

DIE MILLIONÄRSFRAGE

Die Schweizer Agglomerationen dehnen sich aus. Gleichzeitig driften sie politisch immer weiter auseinander. Das ist verhängnisvoll, denn um die gemeinsamen Probleme zu lösen, müssen die Gemeinden zusammenspannen. Von Katja Rauch

Oft beginnt es mit dem Wechsel des Wohnortes: Das berufstätige Akademikerpaar verdient ohne Kinder schnell einmal mehr, als es ausgibt. Und jetzt, wo das erste Kind unterwegs ist, zieht es sie hinaus aus der engen Stadt. Sie wollen ein eigenes Haus mit etwas Umschwung. Wo genau ist nicht so wichtig, Hauptsache, die Gemeinde ist angenehm und bietet eine gute Infrastruktur. Und natürlich: Der Arbeitsweg in die Stadt wird nicht allzu weit. Schon haben sie den Vertrag für den Kauf des Hauses unterschrieben, nicht ahnend, dass sie dafür möglicherweise auch mit einer kleinen Veränderung in ihrem Wesen bezahlen werden. Zwar nicht sofort, aber nach ein paar Monaten oder Jahren. Vielleicht fällt es ihnen nicht einmal auf, dass sie irgendwann statt links-grün wie bisher auf einmal rechts-liberal wählen.

Weshalb das so sein wird? «Das ist die Millionärsfrage», sagt Professor Daniel Kübler vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich. Ziehen die Menschen dorthin, wo schon ähnlich Gesinnte wohnen? – etwa an der Zürcher «Goldküste», wo die Immobilienpreise hoch sind und sich fast nur noch gut Betuchte niederlassen. Oder wird man politisch von der Gemeinde geprägt, in der man wohnt?

KERNSTADT ODER AGGLO?

«Wir haben starke Hinweise auf Letzteres gefunden», erklärt Daniel Kübler. Die Wohngemeinde prägt demnach die politische Gesinnung. Zur Illustration vergleicht Kübler das Zürcher Seefeld-Quartier mit der angrenzenden Gemeinde Zollikon. In beiden setze sich die Bevölkerung sehr ähnlich zusammen – gut gebildet, wohlhabend –, «doch die Menschen im Seefeld denken anders als jene in Zollikon.» Der Zürcher Politologe schreibt dies dem urbanen Einfluss zu: der Grösse der Gemeinschaft, der verdichteten Bauweise, der Komplexität der

Institutionen: «Im städtischen Kontext werden andere Diskussionen geführt als in den umliegenden kleineren Gemeinden.» Sogar das oft verschriene Schwamendingen sei eindeutig Kernstadt und nicht «Agglo»: «Die Schwamendinger», so Kübler, «denken anders als die angrenzenden Dübendorfer, genauso wie die Altstetterinnen anders denken als die Schlieremerinnen.»

Brisant ist dieser Befund im Hinblick auf die Eingemeindungen, die in jüngster Zeit wieder aktuell geworden sind. Seit dem Zweiten Weltkrieg ist in dieser Hinsicht nichts mehr Wesentliches passiert. Erst im Jahr 2004 lancierte die Stadt Lugano eine neue Entwicklung, als sie mit acht umliegenden Gemeinden fusionierte. «Es wird interessant sein zu beobachten, wie sich der Charakter dieser neuen Stadtteile nun entwickelt», freut sich Kübler. Die jüngste Gemeinde-Heirat ist aus dem Kanton Luzern zu vermelden: Im Juni dieses Jahres hat Littau

anderen Ländern wachsen die Agglomerationen in der Schweiz nämlich nicht in die Höhe – wo gibt es bei uns schon wirkliche Hochhäuser? –, sondern in die Breite. Das heisst, die Kernstädte gewinnen nicht mehr Einwohner, sondern verlieren eher solche. Dafür breitet sich der städtische «Siedlungsbrei» immer weiter aus. Zum Teil überschreitet er bereits Kantons- und Landesgrenzen. Wurden früher die Städte bei Abstimmungen ständig von den ländlichen Gebieten überstimmt, so geraten sie nun gegenüber ihrem eigenen Agglomerationsumland ins Hintertreffen.

TIEFE POLITISCHE GRÄBEN

Mit dem Wachsen der Agglomerationen haben sich in den letzten Jahrzehnten auch die politischen Gräben tief in diese Gebiete hineingefressen. Im Laufe des 20. Jahrhunderts, so Kübler, habe hier eine Dreiteilung stattgefunden: Im Zentrum stehen die eher links-grünen Kernstädte; dann kommen die national-konservativen oder rechtspopulistischen «suburbanen» Zonen; und schliesslich, weiter aussen, die liberal-konservativen «periurbanen» Gebiete.

«Eingemeindungen verändern das politische Denken und Handeln der Einwohner.» Daniel Kübler, Politologe

der Stadt Luzern das Ja-Wort gegeben. Der Politologe schmunzelt: «Wenn den Littauern bewusst gewesen wäre, dass sie nun wahrscheinlich langsam linker und grüner werden, hätten sie vielleicht nicht zugestimmt.» Tatsächlich wurden Eingemeindungen bisher immer nur unter den wirtschaftlichen Aspekten diskutiert. «Wir wollen mit unserer Arbeit zeigen, dass sie auch das politische Denken und Handeln verändern», sagt Kübler.

Solche Anpassungen scheinen dringend nötig, damit die einzelnen Teile der wachsenden urbanen Siedlungsgebiete überhaupt noch gemeinsam funktionieren können. Anders als in

Typisch suburban ist zum Beispiel das Limmattal mit den Gemeinden Schlieren, Dietikon und Spreitenbach. Oder das Glatttal mit Dietlikon oder Wallisellen. Die suburbanen Gegenden schliessen unmittelbar an die Kernstadt an. Sie sind geprägt von Industrie- und Grosshandelsbetrieben, ein Shoppingcenter reiht sich hier an das andere. Städtebaulich bieten diese Gemeinden meist ein eher tristes Bild: Ein winziger Dorfkern aus vergangenen Zeiten ist umgeben von hässlichen Geschäftsgebäuden, anonymen Wohnblock-Quartieren, Industriezonen sowie Hektaren von Parkplätzen. Die Bevölkerung besteht zu einem grossen Teil aus

ausländischen Arbeitern und Angestellten. «Die alt eingesessenen Einwohner sind in der Minderheit», konstatiert der Politologe, «Überfremdungsangst gepaart mit Vergangenheitsnostalgie ergeben deshalb einen fruchtbaren Nährboden für rechtspopulistische Parteien.»

Ganz anders die periurbanen Gemeinden. Sie sind in der Regel etwas weiter aussen und schön gelegen. Hierhin zieht, wer sich ein Einfamilienhaus im Grünen leisten kann: Menschen mit überdurchschnittlichem Einkommen, die beruflich erfolgreich sind und meistens einem traditionellen Familienmodell nachleben. Diese Gruppe sympathisiert eher mit wirtschaftsfreundlichem Gedankengut und wählt liberal-konservative Parteien. Aus den Kernstädten sind im 20. Jahrhundert viele Familien aus höheren sozialen Schichten ins periurbane Umland abgewandert. Zurück geblieben ist die weniger begüterte traditionelle Arbeiter-Linke, zu der seit den 1990er-Jahren eine neue intellektuelle Linke hinzugekommen ist: die «Yuppies» und «Dinkies», die das urbane Flair mit seinem grossstädtischen Kulturangebot suchen.

Diese politische Dreiteilung hält Kübler für gefährlich. Es lässt sich ja kaum behaupten, dass die Agglomerationen frei von Problemen sind. Und sehr oft können diese nicht von einzelnen Gemeinden allein, sondern nur gemeinsam gelöst werden. Ohne gemeinsame Planung würden die Agglomerationen im Autoverkehr ersticken, der öffentliche Verkehr käme nicht vom Fleck, die Drogenabhängigen würden weiter zwischen den Gemeinden hin und her geschoben, und zentrale urbane Leistungen würden zwar weiterhin von allen rundherum genutzt, könnten aber irgendwann nicht mehr finanziert werden.

Politische Gräben helfen da kaum. Was also tun? Dies ist eine der wichtigsten Fragen, denen Professor Kübler und seine Doktoranden Urs Scheuss, Philippe Koch und Larissa Plüss in ihrem Beitrag zum Nationalen Forschungsschwerpunkt «Herausforderungen an die Demokratie im 21. Jahrhundert» nachgehen. Die vier Forschenden untersuchen in ihrem Projekt «Verstädterung des Politischen: Strukturwandel und Demokratie in Agglomerationen der Schweiz», wie sich die Konfliktlinien

innerhalb der fortschreitenden Verstädterung der Schweiz entwickelt haben – und eben auch, wie über die wachsenden Gräben hinweg in einem demokratischen Rahmen zusammengearbeitet werden kann.

INSTITUTIONELLES MOSAIK

Ein Rezept wurde schon genannt: Gemeindestrukturen zusammenfassen. In keinem anderen europäischen Land sind die Agglomerationen so zerstückelt wie in der Schweiz. Die Agglomeration Zürich etwa besteht aus 132 politischen Gemeinden. Dabei entspricht das institutionelle Mosaik aus kleinen und kleinsten Kommunen längst nicht mehr den realen räumlichen Verhältnissen in den urbanen Gebieten. Kübler: «Man kann heute kein Tram mehr nur bis an die Gemeindegrenze bauen.»

Ein zweites Rezept setzt bei der Hierarchie an. Es wirkt sich günstig aus, wenn der Kanton oder der Bund die Agglomeration bei der Lösung ihrer gemeinsamen Probleme unterstützt. Bekanntes Beispiel dafür ist die Agglomerationspolitik, die der Bund seit 2001 mit sei-

gemeinsames Projekt auf die Beine zu stellen. In einer Städtzürcher Abstimmung wurde es bereits abgesehen. Nun steht noch der Test bevor, ob sich auch die Bevölkerung des übrigen Kantons dahinter stellen wird. Die (direkt)demokratischen Spielregeln bieten die Möglichkeit, ein solches Projekt zu blockieren. Momentan sieht Kübler die Schweiz allerdings auf gutem Weg. Aber was, wenn der Bund einmal kein Geld mehr haben sollte, um die Kooperationen zu «schmieren»? Für Kübler ist klar: Es braucht vermehrt Kanäle und Institutionen, zum Beispiel so genannte Agglomerationsräte, die das Gemeinschaftsgefühl der Agglomerationsbevölkerung fördern, bündeln und ihm eine politische Öffentlichkeit verschaffen.

Ohne ein Mindestmass an Solidarität wird jedenfalls nichts zu machen sein. Eine Solidarität, wie sie zum Beispiel auch der innerkantonale Finanzausgleich vorsieht. In den 90er-Jahren wurden diese Systeme in vielen Kantonen so angepasst, dass nun bei der Umverteilung von Steuereinnahmen unter den Gemeinden auch zentralörtliche Leistungen der Kern-

«Bundesgelder wirken als Schmiermittel für die Beziehungen innerhalb der Agglomerationen.» Daniel Kübler, Politologe

nem Infrastrukturfonds betreibt: Er beteiligt sich finanziell an der Infrastruktur für den Agglomerationsverkehr, wenn die Gemeinden diese gemeinsam planen und tragen. In den letzten Jahren habe der Bund gezielt mit solchen Instrumenten gearbeitet, erklärt Daniel Kübler. Denn: Wer lehnt ein Geschenk aus Bern ab? «So wirkt das Bundesgeld als Schmiermittel für die Beziehungen innerhalb der Agglomerationen.» Die Frage ist nur, wie sich diese Zusammenarbeit über mehrere Ebenen hinweg mit der Demokratie verträglich respektive wie sehr die direkte Demokratie eine solche Zusammenarbeit überhaupt zulässt.

Ein Paradebeispiel für diese Politik ist die neue Tramlinie Zürich-West. Der Bund will dafür mitbezahlen, falls sich auch die Stadt und der Kanton Zürich zusammenraufen können. Und die beiden, sonst oft eher Spinnfeind als eitel Freund, haben es tatsächlich geschafft, ein

städtische berücksichtigt werden. Die Zentrumslasten der Kernstädte würden so heute weitaus besser kompensiert als noch vor ein paar Jahren, konstatiert Kübler. Trotzdem gebe es nach wie vor Versuche, den Lastenausgleich zu umgehen. So wurde an der Gemeindeversammlung einer reichen Kommune am See kürzlich darüber diskutiert, wie man gezielt arme Familien anziehen könnte, damit die Steuereinnahmen insgesamt kleiner würden und somit auch der Beitrag in den Topf des Finanzausgleichs. «Ich weiss nicht, wie sie das bewerkstelligen wollen», fragt der Politologe pointiert, «vielleicht, indem sie ein paar Siedlungen verlottern lassen?»

KONTAKT Prof. Daniel Kübler, Daniel.Kuebler@ipz.uzh.ch