» verfasst. Auf diesem Hintergrund wurde eine Projektausschreibung «Guichets Uniques» erarbeitet. Ziel des Gesamtprojektes ist die Einrichtung, der Betrieb und die Evaluation von «Guichets Uniques» im Rahmen eines mehrjährig angelegten Pilotprojekts, an welchem sich im Idealfall mehrere Kantone und Gemeinden beteiligen würden. Es soll geklärt werden, welche Zielsetzungen gemeinsame regionale Anlaufstellen erreichen können, bei denen Klient/innen alle ihre Ansprüche an die soziale Sicherung geltend machen («One-Window»-Prinzip) und dementsprechend koordinierte Prozessabläufe eingerichtet sind.

*Die Sozialpolitik der Städte in der Zukunft*

## Sozialer Zusammenhalt, Verhinderung der Ausgrenzung: Ansätze einer Städtepolitik?

Die neue soziale Frage ist eine urbane Frage. Im Laufe des letzten Vierteljahrhunderts führten die gesellschaftlichen Veränderungen, die wirtschaftliche Umstrukturierung und die Krise des Wohlfahrtsstaates zum Wiederaufleben alter und zur Entstehung neuer Formen der sozialen Unsicherheit, die sich besonders in städtischen Gebieten konzentriert. Verunsicherung als Massenerscheinung bringt die gesellschaftlichen Beziehungen durcheinander und verändert die Identitäten.



**Antonio Da Cunha**  
Universität Lausanne  
antonio.dacunha@igul.unil.ch

Die Auflösung der sozialen Beziehungen führt zu einer Häufung von Problemen und Entbehrungen, die der Einzelne als Scheitern, psychische Belastung, sozialen Ausschluss, urbane Segregation und manchmal als Gewalt erlebt. Diese verschiedenartigen Äusserungen geschwächter sozialer Bindungen in der Stadt rechtfertigen staatliches Handeln.

Drei sich ergänzende Anforderungen kennzeichnen die neuen Praktiken der sozialen Intervention:

- die Garantie eines Mindesteinkommens, welches die Befriedigung der Grundbedürfnisse garantiert und das Existenzminimum sichert;
- die Notwendigkeit eines Ausbildungs- und Eingliederungsangebots, welches soziale Massnahmen und wirtschaftliche Entwicklung verbindet (Ausbildung neben der Arbeit, Ausbildung – Arbeit im Wechsel, Praktika, individuelle Studienkredite usw.);
- der Bedarf an flankierenden – integrierenden und projektorientierten – Massnahmen, welche auf den Einzelnen ausgerichtet sind und dazu beitragen, Ausmass und Vielfalt der Armut in den städtischen Agglomerationen zu bewältigen.

Unter Berücksichtigung dieser Anforderungen haben Länder wie Frankreich, das Vereinigte Königreich und die Niederlande seit den Achtzigerjahren eine ur-

bane Politik mit Schwerpunkt in den Städten und Quartieren umgesetzt. Es handelt sich um Aktionsprogramme, welche von lokalen Gebietskörperschaften und vom Staat gemeinsam ausgearbeitet werden und darauf abzielen, die relativ isolierten staatlichen Interventionen zu koordinieren. Diese Städtepolitiken verfolgen mehrere Ziele: Verbesserung des Lebensraums der Bewohner und des Zugangs zu öffentlichen Diensten, Ankurbelung der Wirtschaftstätigkeit im Nahbereich, Förderung der sozialen Durchmischung in benachteiligten Vierteln, vorbeugende Massnahmen gegen Ausgrenzung und Delinquenz. Die verschiedenen sozialen Krisen haben das Sicherheitsgefühl verdrängt. Die Städtepolitiken haben zwar nicht immer die erwarteten Ergebnisse erzielt, stellen aber eine innovative Erfahrung dar, an der sich die sozialpolitische Aktion in urbanen Agglomerationen orientieren kann. Trotz aller Kritik und trotz der ungleichen Resultate erschliesst die Städtepolitik vielversprechende Perspektiven für neue sozialpolitische Erfahrungen.

## Eine effiziente Städtepolitik muss mehr sein als eine territoriale Sozialpolitik.

In der Schweiz gibt es noch keine wirkliche «Städtepolitik». Angesichts des schwindenden sozialen Zusammenhalts, der separierten Akteure und sozialpolitischen Massnahmen wäre es angezeigt, über die Zweckmässigkeit eines umfassenden, koordinierten und partnerschaftlichen Vorgehens nachzudenken. Eine effiziente Städtepolitik muss mehr sein als eine territoriale Sozialpolitik. Die Schweiz benötigt eine Städtepoli-

itik mit lokalen Interventionen in unterschiedlichen Kategorien, die von verschiedenen Stufen aus gelenkt wird (Gemeinden, Kantone, Bund). Diese Politik muss die Fachleute der sozialen Städteentwicklung ebenso miteinbeziehen wie die Verbände. Ausserdem soll sie auf neuartige Weise an die Prävention der Ausgrenzung herangehen und den gesamten Massnahmenkatalog der Sozialhilfe und der Armutsverhütung neu definieren (Kampf gegen das Scheitern in der Schule, Sozialwohnungen, Unterstützung der Familien, Drogenprävention, soziale und berufliche Eingliederung, Integration der Ausländer usw.). Dabei ist das gesamte Potenzial der vernetzten sozialen Intervention einzubeziehen.

Städte und städtische Agglomerationen haben im Bereich der Sozialpolitik eine Schlüsselrolle zu spielen, denn hier muss der soziale Zusammenhalt verankert sein. Die Potenziale von Menschen in schwierigen Verhältnissen lassen sich nur dann erfolgreich mobilisieren, wenn sie an die Potenziale des Wohnumfeldes gekoppelt werden: Die Agglomeration ist die geografische Ebene, auf der sich die lokalen Akteure partnerschaftlich an einem kollektiven Projekt zur Eingliederung und zur städtischen Entwicklung beteiligen.

Im Rahmen der Diskussionen zur Städtepolitik geht es auch um die Rolle des Staates. Die Städtepolitik soll lokale Ressourcen erschliessen, um die neue soziale Frage zu bewältigen. Doch es geht nicht darum, die zentralen Dienste des Staates aus ihrer Verantwortung zu entlassen, sondern ihre Mittel in den Dienst eines neuen Angebots an lokalen Leistungen zu stellen, das ausreichend flexibel und diversifiziert ist, um vielfache Eingliederungswege und eine effiziente soziale Begleitung der Betroffenen zu ermöglichen. An Aktivitätsfeldern, die nach neuen Überlegungen rufen, fehlt es nicht, vor allem in Bereichen wie städtischer Entwicklung, Agglomerationspolitik und abgestimmter Sozialpolitik der Gemeinden, Kantone und des Bundes.

## Autorinnen und Autoren der CHSS 3/2002

**Bapst Ludwig**, Dr.oec.HSG, Präsident der Schweizerischen Kommission für Qualitätssicherung im medizinischen Labor, QUALAB, Luzern.

**Berger Alfons**, Vizedirektor BSV

**Christen Heinz**, Dr., Präsident des Schweizerischen Städteverbandes, Stadtpräsident von St.Gallen

**Da Cunha Antonio**, Professor, Ökonom und Geograph, universitäres Observatorium für Städte und nachhaltige Entwicklung, Universität Lausanne

**L'Eplattenier Jean-Robert**, Sekretär der QUALAB, Les Vieux-Prés.

**Fluder Robert**, Dr. phil., Leiter der Sektion Soziale Sicherheit, Bundesamt für Statistik, Espace de l'Europe, 2000 Neuenburg

**Kölz Alfred**, Prof. Dr. iur., Professor für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Verfassungsgeschichte an der Universität Zürich

**Kuster Susanne**, lic. iur., Assistentin am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich

**Luisier Rurangirwa Géraldine**, Kompetenzzentrum Grundlagen, BSV.

**Lüthi Ruth**, Dr. phil., Staatsrätin, Freiburg, Präsidentin der Schweiz. Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen

**Lutz Sigisbert**, lic. phil. I, Generalsekretär des Schweizerischen Gemeindeverbandes, Schönbühl BE

**Murer Erwin**, Professor an der Universität Freiburg/Schweiz, Departement für öffentliches Recht, Lehrstuhl für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht.

**Regazzoni Barbara**, Rechtsanwältin, Zentralstelle für Familienfragen, BSV

**Salzgeber Renate**, lic. oec. publ., Leiterin Evaluation und Sozialstatistik beim Sozialdepartement der Stadt Zürich, Amtshaus Helvetiaplatz, 8026 Zürich

**Schnyder Erika**, Chefin des Bereichs Rechtsfragen BV, Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenenvorsorge, BSV

**Schulz Patricia**, Direktorin, Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Schwarztorstasse 51, 3003 Bern; Internet: [www.equality-office.ch](http://www.equality-office.ch)

**Stocker Monika**, Stadträtin, Vorsteherin des Sozialdepartementes der Stadt Zürich

**Tobler Georg**, Fürsprecher, Leiter Strategiegruppe Agglomerationspolitik, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

**Wohlwend Ernst**, Präsident der Städteinitiative, Vorsteher des Departementes Soziales der Stadt Winterthur, seit Ende Mai Stadtpräsident von Winterthur

## Impressum

Herausgeber	Bundesamt für Sozialversicherung
Redaktion	René A. Meier, Redaktor BR E-Mail: <a href="mailto:rene.meier@bsv.admin.ch">rene.meier@bsv.admin.ch</a> Telefon 031 322 91 43 Die Meinung BSV-externer Autoren muss nicht mit derjenigen der Redaktion bzw. des Amtes übereinstimmen.
Redaktionskommission	Adelaide Bigovic-Balzardi, Jürg Blatter, Jean-Marie Bouverat, Géraldine Luisier Rurangirwa, Claudine Marcuard, Stefan Müller, Christian Sieber, Jacoba Teygeler
Abonnemente und Auskünfte	Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) Effingerstrasse 20, 3003 Bern Telefon 031 322 90 11 Telefax 031 322 78 41 <a href="http://www.bsv.admin.ch">www.bsv.admin.ch</a>
Übersetzungen	in Zusammenarbeit mit dem Sprachdienst des BSV
Copyright	Nachdruck von Beiträgen mit Zustimmung der Redaktion erwünscht
Auflage	Deutsche Ausgabe 6600 Französische Ausgabe 2600
Abonnementspreise	Jahresabonnement (6 Ausgaben): Inland Fr. 53.– inkl. MWST, Ausland Fr. 58.–, Einzelheft Fr. 9.–
Vertrieb	BBL/Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
Satz, Gestaltung und Druck	Cavelti AG, Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2670

## «Soziale Sicherheit» (CHSS)

erscheint seit 1993 sechsmal jährlich. Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet.  
Die Themen seit dem Jahr 2000:

- Nr. 1/00 Der Entwurf des Bundesrates zur 11. AHV-Revision
- Nr. 2/00 Vor der Einführung einer Assistenzentschädigung für behinderte Menschen
- Nr. 3/00 Neoliberalismus und Sozialstaat
- Nr. 4/00 Start zur 4. Revision der Invalidenversicherung
- Nr. 5/00 Aufsicht in der Sozialversicherung – Garantie für wirksame und sichere Sozialwerke?
- Nr. 6/00 Perspektiven der Sozialversicherungen
  
- Nr. 1/01 Was kostet die Durchführung der Sozialversicherung?
- Nr. 2/01 Tarifbildung im schweizerischen Gesundheitswesen
- Nr. 3/01 Die Situation der Working Poor im Sozialstaat Schweiz
- Nr. 4/01 Neuordnung des Ausgleichs der Familienlasten
- Nr. 5/01 Die älteren Menschen – eine Generation mit Zukunft
- Nr. 6/01 Kosten uns die Medikamente zu viel?
  
- Nr. 1/02 Sechs Jahre KVG – Synthese der Wirkungsanalyse
- Nr. 2/02 Auswirkungen der bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union auf die schweizerische Sozialversicherung
- Nr. 3/02 Städte und Sozialpolitik

Die Beiträge der Schwerpunkte sind seit Heft 3/1999 im Internet unter [www.bsv.admin.ch/publikat/uebers/d/index.htm](http://www.bsv.admin.ch/publikat/uebers/d/index.htm) zugänglich. Sämtliche Hefte sind heute noch erhältlich (die vergriffene Nummer 1/93 als Fotokopie). Normalpreis des Einzelhefts Fr. 9.–. Sonderpreis für Hefte 1993 bis 2000 Fr. 5.–. Preis des Jahresabonnements Fr. 53.– (inkl. MWST).

Bestellungen an

**Bundesamt für Sozialversicherung, CHSS, 3003 Bern, Telefon 031 322 90 11, Telefax 031 322 78 41**

**E-Mail: [info@bsv.admin.ch](mailto:info@bsv.admin.ch)**

## Neue Publikationen zur Sozialversicherung

	Bezugsquelle Bestellnummer Sprachen, Preis
Soziale Sicherheit in der Schweiz. Informationen für Staatsangehörige der Schweiz oder der EG in der Schweiz	d/f/i/e <sup>1</sup>
AHV/IV-Merkblatt «Arbeitnehmende im Ausland und ihre Angehörigen». Stand am 1. Juni 2002	10.01, d/f/i <sup>1</sup>
AHV/IV-Merkblatt «Angehörige von Staaten, mit denen die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat». Stand am 1. Mai 2002	10.03, dfie <sup>1</sup>
Spitex-Statistik 2000	BSV <sup>2</sup> 02.118 d, 02.119 f
Rententabellen AHV/IV. Gültig ab 1. Juni 2002	BBL <sup>3</sup> 318.117.021 df Fr. 2.60
Jahresbericht 2000 über die AHV, IV und EO, herausgegeben vom Bundesamt für Sozialversicherung	BBL <sup>3</sup> 318.121.00, d/f/i Fr. 8.50
Berufliche Vorsorge für arbeitslose Personen gemäss AVIG und BVG. Ein Leitfaden für Versicherte	Seco <sup>4</sup> 716.201, d/f/i

1 Zu beziehen bei den AHV-Ausgleichskassen und IV-Stellen; die Merkblätter sind im Internet unter [www.ahv.ch](http://www.ahv.ch) zugänglich.

2 BSV, Bereich Statistik 1, Effingerstrasse 20, 3003 Bern.

3 BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern, Fax 031/325 50 58; E-Mail: [verkauf.zivil@bbl.admin.ch](mailto:verkauf.zivil@bbl.admin.ch);  
Internet: [www.bbl.admin.ch/bundespublikationen](http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen).

4 Seco, Direktion für Arbeit, Arbeitsmarkt/ALV, Bundesgasse 8, 3003 Bern; [margrit.borer@seco.admin.ch](mailto:margrit.borer@seco.admin.ch). Die Broschüre kann auch im Internet unter [www.arbeitslosenkasse.ch](http://www.arbeitslosenkasse.ch) eingesehen werden.