



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 3/2024

Eine neue Dissertation zur Stellung der Stadt im schweizerischen Bundesstaat (Buchbesprechung)

BERNHARD WALDMANN, Prof. Dr. iur.

Eckdaten

Autor: Florian Bergamin

Titel: *Die Stadt im Bundesstaat, Eine rechtswissenschaftliche Einordnung der Städte und Gemeinden in der Schweiz, Diss. Freiburg i.Ue.*

Verlag: Stämpfli, Bern 2024

Schriftenreihe PIFF (Publikationen des Instituts für Föderalismus)

Print (ISBN 978-3-7272-4799-6)

E-Book (ISBN 978-3-7272-7836-5)

Beschreibung (gemäss Ausschreibungstext des Verlags)

«Städte und Gemeinden sind seit jeher wichtige Stützen des schweizerischen Bundesstaates. Rechtswissenschaftlich sind die Städte erst ansatzweise untersucht. Die vorliegende Dissertation umreist die Entwicklungsgeschichte der schweizerischen Städtelandschaft und geht auf zukünftige Herausforderungen ein. Die Rechtsstellung einer Stadt wird in erster Linie durch das kantonale Recht geregelt. Hierbei findet sich eine grosse, föderalistisch bedingte Vielfalt, wie bereits die Eingrenzung von Begrifflichkeiten zeigt. Auch Bundesrecht befasst sich punktuell mit Städten und Gemeinden. Die Arbeit stellt die Rechtsgrundlagen zur Positionierung der Städte und Gemeinden im föderalistischen Gefüge dar. Basis bildet der gemeinsame Rechtsrahmen für Städte wie andere Gemeinden. Betrachtet werden ihre Existenz und Bestand, Organisation, Zuständigkeiten und Aufgaben, Autonomie und Subsidiarität, Möglichkeiten der politischen Mitwirkung sowie Zusammenarbeit mit anderen Städten und Gemeinden. Dabei wird aufgezeigt, wie Kantone und Bund insbesondere die Städte auf vielfältige Art und Weise "besonders" behandeln und vom allgemeinen Gemeinderecht abweichen. Zum Abschluss würdigt die Arbeit verschiedene Reformvorschläge mit Städtebezug und ihre rechtlichen Implikationen.»

Der Autor

- 1 FLORIAN BERGAMIN hat an der Universität Freiburg i.Ue. Rechtswissenschaften studiert. Nach Abschluss des Studiums arbeitete er als diplomierter Assistent am Institut für Föderalismus. In dieser Zeit entstand auch die vorliegend rezensierte Dissertation, die im Februar 2024 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg angenommen worden und im Mai 2024 in Buchform erschienen ist. Heute arbeitet Herr Bergamin als juristischer Sekretär im Team «Digitale Verwaltung» in der Staatskanzlei des Kantons Zürich.

Aufbau und Inhalt des Werks

- 2 Die vorliegende Dissertation knüpft an der hohen faktischen Bedeutung der Städte an und befasst sich mit deren rechtlichen Status im strukturellen Gefüge des schweizerischen Bundesstaats. Die Arbeit soll – in den Worten des Autors – «einen Beitrag dazu leisten, den Blick auf die Städte aus staats- und verfassungsrechtlicher Sicht zu schärfen» (Rz. 6). Die rechtliche Stellung der Städte ergibt sich hauptsächlich aus dem Gemeinde- und Städterecht der Kantone, wird aber auch durch die Grundsätze der Bundesverfassung sowie schliesslich durch das städtische Recht selbst geprägt.
- 3 Die Arbeit umfasst rund 390 Seiten und besteht aus drei Teilen, die ihrerseits in insgesamt dreizehn Paragraphen gegliedert sind. Umrahmt werden diese drei Teile durch eine Einleitung und eine Zusammenfassung mit Schlussfolgerungen. Dazu kommen das Vorwort, verschiedene Verzeichnisse sowie ein Stichwortregister.
- 4 Nach einer kurzen **Einleitung** in die Thematik werden in einem ersten Teil die **Grundlagen** für die Analyse der Rechtsstellung der Städte im schweizerischen Bundesstaat gelegt. Zu den Grundlagen gehören zunächst ein Rückblick auf die *Entwicklungsgeschichte* der Städte in der Schweiz (§ 1) sowie ein Ausblick auf die *Chancen und Herausforderungen*, mit denen Städte in der Zukunft konfrontiert sein werden (§ 2). Anschliessend rückt der Autor den Begriff der «Stadt» in den Fokus. Die Untersuchung beginnt angesichts der Vielfalt von Städten mit einer Darstellung der verschiedenen *Erscheinungsformen des «Städtischen»* (§ 3): Im Rahmen einer ersten Begriffsannäherung wird die Stadt zunächst aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet, die zu unterschiedlichen Betrachtungen des Phänomens «Stadt» führen (Rz. 101 ff.): Während sich die Soziologie für die Stadt und den Stadtbau als Abbild der Gesellschaft interessiert (Rz. 103 ff.) und die Politologie die Unterschiede zwischen dem städtischen bzw. städtisch geprägten und dem ländlichen Raum analysiert (Rz. 109 ff.), gehen aus einer ökonomischen und (raum-)politischen Betrachtung verschiedene Variationen einer Stadt (z.B. Megastadt, Metropole, globale Städte usw., Rz. 115 ff.) hervor. In Statistik und Raumplanung werden Städte nicht als Phänomene, sondern als Bestandteile eines Raums («Raumeinheiten») aufgefasst (Rz. 133 ff.): Der Autor zeigt zum einen auf, wie die Statistik die «Stadt» und die «Agglomeration» als Analyseräume definiert («Stadt als statistische Raumeinheit»; Rz. 135 ff.) und geht zum andern darauf ein, wie die Stadt als Gegenstand raumwirksamer Politikfelder betrachtet wird (Stadt als Bestandteil einer «funktionalen» Raumeinheit bzw. eines «Handlungsraums»; Rz. 151 ff., Rz. 161 ff.). Nach dieser umfassenden Analyse befasst sich der Autor mit dem *Rechtsbegriff der «Stadt»* (§ 4): Ausgehend

von der etymologischen und lexikalischen Bedeutung der Stadt (Rz. 165 ff.) und einigen Ausführungen zum Wesen von Rechtsbegriffen wendet sich der Autor der Natur des Stadtbegriffs im Staatsrecht zu (Rz. 171 ff.), bejaht die Notwendigkeit einer Definition dieses Begriffs (Rz. 180 ff.) und untersucht, wem die Kompetenz für eine solche Definition («Definitions-hoheit») zukommt (Rz. 184 ff.). Hiernach geht der Autor vertieft auf Definitionsansätze im kommunalen, im kantonalen und im Bundesrecht (Rz. 197 ff.) sowie in der Lehre (Rz. 229 ff.) ein, beleuchtet den Umgang mit dem Stadtbegriff in der Politik (Rz. 234 ff.), nimmt detaillierte Ein- und Abgrenzungen vor (Rz. 241 ff.), bevor er im Rahmen eines Zwischenfazit für ein kontextabhängiges Begriffsverständnis plädiert (Rz. 266 ff.):

«Für das Verständnis der Stadt ist nach hier vertretener Auffassung der Kontext massgeblich. Entsprechend ist das Begriffsverständnis der Stadt zu differenzieren: Eine Definition anhand klarer Kriterien mag nicht überall notwendig sein. Stellvertretend für ein Bündel verschiedener "urbane" Interessen kann ein phänomenologisches Begriffsverständnis bereits genügen. Anders ist die Stadt zu verstehen, wenn sie als Rechtssubjekt betroffen ist. In einem solchen Zusammenhang ist sie als öffentlich-rechtliche Körperschaft zu konkretisieren. Daher sind einzelne Merkmale, die sie als Stadtgemeinde von anderen Gemeinden abgrenzen, aufzustellen» (Rz. 266).

- 5 Der zweite Teil ist dem **Rechtsstatus der Stadt** im schweizerischen Bundesstaat gewidmet. Darunter werden mehrere Elemente (wie Existenz und Bestand, Organisation, Zuständigkeiten und Aufgaben, Autonomie usw.) zusammengefasst, welche die Rechtsstellung einer Stadt innerhalb des Kantons, im Verhältnis zum Bund sowie im Gefüge der ganzen bundesstaatlichen Ordnung ausmachen. Da bei einer rechtlichen Betrachtung jede Stadt zugleich eine Gemeinde ist, geht der Autor zunächst eingehend auf den *Rechtsstatus der Gemeinden* (§ 6) ein und analysiert die Rechtsgrundlagen, mit welchen die Existenz von Gemeinden und deren Bestand im Einzelnen gewährleistet werden (Rz. 272 ff.), bevor er sich der Gemeindeorganisation (Rz. 294 ff.), den Zuständigkeiten und Aufgabenbereichen (Rz. 312 ff.), der Gemeindeautonomie (Rz. 356 ff.) und der Berücksichtigung kommunaler Interessen in der Politik von Bund und Kantonen (Rz. 382 ff.) bzw. der politischen Mitwirkung der Gemeinden im Kanton und im Bund (Rz. 397 ff.) zuwendet, den tripartiten Austausch beleuchtet (Rz. 419 ff.) und schliesslich die interkommunale, transkantonale und transnationale Zusammenarbeit analysiert (Rz. 444 ff.).

Auf der Basis dieser grundlegenden, sehr detaillierten und mit zahlreichen Praxisbeispielen unterlegten Untersuchung werden in einem nächsten Paragraphen (§ 7) die Besonderheiten (sog. «Asymmetrien») der *Rechtsstellung der Stadtgemeinden* herausgearbeitet. Im Rahmen der Betrachtung des Rechtsstatus der Städte im Kanton werden namentlich deren Existenz und Bestand (Rz. 570 ff.), die Behördenorganisation (Rz. 575 ff.), (besondere) Kompetenzen und Aufgabenbereiche (Rz. 580 ff.), kantonale Regelungen zur Berücksichtigung städtischer Interessen (Rz. 610 ff.), die Mitwirkungsrechte der Städte (Rz. 619 ff.) sowie die Zusammenarbeit zwischen Städten (Rz. 630 ff.) untersucht. Hiernach wird die Stellung der Stadt im Bundesrecht diskutiert (Rz. 646 ff.): Nach einigen grundlegenden Ausführungen zum «Städteartikel» (Art. 50 BV; Rz. 648 ff.) wendet sich der Autor der Agglomerationspolitik des Bundes zu (Rz. 665 ff.) und greift mit den Städten im RPG (Rz. 683 ff.), den Städten im Finanz- und Lastenausgleich (Rz. 689 ff.) und den Städten als Leistungsempfängerinnen im Agglomerationsverkehr (Rz. 693 ff.) und in der Kulturförderung (Rz. 702 ff.) einige Regelungs-bereiche des Bundes auf, die einen besonderen Konnex zu den Stadtgemeinden aufweisen. Nach einem kurzen Exkurs zur besonderen Hauptstadtregelung der Schweiz (Rz. 706 ff.)

kommen der Einbezug der Städte in die politische Willensbildung des Bundes (Rz. 710 ff.) und die Zusammenarbeit der Städte (Rz. 724 ff.) zur Sprache. Ein besonderer Abschnitt (§ 8) fasst die wichtigsten Erkenntnisse zum Rechtsstatus der Stadt im föderalen Gefüge zusammen.

- 6 Im dritten Teil befasst sich der Autor mit **Reformentwicklungen und Reformansätzen**. Dabei wird zunächst auf laufende Diskussionen um «*Bundesstaatsreformen*» hingewiesen (§ 9), in denen die Perspektive der Städte nicht fehlen dürften, denn gerade an den Städten liesse sich die Notwendigkeit von Reformen erkennen (Rz. 746).

In § 10 werden Reformansätze (Vorschläge und Projekte) diskutiert, welche den Städten einen *besonderen Rechtsstatus* zusprechen und damit die bestehende rechtliche Symmetrie – Gleichbehandlung aller Gemeinden – aufbrechen wollen. Innerhalb des kantonalen Rechts kommen insbesondere die Einführung einer neuen Gemeindekategorie (Rz. 759 ff.) und die Schaffung einer neuen Staatsebene (Rz. 763 ff.) infrage; der Autor greift diese Ansätze auf und würdigt sie aus verfassungsrechtlicher Sicht. Hiernach kommen die (beschränkten) Möglichkeiten des Bundes zur Sprache, die Rechtsstellung der Städte im Verfassungs- und Gesetzesrecht zu stärken (Rz. 775 ff.); Ansatzpunkt bilden dabei Art. 50 BV und die Rolle des Rechts in der Agglomerationspolitik. An dieser Stelle geht der Autor auch vergleichend auf entsprechende Regelungen zu den Städten in Deutschland (Rz. 800 ff.) und Österreich (Rz. 804 f.) ein.

In § 11 wird auf Reformansätze zur *Stärkung der Mitwirkungsrechte* einer Stadt in politischen Entscheidungen der übergeordneten Ebene eingegangen. Im Vordergrund stehen zum einen die institutionalisierte Vertretung in den Kantonsparlamenten (Rz. 807 ff.) bzw. in der Bundesversammlung (Rz. 818 ff.: Ständeratsreform, Ständeratswahlen, dritte Kammer) und zum andern die Einführung eines Städterefereendums im Kanton bzw. im Bund (Rz. 838 ff.); dazu kommen weitere Ansätze (Rz. 847 ff.). Der Autor stellt die verschiedenen Ansätze nicht nur vor, sondern bewertet sie auch aus (bundes-)verfassungsrechtlicher Sicht.

Diskutiert werden schliesslich auch Reformansätze zur *Stärkung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit* von Stadtgemeinden (§ 12).

Die Ergebnisse werden wiederum in einem Zwischenfazit (§ 13) zusammengefasst. Der Autor sieht Reformmöglichkeiten in erster Linie im kantonalen Recht, welches durch entsprechende Differenzierungen zwischen Gemeinden und Städten «zu einer besseren Sichtbarmachung der Unterschiede in der Gemeindelandschaft beitragen» könnte (Rz. 865). Eher mit Skepsis begegnet der Autor hingegen den Vorschlägen für eine verstärkte Mitwirkung der Städte auf Bundesebene. Veränderungen an der Zusammensetzung des Ständerats oder der Ständeratswahlen bedürften seiner Ansicht nach einer Totalrevision der Bundesverfassung (Rz. 868, 891).

- 7 Im **Schlussteil** werden die wichtigsten Erkenntnisse – gegliedert nach den drei Hauptteilen der Arbeit – zusammengefasst und gewürdigt. Hervorzuheben sind insbesondere seine Schlussfolgerungen zu den Reformdiskussionen. Der Autor stellt fest, dass es in der Hand der Kantone liegt, den Städten systematisch erweiterte Zuständigkeits- und Aufgabenbereiche zuzuweisen oder ihnen sogar einen besonderen Rechtsstatus einzuräumen (Rz. 890).

Hingegen seien Änderungen in der Zusammensetzung des Ständerats oder kantonale Städttekammern mit der geltenden Bundesverfassung nicht zu vereinbaren (Rz. 891). Ein Regelungsbedarf bestehe aber hinsichtlich der Agglomerationen, wobei der Rolle der Stadt als Kern der Agglomeration besonders Rechnung getragen werden müsse (Rz. 892). Ungenügend sei der rechtliche Rahmen schliesslich für den Bereich der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten (Rz. 893).

Würdigung¹

- 8 Gemäss den neusten Zahlen des Bundesamts für Statistik lebt heute knapp die Hälfte der Bevölkerung in einer der 170 Städte und städtischen Gemeinden.² Im urbanen Raum steigt der Anteil der Wohnbevölkerung gar auf knapp drei Viertel. Obwohl die ländlichen Gemeinden den grössten Flächenteil im Land einnehmen, kommt den Städten als Wohnort und Arbeitsort eine weitaus bedeutendere Rolle zu. Diese Bedeutung wird allerdings in der bundesstaatlichen Struktur der Schweiz nicht widerspiegelt. Die Einordnung der Stadt im bundesstaatlichen Gefüge ist vielmehr eng mit der Ausgestaltung des Gemeinderechts in den Kantonen verknüpft. Dieses ist grundsätzlich symmetrisch ausgestaltet, d.h. alle Gemeinden verfügen ungeachtet ihrer Grösse und ihres urbanen oder ländlichen Charakters in der Regel über dieselbe (rechtliche) Autonomie und dieselben Mitwirkungsrechte. Asymmetrien bilden die Ausnahme.
- 9 Die vorliegende Dissertation greift ein Thema auf, welches in staatsrechtlichen Untersuchungen – bis auf wenige Ausnahmen – entweder gar nicht oder nur punktuell behandelt wird.³ Die «Stadtforschung» bildet heute überwiegend Gegenstand der Soziologie, der Politologie, der Ökonomie und der Geschichtswissenschaften. Dem Autor gelingt es, in seiner schwergewichtig juristischen Analyse daran anzuknüpfen und die notwendigen Bezüge herzustellen.
- 10 Für eine rechtliche Betrachtung genügt es aber nicht, die Stadt als «Phänomen» oder als «funktionale (Raum-)Einheit» zu definieren. Sobald mit der Stellung der Stadt Kompetenzen und Aufgaben bzw. Rechte oder Pflichten verbunden sind (oder verbunden sein sollen), ist eine Begriffsdefinition unabdingbar. Dabei drängt es sich auf, den Rechtsbegriff an einer rechtlich konstituierten Gebietskörperschaft festzumachen. Der Autor sieht die Lösung primär in einer rechtlich ausdifferenzierten Gemeindetypologie. Konsequenterweise knüpft er für die Untersuchung der Rechtsstellung der Städte im Bundesstaat an den Gemeinden an. Ausserdem werden die mit der Städtepolitik eng verbundenen Agglomerationen gebührend

¹ Der Rezensent war Erstgutachter der vorliegenden Dissertation. Er gibt hier seine persönliche Auffassung wieder.

² Bundesamt für Statistik BFS/Schweizerischer Städteverband SSV (Hrsg.), [Statistik der Schweizer Städte 2024](#). Gemäss den jüngsten Daten entsprechen gar 172 Gemeinden den Kriterien einer «statistischen Stadt» (vgl. BFS, [Medienmitteilung vom 21.3.2024](#)).

³ Vgl. etwa ALFRED KÖLZ/SUSANNE KUSTER, Der Städtartikel der neuen Bundesverfassung, ZSR 2002 I, 137 ff.; THIERRY TANQUEREL, Les villes dans le droit constitutionnel et administratif suisse, in: Tanquerel/Bellanger (Hrsg.), *L'avenir juridique des communes*, Genf/Zürich/Basel 2007, S. 79 ff.; FRANÇOIS BELLANGER, Communes et villes, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. I, III.10, S. 753 ff.

in die Untersuchung einbezogen. Entstanden ist somit auch ein Werk zum Gemeinde- und zum Agglomerationsrecht.

- 11 Die vorliegende Arbeit überzeugt durch ihren systematischen Ansatz, den Einbezug der interdisziplinären Stadtforschung und der Realien sowie durch eine differenzierende juristische Analyse. Sie füllt eine Lücke in der juristischen Grundlagenliteratur zum Schweizerischen Föderalismus und kann allen empfohlen werden, die sich mit Vorschlägen für eine Neuordnung der Rechtsstellung der Städte im schweizerischen Bundesstaat befassen oder sich dafür interessieren.