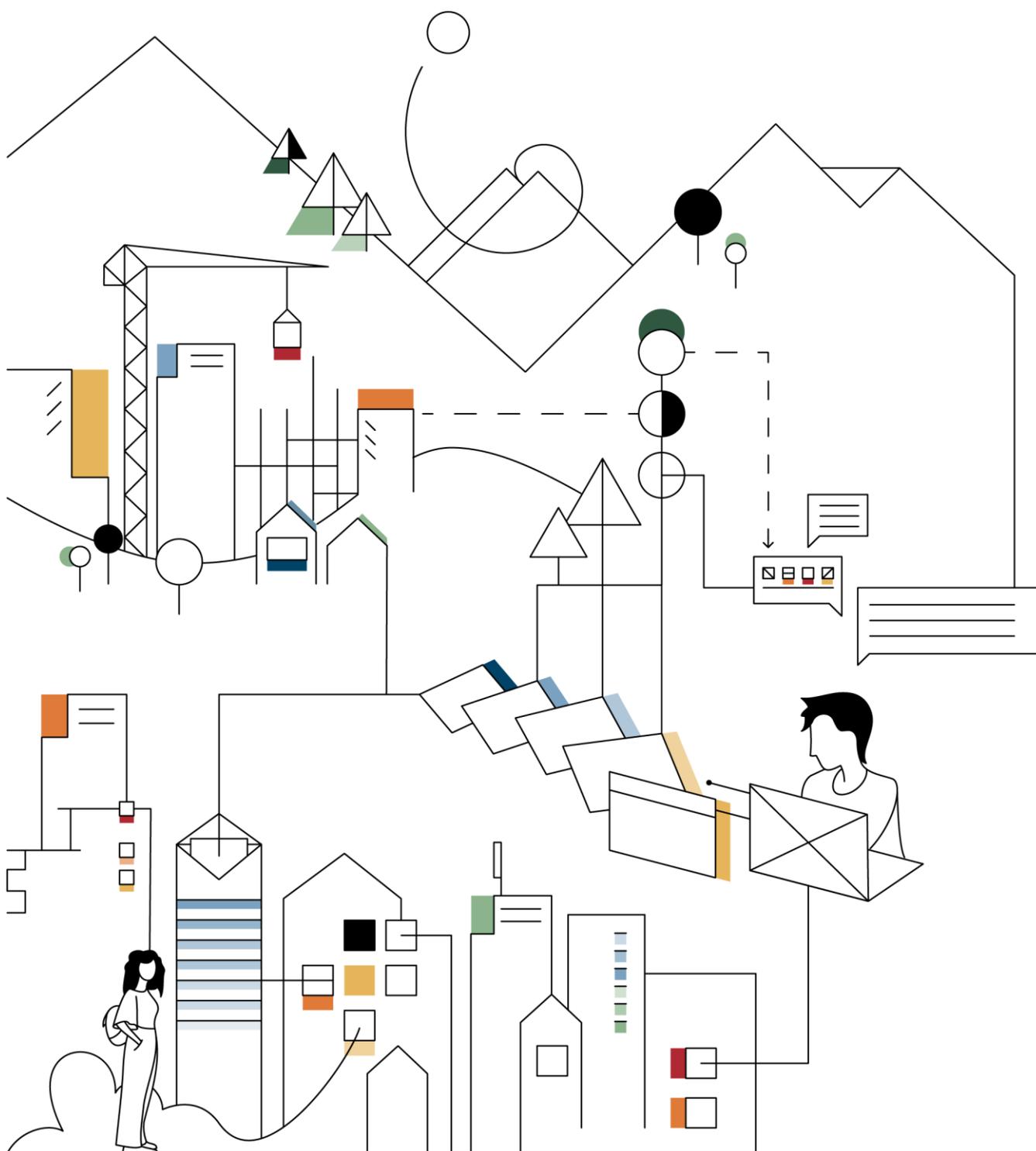


Bevölkerungsentwicklung unter der Lupe: Fakten, Wirkung und Handlungsfelder für die Schweizer Städte



Projektteam EBP

Christof Abegg
Lukas Beck
Julia Brandes
Sarah Fuchs
Luisa Schneider

EBP Schweiz AG
Mühlebachstrasse 11
8032 Zürich
Schweiz
Telefon +41 44 395 16 16
info@ebp.ch
www.ebp.ch

Im Auftrag von

Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD)
Monbijoustrasse 8
Postfach
3001 Bern

Michael Felber

Begleitgruppe

Jeanette Beck, Stadtplanung, Stadt Bern
Véronique Bittner, Schweizerischer Städteverband
Matteo Caratti, Servizio movimento della popolazione, Stadt Bellinzona
Sandra Favre de Oliveira, Département du secrétariat général, Finances,
Stadt Meyrin
Bettina Furrer, Stadtentwicklung, Stadt Winterthur
Reto Heller und Armin von Wehrden, Finanzen, Stadt St. Gallen
Myrta Lütolf, Finanzen, Stadt Luzern
Tobias Wagner, Bereich Finanzen/Einwohnerdienste, Stadt Liestal

Zürich, September 2024

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage und Ziele der Studie	1
1.2	Vorgehen und Aufbau des Berichts	2
1.3	Definition und Kategorisierung der Schweizer Städte	3
2.	Bevölkerungsentwicklung in den Schweizer Städten	5
2.1	Räumliche Verteilung des Bevölkerungswachstums	5
2.2	Wanderungsdynamik und Demografie	8
2.3	Wieso wachsen die Städte unterschiedlich?	19
2.4	Ausblick: Zukünftige Bevölkerungsentwicklung	20
3.	Bevölkerungsentwicklung und Stadtfinanzen	23
3.1	Datengrundlage	23
3.2	Finanzsituation der Städte: Bereinigtes Rechnungsergebnis	24
3.3	Erfolgsrechnung: Aufwände nach Hauptaufgabenbereichen	26
3.4	Erfolgsrechnung: Steuereinnahmen	33
3.5	Investitionen	35
3.6	Wie wirkt das Bevölkerungswachstum auf die Stadtfinanzen?	40
4.	Sicht der Städte auf das Bevölkerungswachstum	42
4.1	Städtebefragung: Methodik und Rücklauf	42
4.2	Bevölkerungsentwicklung, Standortattraktivität und Steuerungsmöglichkeiten	43
4.3	Chancen und Herausforderungen des Bevölkerungswachstums	47
4.4	Einfluss des Bevölkerungswachstums auf Stadtfinanzen	51
4.5	Erwartungen und Ziele zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung	56
5.	Synthese und Handlungsfelder	58
5.1	Fazit: Was sind die Folgen des Bevölkerungswachstums für die Städte?	58
5.2	Handlungsfelder für die Schweizer Städte	63

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage und Ziele der Studie

Die Schweiz wächst – und sie wird urbaner. Vor hundert Jahren lebte ein Drittel der Schweizer Bevölkerung im städtischen Raum, heute sind es drei Viertel. In den Statistischen Städten allein lebt die Hälfte der Bevölkerung. Dies schlägt sich auch in der Raumstruktur nieder. Mit der Aktualisierung der statistischen Definition des Raums mit städtischem Charakter sind 2024 drei neue Agglomerationen sowie zehn «statistische Städte» neu hinzugekommen.

Der städtische Raum wächst

Das anhaltende – und in den Bevölkerungsprognosen auch für die Zukunft erwartete – Wachstum bewegt Öffentlichkeit und Politik. Unter den Schlagworten der 9-Millionen bzw. 10-Millionen Schweiz wird das Bevölkerungswachstum und dessen Auswirkungen auf Wohlstand, Lebensqualität, Siedlungsraum und Landschaft oder den gesellschaftlichen Zusammenhalt intensiv diskutiert.

Wachstum löst Diskussionen aus

Das Wachstum in der Schweiz wird angetrieben durch die wirtschaftliche Attraktivität der Städte und deren hohe Lebensqualität. Städte wie Zürich, Genf und Basel rangieren regelmässig unter den Städten mit der höchsten Lebensqualität weltweit. Faktoren wie Sicherheit, Gesundheit, Bildungsangebot und Infrastruktur spielen hier eine große Rolle. Die Städte ziehen qualifizierte Arbeitskräfte an und profitieren von deren Zuzug. Aber auch Herausforderungen des Wachstums wie die Wohnraumversorgung, eine stark genutzte Verkehrsinfrastruktur oder Umwelt- und Lärmbelastungen akzentuieren sich in den städtischen Räumen meist in besonderer Weise.

Städte im Fokus

Die Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (KSFD) widmet sich mit der vorliegenden Studie der Thematik der Bevölkerungsentwicklung in den Schweizer Städten. Die Studie soll aus städtischer Optik einen fundierten Beitrag zu einer aktuellen und relevanten Debatte liefern. Im Zentrum der Untersuchung stehen dabei die beiden Fragestellungen

Zentrale Fragestellung der Studie

— Welche Faktoren führen dazu, dass die städtischen Gemeinden in der Schweiz unterschiedlich wachsen? und

— Welche Auswirkungen hat das Bevölkerungswachstum auf die städtischen Gemeinden?

Zum einen werden finanzielle Auswirkungen des Wachstums betrachtet. Daneben werden jedoch auch ausgewählte, weitere qualitative Aspekte einbezogen, um ein breiteres und differenzierteres Verständnis der Bevölkerungsentwicklung in den Städten zu erhalten. So wird insbesondere auch untersucht, wie die Städte das Bevölkerungswachstum wahrnehmen, welche Chancen und Herausforderungen sich aus dem Bevölkerungswachstum ergeben und wie die Städte diese beurteilen.

Verständnis der Entwicklung und deren Folgen

1.2 Vorgehen und Aufbau des Berichts

Die Erkenntnisse der Studie basieren zum einen auf Analysen zur räumlichen Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz und zu den Stadtfinanzen. Diese werden ergänzt um eine im Rahmen der Studie selbst durchgeführte Städte-Befragung, mit der die Perspektive der Städte auf die Bevölkerungsentwicklung und deren Einschätzung zu den damit verbundenen Auswirkungen sichtbar wird.

Quantitative Analysen und Städtebefragung

Um die Bevölkerungsentwicklung in den Städten besser zu verstehen, haben wir die Daten der Statistik der Bevölkerung und Haushalte (STATPOP) des Bundesamts für Statistik (BFS) untersucht. Neben den Bevölkerungsbewegungen wurde insbesondere die Entwicklung der Altersstruktur berücksichtigt. Sie ist entscheidend für die Beurteilung der Zusammenhänge zwischen Bevölkerungsentwicklung und Stadtfinanzen. Im Weiteren haben wir die Gemeindedaten zur Statistik der direkten Bundessteuer (ESTV) untersucht, um die Einkommensentwicklung in den Städten aufzuzeigen.

Bevölkerungsbewegungen und Soziodemografie

Die Finanzsituation der Städte haben wir mit Hilfe der harmonisierten Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) untersucht. Konkret wurde die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben der Städte nach Konten und Funktionen analysiert sowie deren Zusammenhänge mit der Bevölkerungsentwicklung. Die wenig repräsentativen Jahre der Coronapandemie wurden dabei ausgeschlossen.

Einnahmen und Ausgaben gemäss Finanzstatistik

Ebenfalls mit Hilfe der harmonisierten Finanzstatistik haben wir die Investitionen der Städte in Sachanlagen im zeitlichen Verlauf betrachtet und dem Bevölkerungswachstum gegenübergestellt. Dies umfasst Investitionen in Grundstücke, Tiefbau, Hochbauten und Mobilien. Im Weiteren erfolgte eine Analyse der durch die Gemeinden getätigten Bauinvestitionen gemäss Bau- und Wohnbaustatistik (BAU).

Investitionen

Ergänzend zu den statistischen Analysen haben wir im Rahmen der Studie eine Online-Befragung bei den Mitgliedern des Schweizerischen Städteverbands durchgeführt. Diese hatte zum Ziel, die unterschiedlichen Perspektiven der Städte auf das Bevölkerungswachstum und die damit verbundene Beurteilung von Chancen und Herausforderungen zu beleuchten sowie die Auswirkungen auf die Stadtfinanzen zu untersuchen.

Einschätzung der Städte zum Bevölkerungswachstum

An der Studie unterstützend mitgewirkt, hat eine Begleitgruppe aus städtischen Vertreterinnen und Vertretern. Die Fachexperten und -expertinnen aus den Themenbereichen Stadtplanung und Finanzen sind im Impressum aufgeführt.

Begleitgruppe

Der Bericht umfasst fünf Kapitel. Nach dem Einleitungskapitel wird in Kapitel 2 die Bevölkerungsentwicklung in den Schweizer Städten beschrieben und der Frage nachgegangen, welche Faktoren dazu führen, dass die städtischen Gemeinden in der Schweiz unterschiedlich wachsen. Die finanzielle Situation der Städte sowie die möglichen Auswirkungen des Bevölkerungswachstums auf die Stadtfinanzen werden in Kapitel 3 beschrieben. Vorgehen und Ergebnisse der Städte-Befragung sind in Kapitel 4 beschrieben. Die zentralen Erkenntnisse aus den quantitativen Analysen, der Städte-Befragung sowie ergänzender Literaturrecherche werden in Kapitel 5

Aufbau des Berichts

zusammengeführt und beurteilt. Darauf aufbauend haben wir fünf Handlungsansätze für die Schweizer Städte formuliert und mit Praxisbeispielen veranschaulicht.

1.3 Definition und Kategorisierung der Schweizer Städte

Grundlage für die vorliegende Studie sind die Statistischen Städte gemäss Definition des Bundesamts für Statistik. Im Jahr 2024 zählen 172 der rund 2'100 Gemeinden in der Schweiz zu den Statistischen Städten.¹ Die Städte werden anhand ihrer Dichte und Grösse definiert: Die Statistischen Städte besitzen eine zusammenhängende, rasterbasierte Kernzone mit hoher Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte. Zudem weist eine Kernzone mind. 12'000 EBL (Summe aus Einwohnern, Beschäftigten und Äquivalenten aus Logiernächten) und das Gemeindegebiet mind. 14'000 EBL auf. Ende 2022 wohnt fast jede zweite Person in der Schweiz in einer der 172 Statistischen Städte.

Definition BFS der Statistischen Städte

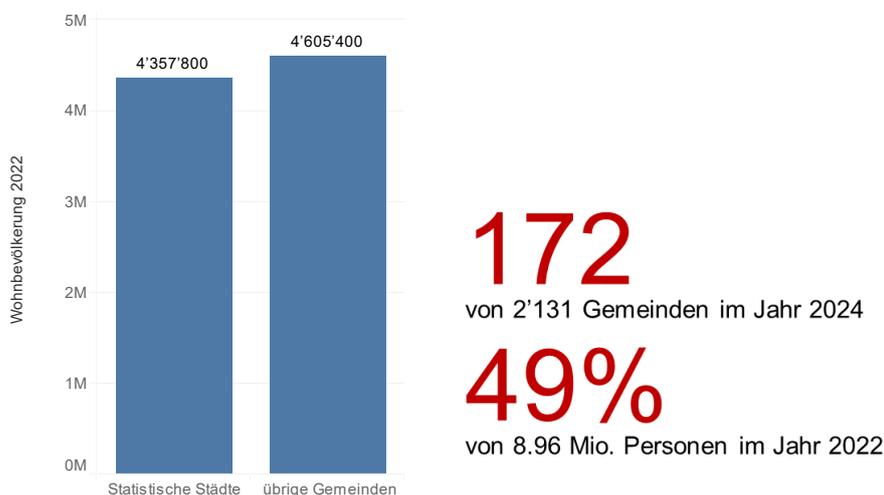


Abbildung 1 Wohnbevölkerung in den Schweizer Städten, Quelle; STATPOP, BFS

Abhängig von der Lage und Erreichbarkeit, der räumlichen Verflechtung sowie der sozialen Dichte variieren Funktion, Aufgabenbereiche und finanziellen Ressourcen einer Stadt. In der Studie unterscheiden wir die Städte und Gemeinden deshalb zusätzlich zur Städtedefinition auch nach Raumtyp und nach Grössenklasse. Die Einteilung der Städte nach Grössenklassen basiert auf der ständigen und nicht ständigen Wohnbevölkerung am Hauptwohnsitz.

Städteeinteilung nach Grösse und Raumtyp

Die Raumtypzuteilung basiert auf der Gemeindetypologie 2020 des Bundesamts für Statistik mit 25 Kategorien. Unterschieden werden Gross-, Mittel- und Kleinzentren, Innere Agglomerationsgemeinden der Gross- und Mittelzentren, äussere Agglomerationsgemeinden sowie periphere Gemeinden. Innerhalb der Kategorien der Agglomerationsgemeinden von Gross- und Mittelzentren wird zusätzlich unterschieden zwischen Städten und übrigen Gemeinden gemäss Definition der Statistische Städte des BFS.

Raumtypeinteilung berücksichtigt Städtedefinition

1 Version 2020: Referenzzeitraum für die Daten: 2020.

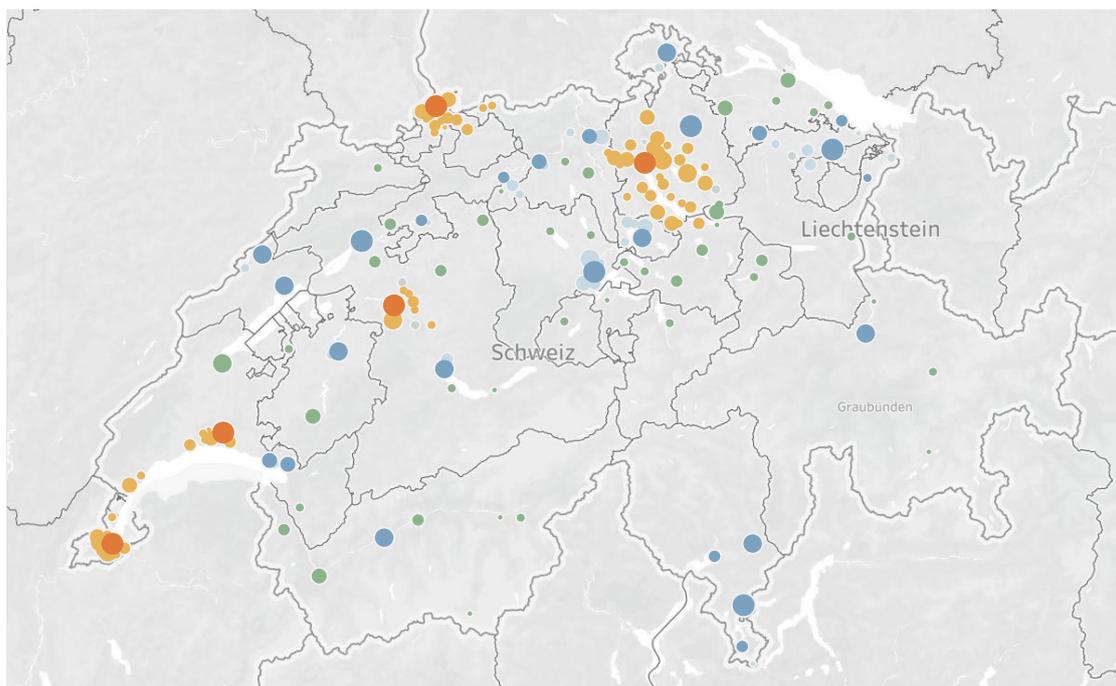


Abbildung 2 Statistische Städte nach Raumtyp und Bevölkerungszahl, Quelle: STATPOP, BFS

Raumtyp	Anzahl Gemeinden nach Grössenklasse der Wohnbevölkerung in 1'000						Wohnbevölkerung im Jahr 2022		
	<10	10-14	15-19	20-29	30-50	>50	Gesamt	Absolut	Anteil
Grosszentren						5	5	1'103'950	12%
Innere Agglomerationsgemeinden eines Grosszentrums (Stat. Städte)	3	28	19	15	4		69	1'225'163	14%
Innere Agglomerationsgemeinden eines Grosszentrums (übrige Gemeinden)	96	4					100	475'835	5%
Mittelzentren	0	1	5	5	9	5	25	970'505	11%
Innere Agglomerationsgemeinden eines Mittelzentrums (Stat. Städte)	3	12	6	3	1		25	379'144	4%
Innere Agglomerationsgemeinden eines Mittelzentrums (übrige Gemeinden)	151	1					152	663'428	7%
Städtische Kleinzentren	8	19	10	6			43	625'050	7%
Aeussere Agglomerationsgemeinden	1'010	11	1				1'022	2'290'406	26%
Periphere Gemeinden	687	3					690	1'227'789	14%
keine Angabe								2'223	0%
Gesamt	1'958	79	41	29	14	10	2'131	8'963'493	100%

Tabelle 1 Übersicht zur Einteilung der Städte und Gemeinden nach Raumtyp und Grössenklasse, Gemeindestand 2024, Quelle: STATPOP, BFS

2. Bevölkerungsentwicklung in den Schweizer Städten

Wie verteilt sich das Bevölkerungswachstum in der Schweiz? Welche Komponenten bedingen das Bevölkerungswachstum und wie lässt sich das unterschiedliche Wachstum in den Städten erklären? Mit räumlichen Analysen zur vergangenen Entwicklung gehen wir diesen Fragen auf die Spur.

2.1 Räumliche Verteilung des Bevölkerungswachstums

Die städtischen Räume haben Zeiten des Wachstums aber auch Zeiten der Abwanderung erlebt. Ein kurzer Rückblick in die Vergangenheit zeigt die räumliche Bevölkerungsdynamik in der Schweiz seit Mitte des 20. Jahrhunderts.

Vergangene Bevölkerungsdynamik

Bevölkerungsentwicklung in den Städten im Wandel der Zeit

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts hat sich die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner in der Schweiz mehr als verdoppelt. Mit der Industrialisierung kam es bis Mitte des 20. Jahrhunderts zu einer regelrechten Bevölkerungsexplosion in den Städten. Die zunehmende Bedeutung des motorisierten Individualverkehrs in den Nachkriegsjahren beeinflusste die Stadtentwicklung. Die Menschen zogen aufs Land.

Wachstumsgeprägte Nachkriegszeit

Bis in die frühen 1990er Jahre folgt eine ausgeprägte Suburbanisierung, und mit ihr eine eigentliche Entleerung und Bevölkerungsrückgang in den grösseren Städten. In Abbildung 3 zeigt sich diese Entwicklung mit negativen Wachstumsraten bei den Gross- und Mittelzentren. Die Kernstädte werden abwertend formuliert zu sogenannten A-Städten: Die wohlhabende Mittelschicht zieht in die Agglomerationsgemeinden, während in den Zentren Arme, Alte, Arbeitslose und Ausländer zurückbleiben. Kaufkraft und Steuersubstrat gingen in den Zentren verloren, während soziale Probleme zunahmen.

Entleerung und Zerfall der Kernstädte

Durch gezielte Investitionen in die Stadtentwicklung und Aufwertung der Innenstädte ab dem 21. Jahrhundert ist der städtische Raum geprägt von einer Reurbanisierung und einem anhaltenden Bevölkerungszuwachs in den Zentren. Der urbane Lebensstil mit seinen vielfältigen kulturellen, sozialen und Freizeitangeboten breitet sich aus. Die Verlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten hin zum Dienstleistungssektor trägt zur Reurbanisierung und zu einem Imagewandel bei. Insbesondere die Innenstädte veränderten sich. Neue Nutzungen und Ansprüche, veränderte Arbeitsweisen und kulturelle Entwicklungen prägen die Städte.

Aufwertung, Reurbanisierung und Strukturwandel

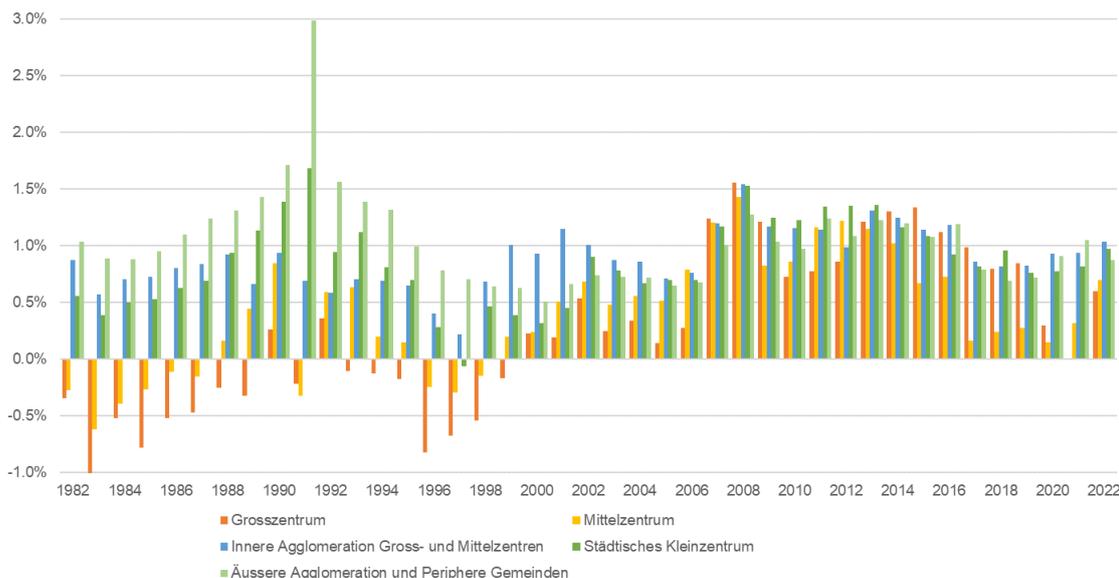


Abbildung 3 Wachstumsrate der ständigen Wohnbevölkerung nach Raumtypen 1982-2022, Quelle: ESPOP, STATPOP, BFS

Das Umland wächst stärker als die Zentren

Insgesamt ist in den Statistischen Städten zwischen 2012 und 2022 die Bevölkerung mit 9.6 Prozent um 1.5 Prozentpunkte weniger stark gewachsen als in den übrigen Gemeinden der Schweiz (Tabelle 2). Vor allem die Mittelzentren verzeichnen mit 6.2 Prozent ein deutlich unterdurchschnittliches Bevölkerungswachstum. Und auch in den Grosszentren (Zürich, Basel, Bern, Lausanne und Genf) ist die Bevölkerung mit 9.4 Prozent im schweizweiten Vergleich unterdurchschnittlich stark gewachsen.

Zuwachs in den Mittelzentren am geringsten

Mit der Reurbanisierung dehnen sich die Agglomerationsgürtel deutlich aus, bedingt durch weiteren Platzbedarf und Verdrängungseffekte in den Zentren. In den letzten rund fünfzehn Jahren erlebten vor allem die inneren Agglomerationsgemeinden der Grosszentren einen bemerkenswerten Bevölkerungszuwachs. In Städten wie Opfikon, Bülach, Bussigny oder Chêne-Bougeries stieg die Bevölkerungszahl zwischen 2012 und 2022 jeweils markant um rund 30 Prozent.

Ausgedehntes Wachstum in den Agglomerationen

Das Wachstum verteilt sich innerhalb der Raumtypen unterschiedlich, mit teilweise sehr grosser Streuung. So gibt es, wie Abbildung 4 zeigt, innerhalb jedes Raumtyps Städte, deren Bevölkerung besonders stark oder eben kaum gewachsen ist. Beispielsweise die beiden städtischen Kleinzentren Lenzburg und Bulle weisen mitunter die höchsten Zuwachsraten zwischen 2012 und 2022 auf, während Langenthal und Yverdon-les-Bains kaum gewachsen sind.

Grosse Streuung innerhalb Raumtypen

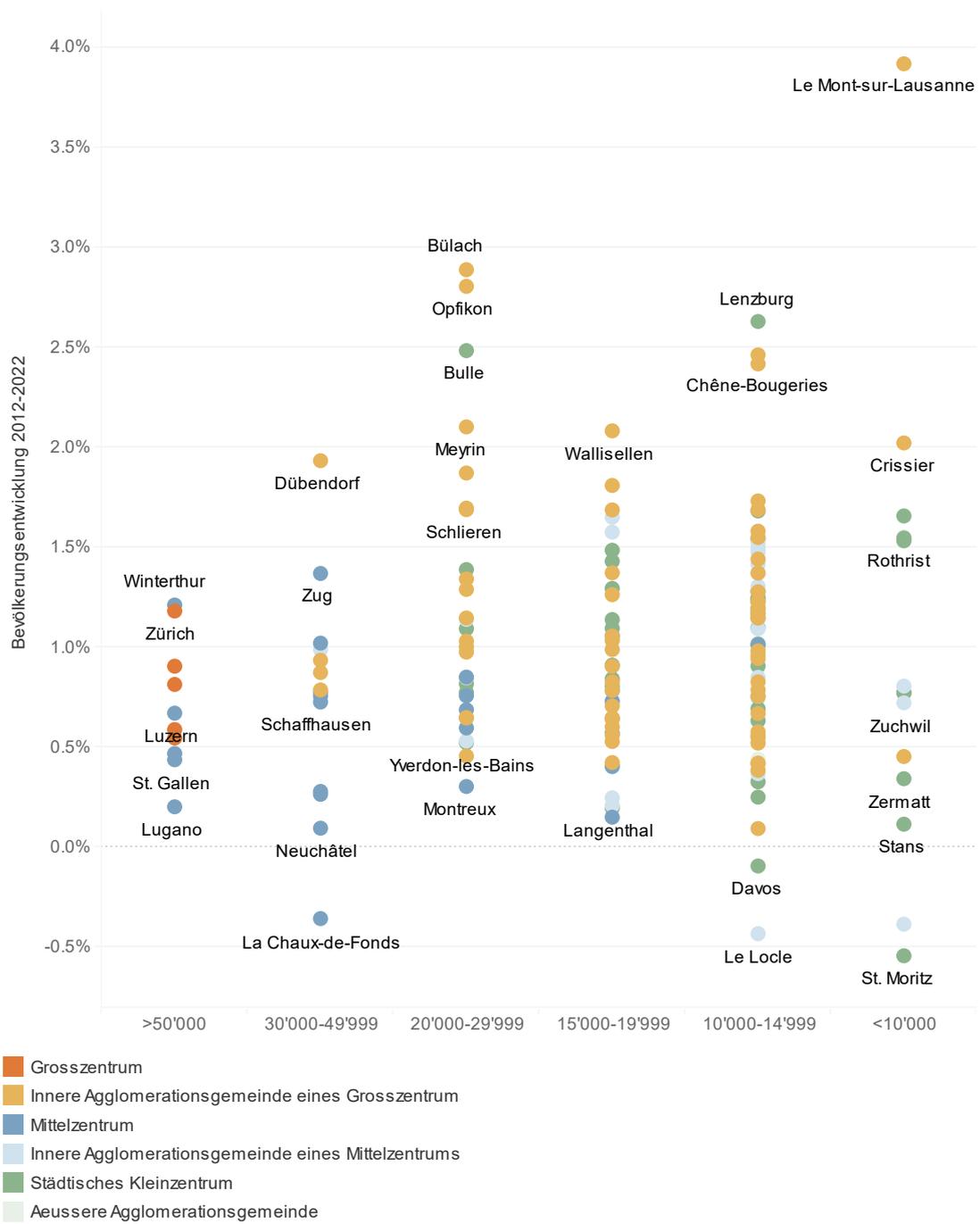


Abbildung 4 Wachstumsrate der Bevölkerung in den Statistischen Städten nach Raumtyp und Grösseklasse, 2012-2022, Quelle: STATPOP, BFS

Städte und Gemeinden nach Raumtyp	Anzahl Gemeinden	Wohnbevölkerung		
		2012	2022	2012-2022
Grosszentren	5	1'009'504	1'103'950	9.4%
Innere Agglomerationsgemeinden eines Grosszentrums (Stat. Städte)	69	1'091'183	1'225'163	12.3%
Innere Agglomerationsgemeinden eines Grosszentrums (übrige Gemeinden)	100	423'626	475'835	12.3%
Mittelzentrum	25	913'512	970'505	6.2%
Innere Agglomerationsgemeinden eines Mittelzentrums (Stat. Städte)	25	346'867	379'144	9.3%
Innere Agglomerationsgemeinden eines Mittelzentrums (übrige Gemeinden)	152	599'146	663'428	10.7%
Städtische Kleinzentren	43	564'537	625'050	10.7%
Aeusserere Agglomerationsgemeinden	1'022	2'045'607	2'290'406	12.0%
Periphere Gemeinden	690	1'128'330	1'227'789	8.8%
Städte und Gemeinden nach Grössenklasse				
50'000 und mehr Einwohner:innen	10	1'385'161	1'505'843	8.7%
30'000-49'999 Einwohner:innen	14	499'264	535'035	7.2%
20'000-29'999 Einwohner:innen	29	636'490	714'804	12.3%
15'000-19'999 Einwohner:innen	41	647'538	708'545	9.4%
10'000-14'999 Einwohner:innen	79	855'159	943'291	10.3%
<10'000 Einwohner:innen	1'958	4'098'700	4'553'752	11.1%
Statistische Städte und übrige Gemeinden				
Statistische Städte	172	3'974'659	4'356'689	9.6%
übrige Gemeinden	1'959	4'147'653	4'606'804	11.1%
keine Angabe		0	2'223	
Schweiz Gesamt	2'131	8'122'312	8'963'493	10.4%

Tabelle 2 Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Gemeinden nach Raumtyp und Grössenklasse, Gemeindestand 2024, Quelle: STATPOP, BFS

2.2 Wanderungsdynamik und Demografie

Um die Ursachen für das unterschiedliche Bevölkerungswachstum in den Städten zu verstehen, möchten wir aufzeigen, welche Komponenten die Entwicklung der Bevölkerung bedingen, welche Faktoren zu einem Wohnstandortentscheid führen und welche Auswirkungen dies auf die Bevölkerungsstruktur in den verschiedenen Raumtypen hat.

Zuwanderung als Folge von Wohlstand und hoher Lebensqualität

Das Bevölkerungswachstum ist im Grundsatz das Resultat aus Anzahl Geburten im Verhältnis zur Sterblichkeit sowie dem Saldo aus Zu- und Wegzügen. In Abbildung 5 sind die jährlichen Saldi der internationalen Wanderung, der Binnenwanderung sowie der Geburtenüberschuss (Differenz Geburten und Sterbefälle) nach Raumtyp abgebildet. Vor allem seit Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU wächst die Bevölkerung in der Schweiz massgeblich aufgrund der Zuwanderung aus dem Ausland – und das in allen Raumtypen. Das Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz hat sich in den darauffolgenden Jahren beinahe verdoppelt. Im europäischen Vergleich weist die Schweiz aktuell eine der höchsten Zuwanderungsraten auf.

Wanderungsgewinne aus dem Ausland



Abbildung 5 Wanderungssaldorate und Geburtenüberschuss in Gemeinden nach Raumtypen (ständige und nicht ständige Wohnbevölkerung), 2011-2022, Quelle: STATPOP, BFS

Die Wanderungsgewinne aus dem Ausland relativ zur Bevölkerungszahl sind in den Zentren sowie in den peripheren Gemeinden am höchsten. Zwischen 2020 und 2022 sind 29 Prozent aller Zuzüger aus dem Ausland in eines der fünf Grosszentren gezogen, obwohl auf diese Städte nur rund 12

Zuwanderung durch Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt

Prozent der Wohnbevölkerung in der Schweiz entfallen.² Hauptgrund für die starke Zuwanderung in den Zentren ist die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. In den peripheren Gebieten ist die Zuwanderung dem gegenüber traditionell eher von wenig qualifizierten Arbeitskräften gekennzeichnet, die hauptsächlich in der Landwirtschaft und in der Tourismusbranche eine Anstellung finden.

Mit dem Strukturwandel und der zunehmenden Spezialisierung hat vor allem in den drei grossen urbanen Zentren Zürich, Basel und Genf die Produktivität und der Wohlstand stark zugenommen. Heute konzentrieren sich hier die Branchen mit grosser Wertschöpfung: Pharmaindustrie in der Region Basel, Banken- oder Informatiksektor in Zürich und Finanzdienstleister und Rohstoffhandelsunternehmen in Genf. Diese Entwicklung hat zusammen mit den günstigen Rahmenbedingungen in der Schweiz (Sicherheit, attraktiver Lebensraum, Steuern usw.) zu wirtschaftlichem Aufschwung, zur Ansiedlung von multinationalen Unternehmen und internationalen Organisationen und zu einer hohen Nachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften in diesen Regionen geführt.³

Hohe Produktivität
in den Grosszentren

Sowohl in den Grosszentren als auch den Mittelzentren überkompensiert die Zuwanderung aus dem Ausland die negative Bilanz der Binnenwanderung. Sprich per Saldo wandern deutlich mehr Personen aus dem Ausland zu als weg, gleichzeitig ziehen mehr Personen aus diesen Zentren wiederum in andere Gemeinden in der Schweiz als umgekehrt. Die Grosszentren sind damit auch Motoren des Bevölkerungswachstums innerhalb der grossen Agglomerationen und der gesamten Schweiz.

Grosszentren als
Motoren des
Wachstums

Globale Ereignisse, konjunkturelle Einflüsse oder veränderte politische Rahmenbedingungen können auf die (internationalen) Wanderungsbewegungen Einfluss nehmen. So reduzierte sich mit Beginn der Corona-Pandemie vor allem in den Grosszentren die Zuwanderung aus dem Ausland. Gleichzeitig haben mehr Personen die Grosszentren vor allem zu Gunsten der Agglomerationsgemeinden verlassen als in den Jahren davor. Die verstärkte Abwanderung aus den Grosszentren ist dabei im Wesentlichen auch darauf zurückzuführen, dass mit der verstärkten Verbreitung des ortsunabhängigen Arbeitens die Bereitschaft gestiegen ist, längere Pendelzeiten in Kauf zu nehmen, um an weniger zentralen Lagen Wohnkosten zu sparen oder den Traum vom Eigenheim zu erfüllen.⁴ Seit 2022 hat die Wohnbevölkerung wieder deutlich zugenommen, auch aufgrund der Zuwanderung von Flüchtlingen aus der Ukraine.

Verstärkte Abwanderung
aus den
Grosszentren

Neben der Wanderung trägt auch der Geburtenüberschuss zum Bevölkerungswachstum in der Schweiz bei. Der Bevölkerungszuwachs aufgrund dieser Differenz zwischen der Anzahl Lebendgeburten und der Anzahl Todesfälle war zwischen 2011 und 2022 netto in allen Raumtypen positiv (Abbildung 5). Die Bedeutung des natürlichen Bevölkerungszuwachs ist nach Raumtyp unterschiedlich, im Vergleich zum Wanderungsgewinn

Wachstum durch
Geburten-
überschuss

2 UBS (2024): Agglomerationsgemeinden rücken ins Zentrum

3 Wanner, P. und I. Steiner (2018): Ein spektakulärer Anstieg der hochqualifizierten Zuwanderung in die Schweiz. Social Change in Switzerland No 16.

4 EBP (2023): Wie Remote Work beeinflusst, wo und wie wir in Zukunft wohnen.

jedoch in allen Raumtypen von untergeordneter Bedeutung. Unterschiede im Geburtenüberschuss können auf verschiedene Faktoren wie Lebensstil und Lebenserwartung und soziodemografischen Merkmale wie die Altersstruktur, Bildungsniveau sowie kulturelle Faktoren zurückgeführt werden. Zwischen 2011 und 2022 war der Geburtenüberschuss relativ zur Bevölkerungszahl in den Grosszentren am höchsten. Dies ist hauptsächlich auf die leicht höheren Geburtenraten zurück zu führen. Dem gegenüber weisen die Mittelzentren und auch die peripheren Gemeinden leicht tiefere Geburtenraten sowie höhere Sterberaten auf.

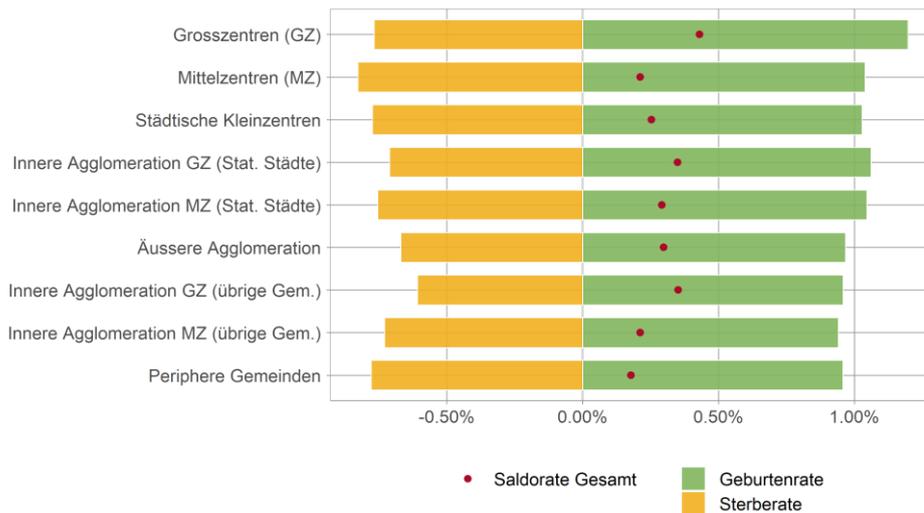


Abbildung 6 Geburtenrate und Sterberate in Gemeinden nach Raumtypen, Mittelwert 2011-2022, Quelle: STATPOP, BFS

Wohnstandortwahl als Ergebnis individueller Präferenzen

Ein Umzug und damit ein Wohnstandortentscheid ist immer auch ein Abwägungsprozess der Mitglieder eines Haushalts. Dabei hat die Zusammensetzung von Haushalten und deren Eigenschaften Auswirkungen auf ihre Wohnpräferenzen. So bevorzugen grössere Haushalte, wie etwa Familien, auch grössere Wohnungen mit mehr Zimmern. Vermögende und einkommensstarke Haushalte können sich grössere und besser ausgestattete Objekte leisten.

Wohnpräferenzen differenzieren nach Haushalt

Haushalte unterscheiden sich auch bezüglich ihrer favorisierten Standorte. So gewichten beispielsweise jüngere Haushalte die Zentralität stärker als Familien, denen wiederum Schulen oder Freiräume besonders wichtig sind. Vermögende und einkommensstarke Haushalte können sich besonders attraktive und damit teurere Lagen leisten. Gleichzeitig ist für diese Haushalte der Steuerfuss an einem Standort wichtiger als für einkommensschwache Haushalte.

Standortpräferenzen nach Lebensphase

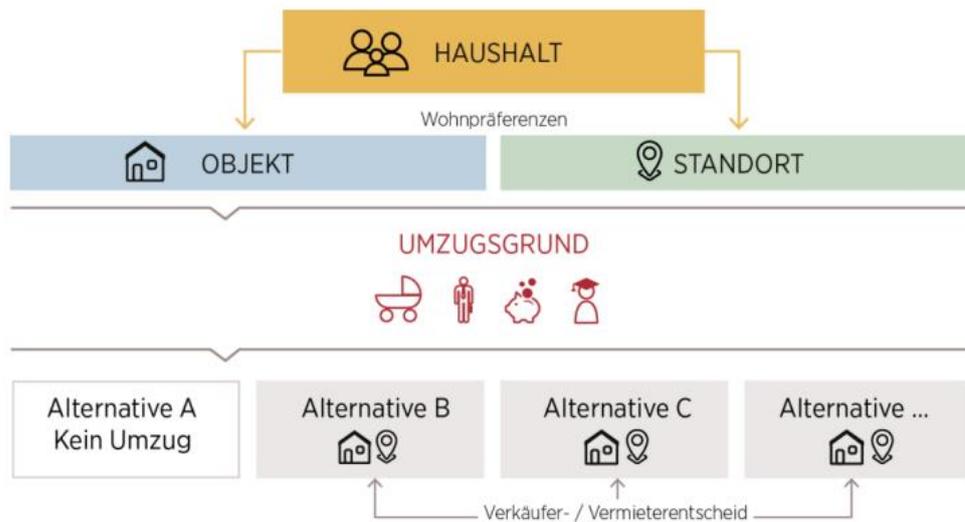


Abbildung 7 Modell der Wohnstandortwahl, Quelle: EBP

So genannte «räumliche Anker», die Haushalte und deren Mitglieder im Verlauf ihrer Biografie entwickeln, sind bei Umzügen entscheidend.⁵ Dies betrifft insbesondere die Nähe zum sozialen Netzwerk und in vielen Fällen einen Arbeits- oder Ausbildungsort. Deshalb gilt, wenn Haushalte in der Schweiz umziehen, dann oft in die nähere Umgebung. Die durchschnittliche Umzugsdistanz im Jahr 2021 bei einem Wohnungswechsel innerhalb der Schweiz lag bei 13 Kilometern.

Räumliche Anker entscheidend

Umgezogen wird häufig bei «persönlichen oder familiären Ereignissen», wie Auszug aus der elterlichen Wohnung, Partnerschaft, Geburt eines Kindes und Trennung. Diese treten in unterschiedlichen Lebensphasen unterschiedlich häufig auf, am häufigsten im Alter zwischen 15 und 35 Jahren. In dieser Lebensphase werden auch besonders häufig Ausbildungs- und Arbeitsplatzstandort gewechselt.⁶

Umgezogen wird häufig im jungen Alter

Ist ein Haushalt auf der Suche nach einer neuen Wohnung, treffen die individuellen Wünsche und Präferenzen auf die Realität des Immobilienmarktes. Die finanziellen Ressourcen eines Haushaltes sowie das Wohnraumangebot limitieren die Wahlmöglichkeiten. Dabei werden die verschiedenen Eigenschaften der Wohnung und auch des Standorts gegeneinander abgewogen und Kompromisse eingegangen.

Wohnraumangebot limitiert Wahlmöglichkeiten

Junge ziehen in die grossen Zentren, Familien verlassen die Zentren

Am häufigsten wechseln Personen zwischen 20 und 35 Jahren ihren Wohnstandort. Junge Erwachsene suchen zentrale Lagen und ziehen häufig auch zu Ausbildungszwecken in die Zentren. In dieser Altersspanne weisen die Grosszentren und in geringerem Masse auch die Klein- und Mittelzentren beträchtliche Wanderungsgewinne auf (Abbildung 8). Noch stärker bei der Binnenwanderung zeigt sich, dass für die jungen Erwachsenen neben der Zentralität auch die Urbanität wichtig ist. So ist auch in den städtischen

Zentrale Lagen für Junge attraktiv

5 EBP (2023): Wie Remote Work beeinflusst, wo und wie wir in Zukunft wohnen.

6 Beige, S., Axhausen, K.W. (2011): Interdependencies between turning points in life and long-term mobility decisions. *Transportation*, 39(4), 857-872

Agglomerationsgemeinden der Gross- und Mittelzentren die Wanderungsbilanz bei dieser Altersgruppe positiv, während die nicht städtischen Gemeinden per Saldo Wanderungsverluste aufweisen.

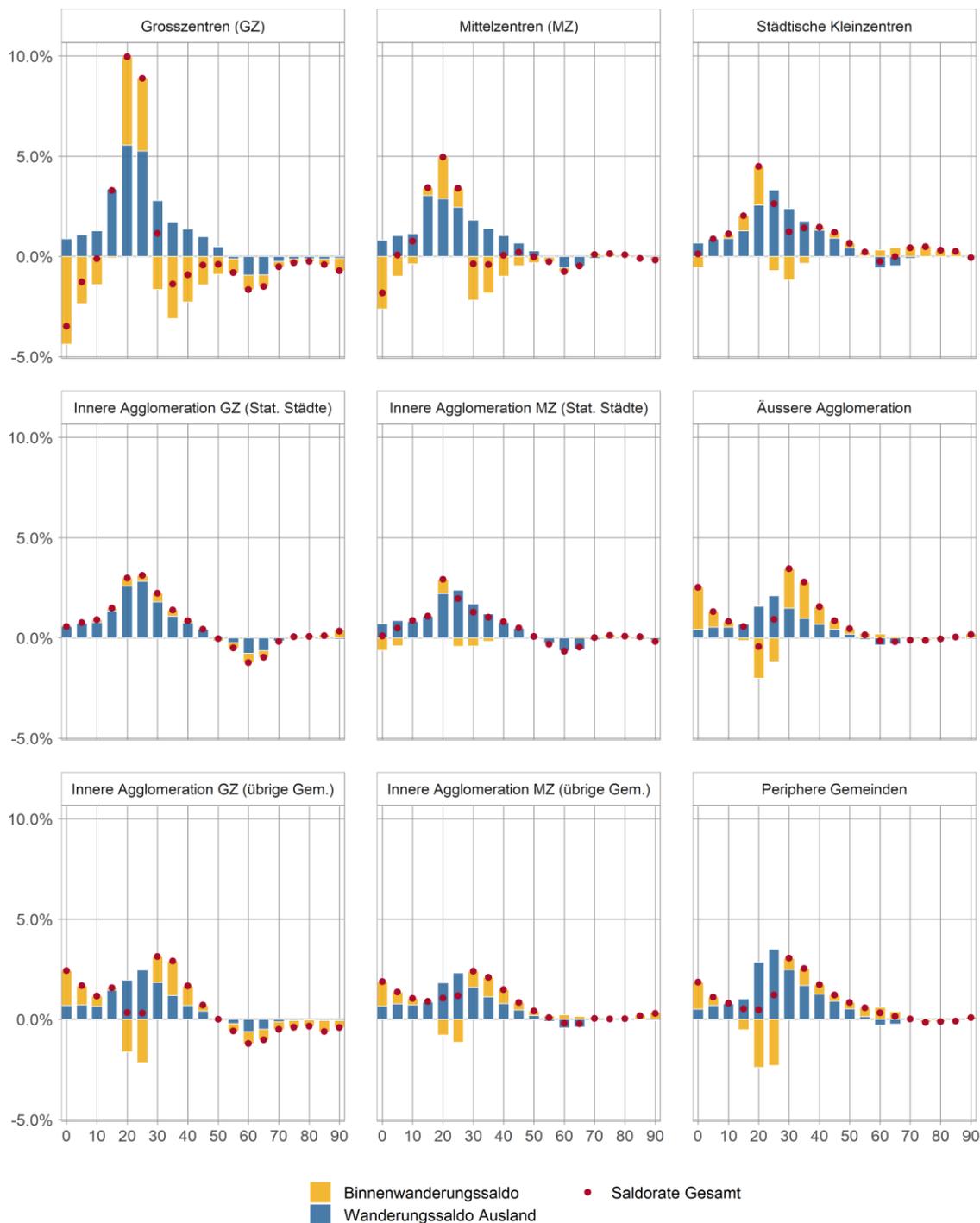


Abbildung 8 Saldo der Wanderungsrate nach 5-Jahresaltersklassen in Gemeinden nach Raumtypen (ständige und nicht ständige Wohnbevölkerung), Mittelwert 2012-2022, Quelle: STATPOP, BFS

Der Übergang in die Familienphase bringt häufig eine Neubeurteilung der Wohnpräferenzen mit sich. Dabei spielt der grössere Wohnraumbedarf, verbunden mit höheren Wohnkosten, die Nähe zu Schulen und Naherholungsräumen sowie die generell verstärkte Suche nach Wohneigentum eine entscheidende Rolle. Diese Neubeurteilung der Wohnpräferenzen führt häufig dazu, dass insbesondere junge Familien aus den Zentren wegziehen, an weniger zentrale resp. städtisch geprägte Wohnorte. Dies verdeutlichen die negativen Saldi bei den Kindern in Abbildung 8, insbesondere bis ins Alter von 5 Jahren.

Wohnpräferenzen
ändern mit der Fa-
miliengründung

Betrachten wir die Binnenwanderung zusätzlich nach Herkunfts- resp. Wegzugsort, so zeigt sich, dass aus allen Raumtypen junge Personen in die (grossen) Zentren zuziehen (Abbildung 9). Dem gegenüber erfolgt die Bewegung von Familien mit Kindern in einem engeren räumlichen Kontext. Der Wegzug an eine jeweils weniger zentrale Lagen ist dabei sowohl in den Zentren als auch in den Agglomerationsgemeinden sichtbar. Diese typischen Wanderungsbewegungen entlang der Lebensphasen bleiben im betrachteten Zeitraum äusserst konsistent und prägen die demografischen Strukturen nach Raumtyp.

Wanderung entlang
der Lebensphasen

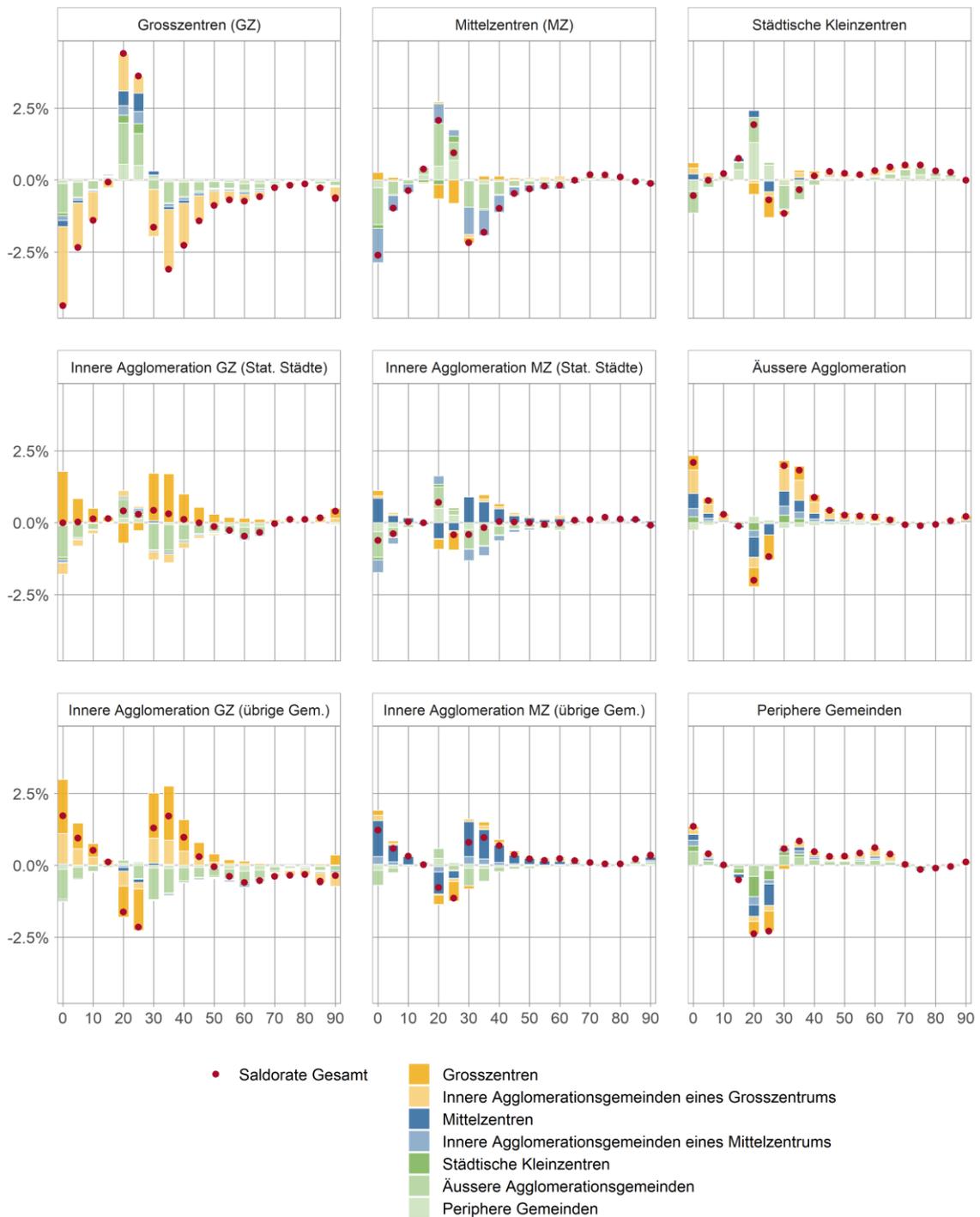


Abbildung 9 Saldo der Binnenwanderungsrate nach 5-Jahresaltersklassen in Gemeinden nach Raumtypen (ständige und nicht ständige Wohnbevölkerung), Mittelwert, 2012-2022, Quelle: STATPOP, BFS

Wachstum bringt Verjüngung – vor allem in den Grosszentren

Aus den Wanderungsbewegungen und Standortpräferenzen entlang der Lebensphasen folgt: Im Grundsatz gilt, je zentraler die Lage, desto höher der Anteil junger Erwachsener und desto geringer der Anteil Familien (Abbildung 10). Dabei heben sich insbesondere die Grosszentren mit einem hohen Anteil junger Personen zwischen 20 und 35 Jahren und einem geringeren Anteil

Je zentraler, desto jünger

Kinder im schulpflichtigen Alter deutlich von den übrigen Gemeindetypen ab. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass die Anzahl Kinder im schulpflichtigen Alter vor allem in den Grosszentren in den vergangenen 10 Jahren überdurchschnittlich zugenommen hat (vgl. Abbildung 13).

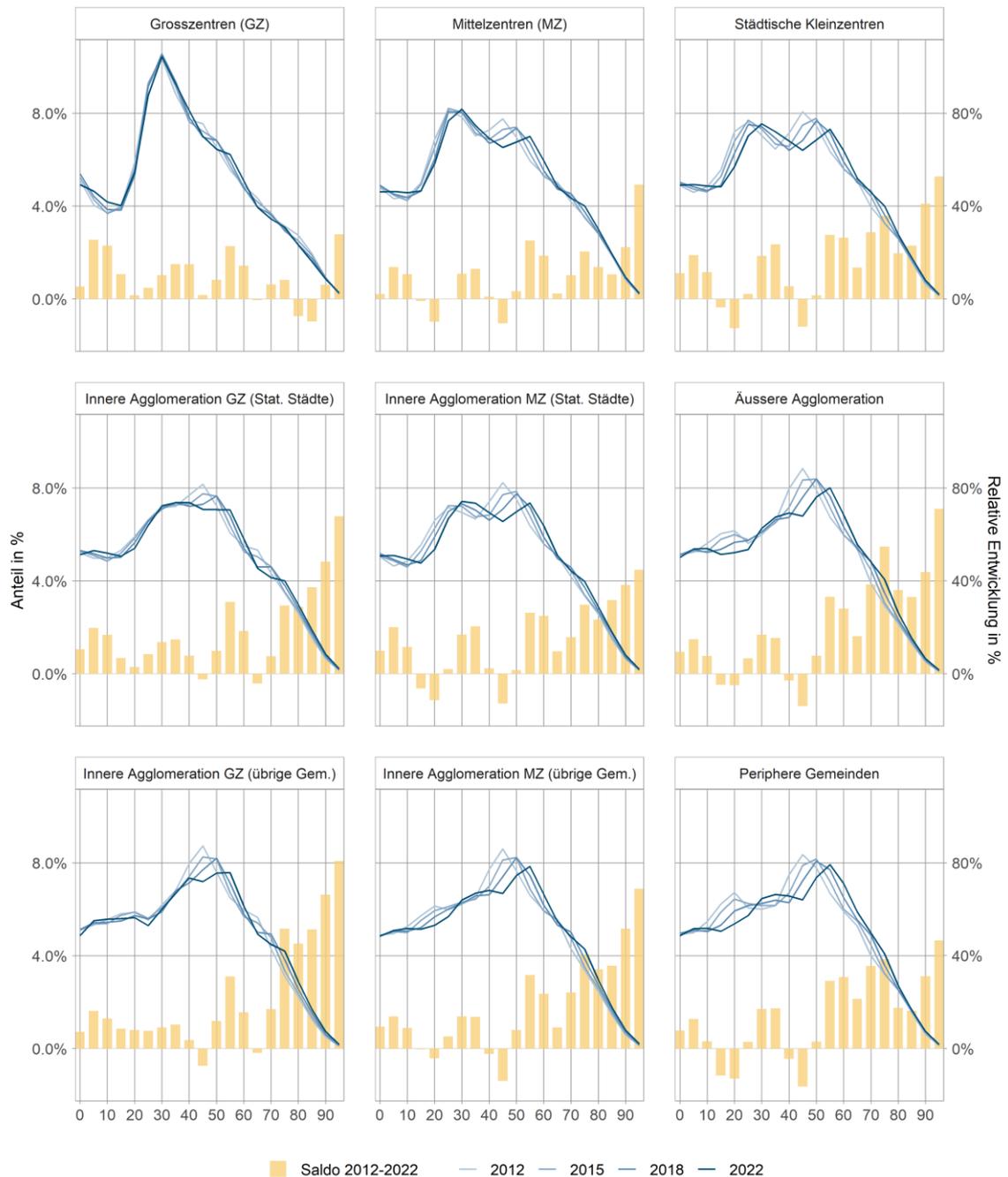


Abbildung 10 Bevölkerunganteile (Linien) und relative Entwicklung (Balken) nach 5-Jahresaltersklassen in Gemeinden nach Raumtypen, 2010-2022

In Abbildung 10 fällt auf, dass sich die Grosszentren nicht nur in Bezug auf ihre Altersstruktur, sondern in ihrer Entwicklung deutlich von den übrigen Gemeinden abheben: Die Bevölkerung ist in den vergangenen rund 10 Jahren jünger geworden. Während das Durchschnittsalter in den Grosszentren zwischen 2012 und 2022 von 41.2 auf 40.5 Jahren leicht abgenommen hat,

Durchschnittsalter in Grosszentren gesunken

hat es in allen anderen Raumtypen zugenommen (Tabelle 3). In den Äusseren Agglomeration und den peripheren Gemeinden am stärksten mit einem Anstieg von mehr als 2 Jahren.

Raumtyp	Durchschnittsalter der Bevölkerung		
	2010	2022	2010-2022
Grosszentren	41.2	40.5	-0.7
Innere Agglomerationsgemeinden eines Grosszentrums (Stat. Städte)	40.9	41.8	0.8
Innere Agglomerationsgemeinden eines Grosszentrums (übrige Gemeinden)	40.6	42.1	1.5
Mittelzentrum	41.5	42.3	0.9
Innere Agglomerationsgemeinden eines Mittelzentrums (Stat. Städte)	40.8	42.2	1.4
Innere Agglomerationsgemeinden eines Mittelzentrums (übrige Gemeinden)	41.1	43.0	1.8
Städtische Kleinzentren	40.6	42.2	1.6
Äussere Agglomerationsgemeinden	40.2	42.5	2.2
Periphere Gemeinden	40.6	42.9	2.3

Tabelle 3 Durchschnittsalter der Wohnbevölkerung in Gemeinden nach Raumtyp, 2010-2022, Quelle: STATPOP, BFS

Gerade in Bezug auf die demografische Alterung werden in Abbildung 10 deutliche Unterschiede zwischen den Raumtypen sichtbar. Die Zunahme der oberen Altersklassen ist insbesondere in Grosszentren, und im geringeren Mass auch in den Mittelzentren weniger ausgeprägt. Die Anzahl über 80-Jährige hat in den Grosszentren zwischen 2012 und 2022 gar um fast 5 Prozent abgenommen, während dieselbe Altersgruppe in den Agglomerationsgemeinden sehr stark zugenommen hat. Auch bei den 65- bis 79-Jährigen gilt, je zentraler, desto geringer die Zunahme.

Je zentraler desto geringer die demografische Alterung

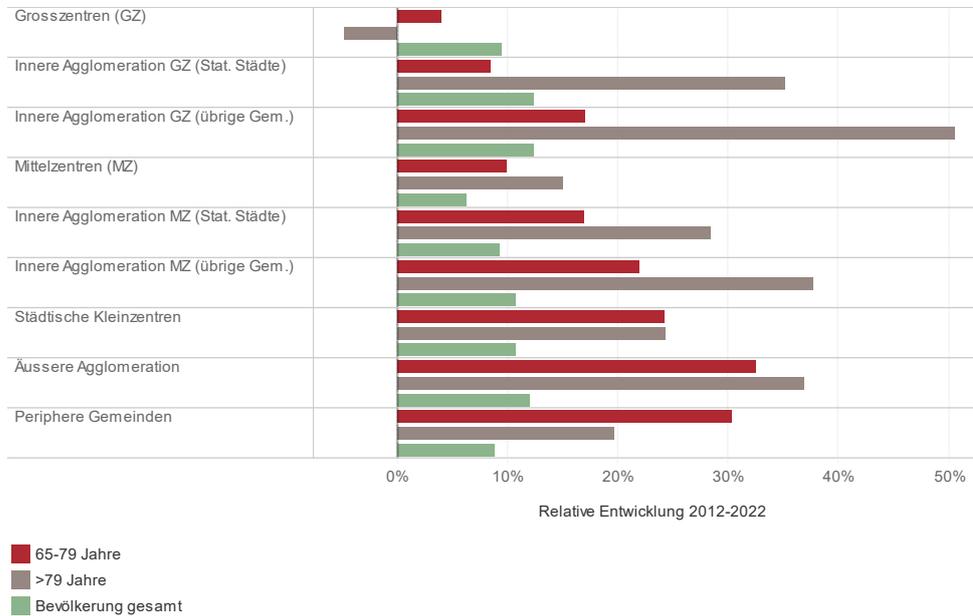


Abbildung 11 Relative Entwicklung älterer Altersgruppen und der Gesamtbevölkerung nach Gemeinden nach Raumtyp, 2012-2022, Quelle: STATPOP, BFS

Zwischen Bevölkerungswachstum und Altersstruktur der Bevölkerung zeigt sich ein klares Muster: Städte und Gemeinden, deren Bevölkerung in den vergangenen rund 10 Jahren deutlich gewachsen ist, heben sich von den übrigen Gemeinden durch eine jüngere Bevölkerung ab. Während das Durchschnittsalter in den stark gewachsenen Städten und Gemeinden bei

Wachsende Städte verjüngen sich

41 Jahren liegt, beträgt das Durchschnittsalter in den Gemeinden mit geringem Zuwachs bei fast 44 Jahren.

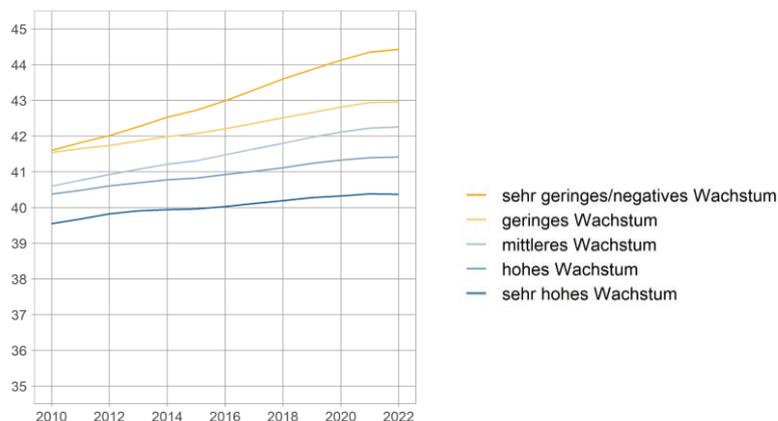
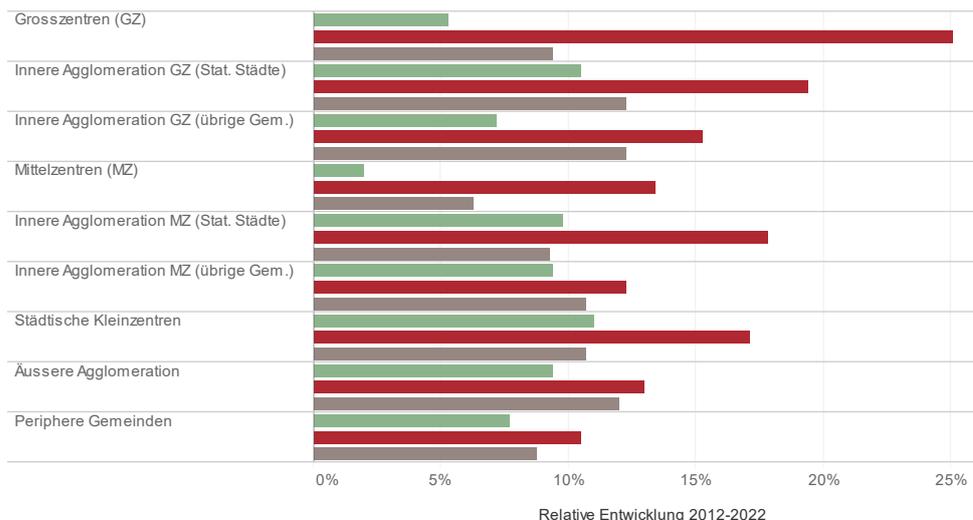


Abbildung 12 Durchschnittsalter der Wohnbevölkerung in Gemeinden nach Ausmass des Bevölkerungswachstums, 2010-2022, Quelle: STATPOP, BFS

Auch wenn die Familiengründung noch immer häufig mit einem Umzug an weniger zentrale Lagen einhergeht, so ist doch auch eine Trendwende zu beobachten. Die Anzahl schulpflichtiger Kinder hat zwischen 2012 und 2022 in allen Raumtypen prozentual stärker zugenommen als die Gesamtbevölkerung (Abbildung 13). Dieses Muster zeigt sich bereits im Zeitraum zwischen 2012 und 2019 und damit vor Ankunft vieler Flüchtlingsfamilien aus der Ukraine. Je zentraler die Lage, desto stärker ausgeprägt ist diese Entwicklung. Besonders stark ist der Zuwachs in den Grosszentren. Hier liegt die Zunahme der Anzahl schulpflichtigen Kinder bei einem Viertel, gegenüber 9 Prozent bei der Gesamtbevölkerung im gleichen Zeitraum. Bei den kleineren Kindern unter 4 Jahre verschiebt sich die Entwicklung allerdings bereits wieder verstärkt in die Agglomerationen der Grosszentren.

Trendwende: Familien bleiben vermehrt in den Zentren wohnen



0-4 Jahre
5-12 Jahre
Bevölkerung gesamt

Abbildung 13 Relative Entwicklung der Anzahl Kinder im Grundschul- und Vorschulalter und der Gesamtbevölkerung in Gemeinden nach Raumtyp, 2012-2022, Quelle: STATPOP, BFS

2.3 Wieso wachsen die Städte unterschiedlich?

Grosszentren als Motoren des Bevölkerungszuwachses

In Kapitel 2.2 wurde aufgeführt, dass die Bevölkerung in den Städten vor allem durch die internationale Zuwanderung wächst. Neben dem hohen Lebensstandard ist die hohe Nachfrage nach Fachkräften auf dem Schweizer Arbeitsmarkt zentraler Treiber. Die Grosszentren Zürich, Genf und Basel spielen dabei eine zentrale Rolle: Die Nachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften in Branchen mit hoher Wertschöpfung ist hoch. Ein florierender Wirtschaftsstandort mit erfolgreichen Unternehmen und hoher Produktivität wirkt sich auch auf die Einkommen der Mitarbeitenden aus und generiert Wohlstand, mit dem wiederum neue Dienstleistungen und Angebote sowie zusätzliche Arbeitskräfte nachgefragt werden.

Internationale Zuwanderung in die Zentren

Die Grosszentren fungieren damit als eigentliche Motoren des Bevölkerungswachstums. Davon profitieren auch die Agglomerationsgemeinden der Grosszentren, die in den vergangenen Jahren einen bemerkenswerten Bevölkerungszuwachs erfahren haben. Die starke wirtschaftliche Dynamik und die Nähe zu vielseitigen Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten, eine gute Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel, Gesundheitsversorgung, Kultur und Freizeitmöglichkeiten sind attraktive Standortfaktoren.

Grosszentren als Motor der Entwicklung

Dass einkommensstarke Haushalte häufig nicht in den Grosszentren, sondern im nahen Einzugsgebiet wohnen, zeigen auch die Statistiken zur direkten Bundessteuer. Der mittlere Steuerertrag pro Kopf ist in den nicht städtischen Agglomerationsgemeinden der Grosszentren am höchsten (Abbildung 14). Dass die Einkommen in diesen Gemeinden nach oben hin teilweise sehr stark streuen, zeigt der gegenüber dem Median deutlich höhere Mittelwert in diesen Gemeinden. Gemäss Analyse von Avenir Suisse hat die relative Steuerkraft in acht der zehn grössten Städte in der Schweiz zwischen 2016 und 2021 gegenüber ihrem Umland abgenommen. Besonders stark war dieser Rückgang in Basel, Genf, Zürich und St. Gallen.⁷

Einkommensstarke Haushalte in der Agglomeration

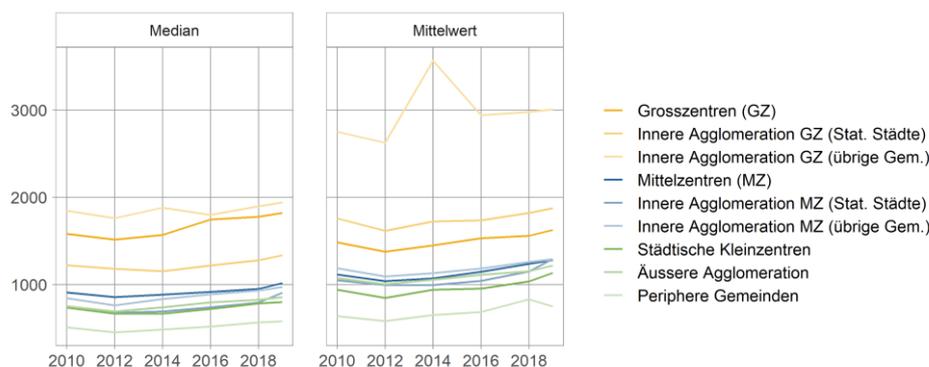


Abbildung 14 Mittlerer Steuerertrag pro Kopf der Wohnbevölkerung in CHF in Gemeinden nach Raumtyp, Median (links) und Mittelwert (rechts), 2010-2019, Quelle: ESTV, Direkte Bundessteuer

7 Avenir Suisse (2023): Steuerkraft: Die Städte verlieren an Boden.

Wohnraumangebot als limitierender Faktor des Wachstums

Neben der Nachfrage nach Wohnraum an bestimmten Standorten hängt die Bevölkerungsentwicklung wesentlich vom Wohnraumangebot ab. Eine Städtebefragung aus dem Jahr 2023 zeigt auf, dass etwas mehr als zwei Drittel der befragten Städte sich einer Angebotsknappheit gegenübersehen.⁸ In vielen Zentren ist das Wohnungsangebot bereits seit Jahren knapp, während ausserhalb erst seit wenigen Jahren Verknappungstendenzen auszumachen waren.

Wohnraumknappheit als limitierender Faktor

Das knappe Wohnraumangebot und das steigende Mietpreisgefälle zwischen Zentren und Umland tragen neben dem Trend zu ortsunabhängigem Arbeiten – und einem ungebrochen grossen Bedarf an Arbeitskräften – wesentlich mit dazu bei, dass das Umland der Städte stärker wächst als die Zentren. Neben der Verfügbarkeit von Bauland gewinnen Agglomerationsgemeinden aus Investorensicht auch aufgrund oftmals geringerer regulatorischer Risiken sowie bürokratischen Hürden gegenüber den Kernstädten an Attraktivität.⁹

Mietpreisgefälle und regulatorische Risiken

In der Summe ist es also neben der Nähe und Anbindung an ein Wirtschaftszentrum vor allem auch die Verfügbarkeit von baulichen Kapazitäten, die das Wachstum bestimmter Städte treiben: In Agglomerationsstädten wie Opfikon, Bülach, Bussigny oder Chêne-Bougeries, Kleinzentren wie Lenzburg und Bulle oder auch Mittelzentren wie Winterthur und Zug.

Wachstumsstarke Städte

2.4 Ausblick: Zukünftige Bevölkerungsentwicklung

Neben der Analyse der vergangenen Bevölkerungsentwicklung wagen wir einen Blick in die Zukunft. Wo wird sich das Bevölkerungswachstum zukünftig konzentrieren? Und mit welchen damit verbundenen Entwicklungen sehen sich die Städte zukünftig gegenüber?

Perspektive Bund: Bevölkerungswachstum konzentriert in Städten

Gemäss Referenzszenario des Bundesamts für Statistik zur Bevölkerungsentwicklung ist in der Schweiz von einem anhaltenden, wenn auch abflachenden Bevölkerungszuwachs auszugehen. Prognostiziert wird, dass bis 2050 gut 10.4 Millionen Menschen in der Schweiz leben werden. Gegenüber dem Jahr 2020 entspricht dies einer Zunahme von über 1.7 Millionen Menschen respektive +20 Prozent. Die Zuwachsrate reduziert sich damit gegenüber den vergangenen 10 Jahren von 0.9% auf 0.6% pro Jahr. Das Bevölkerungswachstum erfolgt dabei weiterhin hauptsächlich infolge der Wanderungsbewegungen. Gleichzeitig ist die internationale Migration mit der grössten Unsicherheit behaftet. Konjunkturelle Einflüsse auf die Nachfrage des Schweizer Arbeitsmarktes nach ausländischen Fachkräften, humanitäre Katastrophen im Ausland oder Veränderungen der europapolitischen Rahmenbedingungen können rasch starke Auswirkungen auf die Zu- und Abwanderung haben.¹⁰

Weiterhin Zuwachs vor allem durch Zuwanderung

8 Wüest Partner (2023): Wohnungspolitik in Städten und städtischen Gemeinden: Bedürfnisse und Herausforderungen

9 UBS (2024): Agglomerationsgemeinden rücken ins Zentrum

10 Kanton Luzern (2018): Demografieabhängige Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen

Gemäss rechtlicher vom Volk verabschiedeter Planungsgrundlagen (RPG 1, 2014) und Perspektiven des Bundes soll sich das Bevölkerungswachstum in erster Linie auf die Städte und Agglomerationen, insbesondere auf verkehrstechnisch gut erschlossene Standorte im Siedlungsgebiet, konzentrieren. Das Bevölkerungsszenario des Bundesamts für Statistik geht davon aus, dass die Bevölkerung der Schweiz sich zunehmend auf das Einzugsgebiet der grossen Agglomerationen Zürich und Genf konzentrieren wird.

Agglomerationen
Zürich und Genf
boomen

Im Raumkonzept Schweiz ist als Ziel festgehalten, «das polyzentrische Netz von Städten und Gemeinden stärken». Dabei ist ein «möglichst grosser Teil des Bevölkerungswachstums, der Arbeitsplätze und der Neueinzonungen in Agglomerationen auf urbane und suburbane Gebiete zu lenken»¹¹. Und auch das Raumordnungskonzept Metropolitanraum Zürich 2050 (Metro-ROK 2050) definiert, dass 80 Prozent des künftigen Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstums auf die «Stadtlandschaft sowie auf die regionalen Zentren» entfallen sollen.

Wachstum soll sich
auf Stadtlandschaft
konzentrieren

Demografischer Wandel als zentrale Herausforderung

Gemäss Szenario des Bundesamts für Statistik schreitet die Alterung der Bevölkerung weiterhin voran und wird sich zwischen 2020 und 2030 stark beschleunigen. Die während des Babybooms in den 1960er-Jahren geborenen Personen kommen allmählich ins Rentenalter. Der Anteil der Bevölkerungsgruppe der 65-Jährigen und Älteren an der Gesamtbevölkerung steigt von 18.9% im Jahr 2020 auf 25.6% im Jahr 2050.¹² Dies tangiert insbesondere die nicht-städtischen Gemeinden, in denen die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer-Generation heute deutlich stärker vertreten sind.

Babyboomer nähern sich der Pension

Die Zahl der Seniorinnen und Senioren ab 80 Jahren wird sich im gleichen Zeitraum in der Schweiz mehr als verdoppeln. Trotz absoluter Zunahme sinkt der Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter (20–64 Jahre) von rund 61% auf 55% und der Anteil der unter 20-Jährigen von rund 20% auf 19%. Mit dieser Entwicklung einher geht eine zukünftig überproportionale Zunahme des Anteils kleiner Haushalte.¹³ Dies ist insbesondere für die Grosszentren von Bedeutung, wo bereits heute fast jeder zweite Haushalt ein Einpersonenhaushalt ist.

Deutlich Zunahme bei den über 80-Jährigen

Die Bevölkerung wird vielfältiger

Bereits heute weist die Schweiz eine der höchsten Zuwanderungsraten in Europa auf. Gemäss Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung (SAKE) hatten im Jahr 2022 40% der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren einen Migrationshintergrund. Etwas mehr als ein Drittel dieser Bevölkerungsgruppe besass die Schweizer Staatsangehörigkeit. Weniger als vier Fünftel der Personen mit Migrationshintergrund gehören zur ersten Generation, während ein Fünftel in der Schweiz geboren wurde.¹⁴

Hoher Anteil Personen mit Migrationshintergrund

11 Raumkonzept Schweiz (2012)

12 BFS (2020): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz und der Kantone 2020–2050

13 BFS (2021): Szenarien zur Entwicklung der Privathaushalte in der Schweiz und in den Kantonen 2020–2050

14 BFS (2024): Bevölkerung nach Migrationsstatus, www.bfs.admin.ch

Gemäss der Referenzhypothese des Bundesamts für Statistik bleibt die Schweiz dank ihrer günstigen wirtschaftlichen Situation, der zentralen Lage in Europa, dem hohen Lebensstandard, der guten Lebensqualität und vorteilhaften Steuern weiterhin attraktiv. Mit dem Übergang der Babyboomer ins Rentenalter, wird auch die Zahl der verfügbaren Arbeitsplätze in den nächsten Jahrzehnten stark ansteigen. Die Unternehmen in der Schweiz dürften folglich (je nach Konjunktur) verstärkt auf ausländische Arbeitskräfte zurückgreifen. Gemäss Prognosen des Bundesamts für Statistik werden dabei Personen mit hohem Bildungsniveau die Mehrheit der Migrantinnen und Migranten ausmachen. Eine Entwicklung, die wiederum vor allem die Grosszentren und ihre Agglomeration stärker tangieren wird.

Weiterhin hohe Zuwanderung aus dem Ausland

3. Bevölkerungsentwicklung und Stadtfinanzen

Wie unterscheidet sich die Finanzsituation zwischen den Städten? Welches sind die grossen Einnahme- und Ausgabepositionen? Und wie wirkt sich das (unterschiedliche) Bevölkerungswachstum auf die städtischen Finanzen aus? Um diesen Fragen nachzugehen, haben wir die Daten der harmonisierten Finanzstatistik untersucht.

Verknüpfung von Datenanalyse und Städtebefragung

3.1 Datengrundlage

Um Aussagen über die Entwicklung der Finanzsituation der Städte zu treffen und diese in Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum zu bringen, haben wir Daten der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) analysiert. Genauer untersuchten wir die Einnahmen und Ausgaben nach Funktionen der Städte des Städteverbands mit Hilfe der harmonisierten Finanzstatistik nach HRM2¹⁵. Mit Hilfe der Datengrundlage wurden die Einnahmen und Ausgaben der Städte nach Konto und Funktion ausgewertet. Die Daten wurden inflationsbereinigt mit dem Basisjahr 2019.

Finanzstatistik EFV

Die Datengrundlage umfasst eine Sonderauswertung der Finanzstatistik für alle Städte des Städteverbands (gemäss Definition 2012). Städte die vor oder im Betrachtungszeitraum von einer Gemeindefusion betroffen waren, konnten in den Analysen jedoch nicht berücksichtigt werden. Um das Städtesample zu maximieren, wurde der Zeitraum von 2012 bis 2019 gewählt. So konnten insgesamt 142 Städte berücksichtigt werden. Das aktuellste verfügbare Statistikjahr 2020 wurde nicht berücksichtigt, um Sondereffekte durch die Coronapandemie auszuschliessen.

Betrachtungszeitraum 2012 - 2019

Aufgrund des föderalistischen Staatsaufbaus beruhen die Rechnungen der Städte und Gemeinden teilweise auf unterschiedlichen Grundlagen. Die Anwendung der einheitlichen Sektorisierungsregeln, im Rahmen der Harmonisierung der Daten durch die Eidgenössische Finanzverwaltung, kann daher in der Finanzstatistik zu anderen Ergebnissen führen als bei den öffentlichen Verwaltungen. Dies gilt insbesondere auch für die Frage der Zuteilung von institutionellen Einheiten zum Sektor Staat.¹⁶

Abweichungen zur Rechnung der Städte möglich

Neben der Gesamtbetrachtung aller Städte des Städteverbands wurden auch Auswertungen nach Raumtypus (= Städtetypen) und Grössenklassen der Bevölkerungszahl vorgenommen. Auf diese Weise sollte überprüft werden, inwieweit die Funktion einer Stadt sowie allfällige Grösseneffekte die finanzielle Entwicklung beeinflussen.

Analyse nach Raumtyp und Grössenklasse

Die Analyse der Finanzstatistik ermöglicht eine grobe Einschätzung zur Entwicklung der finanziellen Situation der Städte. Die Arbeit mit den Daten hat aber auch gezeigt, dass deren Aussagekraft für die Fragestellung der vorliegenden Studie eingeschränkt ist und fundierte Aussagen kaum möglich sind. Dies hat, wie auch die Expertinnen und Experten der Begleitgruppe

Eingeschränkte Aussagekraft der Daten

15 Nationale Vergleichbarkeit mit FS-Modell: Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2).

16 Eidgenössische Finanzverwaltung, Berichterstattung, Methoden und Konzepte der Finanzstatistik der Schweiz, 2021.

bestätigten, verschiedene Ursachen. Insbesondere das föderalistische System erschwert einen gesamtschweizerischen Vergleich zwischen den Städten. Spezifische kantonale Kompetenz- und Finanzierungsregelungen haben einen grossen Einfluss auf Einnahmen und Ausgaben der Städte. Hinzu kommen unvollständige Werte in den Daten wie auch die Tatsache, dass die Zuteilung der Werte nach funktionaler Gliederung keine «exakte Wissenschaft» ist, und es für die Städte nicht immer ganz einfach ist, eine Aufgabe eindeutig einem der Bereiche zuzuordnen.

3.2 Finanzsituation der Städte: Bereinigtes Rechnungsergebnis

Die Schweizer Städte weisen hinsichtlich ihrer finanziellen Situation grosse Unterschiede auf. Auch innerhalb der einzelnen Raumtypen ist die Heterogenität sehr ausgeprägt. Dies gilt es bei den nachfolgenden Auswertungen zu beachten. Das bereinigte Rechnungsergebnis einer Stadt kann im Zeitverlauf ebenfalls stark variieren.

Grosse Heterogenität innerhalb der Raumtypen

Alle Städtetypen mit negativem bereinigtem Rechnungsergebnis

Bei der Betrachtung des durchschnittlichen bereinigten Rechnungsergebnisses pro Kopf nach Städtetyp heben sich die Grosszentren mit ihren hohen Ausgaben wie Einnahmen deutlich von den übrigen Städtetypen ab (Abbildung 15). Dabei handelt es sich um die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung konsolidierte und harmonisierte Finanzberichterstattung. Bereits die Mittelzentren weisen deutlich geringere Einnahmen wie Ausgaben auf. Zu beachten gilt es dabei allerdings, dass die zahlenmässig kleine Gruppe der Grosszentren stark von der Stadt Basel beeinflusst wird, die mit ihrer Situation im Stadtkanton Basel-Stadt über eine besondere Situation verfügt. Alle anderen Städtetypen liegen bei Einnahmen und Ausgaben nochmals tiefer als Gross- und Mittelzentren. Im Durchschnitt wiesen alle Städtetypen im Zeitraum 2012-2019 ein gering negatives bereinigtes Rechnungsergebnis in einer ähnlich geringen Grössenordnung auf.

Grosszentren mit besonderer Situation

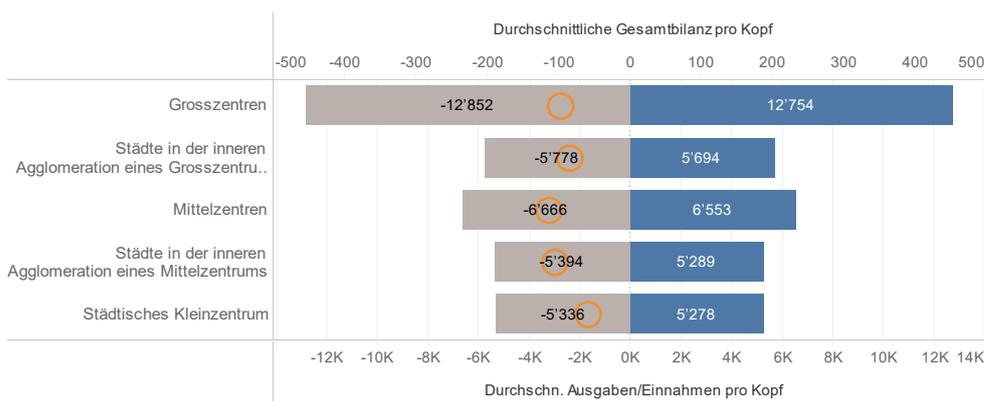


Abbildung 15 Durchschnittliches bereinigtes Rechnungsergebnis (Differenz von Einnahmen und Ausgaben) nach Städtetyp, Mittelwert 2012-2019, Quelle: FS, EFV

Städtetyp und Grösse prägen Finanzsituation stärker als Wachstum

Im Folgenden wird der Einfluss des Bevölkerungswachstums auf die Stadtfinanzen analysiert. Die Bevölkerung über alle betrachteten Städte hinweg ist in diesem Zeitraum um 6.7% gewachsen. Die Ausgaben der entsprechenden Städte haben insgesamt um 7.5% zugenommen, die Einnahmen sind gar um 8.4% gestiegen.

Einnahmen und Ausgaben stärker gewachsen als die Bevölkerung

Um den Einfluss des Bevölkerungswachstums auf die finanzielle Situation zu analysieren, teilen wir die Statistischen Städte nach ihrem Bevölkerungswachstum von 2012 auf 2019 in fünf Klassen ein (Tabelle 4). Im Folgenden wird betrachtet, ob sich unterschiedliche Effekte auf verschiedene Finanzkennzahlen zwischen den Städten nach Wachstumsklassen erkennen lassen.

Analyse nach Wachstumsklassen

Wachstumsklassen	Prozentuales jährliches Bevölkerungswachstum 2012-2019	Statistische Städte	Berücksichtigte Städte für Finanzanalysen
sehr geringes/negatives Wachstum	<0.4%	35	34
geringes Wachstum	0.5% bis 0.6%	34	30
mässiges Wachstum	0.7% bis 1.0%	34	29
starkes Wachstum	1.0% bis 1.4%	34	30
sehr starkes Wachstum	>1.4%	35	29
Gesamt		172	152

Tabelle 4: Einteilung der Städte nach Wachstumsklassen

Eine Verbesserung des Rechnungsergebnisses von 2012/13 auf 2018/19 (jeweils mit Mittelwert der beiden Jahre) zeigt sich bei den Grosszentren (+560 CHF pro Kopf) und den Mittelzentren (+430 CHF pro Kopf) (Abbildung 16). Wobei die Werte innerhalb der Städtetypen teilweise sehr unterschiedlich sind und die positive Bilanz bei den Grosszentren vor allem durch die Stadt Basel geprägt ist. Während sich die Bilanz der Kleinzentren und der inneren Agglomerationsgemeinden eines Grosszentrums kaum verändert hat, weisen die inneren Agglomerationsgemeinden eines Mittelzentrums eine geringfügige Verschlechterung ihrer Bilanz auf.

Verbesserung des Rechnungsergebnisses in den Zentren

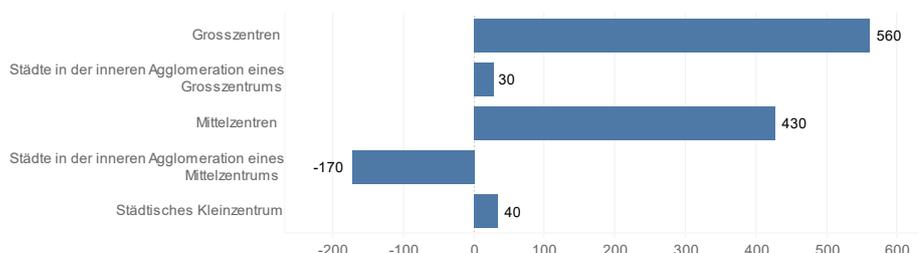


Abbildung 16 Veränderung des durchschnittlichen bereinigten Rechnungsergebnisses pro Kopf von 2012/13 auf 2018/19 nach Städtetyp, Quelle: FS, EFV

Bei der Analyse der Entwicklung des durchschnittlichen Rechnungsergebnisses nach Grössenklassen zeigt sich, dass die grössten Städte mit mehr als 50'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ihre Bilanz deutlich verbessern konnten (Abbildung 17). Diese Kategorie wird von den Gross- und Mittelzentren geprägt. Einzig die Kategorie der kleinsten Städte weist von 2012/13 bis 2018/19 eine Verschlechterung des bereinigten Rechnungsergebnisses auf.

Kleinere Städte mit negativer Bilanz

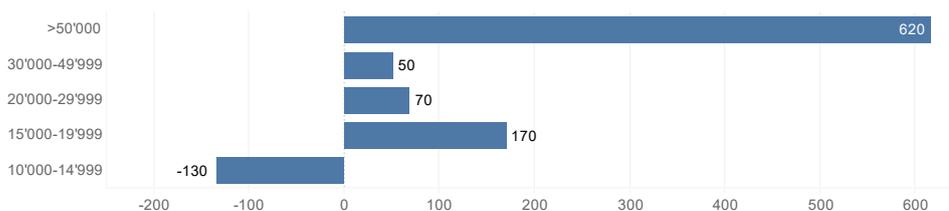


Abbildung 17 Veränderung des durchschnittlichen bereinigten Rechnungsergebnisses pro Kopf von 2012/13 auf 2018/19 nach Grössenklasse, Quelle: FS, EFV

Wie wirkt sich ein unterschiedliches Bevölkerungswachstum auf das Rechnungsergebnis einer Stadt aus? Abbildung 18 zeigt eine leichte Verbesserung des durchschnittlichen bereinigten Rechnungsergebnisses in fast allen Wachstumsklassen. Die absolute Entwicklung der durchschnittlichen Bilanz zwischen den zwei Zeitpunkten liegt aber in allen Wachstumsklassen unter 150 CHF pro Kopf und fällt damit gering aus. Das wird auch deutlich beim Vergleich mit der differenzierten Betrachtung nach Städtetypen und Grössenklassen (Abbildung 16 und Abbildung 17). Der Vergleich deutet an, dass sich die Finanzsituation vor allem aufgrund des Raumtyps einer Stadt und der Grössenklasse unterscheidet. Demgegenüber spielt das Wachstum eine untergeordnete Rolle und – zumindest in dieser einfachen Betrachtung – es wird auch kein negativer Einfluss des Bevölkerungswachstums auf das Rechnungsergebnis der Städte ersichtlich.

Bevölkerungswachstum mit geringem Einfluss

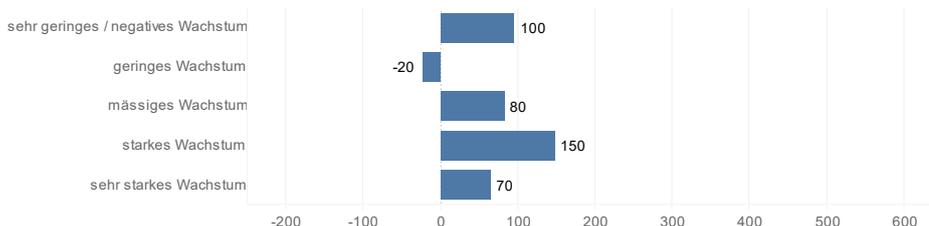


Abbildung 18 Veränderung des durchschnittlichen bereinigten Rechnungsergebnisses von 2012/13 auf 2018/19 nach Wachstumsklasse der Städte, Quellen: FS, EFV; STAT-POP, BFS

3.3 Erfolgsrechnung: Aufwände nach Hauptaufgabenbereichen

Die harmonisierte Rechnungslegung gibt eine funktionale Gliederung für die Erfolgs- sowie Investitionsrechnung vor. Für die Analyse wurden vornehmlich die folgenden Hauptaufgabenbereiche verwendet (1-Steller).

Hauptaufgabenbereiche der Gemeinden

Nr. Hauptaufgabenbereiche

- 0 Allgemeine Verwaltung**
 Hierzu zählen die Ausgaben und Einnahmen für die Verwaltungsorganisation, die Gemeindeverwaltung, Finanzverwaltung und andere zentrale Dienste. Diese Kategorie umfasst auch Kosten für politische Gremien und allgemeine Verwaltungsaufgaben.
 - 1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit**
 In diesem Bereich werden Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz und weiteren sicherheitsrelevanten Diensten erfasst.
 - 2 Bildung**
 Dieser Abschnitt beinhaltet die finanzielle Abwicklung im Bildungssektor, einschließlich Schulen, Kindergärten und anderen Bildungseinrichtungen sowie die damit verbundenen Sach- und Personalkosten.
 - 3 Kultur, Sport und Freizeit**
 Unter diesem Punkt werden die finanziellen Mittel für kulturelle Veranstaltungen, Sporteinrichtungen, Bibliotheken und Freizeitanlagen zusammengefasst.
 - 4 Gesundheit**
 Hier werden die Kosten und Einnahmen für Gesundheitsdienste, Spitäler, Alters-/Pflegeheime und weitere Leistungen im Gesundheitswesen.
 - 5 Soziale Sicherheit**
 Dies umfasst die Krankenversicherung, AHV, IV, Ergänzungsleistungen, Leistungen an Arbeitslose wie auch Sozialleistungen für ältere Menschen sowie Familien und Kinder/Jugendliche.
 - 6 Verkehr und Nachrichtenübermittlung**
 Diese Kategorie deckt die Ausgaben und Einnahmen für den Bau und die Instandhaltung von Straßen, Wegen, öffentlichem Verkehr und weiterer Infrastrukturprojekte ab.
 - 7 Umweltschutz und Raumordnung**
 Dieser Abschnitt beinhaltet die Ausgaben und Einnahmen für Umweltschutzmaßnahmen, Abfallentsorgung, Wasser- und Energieversorgung sowie Raumplanungsaktivitäten.
 - 8 Volkswirtschaft**
 Hier werden finanzielle Aktivitäten im Zusammenhang mit der Förderung der lokalen Wirtschaft, Arbeitsmarktprogrammen und anderen wirtschaftsbezogenen Projekten aufgeführt.
 - 9 Finanzen und Steuern**
 Dies umfasst insbesondere die Steuereinnahmen, aber auch den Finanz- und Lastenausgleich.
-

Tabelle 5: Funktionale Gliederung HRM2, Hauptaufgabenbereiche

Bildung und Soziale Sicherheit als grösste Ausgabeposten

Zwei Hauptaufgabenbereiche stechen auf kommunaler Ebene besonders hervor (Abbildung 19). Im Jahr 2019 entfielen die höchsten Ausgaben der Städte für die Funktionen Bildung (durchschnittlich 1'687 CHF pro Kopf) und Soziale Sicherheit (durchschnittlich 1'218 CHF pro Kopf) an. Ausgaben innerhalb der Funktion Bildung können grösstenteils der obligatorischen Schule zugeordnet werden, wobei auch Kosten für Hochschulen und Forschung anfallen. Im Bereich Soziale Sicherheit liegt der grösste Ausgabeposten in der Kategorie Sozialhilfe und Asylwesen, gefolgt von Ausgaben für Familie und Jugend, sowie Alter und Hinterlassene.

Ausgaben nach Funktionen

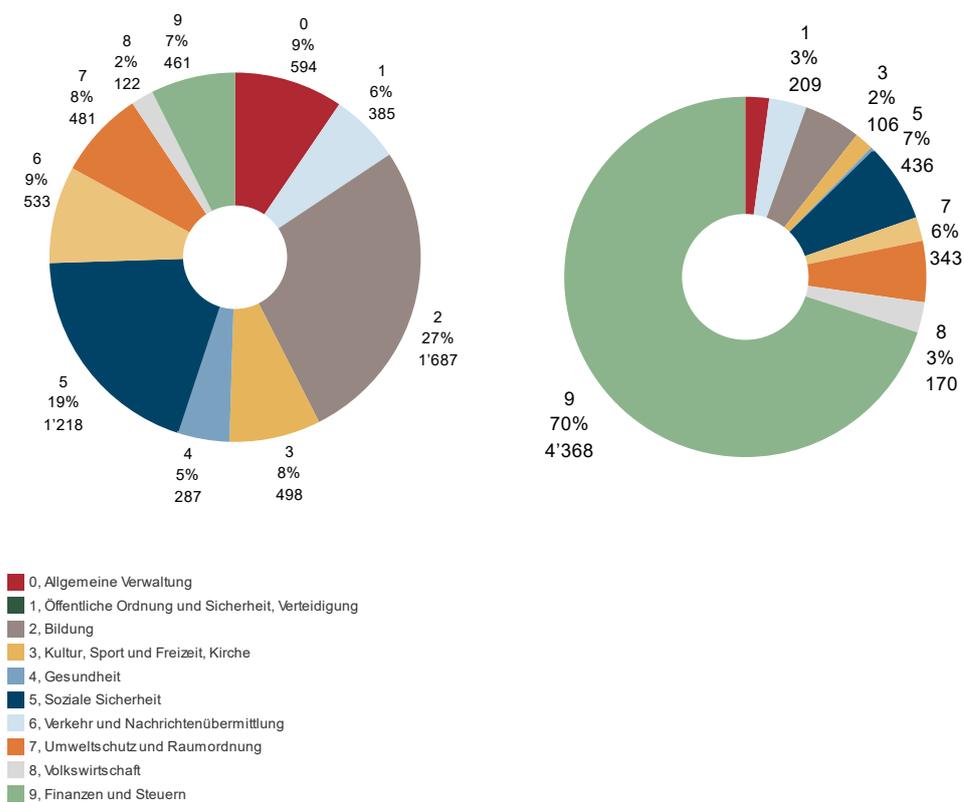
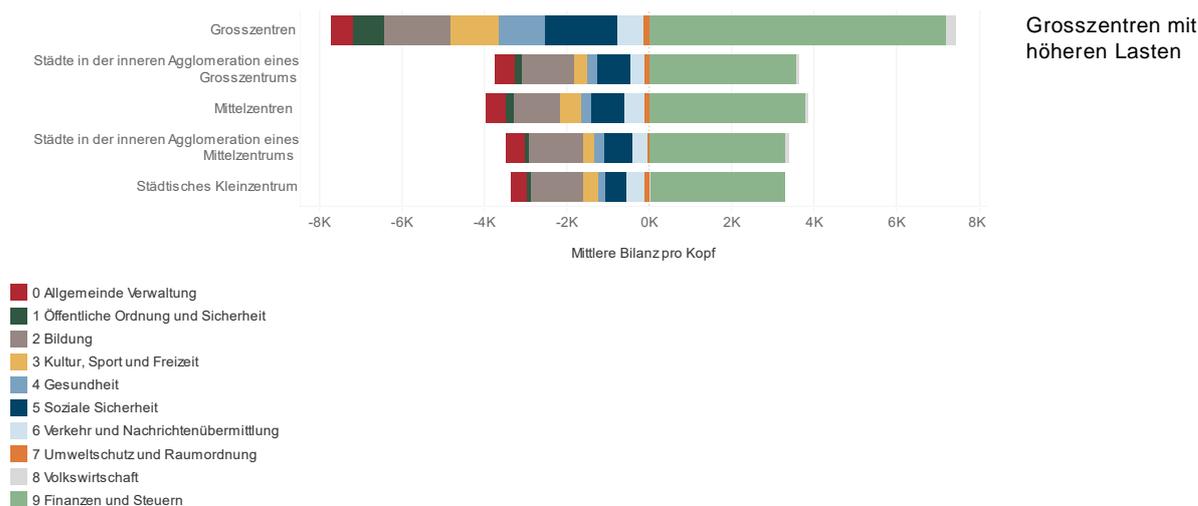


Abbildung 19 Durchschnittliche Ausgaben und Einnahmen der Städte im Jahr 2019 nach Hauptaufgaben, Quelle: FS, EFV

Einnahmen generierten die Städte 2019 vor allem durch Finanzen und Steuern (70% mit durchschnittlich 4'368 CHF pro Person). Dies umfasst insbesondere Steuereinnahmen durch natürliche und juristische Personen, aber auch über den Finanz- und Lastenausgleich.

Einnahmen



Grosszentren mit höheren Lasten

Abbildung 20 zeigt die durchschnittliche Bilanz pro Kopf über die Jahre 2012 bis 2019. Ein Balken links der Nulllinie bedeutet, dass die Ausgaben abzüglich der Einnahmen im jeweiligen Hauptaufgabenbereich, d.h. die Nettoausgaben pro Kopf, negativ sind. Blickt man auf die einzelnen Hauptaufgabenbereiche wird ersichtlich, in welchen Bereichen die Grosszentren und im geringeren Ausmass die Mittelzentren grössere Lasten tragen. Bei Sicherheit,

Kultur/Sport/Freizeit, Gesundheit, sozialer Sicherheit und Verkehr weisen die Grosszentren teils deutlich höhere Ausgaben pro Kopf auf als die übrigen Städtetypen. Es zeigt sich aber auch, dass ihre Steuereinnahmen pro Kopf deutlich höher liegen. Bei den übrigen Raumtypen sind kaum Unterschiede in der Ausgabenstruktur zu erkennen.

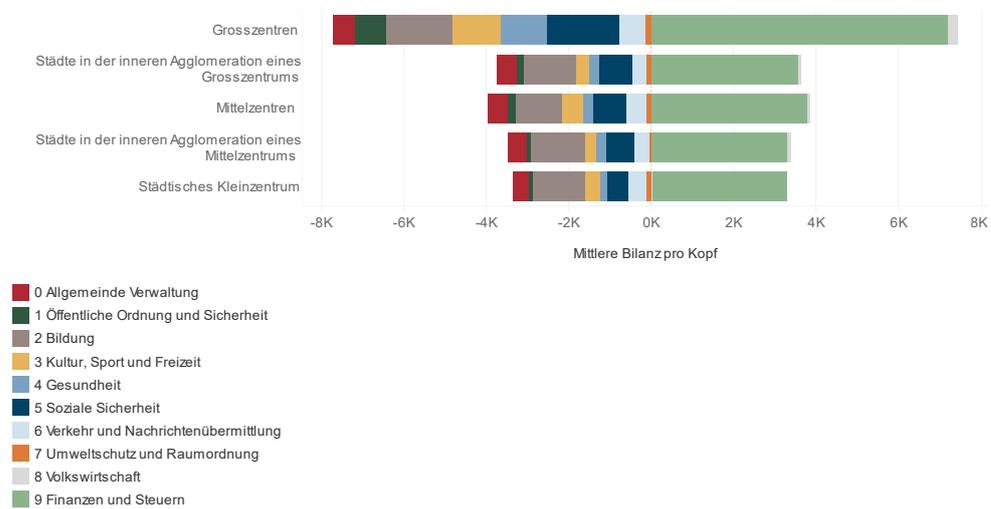


Abbildung 20 Durchschnittliche Bilanz nach Hauptaufgabenbereichen 2012-2019, nach Städtetyp, Quelle: FS, EFV

Eine Analyse der KSFD zeigt, dass die Städte vielfach Nettozentrumslasten zu tragen haben, d.h. Leistungen bereitstellen, die auch von Auswärtigen genutzt werden, ohne dass die Kosten dafür vollständig abgegolten werden.¹⁷ Die Höhe dieser Zentrumslasten sind sehr unterschiedlich, abhängig von der der Grösse und der Zentrumscharakter der Städte, der territorialen Aufteilung («Stadtgrenzen»), der Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden und die bestehenden Systeme von Kantonsbeiträgen, Abgeltungen und gemeinsamen Finanzierungsmodellen. In den meisten Städten sind Kultur, Sport und Freizeit sowie der Privatverkehr (Strassen) die Bereiche, in denen viele Zentrumslasten anfallen.

Zentrumslasten der Städte

Zwischen 2012/13 und 2018/19 sind die Kosten pro Kopf der Bevölkerung in den beiden grössten Ausgabenposten, der Bildung (+16.6%) sowie der sozialen Sicherheit (+12.4%) deutlich überdurchschnittlich gestiegen (Tabelle 6).

Steigende Ausgaben für Bildung und soziale Sicherheit

17 Ecoplan (2017): Zentrumslasten der Städte. Synthesebericht. Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD).

Funktion	Saldo pro Kopf		Veränderung	
	2012/13	2018/19	Absolut	Relativ
0 Allgemeine Verwaltung	-430	-451	-21	4.9%
1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung	-170	-176	-6	3.5%
2 Bildung	-1'159	-1'351	-192	16.6%
3 Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	-360	-384	-24	6.7%
4 Gesundheit	-271	-290	-19	7.0%
5 Soziale Sicherheit	-699	-786	-87	12.4%
6 Verkehr und Nachrichtenübermittlung	-422	-403	19	-4.5%
7 Umweltschutz und Raumordnung	-121	-120	1	-0.8%
8 Volkswirtschaft	45	51	6	13.3%
9 Finanzen und Steuern	3'457	3'860	403	11.7%
Gesamt	-6	3	9	

Tabelle 6 Durchschnittliche Bilanz pro Kopf der Bevölkerung zwischen 2012/13 und 2018/19 nach Hauptaufgabenbereiche, Quelle: FS, EFV

Auf der Einnahmenseite verzeichnete die Funktion Finanzen und Steuern ebenfalls einen überdurchschnittlichen Anstieg von 11.4%. Über alle Funktionen und Städte hinweg hat sich damit das bereinigte Rechnungsergebnis pro Kopf zwischen 2012/13 und 2018/19 minimal verbessert.

Insgesamt leicht verbessertes Saldo

Mittelzentren mit geringstem Ausgabenwachstum

In den Grosszentren ist die positive Entwicklung insbesondere auf die Einnahmenseite und die hier stark gestiegenen Steuer- und Finanzeinnahmen zurückzuführen (Abbildung 21). Auf der anderen Seite sind die Ausgaben pro Kopf bei den Grosszentren in den Bereichen allgemeine Verwaltung, Kultur/Sport/Freizeit und Volkswirtschaft am stärksten gestiegen. Bei den Mittelzentren resultiert eine positive Entwicklung der Bilanz auf der Ausgabenseite: so weisen die Mittelzentren von allen Städtetypen zwischen 2012/13 und 2018/19 die deutlich geringste Ausgabensteigerung pro Kopf auf. Ein Anstieg der Bildungskosten pro Kopf zeigt sich über alle Städtetypen hinweg, am deutlichsten in den inneren Agglomerationsgemeinden der Grosszentren.

In den Grosszentren Einnahmen aus Steuern, Finanzen und Gesundheit

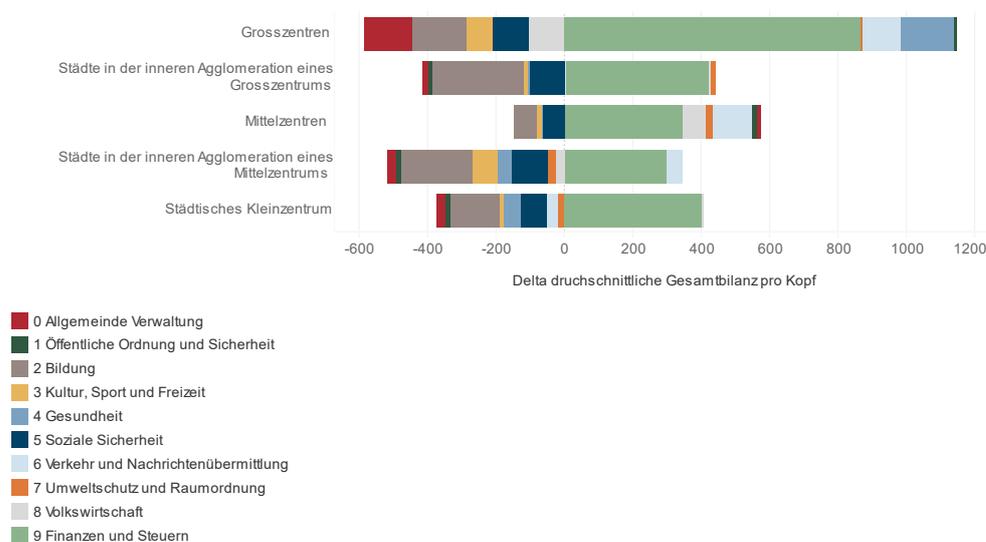


Abbildung 21 Veränderung der durchschnittlichen bereinigten Rechnungsergebnisses von 2012/13 auf 2018/19 nach Hauptaufgabenbereichen und Städtetyp, Quelle: FS, EFV

Einfluss des Wachstums auf die Ausgaben

Die detaillierte Darstellung der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen nach Hauptaufgabenbereichen zeigt, dass die Verwaltungskosten in wachsenden Städten anteilmässig weniger stark gewachsen sind als in Städten mit geringem Wachstum (Abbildung 22). Das deutet darauf hin, dass wachsende Städte hier von Skalenerträgen profitieren können. Dies dürfte auch für den Verkehr gelten, bei dem in den stärker wachsenden Städten die Pro-Kopf-Ausgaben gar gesunken sind.

Skaleneffekte in der Verwaltung und Verkehr

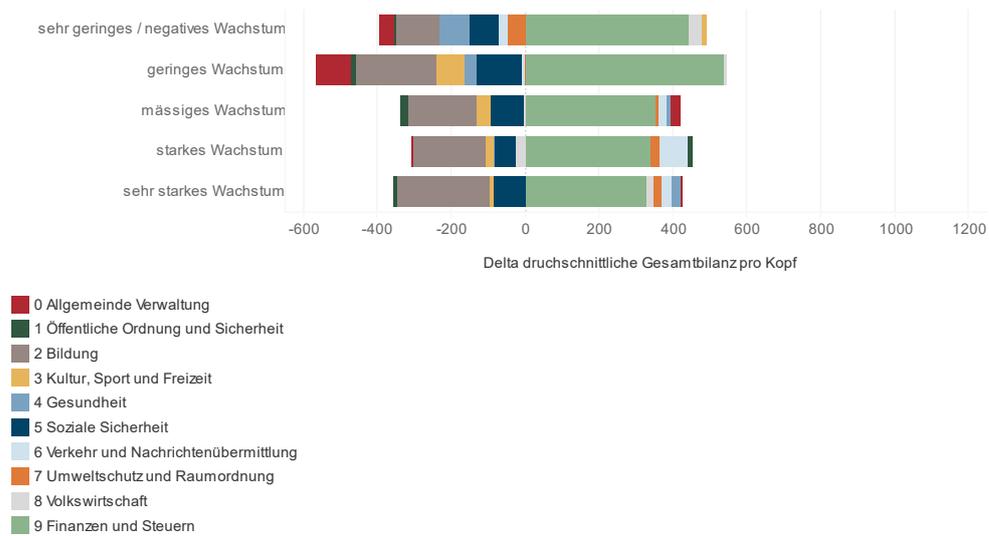


Abbildung 22 Veränderung des durchschnittlichen bereinigten Rechnungsergebnisses von 2012/13 auf 2018/19 nach Hauptaufgabenbereichen und Wachstumsklasse der Städte, Quellen: FS, EFV; STATPOP, BFS

Bei der Bildung und der sozialen Sicherheit, als grösste städtische Ausgabenbereiche, scheint das absolute Bevölkerungswachstum wenig Einfluss auf die Pro-Kopf Ausgaben zu haben. Dies ist auch der Fall, wenn man sich nur die Ausgaben für Sozialhilfe und Asylwesen näher betrachtet (Abbildung 23). Ein Muster lässt sich bei einem Vergleich der Wachstumsklassen nicht erkennen. Die Städte mit dem geringsten sowie dem stärksten Wachstum hatten die kleinsten Ausgabensteigerungen pro Person zu verzeichnen. Das Bevölkerungswachstum scheint damit den Anteil der unterstützungspflichtigen Personen nicht zu beeinflussen.

Geringer Einfluss auf Bildungs- und Sozialausgaben pro Kopf

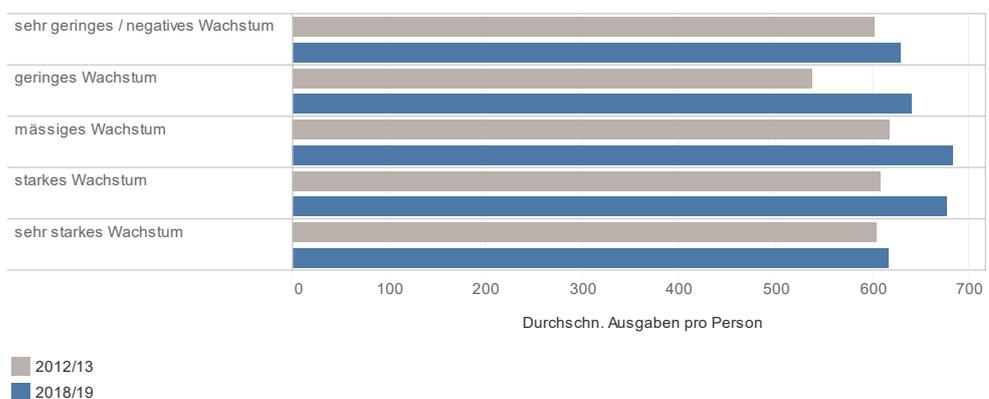


Abbildung 23 Durchschnittliche Ausgaben für Sozialhilfe und Asylwesen (Kt. 57), der Städte nach Wachstumsklassen, Quellen: FS, EFV; STATPOP, BFS

Die absolute Entwicklung der Einwohnerzahl zeichnet nur ein sehr generelles Bild der Entwicklung. Je nach Altersgruppe fallen in den Städten unterschiedliche Kosten wie auch Einnahmen an. Insbesondere in den Hauptaufgabebereichen Bildung, Soziale Sicherheit und Gesundheit fallen altersspezifische Aufwände an. Mehr Kinder und erhöhte Anforderungen lassen Bildungsausgaben steigen

Altersspezifische Aufwände in Bildung, Gesundheit und sozialer Sicherheit

Demografie: deutlich steigende Ausgaben im Bildungsbereich

Am deutlichsten aufzeigen lässt sich der Zusammenhang zwischen Demografie und Ausgaben im Bildungsbereich. Betrachtet man die Entwicklung von 2012 bis 2019 lassen sich zwei Effekte erkennen (Tabelle 7). Zum einen steigt die Anzahl der Kinder im Grundschulalter, und zwar in allen Städtetypen prozentual stärker als die Gesamtbevölkerung. Je zentraler, desto stärker ausgeprägt, ist diese Entwicklung. Besonders stark ist das Wachstum in den Grosszentren mit einer Zunahme von mehr als 18 Prozent. Trotzdem weisen sie auch 2019 noch den kleinsten Anteil von Kindern an der Gesamtbevölkerung auf.

Mehr Kinder in den Grosszentren und ihrer Agglomeration

Gleichzeitig wirkt eine zweite Entwicklung zusätzlich kostentreibend. Im Durchschnitt aller Städtetypen sind die Schulausgaben pro Kind innerhalb von sieben Jahren um fast 12 Prozent gestiegen. In den Grosszentren liegen diese Kosten, bei einem überdurchschnittlichen Anstieg zwischen 2012 und 2019, im Jahr 2019 bei über 24'000 Franken pro Kind im Grundschulalter. In den Mittelzentren, mit einer geringen Kostensteigerung, umfassen die Ausgaben rund 21'000 Franken pro Kind. Den tiefsten Wert weisen die inneren Agglomerationsgemeinden der Grosszentren mit knapp über 19'000 Franken auf. Sie verzeichneten allerdings von 2012 bis 2019 mit fast 20 Prozent die stärkste Kostensteigerung.

Steigende Schulausgaben pro Kind

Städtetyp	Wachstum 2012-2019		Anteil Kinder an Gesamtbevölkerung		Durchschn. Schulausgaben pro Kind		
	Bevölkerung	Kinder	2012	2019	2012	2019	2012-2019
Grosszentren	7.7%	18.3%	6.3%	6.9%	21'001	24'228	15.4%
Städte in der inneren Agglomeration eines Grosszentrums	8.3%	12.7%	7.9%	8.2%	15'959	19'100	19.7%
Mittelzentren	4.1%	9.3%	6.8%	7.1%	20'623	21'173	2.7%
Städte in der inneren Agglomeration eines Mittelzentrums	5.8%	11.7%	7.5%	7.9%	20'484	23'111	12.8%
Städtische Kleinzentren	6.9%	9.7%	7.4%	7.6%	20'069	21'942	9.3%
Städte Gesamt	7.1%	15.8%	6.6%	7.1%	19'627	21'911	11.6%

Tabelle 7: Entwicklung der Gesamtbevölkerung, der Anzahl Kinder (5-12 Jahre) sowie der Schulausgaben (Grundschule, Sonderschule) je Kind 2012-2019

Das Beispiel der Stadt Bern illustriert diesen Zusammenhang. In der Antwort auf ein Postulat zum Bevölkerungswachstum führt der Gemeinderat (2019) an, dass die Anzahl Schulkinder in der Stadt Bern in den letzten rund zehn Jahren (Zeitraum 2012 – 2022) trotz insgesamt tiefem Bevölkerungswachstum um 2'560 angestiegen sind. Das entspricht einem Wachstum von knapp 30 Prozent, während es im ganzen Kanton Bern gleichzeitig nur neun Prozent waren (Zeitraum 2011-2021). In der Antwort wird zudem darauf hingewiesen, dass eine solche Entwicklung hin zu einer höheren Anzahl schulpflichtiger Kinder sowie weitere Faktoren, wie z. B. ein steigender Bedarf an

Beispiel Stadt Bern

Schulraum pro Schulkind, auch ohne Bevölkerungswachstum hohe Aufwände zur Folge haben, sowohl für Investitionen wie auch für Betrieb und Unterhalt.

3.4 Erfolgsrechnung: Steuereinnahmen

Hohes Steuersubstrat durch einkommensstarke Haushalte im Einzugsgebiet der Grosszentren

Mit einem Anteil von rund 60 Prozent über alle Städte macht der Fiskalertrag (Konto 40) den grössten Teil aller Einnahmen aus. Beim Fiskalertrag wiederum tragen die Einkommenssteuern der natürlichen Personen rund 55 Prozent zum Gesamtbetrag bei.

Einkommenssteuer als grösster Ertragsposten

Die Grosszentren weisen 2018/19 die klar höchsten direkten Steuern natürlicher Personen pro Kopf auf (Tabelle 8). Neben einem höheren Einkommensniveau trägt auch der hohe Anteil an Personen im erwerbsfähigen Alter mit dazu bei. Hinzu kommt, dass auch die Einnahmen pro Kopf aus den Vermögenssteuern, als ein Teil der direkten Steuern, in den Grosszentren mit durchschnittlich rund 680 Franken pro Kopf deutlich über den übrigen Städtetypen liegen. Die inneren Agglomerationsgemeinden eines Grosszentrums erreichen einen Wert von knapp 500 Franken, alle übrigen Städtetypen weisen weniger als 300 Franken Vermögenssteuererträge pro Kopf auf.

Höhere Steuererträge in den Grosszentren und ihrer Agglomeration

Städtetyp	2012/13	2018/19	Veränderung	
			Absolut	Relativ
Grosszentren	4'352	4'627	275	6%
Städte in der inneren Agglomeration eines Grosszentrums	2'773	2'941	168	6%
Mittelzentren	2'546	2'846	300	12%
Städte in der inneren Agglomeration eines Mittelzentrums	2'259	2'505	246	11%
Städtische Kleinzentren	2'273	2'517	244	11%
Städte Gesamt	2'587	2'810	223	9%

Tabelle 8 Durchschnittliche Direkte Steuern natürlicher Personen (Kt. 400) pro Kopf, 2012/13 und 2018/19, nach Städtetypen, Quelle: FS, EFV

Die Grosszentren, gemeinsam mit ihren inneren Agglomerationsgemeinden, erreichen zwischen 2012/13 und 2018/19 jedoch nur einen unterdurchschnittlichen Zuwachs der Steuererträge pro Kopf. Dies dürfte auf verschiedene Ursachen zurückzuführen sein, unter anderem auch auf den überdurchschnittlichen Zuwachs an Kindern und jungen Erwachsenen.

Agglomeration der Grosszentren mit dem geringsten Wachstum

Je zentraler, desto höher der Anteil der Erträge von juristischen Personen

Neben der Höhe der Einkommenssteuern ist auch das Verhältnis der direkten Steuern natürlicher und juristischer Personen von Bedeutung. In den Grosszentren liegt der Anteil der Steuereinnahmen von juristischen Personen deutlich höher als in den übrigen Städtetypen (Abbildung 24). Auch die übrigen direkten Steuern (Grundsteuer, Vermögensgewinnsteuer, Vermögensverkehrssteuer) fallen in diesem Städtetyp anteilmässig höher aus. Die Grosszentren fungieren als wirtschaftliche Zentren mit einer hohen Konzentration von Unternehmen und Geschäftstätigkeiten. Sie beherbergen auch

Grosszentren mit grosser wirtschaftlicher Bedeutung

zahlreiche nationale und internationale Firmen, Banken, Versicherungen sowie Hauptsitze großer Konzerne.

Der höhere Anteil der Steuereinnahmen von juristischen Personen in grossen Städten bietet sowohl Chancen als auch Herausforderungen. Sie profitieren einerseits von den wirtschaftlichen Vorteilen und höheren Einnahmen der Unternehmen. Auf der anderen Seite sind sie dadurch aber auch stärker abhängig von konjunkturellen Entwicklungen und externen Schocks, wie etwa der Coronapandemie. Sie müssen deshalb mit den Risiken der Abhängigkeit und Volatilität der Einnahmen umgehen können, die sich auch daraus ergeben, dass bei den Steuererträgen von juristischen Personen meist eine hohe Abhängigkeit von wenigen, ertragsstarken Unternehmen besteht.

Höhere Einnahmen vs. grössere Volatilität

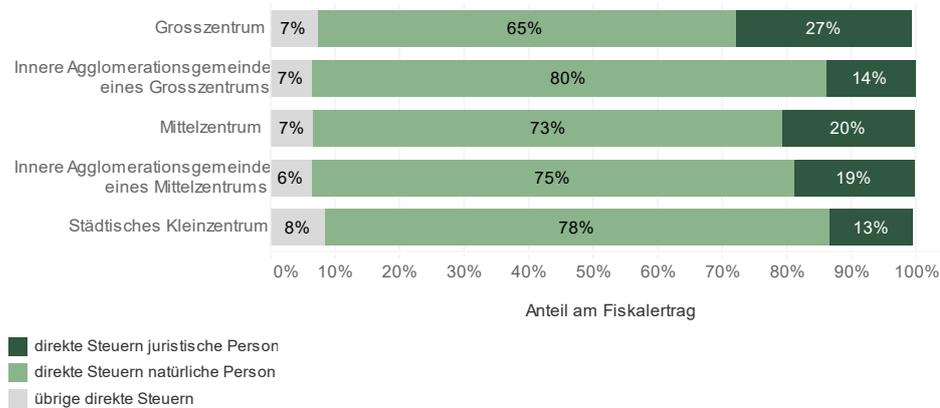


Abbildung 24 Anteil der Steuerquellen (Konten 400, 401, 402) am gesamten Fiskalertrag, Mittelwerte Zeitraum 2012-2019, nach Städtetyp, Quelle: FS, EFV

Erhebliche Differenzen zwischen den Städtetypen zeigen sich auch bei den Beiträgen Dritter (Bund, Kanton, weitere; Kt. 46). Die Grosszentren mit ihren Zentrumslasten weisen hierbei die grössten Einnahmen auf (ca. 2'400 CHF/Kopf), gefolgt von den Mittelzentren (ca. 1'100 CHF/Kopf). In den übrigen Städtetypen liegt dieser Betrag unter dem Wert von 1'000 CHF, wo sie allerdings anteilmässig an den Einnahmen stärker ins Gewicht fallen. Die Beiträge vermögen – trotz Standortvorteilen und Zentrumsnutzen – die Aufwände jedoch nicht zu kompensieren, sodass den Städten Nettozentrumslasten entstehen.¹⁸

Beiträge Dritter

Effekte des Wachstums auf die Steuereinnahmen

Bei Finanzen und Steuern scheint ein geringeres Bevölkerungswachstum tendenziell mit einem stärkeren Anstieg der Pro-Kopf-Erträge einherzugehen. Dies ist insbesondere auf die direkten Steuern der natürlichen Personen zurückzuführen (Tabelle 9). Der durchschnittliche Steuerertrag ist zwischen 2012/13 und 2018/19 in den Städten mit dem geringsten Wachstum am stärksten, in denjenigen mit dem stärksten Wachstum am wenigsten angestiegen. Städte, deren Bevölkerung in den vergangenen rund 10 Jahren deutlich gewachsen ist, heben sich von den übrigen Gemeinden durch eine jüngere Bevölkerung ab (siehe Abbildung 10). Ein starkes Bevölkerungswachstum geht meist mit einer Verjüngung der Bevölkerung einher. Junge

Durchschnittlicher Steuerertrag steigt bei geringem Wachstum am stärksten

18 Ecoplan (2017): Zentrumslasten der Städte.

Familien und junge Erwerbstätige mit geringeren Einkommen bzw. grösseren Abzugsmöglichkeiten gewinnen an Gewicht. Der Anteil von steuerkräftigeren älteren Personengruppe an der Gesamtbevölkerung nimmt dagegen ab.

Wachstumsklasse	2012/13	2018/19	Veränderung	
			Absolut	Relativ
sehr geringes Wachstum	2'320	2'672	352	15%
geringes Wachstum	2'798	3'112	314	11%
mässiges Wachstum	2'478	2'686	208	8%
starkes Wachstum	2'717	2'890	173	6%
sehr starkes Wachstum	2'660	2'724	64	2%
Städte Gesamt	2'587	2'810	223	9%

Tabelle 9 Durchschnittliche Direkte Steuern der natürlichen Personen 2012/13 und 2018/19, nach Wachstumsklassen der Städte, Quellen: FS, EFV; STATPOP, BFS

3.5 Investitionen

Neben der laufenden Rechnung sind auch die Investitionen zu betrachten. Für die vorliegende Studie haben wir dazu die Investitionen in Sachanlagen der Daten zur harmonisierten Finanzstatistik betrachtet. Dies umfasst Investitionen in Grundstücke, Tiefbau, Hochbauten oder Mobilien. Da die Investitionen grossen jährlichen Schwankungen unterliegen, wurde mit einem gleitenden Mittelwert über drei Jahre gerechnet. Die Investitionsausgaben werden pro Kopf ausgewiesen, um den Einfluss der Bevölkerungsentwicklung erkennen zu können und die Städte unterschiedlicher Grösse vergleichen zu können. Bei der Vergleichbarkeit gilt es zu beachten, dass sich die Städte in Bezug auf das Ausmass der ausgegliederten gebührenfinanzierten Betriebe unterscheiden. Eine Erhebung zu Investitionen in Städten hat gezeigt, dass der Anteil der steuerfinanzierten Investitionen an den gesamten Investitionen je nach Stadt zwischen 37% und 100% variiert.¹⁹

Investitionen gemäss Finanzstatistik

Zentrumsfunktionen führen zu Investitionsbedarf

Die Zentrumsfunktionen sind auch bei den Investitionsausgaben zu erkennen. Zu Beginn der betrachteten Periode (Dreijahresspanne 2012/13/14) zeigt sich, dass die Zentren höhere Investitionen pro Kopf in Sachanlagen aufweisen als die Agglomerationsgemeinden (Abbildung 25).

Zentrumsfunktionen mit Investitionsbedarf

In den folgenden Jahren divergiert jedoch die Entwicklung zwischen den verschiedenen Zentrumstypen. In den Grosszentren findet ein laufender Anstieg der Investitionsausgaben pro Kopf statt. Währenddessen stagnieren die Ausgaben in den Kleinzentren, in den Mittelzentren ist ein Rückgang der Investitionen zu beobachten. Da die Städte der inneren Agglomeration einen leichten Anstieg verzeichneten, gleichen sich die Investitionsausgaben pro Kopf stärker an und überholen gar die Mittelzentren. Die inneren Agglomerationsstädte werden auch in ihrem Investitionsbedarf zunehmend städtischer.

Grosszentren mit steigenden Investitionen pro Kopf

¹⁹ B.S.S. (2019): Erhebung zu Investitionen in Städten. Schlussbericht zuhanden der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren

Die unterschiedliche Entwicklung der Investitionen pro Kopf lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. Sie resultieren aus einem höheren Anspruchsniveau, politischen Prioritäten, Skaleneffekten aber auch aus dem finanziellen Handlungsspielraum. Zudem muss die Verwaltung auch über ausreichend Kapazitäten verfügen, um die Infrastrukturinvestitionen auch umsetzen zu können. So hat eine Befragung der KSFD (2019) aufgezeigt, dass sich der Realisierungsgrad oftmals auf tiefem Niveau bewegt. Die Gründe dafür sind vielfältig. Der dezentrale Investitionsbedarf steht oftmals nicht im Einklang mit den effektiven Ressourcen. Aber auch Einsparungen und langwierige politische Prozesse führen zu Projektverzögerungen. Schliesslich kann sich eine ungenaue Budgetierung auf den Realisierungsgrad auswirken.

Investitionen widerspiegeln auch Finanzkraft

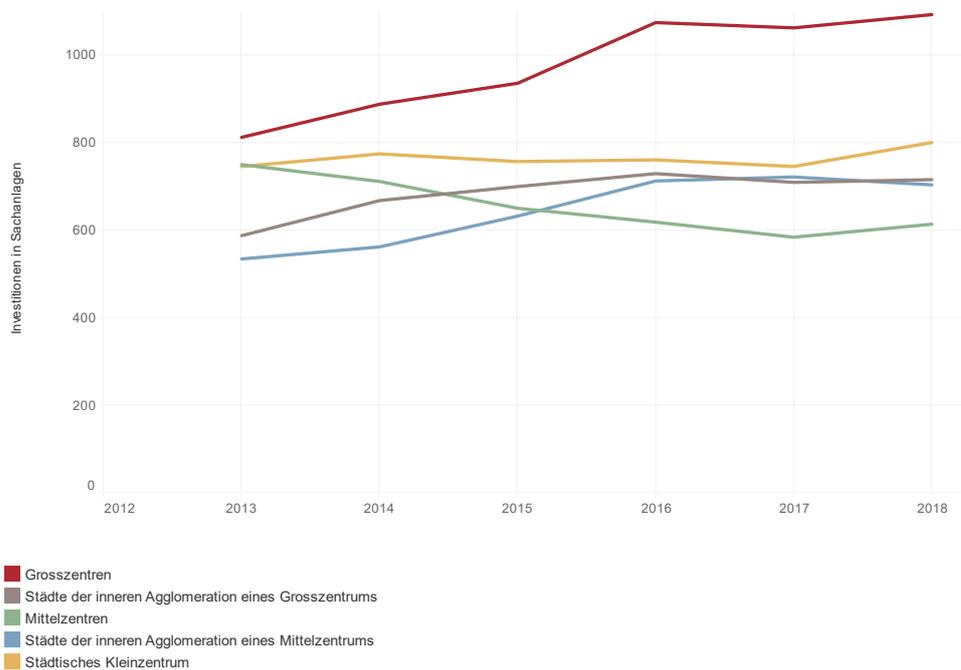


Abbildung 25 Investitionen in Sachanlagen pro Kopf, gleitende Mittelwerte über drei Jahre, nach Städtetypen, 2012-2019, Quelle: FS, EFV

Bauinvestitionen belasten kleine Gemeinden pro Kopf stärker

Ergänzend zu den Investitionen gemäss Finanzstatistik wurden auch die Bauinvestitionen der Bau- und Wohnbaustatistik (BAU) betrachtet. Analysiert wurden die durch die Gemeinden getätigten Bauinvestitionen (Neubau und Umbau). Die Daten sind für alle Gemeinden verfügbar, und wurden auch für die nicht-städtischen Raumtypen ausgewertet.

Daten der Bau- und Wohnbaustatistik

Auffallend ist, dass die nicht-städtischen Raumtypen für den Zeitraum 2012-2019 im jährlichen Mittel höhere Bauinvestitionen pro Kopf aufweisen als die städtischen Gemeinden (Abbildung 26). Bei diesen wiederum zeigen sich bei den Grosszentren die höchsten Bauinvestitionen. Sie heben sich insbesondere bei den Investitionen für Infrastruktur, Freizeit und Kultur sowie Wohnen ab. Dadurch fallen die Bildungsausgaben weniger stark ins Gewicht. Die Bauinvestitionen in den Mittelzentren liegen deutlich tiefer und fallen auch geringer aus als in den inneren Agglomerationsgemeinden der Grosszentren.

Nicht-städtische Räume mit höheren Bauinvestitionen Pro-Kopf

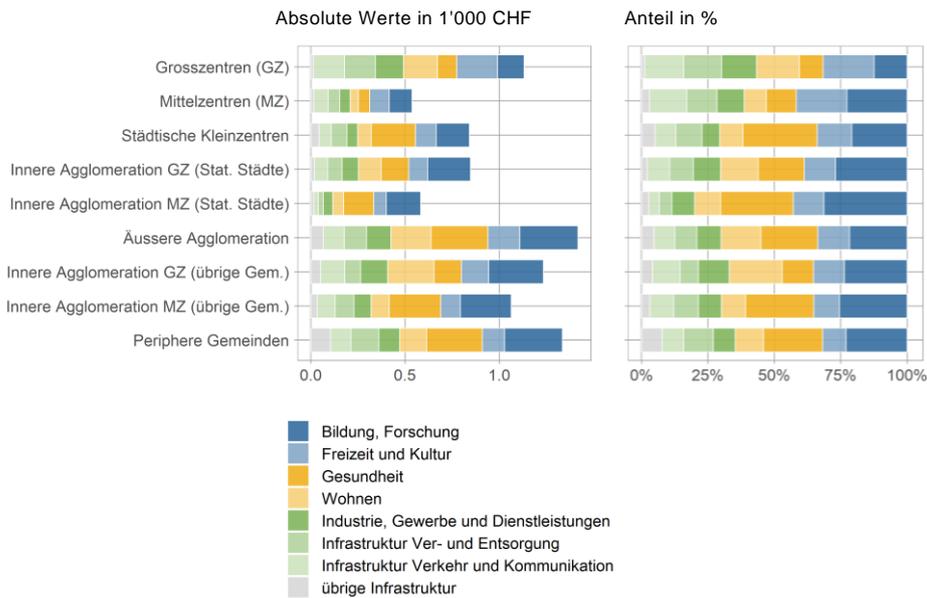


Abbildung 26 Bauinvestitionen pro Kopf in 1'000 CHF (links) und Anteile (rechts) nach Kategorie der Bauwerke und Gemeinden nach Raumtypen, Mittelwerte 2012-2019, Quelle: BAU, BFS

Das «Investitionsmuster» der Grosszentren ist auch in der Betrachtung der Grössenklassen erkennbar (Abbildung 27). Bei den einwohnerstärksten Gemeinden liegen die durchschnittlichen Kosten pro Kopf höher, mit einem höheren Anteil an Investitionen in Infrastruktur, Wohnen und Freizeit und Kultur. Die deutlich höchsten Pro-Kopf Investitionen erreichen jedoch die kleinsten Gemeinden mit einer Bevölkerung von weniger als 10'000 Personen. Bei ihrer geringen Grösse schlägt sich eine (Grund-)Versorgung pro Kopf deutlich nieder. Sie weisen insbesondere bei Gesundheit und Bildung die höchsten Kosten aller Raumtypen auf.

Kleine Gemeinden mit deutlich überdurchschnittlichen Investitionen

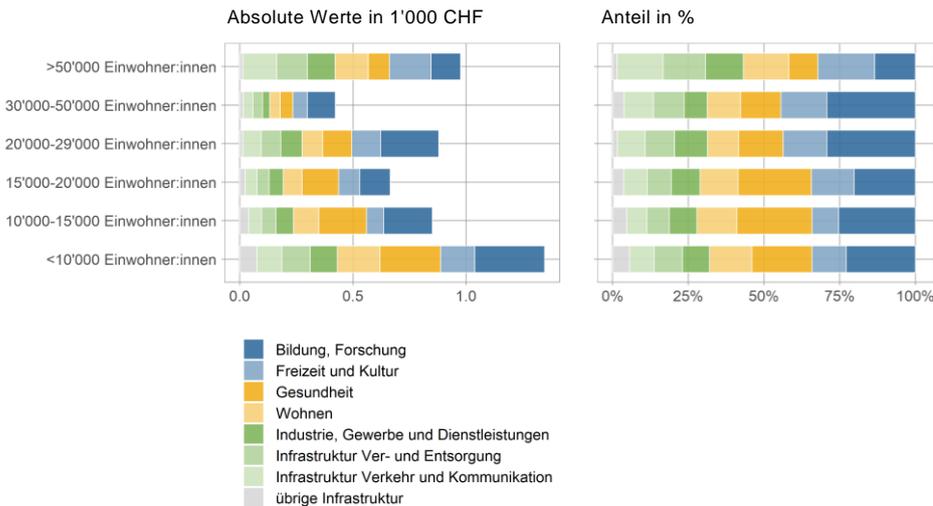


Abbildung 27 Bauinvestitionen pro Kopf in 1'000 CHF (links) und Anteile (rechts) nach Kategorie der Bauwerke und Gemeinden nach Grössenklasse, Mittelwerte 2012-2019, Quelle: BAU, BFS

Bevölkerungswachstum löst Infrastrukturinvestitionen aus

Das Beispiel der Stadt Bern illustriert diesen Zusammenhang. Sie nennt die wesentlichsten steuerfinanzierten Infrastrukturen einer wachsenden oder sich verändernden Stadt: Erstens Hochbauten für die allgemeine Verwaltungstätigkeit sowie für besondere Funktionsgruppen: insbesondere Bildung (vor allem Schulen; rund zwei Drittel aller Hochbauinvestitionen im Zeitraum 2022 – 2029) sowie Sport und Freizeit (vor allem Eis-, Bade- und Schwimmanlagen; rund ein Viertel aller Hochbauinvestitionen im genannten Zeitraum), aber auch weitere Infrastrukturbauten wie Werkhöfe. Zweitens sind Tiefbauten für den Verkehr, den Hochwasserschutz etc. zu nennen, und drittens die städtischen Grünanlagen wie Pärke oder Spielplätze.²⁰

Beispiel Stadt Bern

Die Entwicklung der Infrastrukturausgaben pro Kopf ist deutlich schwieriger zu interpretieren (Abbildung 28). Sowohl Städte mit einem sehr starken Wachstum als auch diejenigen Städte mit einem geringen Wachstum verzeichneten deutlich steigende Ausgaben pro Kopf. Bei den stark wachsenden Städten, zu denen viele Agglomerationsstädte gehören, dürfte ein gewisser Nachholeffekt eine Rolle spielen. Zur Gruppe der Städte mit geringem Wachstum gehören unter anderem einige grössere Städte wie Basel, Bern oder Luzern, die zwar nicht besonders stark gewachsen sind, deren Kinderanteil aber überdurchschnittlichen zugenommen hat – mit dem entsprechenden Investitionsbedarf.

Entwicklung der Ausgaben pro Kopf

Wie bei den laufenden Ausgaben werden auch die Investitionen nicht nur durch das Bevölkerungswachstum, sondern auch durch die demografische Entwicklung, erhöhte Standards (zum Beispiel Flächenbedarf und bauliche Qualität) wie auch durch neue Bedürfnisse oder Anforderungen beeinflusst.

Wachstum nur ein Einflussfaktor

²⁰ Stadt Bern (2023): Postulat Fraktion GB/JA!: Angestrebtes Bevölkerungswachstum: Stadt Burgdorf zum Nulltarif? (2018.SR.000063)

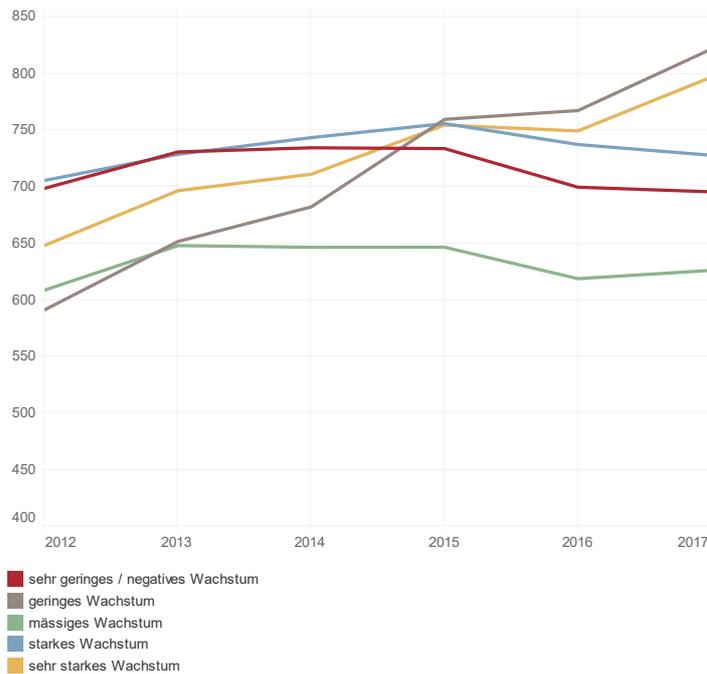


Abbildung 28 Entwicklung der Infrastrukturausgaben pro Kopf, gleitender Mittelwert über drei Jahre, nach Wachstumsklassen, 2012-2019, Quelle: FS, EFV

Ein hohes Bevölkerungswachstum erfordert zusätzliche Bauinvestitionen. In denjenigen Städten mit einem sehr hohen Wachstum steigen auch die Bauinvestitionen pro Kopf deutlich am stärksten an (Abbildung 29). Die Differenz zu den übrigen Wachstumsklassen ergibt sich aus höheren Investitionen in Bildung, Gesundheit, Wohnen, Industrie/Gewerbe/Dienstleistungen sowie Infrastruktur.

Bevölkerungswachstum erfordert mehr Bauinvestitionen

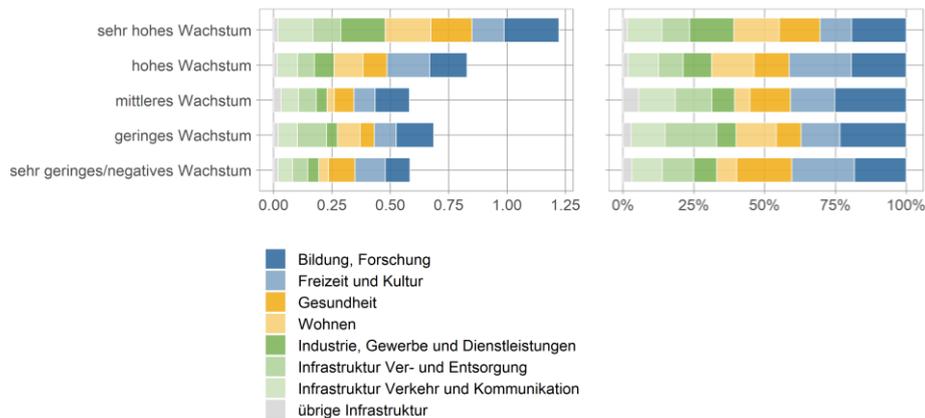


Abbildung 29 Durchschnittliche Bauinvestitionen pro Kopf in 1'000 CHF (links) und Anteile (rechts) nach Kategorie der Bauwerke und Gemeinden nach Wachstumsklassen, 2012-2019, Quelle: BAU, BFS

Der steigende Infrastrukturbedarf, der aus einem sehr hohen Bevölkerungswachstum resultiert, wird auch in der Entwicklung über die einzelnen Jahre sichtbar (Abbildung 30). Die Städte der höchsten Wachstumsklasse hatten nicht nur absolut die grössten Investitionsausgaben. Auch die Kosten pro Kopf sind fast laufend gestiegen, insbesondere bei Bildung, Gesundheit und Wohnen. Bemerkenswert ist, dass ein reduziertes Investitionsvolumen in

Hohes Wachstum lässt pro Kopf Investitionen steigen

den beiden Corona-Jahren 2020 und 2021 nicht in allen Wachstumsklassen erkennbar ist.



Abbildung 30 Bauinvestitionen pro Kopf in 1'000 CHF nach Kategorie der Bauwerke und Gemeinden nach Wachstumsklassen (2012-2022), 2010-2021, Quelle: BAU, BFS

3.6 Wie wirkt das Bevölkerungswachstum auf die Stadtfinanzen?

Wie wirkt sich das unterschiedliche Bevölkerungswachstum auf die städtischen Finanzen aus? Im vorangehenden Kapitel wurden ausgewählte Wirkungen analysiert und Zusammenhänge aufgezeigt. Ein klares Fazit lässt sich jedoch nicht ziehen. Zum einen liegt dies sicherlich an verschiedenen methodischen Schwierigkeiten wie dem kurzen Betrachtungshorizont von sieben Jahren oder der Verzögerung von Ursache (Bevölkerungswachstum) und Wirkung (finanzielle Effekte). Auf die Schwierigkeiten hinsichtlich der Vergleichbarkeit zwischen den Städten aufgrund der föderal unterschiedlichen Situationen wurde bereits bei der Datengrundlage hingewiesen. Auch die Vergleichbarkeit zwischen den Städtetypen und Grössenklassen ist mit Einschränkungen verbunden, ist doch die Streuung innerhalb der einzelnen Gruppen teilweise beträchtlich.

Methodische Herausforderungen

Die Struktur der Gemeindefinanzen und deren Entwicklung wird stark geprägt durch den jeweiligen Städtetyp. Bei den Ausgaben sind die grösseren Aufwände in den Zentren, insbesondere den Grosszentren in den Bereichen Sicherheit, Kultur/Sport/Freizeit, Gesundheit, sozialer Sicherheit und

Bevölkerungswachstum mit geringem Einfluss auf die Gesamtsituation

Verkehr an den deutlich höheren Ausgaben pro Kopf klar erkennbar. Dem gegenüber hat das Bevölkerungswachstum über alle Städte hinweg einen untergeordneten Einfluss auf die Entwicklung der Finanzsituation der Städte.

Trotz aller Einschränkungen lassen sich einzelne Zusammenhänge erkennen: Die Analysen deuten darauf hin, dass wachsende Städte etwa bei den Verwaltungskosten oder den Verkehrsaufgaben von Skalenerträgen profitieren können. Bei der Bildung und der sozialen Sicherheit, als grösste städtische Ausgabenbereiche, scheint das absolute Bevölkerungswachstum hingegen wenig Einfluss auf die Pro-Kopf Ausgaben zu haben. Im Weiteren ist der Einfluss des Wachstums auf die Infrastrukturinvestitionen klarer ersichtlich als auf die laufende Rechnung. Ein hohes Bevölkerungswachstum erfordert zusätzliche Infrastruktur- bzw. Bauinvestitionen. Erkennbar sind höhere Pro-Kopf-Investitionen insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Verkehr und Wohnen.

Einfluss des Wachstums auf den Infrastrukturbedarf

Für die Städte ist nicht nur entscheidend, dass sie wachsen, sondern auch in welcher Art dies geschieht. Je nach demografischer Struktur fallen in den Städten unterschiedliche Kosten wie auch Einnahmen an. Am deutlichsten aufzeigen lässt sich der Zusammenhang zwischen Demografie und Ausgaben im Bildungsbereich. Bereiche wie Pflege, Alter oder Gesundheit stehen auf kommunaler Ebene weniger im Fokus, da Bund, Kantone und Sozialversicherungen die finanzielle Hauptlast tragen.²¹ Eindrücklich ist die Tatsache, dass zwischen 2012 und 2019 die Anzahl der Kinder im Grundschulalter in allen Städtetypen prozentual teils deutlich stärker gewachsen ist als die Gesamtbevölkerung. Besonders ausgeprägt war diese Entwicklung in den Grosszentren. Entsprechend sind auch die Bildungsausgaben und insbesondere die Investitionen in Schulbauten markant gestiegen. Die Grundschulbildung ist aber auch ein gutes Beispiel dafür, dass nicht nur Wachstum allein für Ausgabensteigerungen sorgt. Im Durchschnitt aller Städtetypen sind die Schulausgaben pro Kind aufgrund veränderter Bedürfnisse und gesteigerter Anforderungen innerhalb von sieben Jahren um 12 Prozent gestiegen.

Steigende Ausgaben in der Bildung

Ein starkes Bevölkerungswachstum geht meist mit einer Verjüngung der Bevölkerung einher, d.h. einem steigenden Anteil an Familien und jungen Erwerbstätigen. Dies führt auch dazu, dass die Steuereinnahmen pro Kopf in stark wachsenden Städten unterdurchschnittlich zunehmen. Kurzfristig hat demnach eine jüngere Bevölkerung neben positiven Effekten etwa für den Arbeitsmarkt auch ihren Preis. Längerfristig sind die Städte damit von den negativen Effekten des demografischen Wandels aber deutlich weniger stark betroffen.

Wachstum bringt Verjüngung – und kurzfristig entsprechende Kosten

21 Eidgenössisches Finanzdepartement (2024): Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz 2024. Alterung und Netto-Null Ziel.

4. Sicht der Städte auf das Bevölkerungswachstum

4.1 Städtebefragung: Methodik und Rücklauf

Im Rahmen der Studie wurde eine Online-Befragung bei den Mitgliedern des Schweizerischen Städteverbands durchgeführt. Diese hatte zum Ziel, eine Einschätzung der Städte zum Bevölkerungswachstum und den damit verbundenen Chancen und Herausforderung sowie eine Beurteilung der Auswirkungen auf die Stadtfinanzen abzuholen.

Ziele der Befragung

Die Städte konnten zwischen Anfang Februar bis Mitte März 2024 mittels eines persönlichen Links an der Befragung teilnehmen. Angeschrieben wurden die Stadtschreiberinnen und Stadtschreiber der Städte. Es bestand zudem die Möglichkeit, die Fragen zu den Stadtfinanzen an eine interne Fachperson weiterzuleiten. Insgesamt haben 53 der 134 angeschriebenen Städte des Städteverbands an der Befragung teilgenommen. Dies entspricht einer Teilnahmequote von 40 Prozent.

40 Prozent Rücklauf

Für die Auswertung der Rückmeldungen haben wir die Städte in Subgruppen unterteilt, die sich an den Raumtypen und Grössenklassen der quantitativen Analysen orientieren. Die Einteilung ist allerdings etwas stärker zusammengefasst als bei den quantitativen Analysen, so dass sich Tendenzen entlang der verwendeten Kategorien herausdestillieren lassen.

Untersuchung nach Subgruppen

Raumtyp	Grössenklasse (Wohnbevölkerung in 1'000)				Gesamt
	<15	15-30	30-50	>50	
Grosszentren				3	3
Mittelzentren	1	3	5	5	14
Kleinzentren	9	5			14
Agglomerationsgemeinden	8	12	2		22
Gesamt	18	20	7	8	53

Tabelle 10 Teilnahme der Städte nach Raumtyp und Grössenklasse

Die Städtebefragung umfasst 15 mehrheitlich geschlossene Fragen zu folgende Themen:

Themen der Städtebefragung

- Bevölkerungsentwicklung, Standortattraktivität und Steuerungsmöglichkeiten
- Chancen und Herausforderungen des Bevölkerungswachstums
- Auswirkungen des Bevölkerungswachstums auf die Stadtfinanzen
- Erwartungen und Ziele zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung

Der Wortlaut sowie die Antworten aller im Rahmen der Umfrage gestellten Fragen sind im folgenden Kapitel aufgeführt. Der vollständige Fragekatalog ist im Anhang aufgeführt.

4.2 Bevölkerungsentwicklung, Standortattraktivität und Steuerungsmöglichkeiten

Bevölkerungszuwachs war keine Überraschung

Die Ergebnisse der Städtebefragung zeigt, die meisten Städte sind vom Ausmass des Bevölkerungszuwachses in ihrer Stadt in den vergangenen rund 10 Jahren nicht überrascht worden. In fast jeder zweiten Stadt entsprach der Zuwachs den Erwartungen, bei nur sehr wenigen Städten lag die Entwicklung deutlich über oder unter den Erwartungen. Vor allem bei den Mittelzentren und im geringeren Ausmass auch bei den Kleinzentren wurden die Wachstumserwartungen nicht erfüllt, während bei den städtischen Agglomerationsgemeinden die Erwartungen erfüllt bis teilweise übertroffen wurden.

Entwicklung in den Mittelzentren unter den Erwartungen

«In welchem Verhältnis steht das effektive Bevölkerungswachstum zu den Erwartungen ihrer Stadt vor rund 10 Jahren?»

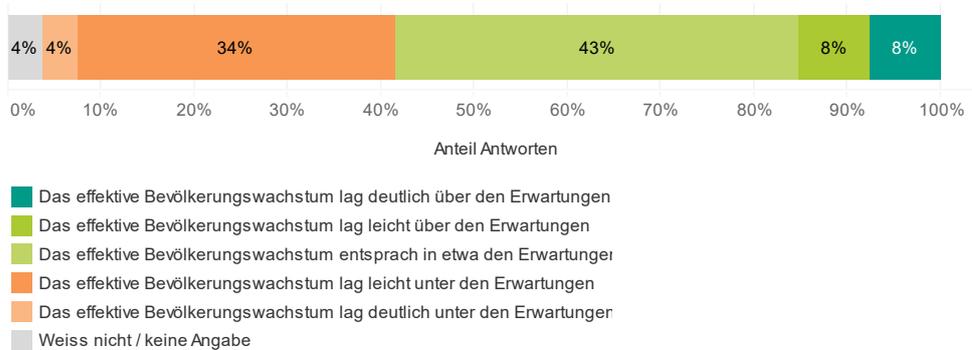


Abbildung 31 Städtebefragung: Erwartungen zur vergangenen Bevölkerungsentwicklung, Anzahl Antworten = 53

Wie lässt sich die Bevölkerungsentwicklung der Schweizer Städte erklären? Welche Faktoren machen Städte attraktiv und lebenswert? Die Lebensqualität ist ein vielschichtiges Konzept. So erfasst Wüest Partner etwa in ihrem regelmässig erscheinenden Städteranking 11 Kriterien mit insgesamt 115 Variablen.²² Wie in Kapitel 2.2 dargelegt, hängt die Gewichtung einzelner Standortfaktoren im Rahmen eines Wohnstandortentscheides ganz wesentlich von der jeweiligen Lebensphase ab. Im Rahmen dieses Projektes wurde das Eigenbild der Städte abgefragt: Wo sehen sie selbst ihre Stärken und Schwächen als Wohnstandort?

Standortattraktivität: Eigenbild der Städte

Hohe Standortattraktivität hat seinen Preis

Städte schätzen sich grundsätzlich als attraktive Wohnstandorte ein (Abbildung 32). Besonders positiv beurteilt werden Standortfaktoren, welche mit der Zentralität von Städten verbunden sind – wie etwa die Anbindung an den öffentlichen Verkehr, die Erreichbarkeit für den MIV oder die Bildungsangebote – sowie die öffentlichen Dienstleistungsangebote, wie Betreuungsangebote oder soziale Infrastrukturen im Bereich der Gesundheit oder Pflege. Daneben werden aber auch vielfältig nutzbare Freiräume und insbesondere die Naherholungsräume sehr positiv bewertet. Naherholungsräume werden gar von 75% der Städte als sehr attraktiv eingeschätzt, der höchsten Bewertung aller abgefragten Standortfaktoren.

Städte als attraktive Wohnstandorte

22 Wüest Partner (2022): Städte-Ranking 2022.

«Welche der folgenden Faktoren machen Ihre Stadt zu einem attraktiven Wohnort?»

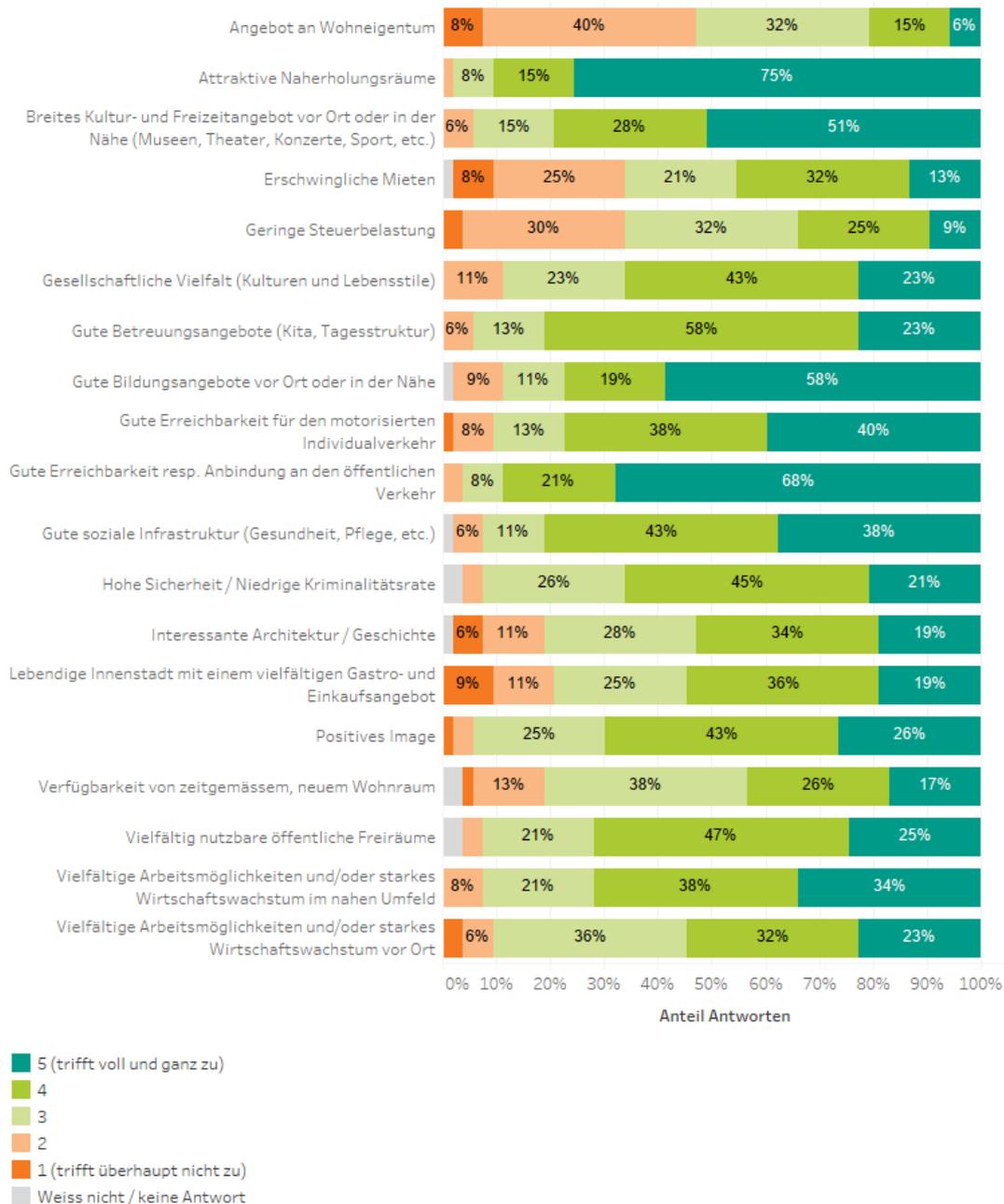


Abbildung 32 Städtebefragung: Standortfaktoren, Anzahl Antworten = 53

Differenziert man die Auswertung nach Raumtypus, werden unterschiedliche Stadtprofile ersichtlich. Gross- und Mittelzentren bewerten ihre Qualität im Eigenbild tendenziell noch etwas höher als Kleinzentren und insbesondere Agglomerationsgemeinden. Sie heben sich insbesondere in der Bewertung folgender Faktoren ab: Kultur- und Freizeitangebot, gesellschaftliche Vielfalt, Bildungsangebote, soziale Infrastruktur oder eine lebendige Innenstadt. In den Agglomerationsgemeinden stellt der Erhalt einer lebendigen Innenstadt mit einem vielfältigen Gastro- und Einkaufsangebot, gerade in Konkurrenz zu den städtischen Zentren, eine der grössten Herausforderungen dar.

Gross- und Mittelzentren mit leicht positiverer Einschätzung

Die Steuerbelastung gehört über alle Städtetypen hinweg mit zu den am negativsten bewerteten Faktoren. In diesem Punkt heben sich wiederum die Gross- und Mittelzentren mit einer negativeren Bewertung von den Kleinzentren und den Agglomerationsgemeinden ab. Ein attraktives städtisches Angebot hat seinen Preis. Die Steuerbelastung der Zentren gegenüber vielen Agglomerationsgemeinden bleibt eine Herausforderung. Diese von den befragten Städten abgegebene Einschätzung bestätigt eine Auswertung von Avenir Suisse zur Entwicklung der Steuerfüsse in Schweizer Städten.²³ Sie kommt dabei zur Erkenntnis, dass in fast allen grossen Städten der Schweiz der Steuerfuss über jenem der umliegenden Gemeinden liegt. Erklärt wird dies von Avenir Suisse durch eine höhere Anspruchshaltung an öffentliche Güter, Zentrumslasten, aber auch die Feststellung, dass potenzielles Steuersubstrat aufgrund der städtischen Standortqualitäten weniger empfindlich auf die Steuerbelastung reagiert als in ländlichen Gemeinden. In den Auswertungen zeigt sich jedoch, dass sich der Abstand in den vergangenen fünf Jahren in vielen Städten verringert hat.

Steuerbelastung:
Städtisches Angebot kostet

Ein Thema scheint den befragten Schweizer Städten aktuell am meisten Sorgen zu bereiten: Die Verfügbarkeit von (bezahlbarem) Wohnraum. Die Verfügbarkeit von zeitgemäsem, neuem Wohnraum, das Angebot an Wohneigentum und erschwingliche Mieten gehören in allen Raumtypen zu den am negativsten bewerteten Faktoren. Die Einschätzung fällt dabei in den Agglomerationsgemeinden sowie den Kleinzentren im Vergleich mit den Grosszentren noch etwas optimistischer aus. Insbesondere Wohneigentum scheint, wenn überhaupt, nur noch in den kleineren Städten verfügbar. Dies bestätigen die Ergebnisse einer Städtebefragung von 2023. Dort wird darauf hingewiesen, dass in den Städten der Markt beim Wohneigentum sowie im unteren Preissegment besonders angespannt ist.²⁴

Bezahlbarer Wohnraum gesucht

Standortattraktivität lässt sich gestalten

Die positive Nachricht vorab: Die Städte haben zahlreiche Hebel zur Stärkung ihrer Standortattraktivität in der eigenen Hand und können ihr Standortprofil (mit)gestalten. Wenig erstaunlich sehen die Städte die grössten Gestaltungsmöglichkeiten dort, wo sie mit ihren eigenen Angeboten und Planung unmittelbar oder mittelbar eingreifen können, wie etwa bei den Betreuungsangeboten, dem Kultur- und Freizeitangebot, der sozialen Infrastruktur oder den öffentlichen Freiräumen. Auch bei ihrem Image sehen die Städte eine grosse Gestaltungsmöglichkeit.

Zahlreiche Hebel in der eigenen Hand

Beim Wohnangebot sehen die Städte, wiederum über alle Städtetypen hinweg, nur eine eingeschränkte Gestaltungsmöglichkeit. Bei den beiden Faktoren des Angebots an Wohneigentum sowie der erschwinglichen Mieten wird mehrheitlich nur eine sehr geringe Beeinflussbarkeit angenommen. Setzt man Attraktivität und Beeinflussbarkeit zueinander in Beziehung, heben sich diese beiden Standortfaktoren besonders (negativ) ab (Abbildung 33). Zudem bleibt die Attraktivität der Städte abhängig von der

Wohnangebot nur beschränkt gestaltbar

23 Avenir Suisse (2023): Städtische Steuerbelastung: St. Gallen, Winterthur und Zürich fallen zurück. Blog, 2.10.2023 (www.avenir-suisse.ch)

24 Wüest Partner (2023): Wohnungspolitik in Städten und städtischen Gemeinden: Bedürfnisse und Herausforderungen. Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), Schweizerischer Städteverband (SSV).

wirtschaftlichen Entwicklung im Umfeld. Die Städte sind auf wirtschaftlich wettbewerbsfähige Agglomerationsgemeinden angewiesen – und umgekehrt.

«Welche der folgenden Faktoren machen Ihre Stadt zu einem attraktiven Wohnort?» und «In welchem Ausmass kann Ihre Stadt die Faktoren der Standortattraktivität beeinflussen?»

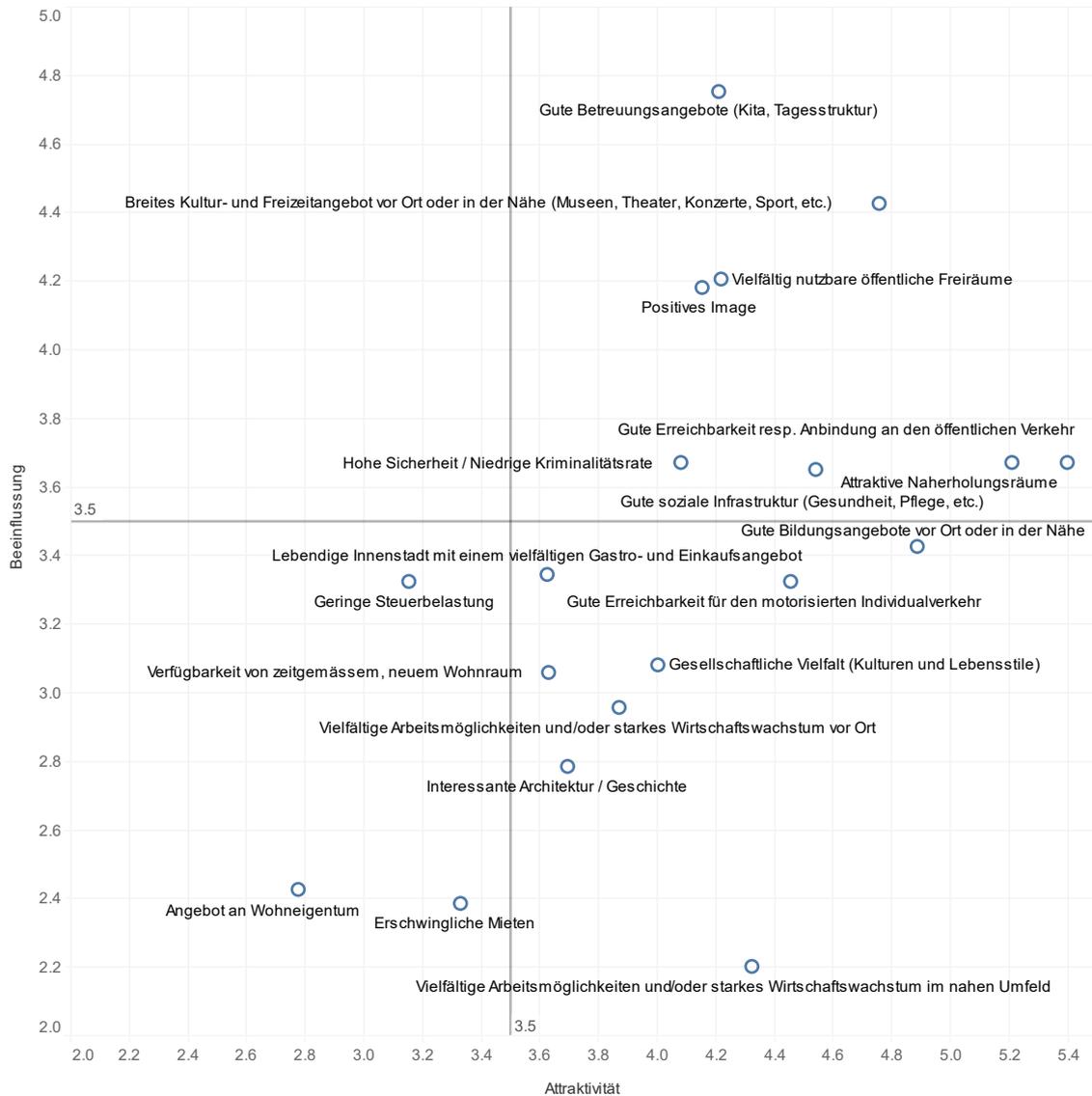


Abbildung 33: Städtebefragung: Bedeutung und Steuerung von Standortfaktoren, Anzahl Antworten = 53

Wechselwirkungen verstehen, um Standortattraktivität zu gestalten

Eine gezielte Steuerung der städtischen Entwicklung setzt voraus, dass eine Stadt Rahmenbedingungen, Bewegungen und Einflussfaktoren der Bevölkerungsentwicklung kennt und versteht. Deshalb ist es erstaunlich, dass mehr als die Hälfte der befragten Städte angeben, nicht über Analysen zur Bevölkerungsentwicklung und deren Ursachen zu verfügen (Abbildung 34). Oder solche Analysen sind zwar vorhanden, die Kenntnisse jedoch innerhalb der Verwaltung auf einzelne Abteilungen beschränkt. Während alle Grosszentren über entsprechende Analysen verfügen, sind dies in allen anderen Raumtypen jeweils weniger als ein Drittel der Städte.

Verständnis der Bevölkerungsentwicklung als Voraussetzung

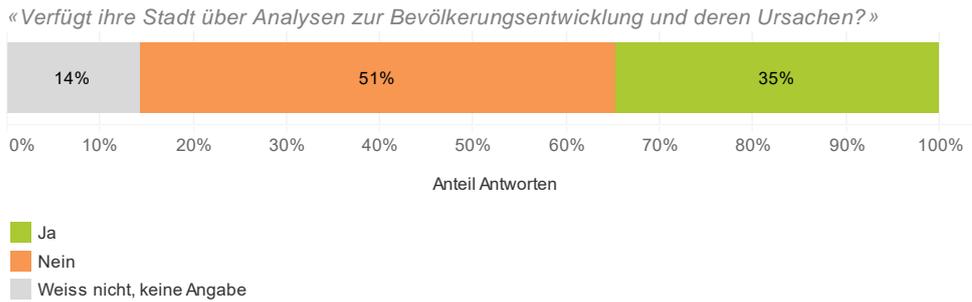


Abbildung 34 Städtebefragung: Analysen zur Bevölkerungsentwicklung

4.3 Chancen und Herausforderungen des Bevölkerungswachstums

Das Bevölkerungswachstum ist in fast allen Städten eine Tatsache. Wie schätzen die Städte diese Entwicklung ein? Wo sehen sie Chancen und Risiken, die sich aus dem Wachstum ergeben?

Bevölkerungswachstum bietet vielfältige Chancen

Ein Bevölkerungswachstum bietet den Städten vielfältige Chancen. Mit Ausnahme der höheren Anzahl Sitzen im kantonalen Parlament fanden alle in der Befragung genannten möglichen positiven Effekte eine überwiegende Zustimmung (Abbildung 35). Und dies in vergleichbarem Ausmass, d.h. kein Punkt hebt sich in der Einschätzung der Städte deutlich ab.

Positive Effekte des Wachstums

Chancen des Wachstums ergeben sich in unterschiedlichen Bereichen. Ein Bevölkerungswachstum führt zu einer Verjüngung der Bevölkerung bzw. trägt zur Vermeidung einer Überalterung bei. Diese Einschätzung wird durch die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre bestätigt (siehe Kapitel 2.2). Gleichzeitig erhöht sich die gesellschaftliche und kulturelle Vielfalt, was wesentlich zur Qualität städtischen Lebens gehört. Zudem trägt die Nachfrage zusätzlicher Einwohnerinnen und Einwohner dazu bei, ein vielfältiges Dienstleistungsangebot in den Bereichen Einkauf, Gastronomie oder Freizeit zu ermöglichen.

Demografie und städtische Vielfalt

Auch in wirtschaftlicher Hinsicht versprechen sich die Städte positive Wirkungen. Wachsende Städte sind auch für Unternehmen attraktiv. Sie suchen dort ihren Standort, wo sie gut erreichbar sind für Kundinnen und Kunden und vor allem für einen grossen Pool an Arbeitskräften mit unterschiedlichen Kompetenzen und Fähigkeiten.

Innovationskraft und Wirtschaftskraft

Und nicht zuletzt sehen die Städte auch finanzielle Vorteile. Wachstum und Verdichtung ermöglichen Skaleneffekte und eine steigende Effizienz bei den städtischen Infrastrukturen und in der Verwaltungstätigkeit. Und auf der Einnahmenseite schlägt eine Erhöhung des Steuersubstrates zu Buche.

Effizienzgewinne und Steuereinnahmen

«Inwieweit treffen die folgenden positiven Aspekte resp. Chancen eines Bevölkerungswachstums für ihre Stadt zu?»

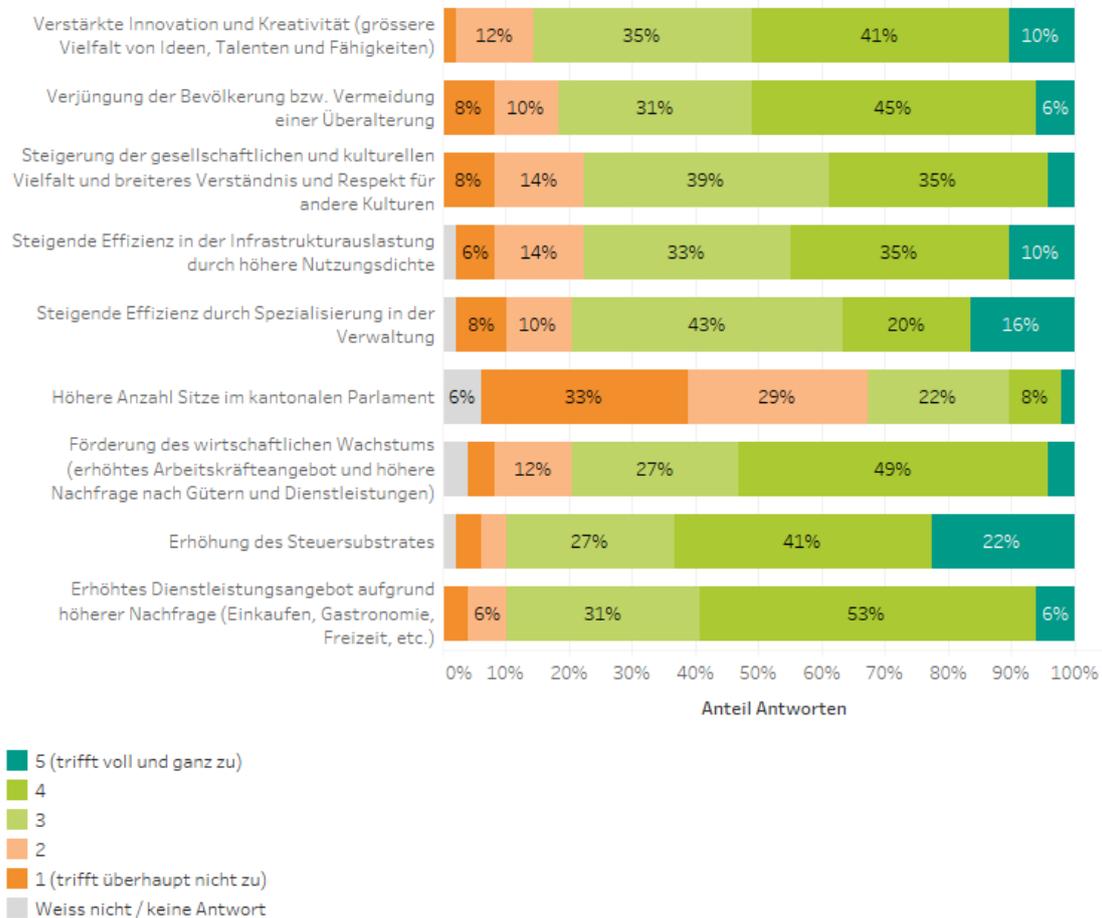


Abbildung 35 Städtebefragung: Chancen des Bevölkerungswachstums, Anzahl Antworten N = 50

Die Einschätzung der positiven Effekte scheint nicht von der Stadtfunktion abzuhängen. Die Antworten der Städte nach unterschiedlichen Raumtypen weisen keine nennenswerten Unterschiede auf. Und auch bei den Grössenklassen zeigen sich nur geringe Unterschiede in den Bewertungen, wobei die grösseren Städte die Chancen etwas ausgeprägter wahrnehmen. Interessant ist die Tatsache, dass die Städte mit dem stärksten Wachstum die positiven Wirkungen vielfach am stärksten hervorheben. Dies deutet darauf hin, dass es sich nicht nur um theoretische Chancen, sondern tatsächlich um wahrnehmbare positive Effekte handelt.

Wachsende Städte betonen die Chancen

Verdichtungsbedarf wird als grosse Herausforderung wahrgenommen

Auf der anderen Seite bringt ein Bevölkerungswachstum auch Herausforderungen mit sich. Im Gegensatz zu den Chancen werden diese von den Städten deutlich differenzierter beurteilt (Abbildung 36).

Differenzierter Blick auf die Herausforderungen

«Inwieweit treffen die folgenden negativen Aspekte resp. Herausforderungen eines Bevölkerungswachstums für ihre Stadt zu?»

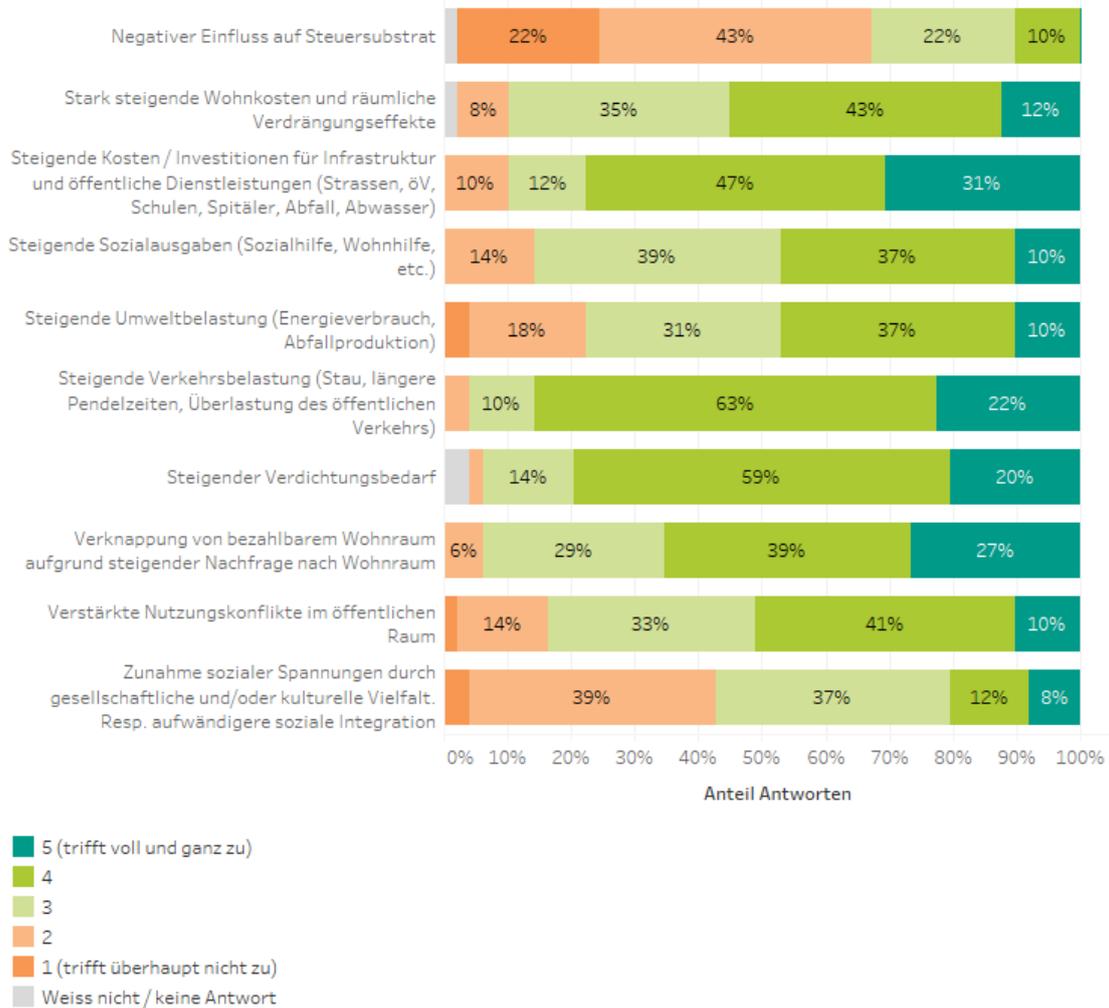


Abbildung 36 Städtebefragung: Herausforderungen des Bevölkerungswachstums, Anzahl Antworten N = 50

Das Bevölkerungswachstum führt zu einer Belastung des Verkehrssystems, mit vermehrtem Stau sowie einer Überlastung des öffentlichen Verkehrs, wie die Städte grossmehrheitlich anmerken. Ebenfalls kritisch gesehen wird die Umweltbelastung, etwa mit dem Energieverbrauch oder dem steigenden Abfall.

Verkehrs- und Umweltbelastungen

Wie schon bei der Beurteilung der Standortattraktivität (Kapitel 2.4) erscheint auch hier die Situation auf dem Wohnungsmarkt als grosse Herausforderung für die Städte. Die steigende Nachfrage nach Wohnraum in den Schweizer Städten führt zu einer Verknappung von bezahlbarem Wohnraum und steigenden Wohnkosten. Dies hat zur Folge, dass zahlreiche Menschen gezwungen sind, aus den zentralen Stadtteilen in die peripheren Gebiete zu ziehen. Die räumlichen Verdrängungseffekte betreffen besonders einkommensschwächere Haushalte, junge Familien und Studierende, die sich die hohen Mietpreise in den begehrten innerstädtischen Lagen nicht mehr leisten können. Gleichzeitig erhöht sich der Pendeldruck, was zu einer stärkeren Belastung der Verkehrsinfrastruktur führt und die Lebensqualität in den Ausenquartieren beeinflusst.

Wohnungsmarkt und Planung

Um das Bevölkerungswachstum aufzufangen, stehen die Städte vor der Aufgabe einer zunehmenden Verdichtung. Dies wird von einer grossen Mehrheit der Städte als Herausforderung betrachtet.

Ein drittes Themenfeld betrifft die steigenden Kosten für die öffentliche Hand. Dies sind zum einen die Sozialausgaben (Sozialhilfe, Wohnhilfe etc.), insbesondere aber der steigende Bedarf an Infrastrukturen und öffentlichen Dienstleistungen (Schulen, Strassen, öV, Gesundheit, Abfall etc.). Ein negativer Effekt des Wachstums auf das Steuersubstrat wird hingegen kaum erwartet. Dies ist kongruent mit der oben aufgeführten Chance, bei einem Bevölkerungswachstum das Steuersubstrat steigern zu können.

Finanzielle Effekte

Die sozialen Herausforderungen aufgrund einer wachsenden und vielfältigen Stadtgesellschaft scheinen aus Sicht der Städte vergleichsweise gering zu sein.

Gesellschaft

Die Unterschiede in der Einschätzung zwischen den Städtetypen und den Grössenklassen sind gering. Die Herausforderungen im Zuge des Bevölkerungswachstums sind grundsätzlich vergleichbar. Die Grosszentren geben zwar an von der Verknappung des Wohnraums, den steigenden Wohnkosten und dem Verdichtungsbedarf stärker betroffen zu sein. Die Herausforderungen im Wohnungsmarkt scheinen aber mittlerweile auch kleinere Zentren und Agglomerationsstädte stark zu beschäftigen.

Wohnsituation in allen Städtetypen angespannt

Es zeigt sich, dass die am stärksten wachsenden Städte die Herausforderungen – wie auch bereits die Chancen – deutlicher benennen. Sie dürften die negativen Effekte am «eigenen Leib» deutlicher spüren. Am stärksten bemerkbar zu machen, scheint sich dies bei der Verknappung des Wohnraums und den Infrastrukturkosten, deren herausfordernder Charakter besonders betont wird.

Stark wachsende Städte spüren negative Effekte

Chancen überwiegen die Herausforderungen

Das Bevölkerungswachstum bietet nach Einschätzung der Städte sowohl Chancen wie Herausforderungen. Doch was überwiegt? In der Befragung haben die Städte eine Abwägung vorgenommen (Abbildung 37). Bei 40% der Städte überwiegen die Chancen, bei 20% der Städte die Herausforderungen. Und 40% der befragten Städte sind der Ansicht, dass sich Chancen und Herausforderungen die Waage halten. Ausschläge nach «oben oder unten», d.h. sehr positive oder negative Einschätzungen, gibt es dabei jedoch nur vereinzelt.

Positive Effekte überwiegen

«Überwiegen aus Sicht Ihrer Stadt die Chancen oder die Herausforderungen des Bevölkerungswachstums?»

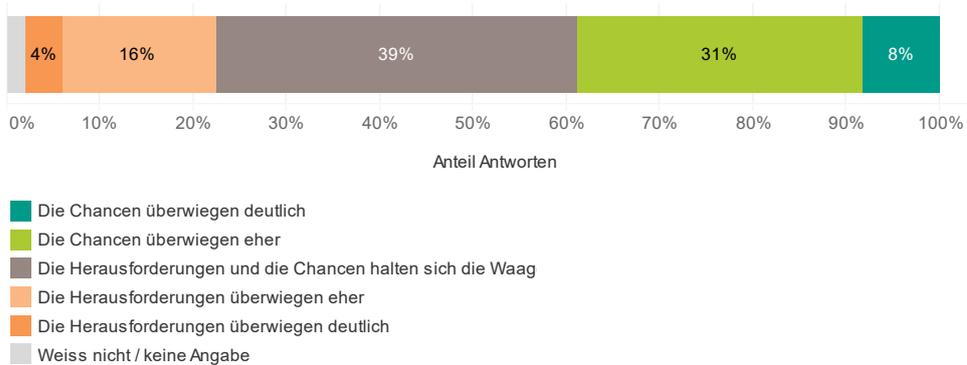


Abbildung 37 Städtebefragung: Chancen vs. Herausforderungen des Bevölkerungswachstums, Anzahl Antworten = 50

Bemerkenswert erscheint die Tatsache, dass sich im Antwortverhalten zu dieser Frage kaum nennenswerte Unterschiede zwischen den verschiedenen Städtetypen, den Grössen Kategorien oder den Wachstumsklassen zeigen. Einzig die Grosszentren heben sich mit einer leicht negativeren Bewertung etwas ab. Aufgrund der geringen Anzahl ist dies jedoch mit Vorsicht zu bewerten. Der Blick auf das Bevölkerungswachstum, ob stärker positiv oder negativ, scheint von anderen Einflussfaktoren bzw. der individuellen Situation stärker beeinflusst zu sein.

Kaum Unterschiede zwischen den Typen

4.4 Einfluss des Bevölkerungswachstums auf Stadtfinanzen

In der Befragung konnten die Städte ihre Zustimmung zu neun Hypothesen anhand einer Skala von 1 bis 5 abgeben. Die Hypothesen thematisieren einzelne Aspekte des Zusammenhangs zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den städtischen Finanzen.

Einschätzung zu Hypothesen

Bei der Betrachtung der kommunalen Finanzen gilt es zu beachten, dass die Städte über einen eingeschränkten finanziellen Handlungsspielraum verfügen. Ein beträchtlicher Teil ihrer Ausgaben wird durch übergeordnete Gesetze oder Vorgaben definiert. Eine entsprechende Aussage in der Städtebefragung wurde von mehr als der Hälfte der Städte überwiegend zugestimmt. Kleinere Städte bzw. Agglomerationsgemeinden schätzen dabei ihren Handlungsspielraum als besonders gering ein. Ganz so eindeutig scheint die Situation aber nicht zu sein. Mehr als ein Fünftel der befragten Städte ist der Ansicht, dass die Aussage gar nicht oder kaum zutreffend ist.

Eingeschränkter Handlungsspielraum der Städte

Bitte nehmen Sie eine Einschätzung zur folgenden Hypothese vor, gestützt auf ihre Erfahrungen und Kenntnisse: «Städte können aufgrund übergeordneter Gesetze bzw. Vorgaben zu einem kleinen Teil ihrer Ausgaben weitgehend frei gestalten, ihr finanzieller Handlungsspielraum ist beschränkt.»

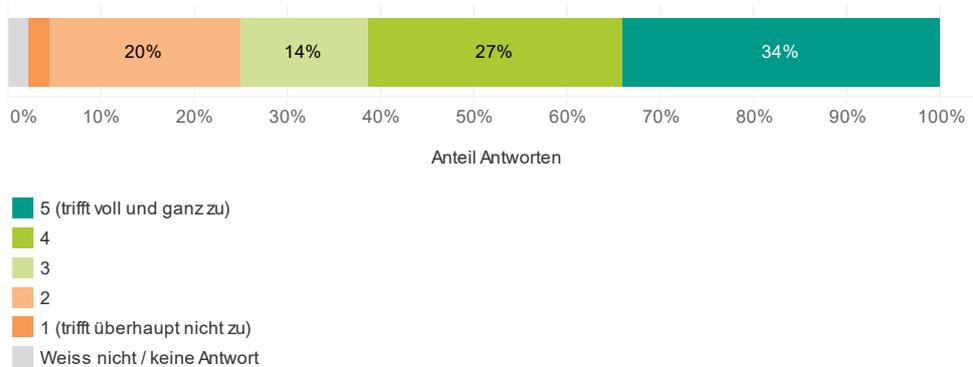


Abbildung 38 Städtebefragung: Finanzpolitischer Handlungsspielraum, Anzahl Antworten = 45

Die KSFD²⁵ weist darauf hin, dass der kommunale Spielraum auch bei den Investitionen begrenzt ist. Nebst den finanzpolitischen Zielen der Stadt sowie Finanzkennzahlen sind es kantonale Vorgaben, etwa bezüglich dem Haushaltsgleichgewicht, sowie kommunale oder kantonale Schuldenbremsen, die den Rahmen vorgeben.

Rahmenbedingungen für Investitionsverhalten

Zentrumslasten der Kernstädte sind unbestritten

Wie die Städtebefragung zeigt, werden die höheren Ausgaben der Kernstädte aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktion (Zentrumslasten) kaum bestritten. 90 Prozent der befragten Städte stimmen einer entsprechenden Aussage überwiegend zu (Abbildung 39). Diese Einschätzung wird durch die Auswertung der Finanzzahlen bestätigt (Abbildung 20).

Bitte nehmen Sie eine Einschätzung zur folgenden Hypothese vor, gestützt auf ihre Erfahrungen und Kenntnisse: «Kernstädte weisen aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktion in verschiedenen Bereichen höhere Ausgaben auf als städtische Gemeinden in der Agglomeration.»

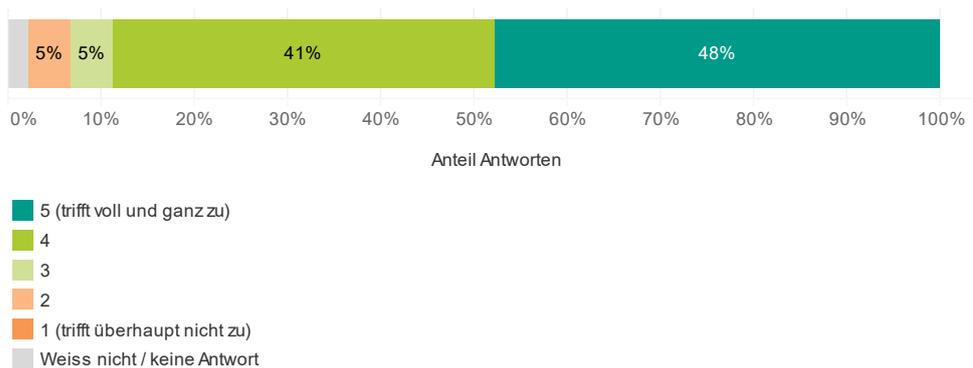


Abbildung 39 Städtebefragung: Zentralörtliche Funktionen, Anzahl Antworten = 45

Der Blick der Städte auf den Zusammenhang von Bevölkerungswachstum und die Ausgaben pro Kopf fällt unterschiedlich aus. Aus der Städtebefragung geht hervor, dass in der Tendenz für die eigene Stadt aufgrund des Bevölkerungswachstums steigende Nettoausgaben pro Kopf konstatiert werden. Ein Viertel der Städte geht von gleich gebliebenen Ausgaben aus,

Vermutet werden steigende pro Kopf Ausgaben aufgrund des Wachstums

25 KSFD (2019): Städtische Investitionen unter der Lupe. Medienmitteilung vom 13. September 2019

während nur 7% gesunkene Ausgaben feststellen. In der Befragung lässt sich erkennen, bei allerdings geringen Fallzahlen je Kategorie, dass die kleineren Städte die Entwicklung negativer bewerten als die grösseren Städte.

Die Einschätzung der Städte wird durch die Finanzstatistik nicht bestätigt. Die Auswertung zeigt, dass, zumindest in einer einfachen Betrachtung, kein negativer Einfluss des Bevölkerungswachstums auf das bereinigte Rechnungsergebnis der Städte ersichtlich ist (Abbildung 18). Es gilt zu beachten, dass in der Befragung ein Experten- bzw. Erfahrungswissen abgefragt wurde, ohne auf (in den meisten Fällen gar nicht vorhandene) Analysen abzustützen (siehe auch Abbildung 46). Die unklaren Ergebnisse unterstreichen die Komplexität des Zusammenhangs von Wachstum und Rechnungsergebnis, zumal Ausgaben und Einnahmen auch mit zeitlicher Verzögerung wirksam werden.

Effekte auf Ausgaben und Einnahmen mit Verzögerung

«Wie ist der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Nettoausgaben pro Einwohner:in in den vergangenen rund 10 Jahre in ihrer Stadt zu beurteilen?»

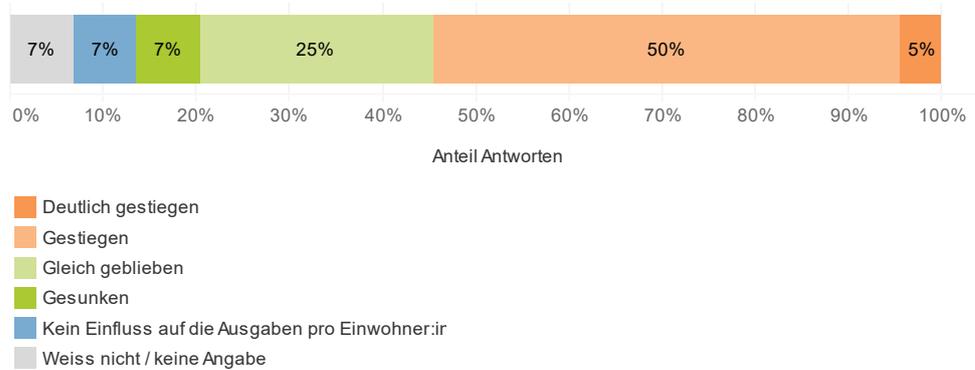


Abbildung 40 Städtebefragung: Einfluss Bevölkerungsentwicklung auf Nettoausgaben, Anzahl Antworten = 45

Rund 70% der Befragten stimmen der Aussage zumindest teilweise zu, dass Städte bei einer steigenden Bevölkerungszahl von Skalenerträgen, z.B. im Bereich der Verwaltung profitieren können. Die Befragungsergebnisse decken sich diesbezüglich mit den Zahlen aus der Finanzstatistik (Abbildung 22).

Städte nehmen Skaleneffekte wahr

Bitte nehmen Sie eine Einschätzung zur folgenden Hypothese vor, gestützt auf ihre Erfahrungen und Kenntnisse: «Bei einer steigenden Bevölkerungszahl können die Städte in verschiedenen Bereichen von Skalenerträgen profitieren (z.B. Verwaltungskosten) und die Ausgaben pro Kopf reduzieren sich.»

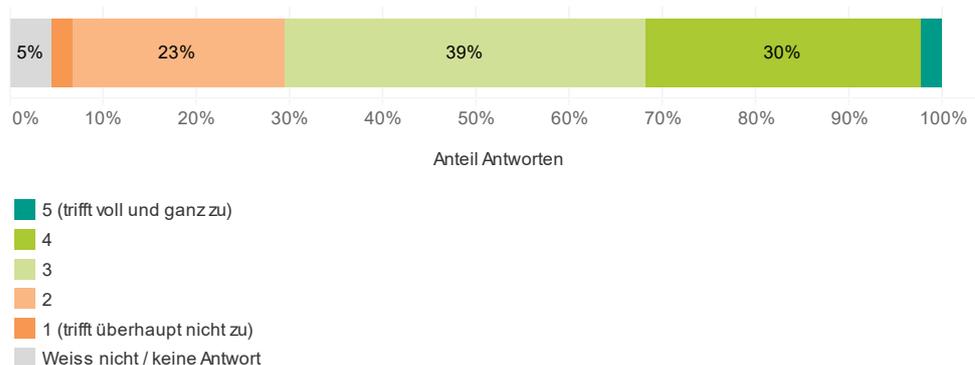


Abbildung 41 Städtebefragung: Skalenerträge, Anzahl Antworten = 45

In der Befragung betonen die Städte den Einfluss der Altersstruktur. Zwei Drittel der befragten Städte sind der Ansicht, dass sie die finanzielle Situation deutlich stärker beeinflusst als die reine Veränderung der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner. Diese Einschätzung ist unabhängig vom Raumtyp oder der Grössenklasse einer Stadt.

Demografie entscheidender als Bevölkerungszahl

Bitte nehmen Sie eine Einschätzung zur folgenden Hypothese vor, gestützt auf ihre Erfahrungen und Kenntnisse: «Eine Veränderung in der Altersstruktur der Bevölkerung einer Stadt beeinflusst die finanzielle Situation deutlich stärker als eine reine Veränderung in der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner.»

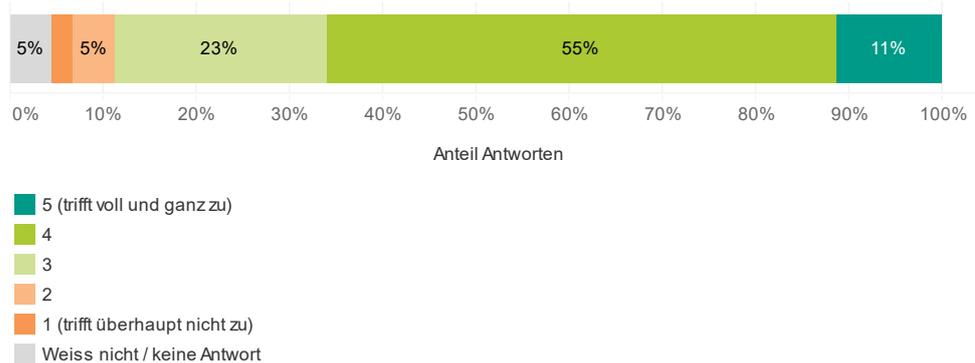


Abbildung 42 Städtebefragung: Einfluss der Demografie, Anzahl Antworten = 45

Eine wachsende Bevölkerung führt zu vermehrten Investitionsausgaben. Diese Tatsache ist unbestritten. Nach Ansicht einer Mehrheit der befragten Städte fällt der Einfluss des Wachstums bei den Investitionsausgaben sogar deutlich stärker ins Gewicht als bei den laufenden Ausgaben (Abbildung 43). Diese Wahrnehmung deckt sich mit den Ergebnissen der Finanzanalyse (Kap. 3.5).

Bevölkerungswachstum bringt Investitionsausgaben mit sich

Bitte nehmen Sie eine Einschätzung zur folgenden Hypothese vor, gestützt auf ihre Erfahrungen und Kenntnisse: «Ein Bevölkerungswachstum führt vor allem zu hohen Investitionsausgaben. Die laufenden Ausgaben pro Kopf werden dem gegenüber kaum beeinflusst.»

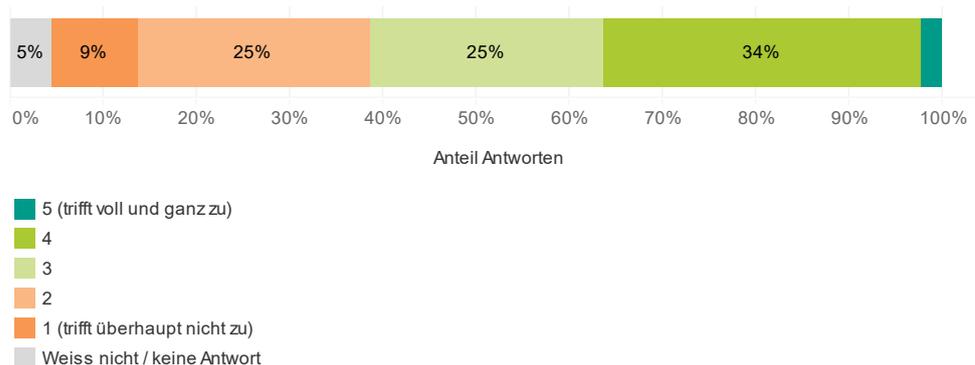


Abbildung 43 Städtebefragung: Infrastrukturausgaben, Anzahl Antworten = 45

Die Feststellung, dass generelle Aussagen zum Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und städtischen Finanzen kaum möglich sind, findet bei mehr als 70% der befragten Städte überwiegend Zustimmung. Diese Einschätzung ist über alle Städtetypen und Grössenklassen weitgehend einheitlich.

Generelle Aussagen kaum möglich

Bitte nehmen Sie eine Einschätzung zur folgenden Hypothese vor, gestützt auf ihre Erfahrungen und Kenntnisse: «Generelle Aussagen zum Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung und städtischen Finanzen sind gar nicht möglich, da Kontext und Situation in den einzelnen Städten zu unterschiedlich sind.»

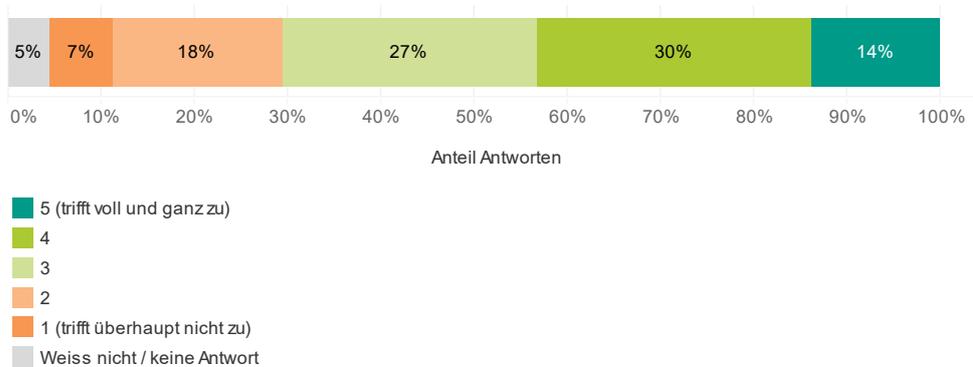


Abbildung 44 Städtebefragung: Zusammenhang Bevölkerungsentwicklung und Stadtfinanzen, Anzahl Antworten = 45

Die Wirkung der Bevölkerungsentwicklung auf die Finanzen lässt sich nicht isoliert von anderen Einflussfaktoren betrachten. Mehr als 60% der Befragten sind denn auch der Meinung, dass andere Faktoren einen stärkeren Einfluss auf die Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Städte ausüben als das Bevölkerungswachstum.

Bevölkerungswachstum nicht isoliert zu betrachten

Bitte nehmen Sie eine Einschätzung zur folgenden Hypothese vor, gestützt auf ihre Erfahrungen und Kenntnisse: «Im Vergleich mit anderen Faktoren (gesetzliche Veränderungen, neue Kompetenzregelungen, Veränderung im Leistungsangebot) hat die Veränderung der Bevölkerungszahl einen geringen Einfluss auf die Einnahmen und Ausgaben einer Stadt.»

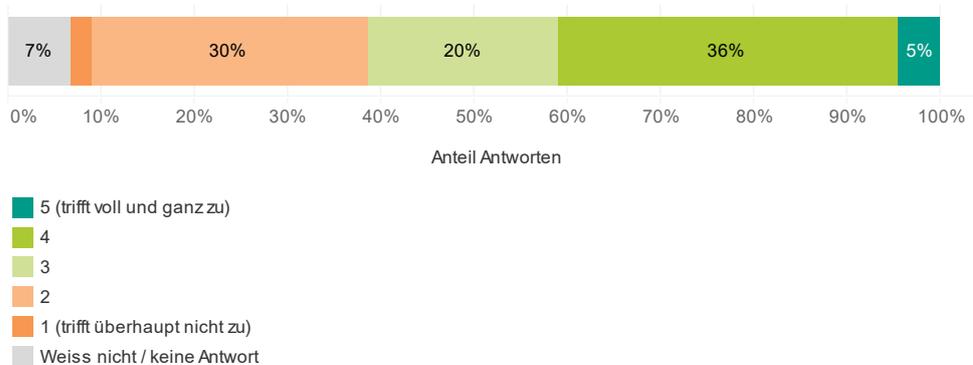


Abbildung 45 Städtebefragung: Andere Einflussfaktoren, Anzahl Antworten = 45

Eine Unkenntnis der Zusammenhänge könnte auch darauf beruhen, dass der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Finanzen kaum vertieft betrachtet wird. Nur in einem Drittel der befragten Städte wurden die Zusammenhänge zumindest thematisiert. Fundierte Analysen dürften noch in deutlich weniger Fällen vorliegen. Die Antworten der Städte in der Befragung dürften demnach eher auf einem Bauchgefühl oder anekdotischem Wissen basieren.

Zusammenhänge bislang wenig untersucht

«Wurde der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Stadtfinanzen in ihrer Stadt bereits untersucht resp. thematisiert?»

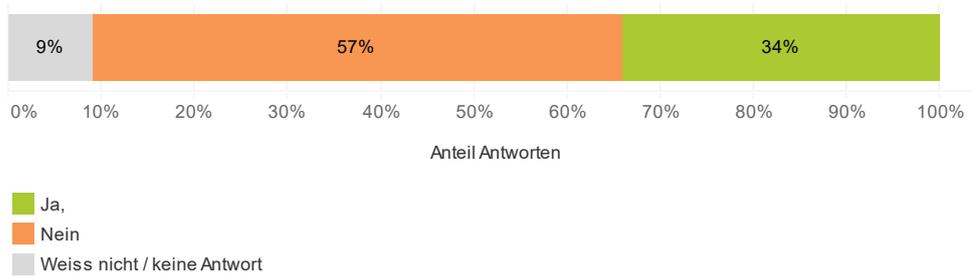


Abbildung 46 Städtebefragung: Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf Stadtfinanzen, Anzahl Antworten = 45

4.5 Erwartungen und Ziele zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung

Nachdem wir uns ausführlich mit der Vergangenheit beschäftigt haben, wagen wir ein Blick in Zukunft. Welche Erwartungen haben die Städte zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung in ihrer Stadt?

Städte sind auf ein anhaltendes Bevölkerungswachstum eingestellt

Die Städte blicken positiv auf das künftig erwartete Bevölkerungswachstum. Über 60 Prozent der Städte gehen davon aus, dass das Ausmass des Bevölkerungszuwachses in ihrer Stadt zukünftig zunehmen wird. Ein weiterer Viertel der Städte erwartet, dass die Bevölkerungsentwicklung stabil bleibt. Mit 14 Prozent erwartet nur ein kleiner Teil der Städte, vor allem mittelgrosse Kleinzentren und Agglomerationsgemeinden, einem Rückgang des Bevölkerungszuwachses in ihrer Stadt.

Grossteil der Städte erwartet steigenden Zuwachs

«Welche Erwartungen hat ihre Stadt in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung der kommenden rund 10 Jahre gegenüber der Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt?»

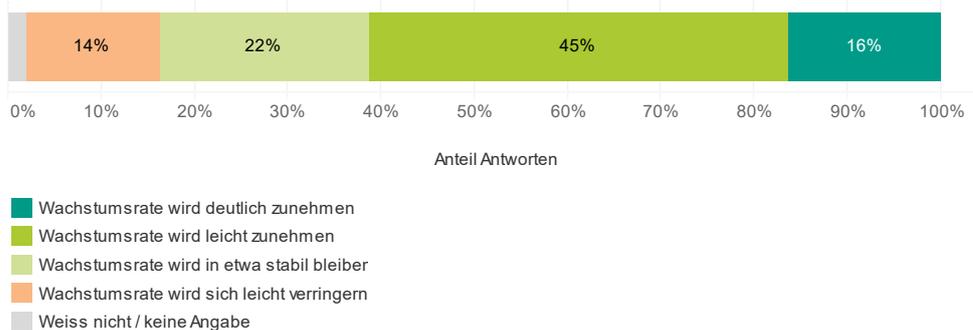


Abbildung 47 Städtebefragung: Erwartungen bezüglich zukünftiger Bevölkerungsentwicklung, Anzahl Antworten = 49

Ähnlich sind die Ergebnisse zur Frage nach den Wachstumszielen. In vielen Städten wird ein anhaltender bis leicht steigender Bevölkerungszuwachs auch weiterhin angestrebt. Es gibt aber auch Städte, die sich tendenziell ein geringeres Wachstum wünschen, vor allem mittelgrosse Städte und Städte deren Bevölkerung in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat. Wie Tabelle 11 zeigt, stimmen insgesamt die Erwartungen und Ziele zur Bevölkerungsentwicklung in fast allen Städten überein.

Erwartungen und Ziele stimmen überein

«Welche Ziele hat ihre Stadt in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung der kommenden rund 10 Jahre gegenüber der Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt?»

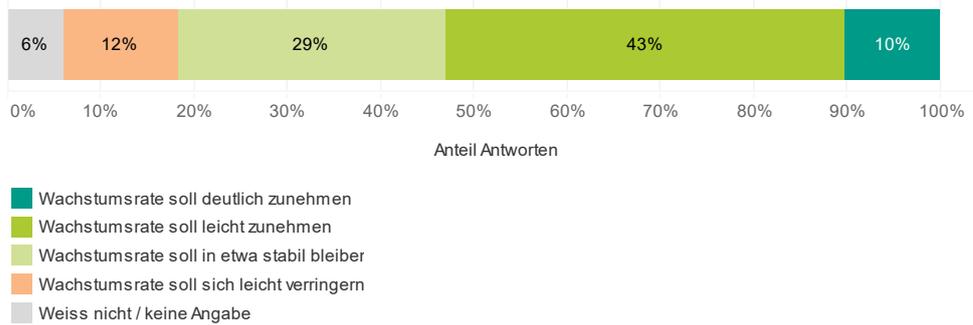


Abbildung 48 Städtebefragung: Ziele bezüglich zukünftiger Bevölkerungsentwicklung, Anzahl Antworten = 49

Ziele	Erwartungen						Gesamt
	Wachstumsrate wird deutlich zunehmen	Wachstumsrate wird leicht zunehmen	Wachstumsrate wird in etwa stabil bleiben	Wachstumsrate wird sich leicht verringern	Wachstumsrate wird sich deutlich verringern	Weiss nicht / keine Angabe	
Wachstumsrate soll deutlich zunehmen	4	1					5
Wachstumsrate soll leicht zunehmen	2	18	1				21
Wachstumsrate soll in etwa stabil bleiben	1	3	9	1			14
Wachstumsrate soll sich leicht verringern	1			5			6
Wachstumsrate soll sich deutlich verringern							0
Weiss nicht / keine Angabe			1	1		1	3
Gesamt	8	22	11	7	0	1	49

Tabelle 11 Erwartungen und Ziele bezüglich zukünftiger Bevölkerungsentwicklung, Anzahl Antworten = 49

Rund jede zweite Stadt, die an der Befragung teilgenommen hat, gibt an, dass die Erwartungen und/oder Ziele zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung in ihrer Stadt schriftlich festgehalten sind. Dabei verweisen die Städte auf Stadt- oder Raumentwicklungskonzepte, regionale oder kommunale Prognosen sowie Innenentwicklungsstrategien sowie andere strategische Dokumente.

Erwartungen/Ziele nicht in allen Städten festgehalten

«Sind die Erwartungen/Ziele zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung in Ihrer Stadt schriftlich festgehalten?»

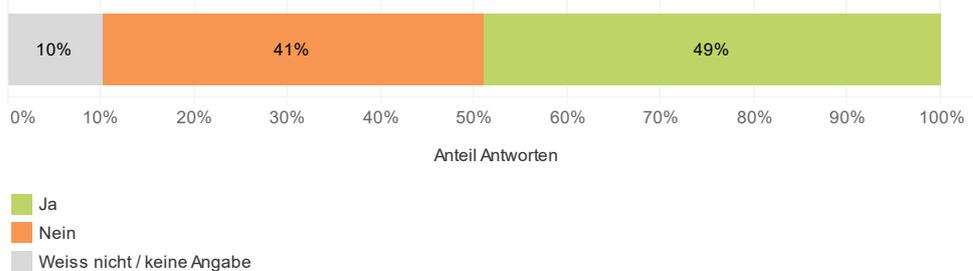


Abbildung 49 Städtebefragung: Schriftliche Dokumentation der Erwartungen/Ziele zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung, Anzahl Antworten = 50

5. Synthese und Handlungsfelder

Zum Schluss ziehen wir unser Fazit aus den Ergebnissen zu den räumlichen Analysen sowie der Städtebefragung. Die Erkenntnisse sind im Folgenden in sechs Hauptaussagen zusammengefasst. Darauf abgestützt haben wir fünf Handlungsfelder für die Schweizer Städte abgeleitet. Anhand von konkreten Beispielen zeigen wir auf, wie sich die Städte mit dem Bevölkerungswachstum auseinandersetzen können, um die daraus resultierenden Auswirkungen besser zu verstehen und die gewonnenen Erkenntnisse zu nutzen.

5.1 Fazit: Was sind die Folgen des Bevölkerungswachstums für die Städte?

Hohe Standortattraktivität in Grosszentren und ihren Agglomerationen

Das Bevölkerungswachstum der städtischen Räume ist Ausdruck ihrer Attraktivität. Die starke wirtschaftliche Dynamik, vielfältige Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten, eine gut ausgebautes öffentliches Verkehrsangebot und die hohe Lebensqualität mit einem breiten Angebot an Kultur- und Freizeitangeboten ziehen Unternehmen und Haushalte gleichermaßen an. Die Grosszentren Zürich, Genf, Lausanne, Basel und Bern spielen dabei eine zentrale Rolle: Insbesondere in diesen Räumen ist die Nachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften in Branchen mit hoher Wertschöpfung sehr hoch. Ein florierender Wirtschaftsstandort mit erfolgreichen Unternehmen und hoher Produktivität wirkt sich auch auf die Einkommen der Mitarbeitenden aus und generiert Wohlstand, mit dem wiederum neue Dienstleistungen und Angebote sowie zusätzliche Arbeitskräfte nachgefragt werden.

Grosszentren als Motoren des Wachstums

Teil dieser Dynamik sind die Agglomerationsgemeinden, die in den vergangenen Jahren einen bemerkenswerten Bevölkerungszuwachs erfahren haben. Die Agglomerationsgürtel breiten sich weiter aus, bedingt durch Ausweichbewegung aus den Grosszentren. Neben der Nähe und Anbindung an ein Wirtschaftszentrum ist es vor allem das knappe Wohnraumangebot und das vielerorts zunehmende Mietpreisgefälle zwischen Agglomerationsgemeinden und Grosszentren, die das Wachstum in den Agglomerationen antreibt und dazu führt, dass das Umland stärker wächst als die Zentren selbst. Auch steuerlich bestehen Unterschiede. Ein attraktives städtisches Angebot kostet – so bleibt die Steuerbelastung der Zentren gegenüber vielen Agglomerationsgemeinden eine Herausforderung. Die Bevölkerungsentwicklung einzelner Städte lässt sich somit nur im grösseren Zusammenhang verstehen. Die städtischen Räume werden immer stärker zu einem eng verwobenen Geflecht von Kernstädten, Agglomerationsstädten und kleineren Agglomerationsgemeinden.

Ausweichbewegungen in die Agglomerationen

Zuzugs- und Wanderungsmuster bleiben weitgehend konstant

Die Standortattraktivität führt dazu, dass die internationale Zuwanderung in allen Raumtypen weiter anhält. Die Wanderungsgewinne aus dem Ausland relativ zur Bevölkerungszahl sind dabei in den Zentren am ausgeprägtesten. In der schweizerischen Binnenwanderung scheinen die Wohnpräferenzen der Haushalte und die Muster im Umzugsverhalten entlang der Lebensphasen weitgehend konstant zu bleiben. Junge Menschen ziehen häufig in die Grosszentren und städtischen Gemeinden in der nahen Agglomeration.

Wanderungsbewegungen entlang der Lebensphasen

Junge Familien verlassen dem gegenüber per Saldo die (Kern-)Städte zu Gunsten grösserer Wohnungen und Eigentum ausserhalb der Zentren. In den letzten Jahren konnte jedoch eine Veränderung beobachtet werden. Die Anzahl Kinder hat in den Grosszentren deutlich zugenommen. Und der Geburtenüberschuss relativ zur Bevölkerungszahl war zwischen 2011 und 2022 in den Grosszentren am höchsten. Inwieweit dies eine Trendwende darstellt, bleibt abzuwarten. Der Kinderanteil in den Grosszentren liegt aktuell immer noch deutlich unter demjenigen der übrigen Städtetypen.

Im Gegensatz zu den Grosszentren ist die Bevölkerung in den Mittelzentren deutlich unterdurchschnittlich gewachsen. Dies allerdings bei grossen Unterschieden zwischen den einzelnen Städten, sowohl was die räumliche Ausgangslage als auch die Entwicklung betrifft. Im Gegensatz zu den Grosszentren ist hier die junge Zuwanderung aus dem Inland bedeutend kleiner und kann die entsprechenden Wegzüge junger Familien ins Umland nicht im gleichen Ausmass kompensieren. Die Verjüngung der Bevölkerung, wie sie in den Grosszentren erfolgt ist, ist deshalb in den Mittelzentren nicht zu beobachten.

Weniger Dynamik in den Mittelzentren

Wachstum hält jung

Für die Städte ist nicht nur entscheidend, dass sie wachsen, sondern auch in welcher Art dies geschieht. Die finanzielle Situation wird durch die demografische Entwicklung mindestens so stark beeinflusst wie durch die Veränderung der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner. Die Städte, insbesondere die Grosszentren, weisen generell eine jüngere Bevölkerungsstruktur auf als die übrigen Raumtypen. Ein starkes Bevölkerungswachstum geht meist mit einer Verjüngung bzw. einer reduzierten Alterung der Bevölkerung einher.²⁶ Städte und Gemeinden, deren Bevölkerung in den vergangenen rund 10 Jahren deutlich gewachsen ist, heben sich von den übrigen Gemeinden durch eine jüngere Bevölkerung ab. Während das Durchschnittsalter in den stark gewachsenen Städten und Gemeinden bei 41 Jahren liegt, beträgt das Durchschnittsalter in den Städten und Gemeinden mit geringem Zuwachs fast 44 Jahren.

Wachstum bringt Verjüngung

Der Preis der hohen (Wohn-)Attraktivität

Aus der Perspektive des Standort- bzw. Städtewettbewerbs erscheint Wachstum nach wie vor positiv konnotiert. Eine stagnierende oder gar negative Entwicklung kann als Zeichen geringer Attraktivität empfunden werden, gerade angesichts des generellen Wachstumstrends in der Schweiz. Auf der anderen Seite sind «Grenzen des Wachstums» auch auf städtischer Ebene erkenn- und spürbar. Die Reduktion der Wachstumsdiskussion auf eine rein quantitative Betrachtung greift zu kurz. Viele Städte versuchen diese Dimension mit dem Ziel eines qualitativen Wachstums und einer qualitativen Innenentwicklung zu integrieren. Man kann diesen Begriff so interpretieren, dass die Lebensqualität in den Städten mit dem anhaltenden Wachstum Schritt hält und die Städte die Grundlage ihrer Attraktivität nicht einbüssen.²⁷

Lebensqualität in wachsenden Städten erhalten

26 Benini, F. (2024): Die Städte werden jünger. In: Aargauer Zeitung vom 6. Juli 2024.

27 Schweizerischer Städteverband (2023): Ein Agglomerationspapier für die SSV Mitglieder: Für ein gutes Leben und Wirtschaften in Agglomerationen.

Das zwiespältige Verhältnis gegenüber dem Wachstum kommt auch in der Befragung zum Ausdruck. Die befragten Städte lassen dabei eine ambivalente Haltung gegenüber dem Bevölkerungswachstum erkennen. Das Wachstum bringt Herausforderungen und Chancen mit sich. Zumindest bei den an der Befragung teilgenommenen Städten scheinen die Chancen gegenüber den Herausforderungen zu überwiegen. Auf der anderen Seite können die aus dem Wachstum resultierenden Herausforderungen meist klarer und konkreter benannt werden. Sie scheinen für die Städte unmittelbarer wahrnehmbar als die Chancen, die teilweise erst längerfristig wirksam werden. Die Einschätzung hängt wesentlich von den Erfahrungen in der jeweiligen Stadt ab: Stärker wachsende Städte bewerten die positiven Effekte positiver und die negativen Wirkungen negativer als Städte mit einem geringeren Wachstum.

Städte mit ambivalenter Haltung

Ein Thema scheint den Schweizer Städten aktuell am meisten Sorgen zu bereiten: Die Verfügbarkeit von (bezahlbarem) Wohnraum. So gehören in der Befragung die Verfügbarkeit von zeitgemäsem, neuem Wohnraum, das Angebot an Wohneigentum und erschwingliche Mieten in allen Raumtypen zu den am negativsten bewerteten Standortfaktoren. Während das Wohnungsangebot in den Zentren schon seit längerem knapp ist, sind nun zunehmend auch Agglomerationsgemeinden sowie Mittel- und Kleinzentren betroffen. Diese Thematik ist zentral und eng verschränkt mit einer qualitativen Innenentwicklung, die Raum-, Verkehr- und Stadtplanung in einem städtischen Entwicklungsprozess zusammenführt.

Verfügbarkeit von Wohnraum beschäftigt die Städte

Die finanziellen Wirkungen des Wachstums bleiben aufgrund der komplexen Zusammenhänge meist unklar

Der Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Stadtfinanzen wird häufig thematisiert und auch medial – meist zugespitzt – aufgegriffen. Die Frage, ob das Wachstum «mehr kostet als es einbringt» kann allerdings nicht einfach und schon gar nicht allgemeingültig beantwortet werden. Insgesamt lässt sich sagen, dass sich die Finanzsituation der Städte aufgrund des Städtetyps (Zentrumsfunktion) und der Grössenklasse (Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner) teilweise deutlich unterscheidet. Dem gegenüber hat das Bevölkerungswachstum über alle Städte hinweg einen untergeordneten Einfluss auf die Entwicklung der Finanzsituation der Städte. Entsprechend vorsichtig fällt beispielsweise auch eine Einschätzung des Gemeinderates von Bern aus auf ein Postulat aus dem Parlament: *«Dass sich Wachstum für den städtischen Haushalt «rechnet», ist nicht von vornherein gegeben. Was indes klar ist: Entwicklung kostet, «Burgdorf» gibt es nicht zum Nulltarif.»*²⁸

Zusammenhänge schwierig erkennbar

Aus der Analyse der Finanzstatistik lassen sich nur sehr bedingt Erkenntnisse zu den finanziellen Effekten des Bevölkerungswachstums gewinnen. Erkennbar, wenn auch nicht eindeutig, ist ein Einfluss des Wachstums auf die Infrastrukturinvestitionen. Ein hohes Bevölkerungswachstum erfordert zusätzliche Infrastrukturinvestitionen. Erkennbar sind höhere Pro-Kopf-

Wachstum erfordert Infrastruktur

²⁸ Bericht des Gemeinderates, Bern, 2023, Postulat Fraktion GB/JA! (Regula Tschanz, GB): Angestrebtes Bevölkerungswachstum: Stadt Burgdorf zum Nulltarif? (2018.SR.000063)

Investitionen insbesondere in den Bereichen Bildung, Freizeit/Sport, Gesundheit, Verkehr und Wohnen.

In der laufenden Rechnung sind die Zusammenhänge weniger klar, auch wenn sich bei einem stärkeren Wachstum in einzelnen Bereichen ansatzweise Skaleneffekte erkennen lassen, etwa in der Verwaltung oder dem Verkehr. In welcher Weise sich das Wachstum auf die Pro-Kopf-Kosten auswirkt, scheint auch für die Städte selbst schwierig einzuschätzen. Angesichts der Bedeutung der Thematik ist überraschend, wie gering der Kenntnisstand zu den Wechselwirkungen ist. Dies könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass Stadt-, Bevölkerungs- und Finanzentwicklung in vielen Städten noch wenig zusammen gedacht werden.

(Erstaunlich) geringer Wissensstand

Einnahmenseitig sind zwei Beobachtungen zu nennen. Die wirtschaftliche Dynamik und die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften führt dazu, dass das Steuersubstrat von natürlichen Personen in den Grosszentren und ihren Agglomerationen aufgrund einkommensstarker Haushalte am höchsten liegt. Dies betrifft sowohl die direkten Steuern wie auch die Vermögenssteuern pro Kopf. Am höchsten liegt der mittlere Steuerertrag pro Kopf in den nicht städtischen (meist steuergünstigeren) Agglomerationsgemeinden der Grosszentren. Ein Zugewinn an Steuersubstrat kann sich jedoch auf die Beiträge in einen innerkantonalen Finanzausgleich auswirken. Auf der anderen Seite geht ein starkes Bevölkerungswachstum meist mit einer Verjüngung der Bevölkerung resp. einem steigenden Anteil von jungen Erwerbstätigen einher. Dies führt auch dazu, dass – neben den entsprechenden Demografie bedingten Aufwendungen für deren Kinder – die Steuereinnahmen pro Kopf in stark wachsenden Städten kurzfristig unterdurchschnittlich zunehmen.

Hohes Steuersubstrat in den Einzugsgebieten der Grosszentren

Ein demografischer Einflussfaktor ist auch bei den Ausgaben spürbar. Je nach Situation und Entwicklung der Altersstruktur fallen in den Städten unterschiedliche Kosten wie auch Einnahmen an. Am deutlichsten sichtbar wird dies für die Städte im Bildungsbereich. Die Bildungsausgaben und insbesondere die Investitionen in Schulbauten sind in den wachsenden Städten markant gestiegen. Kurzfristig hat demnach eine jüngere Bevölkerung neben positiven Effekten etwa für den Arbeitsmarkt auch ihren Preis. Längerfristig sind die Städte damit von den negativen Effekten des demografischen Wandels aber deutlich weniger stark betroffen.

Verjüngung bringt Kosten mit sich

Die finanziellen Folgen der Bevölkerungsentwicklung auf die Stadtfinanzen treten oft erst zeitverzögert ein und sind komplex. Dies insbesondere, wenn auch noch Folgewirkungen in Lastenausgleichsgefässen berücksichtigt werden. Zwei weitere Faktoren erschweren generelle Aussagen. Zum einen können sich ähnliche Entwicklungen je nach Situation einer Stadt (bestehende Bevölkerungs-/Wirtschaftsstruktur, Struktur und Organisation der städtischen Verwaltung, funktionale Verknüpfung mit dem Umland und weiteren Städten) unterschiedlich auswirken. Und zum anderen verändern sich die Kosten von öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen nicht nur wachstumsbedingt, sondern auch aufgrund weiterer Einflussfaktoren wie neuen gesetzlichen Vorgaben, veränderten Kompetenz- oder Finanzierungsregelungen oder auch veränderten Ansprüchen.

Komplexe Zusammenhänge erschweren isolierte Betrachtung

Weiteres Wachstum in den Städten ist erwartet und erwünscht – bleibt aber eine Herausforderung

Gemäss Prognosen des Bundes ist von einem anhaltenden (wenn auch abflachenden) Bevölkerungszuwachs auszugehen. Im Jahr 2050 werden in der Schweiz demnach 10.4 Millionen Menschen leben – 20 Prozent mehr als im Jahr 2020. Das Bevölkerungsszenario des Bundesamts für Statistik geht davon aus, dass die Bevölkerung der Schweiz sich zunehmend auf das Einzugsgebiet der grossen Agglomerationen Zürich und Genf konzentrieren wird.

Weiteres Wachstum prognostiziert

Mit dem Ziel einer nachhaltigen und klimaneutralen Entwicklung ist eine Konzentration des Bevölkerungswachstums in den urbanen Räumen eine Notwendigkeit. Die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG1) hat explizit darauf abgezielt, das Wachstum nach innen zu lenken, eine kompaktere Siedlungsentwicklung zu erreichen und damit die Landschaft zu schonen. Gemäss Planungen und Perspektiven von Bund und Kantonen soll sich das Bevölkerungswachstum dabei in erster Linie auf die Städte und Agglomerationen bzw. auf mobilitätsmässig gut erschlossene Standorte konzentrieren.

Konzentration des Wachstums erwünscht

Die mit dem Wachstum verbundenen Herausforderungen dürften jedoch nicht geringer werden, im Gegenteil. Der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung wird in den kommenden Jahren stark ansteigen. Die während des Babybooms in den 1960er-Jahren geborenen Personen kommen allmählich ins Rentenalter. Mit der zunehmenden Lebenserwartung wird der Anteil Kleinhaushalte und damit auch der durchschnittliche Wohnflächenkonsum deutlich zunehmen. Mit der demografischen Alterung und der Migration wird die Nachfrage nach Wohnraum also weiter steigen. Gleichzeitig kommt die mit dem neuen Raumplanungsgesetz angestrebte Verdichtung nach Innen und mit ihr der Zuwachs an zusätzlichen Wohnungen in zahlreichen Städten nicht wie angestrebt voran.

Weiterhin steigende Wohnraumnachfrage

Viele Städte sehen sich seit längerer Zeit mit einem Bevölkerungswachstum konfrontiert. Es lässt sich feststellen, dass die Städte mit diesem Wachstum umgehen können, auch wenn die Bewältigung vielerorts ein mit hohem Aufwand verbunden ist. Die Städte scheinen auch auf ein anhaltendes Bevölkerungswachstum eingestellt. So wird gemäss Aussage der Städte ein weiterer Zuwachs – trotz einer gewissen Wachstumsmüdigkeit und (finanziellen) Herausforderungen – in vielen Städten auch weiterhin angestrebt. Die grosse Herausforderung wird es bleiben, das Wachstum in Ausmass und Geschwindigkeit nicht nur aufzufangen, sondern – zusammen mit den übrigen Staatsebenen – mitzusteuern und zu gestalten.

Städte sind auf Wachstum eingestellt

5.2 Handlungsfelder für die Schweizer Städte

Die Stadt Bern hat das Patentrezept zum Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung und Gemeindefinanzen festgehalten: «Entscheidend für eine positive Entwicklung sind unter anderem eine ausgeglichene Bevölkerungsstruktur, ein optimales Verhältnis von Einwohnerinnen und Einwohnern zu Beschäftigten, die bestmögliche Nutzung bestehender Infrastruktur sowie die erfolgreiche Ausgestaltung konkreter Stadtentwicklungsvorhaben.»²⁹ Die schlechte Nachricht dazu: Angesichts von ganz unterschiedlichen Ausgangslagen, Entwicklungen und Handlungsmöglichkeiten muss jede Stadt individuell klären, was «ausgeglichen», «optimal» oder «bestmöglich» bedeutet.

Individuelle Lösungen für jede Stadt

Aus der Studie lassen sich dennoch Hinweise gewinnen, wie Städte auf das Wachstum und dessen Folgen reagieren können. Dafür ist es notwendig, die Bevölkerungsentwicklung und ihre Einflussfaktoren sowie die Zusammenhänge Bevölkerungs-, Stadt- und Finanzentwicklung besser zu verstehen. Ein gezielteres und aktiveres Gestalten des Bevölkerungswachstums erfordert eine interdisziplinäre und querschnittsorientierte Betrachtung. Außerdem muss die Stadtentwicklung über die Stadtgrenzen hinausgedacht werden. Was bedeutet das konkret? Wir haben fünf Handlungsfelder formuliert und zeigen anhand von Praxisbeispielen, wie diese umgesetzt werden können.

Aktive Gestaltung des Wachstums

Bevölkerungsentwicklung und deren Einflussfaktoren, Treiber und Trends besser verstehen

Mit der vorliegenden Studie haben wir die Komponenten und Treiber des Bevölkerungswachstums untersucht und aufgezeigt, dass die soziodemografischen Entwicklungen für die Wachstumsdiskussion besonders bedeutend sind. Im Einzelfall weist aber jede Stadt ihre ganz eigenen Dynamiken auf und ist eingebettet und damit auch beeinflusst durch die sie umgebenden räumlichen Strukturen (Regionen, Agglomerationen, Grenzfläche etc.). Viele Städte beschäftigten sich insbesondere im Rahmen der Ortsplanung, der Legislaturplanung oder bei grösseren Arealentwicklungen mit der Bevölkerungsentwicklung in ihrer Stadt. Entsprechend sind vielerorts bereits gute räumlich-planerische und politische Grundlagen vorhanden. Nicht immer bestehen jedoch die Voraussetzungen, um die Grundlagen über verschiedene Themen bzw. Abteilungen hinweg zielgerichtet miteinander zu verbinden.

Lokale Dynamiken und Einbettung berücksichtigen

Neben etwa dem regelmässigen Monitoring der Bevölkerungs- und Wohnraumentwicklung, hilft eine eigentliche Auseinandersetzung mit den Einflussfaktoren und Trends des Wachstums als solide Basis für eine Langfristplanung – so beispielsweise im Rahmen einer Wohnraumstrategie oder Schulraumplanung. Dabei gilt es verschiedene Datenquellen übereinander zu legen und soweit möglich über räumliche Analysen sinnvoll zu verknüpfen. Neben quantitativen Analysen kann auch mittels einer Wegzuger- oder Bevölkerungsbefragung den Faktoren der Standortattraktivität und Treibern des Bevölkerungswachstums auf die Spur gegangen werden. Dabei braucht

Mittels räumlicher Analysen oder Befragungen

29 Bericht des Gemeinderates, Bern, 2023, Postulat Fraktion GB/JA! (Regula Tschanz, GB): Angestrebtes Bevölkerungswachstum: Stadt Burgdorf zum Nulltarif? (2018.SR.000063)

es auch Analysen über die Stadtgrenzen hinweg, um grossräumige Entwicklungen besser zu verstehen, zu gestalten und die Entwicklungen einordnen zu können.

Sozialraummonitoring, Stadt Bern

Statistik Stadt Bern erarbeitet regelmässig den Bericht «Monitoring Sozialräumliche Stadtentwicklung». Bis anhin sind fünf Berichte erschienen. Er untersucht eine Vielzahl von Aspekten, um die sozialräumliche Situation und Entwicklung der Quartiere in der Stadt Bern. Der Bericht, bestehend aus zwölf Karten, soll den im Sozialbereich tätigen Personen, privaten Interessengruppen und Organisationen, aber auch der Politik Hinweise und Hilfestellungen geben, wo und in welchem Ausmass bedarfsgerechte Angebote bereitgestellt werden können. Der breiten Öffentlichkeit in der Stadt Bern kann das Monitoring dazu dienen, das eigene Quartier besser kennenzulernen und zu verstehen.

Praxisbeispiel «Sozialraumanalyse»

Zu- und Wegzugsbefragung, Stadt St. Gallen

Das Statistische Amt des Kantons Zürich hat im Jahr 2019 in 20 Städten und Gemeinden der Kantone Aargau, St.Gallen und Zürich eine schriftliche Befragung aller Personen ab 18 Jahren durchgeführt, die im Jahresverlauf zugezogen oder weggezogen sind. In St. Gallen haben an der Befragung über 11'500 Personen teilgenommen. Ziel der Befragung ist es, Aufschluss darüber zu erhalten, wie St.Gallen in der Bevölkerung wahrgenommen wird, um daraus Stärken und Schwächen abzuleiten. Die Resultate dienen der Stadt zur Unterstützung bei wichtigen Lenkungsaufgaben und sind in die im Jahr 2020 publizierte Wohnraumstrategie eingeflossen.

Praxisbeispiel «Zu- und Wegzugsbefragung»

Stadt-, Bevölkerungs- und Finanzentwicklung verstärkt zusammen denken

Die finanziellen Auswirkungen der Stadtentwicklung sind komplex und das Verständnis für Einflussfaktoren und Abhängigkeiten anspruchsvoll. Nichtsdestotrotz braucht es für eine vorausschauende Stadt- und Finanzplanung ein Bewusstsein, dass Stadtentwicklung auch, aber natürlich nicht nur, ökonomisch zu denken ist. Bevölkerungs- und Finanzentwicklung sind dazu verstärkt zusammen zu denken und entsprechend auch eine stadtinterne Abstimmung zu intensivieren.

Stadtentwicklung auch ökonomisch denken

Sind beispielsweise grössere Siedlungsentwicklungen geplant, so werden häufig auch ein Nutzungsmix von Gewerbe- und Freiflächen auf einem Areal definiert sowie Ziele und Erwartungen an die Anzahl und Struktur von zusätzlichen Haushalten und Arbeitsplätzen formuliert. Liegen solche Nutzungskonzepte oder Entwicklungsszenarien vor, können auf Basis von Erfahrungswerten und Kennzahlen, die sich daraus ergebenden finanziellen Effekte abgeschätzt sowie potenzielle Infrastrukturinvestitionen eruiert werden. Das bessere Verständnis und die Versachlichung solcher Wirkungszusammenhänge dienen sowohl als Entscheidungsgrundlage als auch für die Kommunikation in politischen Prozessen.

Wirkungszusammenhänge Siedlungsentwicklung und Finanzen

Wirkungsanalyse Gebietsentwicklung Stettenfeld, Gemeinde Riehen
Die Gemeinde Riehen will das 17,6 ha grosse Gebiet Stettenfeld zu einem attraktiven und familienfreundlichen Quartier entwickeln. Im Auftrag der Gemeinde untersuchte das Planungs- und Beratungsunternehmen EBP mit einer Wirkungsanalyse, wie sich die geplante Siedlungsentwicklung auf die Bevölkerungsstruktur der Gemeinde, auf den Infrastrukturbedarf sowie auf den kommunalen Finanzhaushalt auswirkt. Die Ergebnisse bildeten eine Entscheidungsgrundlage zur Festlegung des weiteren Planungsprozesses.

Praxisbeispiel
«Wirkungsanalyse
Gebietsentwicklung»

Demografische Entwicklung querschnittsorientiert gestalten

Um das Bevölkerungswachstum und die demografischen Entwicklungen zu bewältigen und aktiv zu gestalten, braucht es einen querschnittsorientierten Zugang. Entsprechend wichtig ist es, die Bevölkerungsentwicklung über alle Themen hinweg zu betrachten und die Planungen aufeinander abzustimmen. Dies beginnt bei einer fundierten Bevölkerungsprognose, die allen städtischen Planungen zu Grunde liegt. Nur wer eine Vorstellung der künftigen Entwicklung hat, kann frühzeitig erkennen, wenn sich Einflussfaktoren verändern.

Bevölkerungsprognose als Grundlage

Der themenspezifische Austausch zwischen den Politiken innerhalb einer Stadtverwaltung ist zu fördern und ein gemeinsames Verständnis der Chancen und Herausforderungen zu entwickeln. Basierend darauf können Ziele hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung und der demografischen Entwicklung formuliert werden. Ob dies in einer eigenen Wachstums- oder Demografiestrategie formuliert oder in bestehende Formen wie beispielsweise Legislaturziele integriert wird, hängt von den individuellen Voraussetzungen ab. Wichtig ist dann jedoch, dass daraus abgeleitete Massnahmen Eingang in unterschiedliche sektorale Strategien und Massnahmen finden.

Übergeordnete Ziele festlegen

Demografiestrategie, Kanton Schaffhausen
Die demografische Entwicklung im Kanton Schaffhausen wird sämtliche politische Ebenen im Kanton in den nächsten Jahrzehnten beschäftigen. Die Auswirkungen des demografischen Wandels und den entsprechenden Handlungsbedarf hat der Kanton 2017 in einer Strategie zusammengetragen. 2022 veröffentlichte er unter Berücksichtigung aktualisierter Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung einen Bericht zur Weiterentwicklung der Strategie. Verantwortlich für die Strategie zeichnet sich eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter Leitung der Staatskanzlei.

Praxisbeispiel «Demografiestrategie»

Plattform K5-Gemeinden, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens und Luzern
LuzernPlus organisiert seit 2015 die Zusammenarbeit der fünf Kernagglomerationsgemeinden (K5) Ebikon, Emmen, Horw, Kriens und Luzern. In den sechs Handlungsfeldern Bildung und Tagesstrukturen, Finanzen, Mobilität, Soziales und Gesundheit, Sport und Wirtschaft nehmen jeweils die Exekutivvertretungen der entsprechenden Departemente/Direktionen Einsitz. Die sechs Handlungsfelder dienen dazu, Interessen aufeinander abzustimmen, um dadurch als starker Partner gegenüber Kanton und Bund aufzutreten zu können, strategische Ausrichtungen zu koordinieren sowie Synergien für effiziente und effektive Verwaltungsabläufe zu nutzen.

Praxisbeispiel
«Plattform K5-Gemeinden»

Bevölkerungsentwicklung regional denken

Die Bevölkerungsentwicklung einzelner Städte lässt sich ohne ihre Einbettung in einen grösseren räumlichen Kontext nicht verstehen. Städte und ihre Agglomeration wirken als Stadtlandschaft mit Angeboten und Standorteigenschaften für unterschiedliche Wohnpräferenzen und Lebensphasen. Die Teilräume sind voneinander abhängig. Erst im Zusammenspiel entsteht ein attraktiver urbaner Raum.

Entwicklung nur im Zusammenspiel möglich

Dieses funktionale Raumverständnis ist auch, oder insbesondere, bei der Bevölkerungsentwicklung notwendig. In der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wurde mit den Agglomerationsprogrammen schweizweit ein wirkungsvolles Instrument geschaffen, das die Zusammenarbeit deutlich gestärkt und die überkommunale Abstimmung und Planung wesentlich verändert hat. Die Agglomerationen, regionale (Planungs-)Verbände oder auch weniger formalisierte Kooperationsgefässe können eine Plattform darstellen, um Bevölkerungs- bzw. demografische Entwicklungen gemeinsam anzugehen. Als Einstieg können beispielsweise vertiefte Analysen dienen. Aber auch ein verstärkter Austausch zu kommunalen Zielsetzungen verbessert das gegenseitige Verständnis.

Austausch über die Stadtgrenzen hinaus

Schwieriger wird die Zusammenarbeit dann, wenn über einen Austausch und Abstimmung hinaus finanzielle Fragen ins Spiel kommen. Generelle Hinweise für die Mechanismen eines innerkantonalen Finanzausgleichs lassen sich aus der Studie nicht gewinnen – zu unterschiedlich sind Ausgangslage und Systeme in den einzelnen Kantonen. Wie die Analyse gezeigt hat, stellt der wachstumsbedingte Bedarf nach neuen Infrastrukturen für die Städte eine Belastung dar. Durch eine verstärkte Abstimmung in Planung, Bau und Nutzung von Sport-, Freizeit- und Energieinfrastrukturen oder auch Gesundheits- oder Kulturangeboten können Synergien genutzt und das Angebot für die Bevölkerung in den Agglomerationen verbessert werden. Gleichzeitig kann eine solche punktuelle Zusammenarbeit auch ein Einstieg sein, um die Städte und städtischen Gemeinden künftig verstärkt auch in finanz- und steuerpolitischen Belangen als Agglomerationen zumindest zu denken.

Überkommunale Planung von Infrastrukturen

Regionales Sportanlagenkonzept (RESAK), Region Sursee-Mittelland, Das Ziel des Projekts „Starke Sportregion Sursee-Mittelland“ ist es, in der Region Sursee-Mittelland eine aktive Sport-, Gesundheits-, Bewegungs- und Standortförderung einzuführen und diese gezielt zu betreiben. Als Grundlage dienen die Erkenntnisse aus einem Sportkonzept sowie die konsolidierten Zahlen der Bevölkerungsentwicklung bis 2035. Je relevante Sportart werden im Konzept Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen vorgestellt und raumplanerisch beurteilt.

Praxisbeispiel «Regionales Sportanlagenkonzept»

Agenda Wachstum+, Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU)

Im RZU-Dialogprozess «Agenda Wachstum+» arbeiten Vertreterinnen und Vertreter der Stadt Zürich und 10 angrenzenden Städten und Gemeinden zusammen, um die Herausforderungen aus dem Bevölkerungswachstum gemeinsam und mit einem funktionalräumlichen Verständnis anzugehen. Im Dialogprozess werden sieben grenzüberschreitende Teil- oder Fokusräume näher betrachtet. Mit regelmässigen Workshops trägt der Dialogprozess «Agenda Wachstum+» zu einem zielgerichteten Wissens- und Erfahrungstransfer und einem kontinuierlichen und themenfokussierten Austausch zu einer räumlichen Entwicklung unter dem Vorzeichen von Wachstum bei.

Praxisbeispiel
«Agenda Wachstum+»

Eine Plattform für den Austausch bieten

Die Herausforderungen des Bevölkerungswachstums können nicht allein auf städtischer Ebene gelöst werden. Umso wichtiger ist es, den Austausch auch über die Planungsebenen hinweg zu suchen und Entscheidungsträgerinnen und Fachexperten an einen Tisch zu bringen. So hat im Frühling letzten Jahres Bundesrat Parmelin Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, Städte und Gemeinden sowie der Bau- und Immobilienbranche zu einem Runden Tisch eingeladen, um sich dem drängenden Thema der Wohnungsknappheit zu widmen und Lösungsansätze gemeinsam zu diskutieren.

Austausch über
alle Planungsebenen

Hierbei sind vor allem die Verbände (Städteverband, KSFD), aber auch die Privaten, die für das Bauen und Wohnraumerstellen verantwortlich zeichnen und die Zivilgesellschaft gefordert. Sie können den Wissensstand fördern, eine Plattform für den Austausch zwischen den Städten bieten und Best-Practice Beispiele vermitteln. Zugleich zeichnen die Städte als öffentliche Hand mit verantwortlich, wenn es um die Rahmenbedingungen und deren Durchsetzung geht. Im Weiteren bringen sich die Verbände, namentlich der Städteverband mit seinen Sektionen (u.a. der KSFD), ihrem Auftrag gemäss gemeinsam mit Partnerinnen zu Themen und Anliegen der Städte gegenüber Bund und den Kantonen insgesamt ein.

Städtethemen adressieren

KSFD-Fachveranstaltung 2024 «Bevölkerungsentwicklung in den Schweizer Städten»

Die KSFD organisiert regelmässig Fachveranstaltungen zu aktuellen steuer- oder finanzpolitischen Themen. Die Fachveranstaltungen stehen nicht nur KSFD-Mitgliedern, sondern allen interessierten Städten und Gemeinden offen. Die diesjährige KSFD-Fachveranstaltung thematisiert die Bevölkerungsentwicklung in den Schweizer Städten. Ziel der Veranstaltung ist es einen Austausch zwischen den KSFD-Mitgliedern sowie mit Vertretern und Vertreterinnen aus Politik und Wissenschaft zu ermöglichen. Als fachlicher Beitrag zur Veranstaltung wird die vorliegende Studie vorgestellt.

Praxisbeispiel
«KSFD-Fachveranstaltung»