

**Zeitschrift:** Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur  
**Herausgeber:** Sozialdemokratische Partei der Schweiz  
**Band:** 76 (1998)  
**Heft:** 4

**Artikel:** Lastenausgleich in der Agglomeration : Gerechtigkeitspostulat oder Disziplinierungsversuch?  
**Autor:** Muggli, Ruedi  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-341430>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

Lastenausgleich in der Agglomeration:

# Gerechtigkeitspostulat oder Disziplinierungs- versuch?

Gegenstand der Raumplanung ist die Zukunft unseres Lebensraums. Ausgangspunkt sind Vorstellungen darüber, wie der Lebensraum unter Respektierung der Rechte der Natur und der kommenden Generationen sinnvoll genutzt werden kann. Nun ist die Stadt – wie uns die Statistik sagt – ein wichtiger Teil des Lebensraums von zwei Dritteln der Schweizer Bevölkerung<sup>1</sup>. Aber was ist eine Stadt

---

**Ruedi Muggli**

---

in der Sicht der Raumplanung? Ist sie einfach eine statistische Grösse oder ist sie jener Ort, der aufgrund urbaner Entwicklungsvorstellungen gebaut, umgestaltet und mit der typisch städtischen Nutzungs-, Austausch- und Konflikt-dichte belebt ist? Je nachdem sind jedenfalls viele aufgrund statistischer Merkmale zur «Stadt» gehörende Agglomerationsgebiete nicht städtisch. Nun scheint aber auch in den Kernstädten die städtebaulich, soziologisch und politisch verstandene Urbanität mehr und mehr zu schwinden<sup>2</sup>; denn die diese Kernstadt regierende städtische Bürgergesellschaft als solche gibt es infolge der räumlichen und sozialen Segregation<sup>3</sup> immer weniger. Die

<sup>1</sup> Vademecum Raumplanung, Bern 1998 S. 58.

<sup>2</sup> Vgl. Kleger Heinz, Politische Urbanität, in PlanerIn 4/1995.

<sup>3</sup> Dazu gibt es inzwischen aufschlussreiche Untersuchungen: Baudirektion des Kt. Zürich: Sozial-räumliche Durchmischung, Raumbearbeitung Kanton Zürich, September 1997, Heft 19; Endre Janos/André Odermatt/Daniel Wachter: Sozioökonomische Strukturen im Raum Zürich, Geographisches Institut der Universität Zürich, Zürich 1997; Ellen Meyrat Schlee/Alain Gafner/Charles Landert: Soziale Entmischung in der Stadt Zürich, im Auftrag der Fachstelle für Stadtentwicklung des Präsidialdepartements der Stadt Zürich, Zürich 1998.

Krise der Städte besteht ja gerade darin, dass ein bedeutender Teil der Eliten, deren Aktivitätszentrum die Kernstadt war, in die Umlandgemeinden abgewandert ist<sup>4</sup>. Stadtpolitik wird dann von «ausen» betrieben und plötzlich bekunden wichtige politische Gruppierungen Mühe, zugkräftige Repräsentanten in der eigenen Stadtgemeinde zu finden<sup>5</sup>. Im Gegenzug nimmt der Anteil der politisch unmündig gehaltenen StadtbewohnerInnen – der AusländerInnen – zu, was eine Erneuerung der städtischen Bürgergesellschaft keineswegs fördert. In den nicht-urbanen Umlandgemeinden aber scheint die Verdrängung der Kernstadtaufgaben und -probleme das politische Leben zu dominieren. Man mag nicht einsehen, weshalb die Sozialaufwendungen der Kernstadt so hoch sind und weshalb die städtische Gesellschaft auf den öffentlichen Raum als Ort der Begegnung und Auseinandersetzung mehr angewiesen ist als die BewohnerInnen der Einfamilienhausquartiere im Grünen. Bisweilen erinnert die Diskussion an altbekannte Reaktionsmuster: Die Stadt als traditioneller Ort der gesellschaftlichen Unruhe und Unbotmässigkeit, des Gewirrs an sozialen, politischen und kulturellen Randgruppen sowie der politisch nicht kontrollierbaren Entwicklungen muss diszipliniert werden.

<sup>4</sup> 70% der in der Stadt Zürich arbeitenden DirektorInnen und leitenden Angestellten wohnen ausserhalb der Stadt. Endre Janos/André Odermatt/Daniel Wachter: a.a.O. Fussnote 3.

<sup>5</sup> Im Kanton Bern lassen sich KantonsparlamentarierInnen aus den Agglomerationsgemeinden auf die Listen des Wahlkreises Bern-Stadt setzen: Sie vertreten also die Kernstadt im Kantonsparlament, wohnen aber in der Agglomeration.

Dazu bietet die heutige ökonomische Krise der Kernstädte eine einmalige Chance. Ein Mittragen der Zentrumslasten kommt aus einer solchen Sicht der Dinge heraus natürlich nur im Austausch gegen eine politische Disziplinierung der Kernstadt in Frage<sup>6</sup>. Die sich solchermassen abzeichnende Vormundschaft nichtstädtischer Räume über die Kernstadt könnte man als Entwicklung zur Umkehrung der historischen Dominanz der Städte über das Land darstellen: Die Landschaft wurde bis ins 19. Jahrhundert politisch unmündig gehalten, wirtschaftlich ausgebeutet und als minderwertig betrachtet. Die Erinnerungen an diese Zeiten scheinen bis heute lebendig geblieben zu sein und die kühle Reaktion auf die Probleme der Kernstädte mitzubestimmen. Solche Animositäten und Rivalitäten sind jedoch ungeeignet, die laufende Bewältigung räumlicher Probleme einer ganzen Agglomeration zu fördern.

### **Lastenausgleich genügt nicht**

Aus raumplanerischer Sicht wird darum die Krise der Kernstädte mit einem Lastenausgleich nicht gelöst. Die Periurbanisierung<sup>7</sup> ruft danach, die funktionale Stadt wieder mit dem Raum gemeinsamer politischer Verantwortung in Übereinstimmung zu bringen. Mit einem ausgehandelten Lastenausgleich, wie er in den Kantonen Bern und Zürich diskutiert

<sup>6</sup> Im Kanton Zürich wird der demnächst vor den Kantonsrat kommenden Lastenausgleichsvorlage zugunsten der Stadt Zürich bisweilen mit dem Argument opponiert, die Stadt besitze noch zu viele Liegenschaften und Vermögenswerte, die sie nicht benötige. Weiteres Beispiel: Nach dem wirtschaftlichen Standortrating des Handels- und Industrievereins des Kantons Bern rangiert die Berner Innenstadt in der ganzen Agglomeration bezüglich Standortgunst an zweitletzter Stelle. Die sich in hohen Bodenpreisen ausdrückenden Präferenzen der Wirtschaft sprechen zwar eine andere Sprache, aber als Disziplinierungswunsch an die Adresse der städtischen Mitte-Links-Regierung erfüllt das Rating seinen Zweck (Quelle: Der Bund vom 20.8.1998).

<sup>7</sup> Mit Periurbanisation wird die weiträumige Zersiedelung der Ränder der Verdichtungsgebiete bezeichnet. Vgl. zum Begriff und zur Bedeutung der Periurbanisation Wachter: Schweiz – eine moderne Geographie, Zürich 1995 S. 188; ferner zur den ökonomischen Hintergründen Frey René L.: Städtewachstum, Städte-wandel: eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomerationen, Basel 1990.

wird, stehen die Stadtregierungen vor der unlösbaren Aufgabe, sowohl den Ansprüchen der reichen Umlandgemeinden nach einem Abbau des öffentlichen Engagements als auch den Ansprüchen ihrer WählerInnen gerecht zu werden. Stadtplanung droht auf das «urban management» und das Stadtmarketing sowie die aktive Förderung der Projekte von Grossinvestoren und dergleichen beschränkt zu werden. Die Kernstadt wird dann rein funktionalistisch einfach als grosses Einkaufs- und Dienstleistungszentrum angesehen, das möglichst reibungslos funktionieren soll und darum keine produktive Unruhe verträgt. Kurz, die wirtschaftliche und politische Kraft zum Entwurf städtischer Entwicklungsvorstellungen und zum Setzen von urbanen Akzenten kommt abhanden.

Eine derart handlungsunfähige Stadt kann indessen in niemandes Interesse liegen; denn die Krise der Kernstadt könnte einmal zur Krise des Umlandes werden. In der Regel lebt eine ganze Agglomeration von der Integrations- und Erneuerungskraft einer lebendigen und selbstbewussten Kernstadt. Auch das «vernetzte Städte-system» nach dem gesamtschweizerischen Leitbild «Grundzüge der Raumordnung Schweiz»<sup>8</sup> bedarf funktionsfähiger Knotenpunkte.

Die Versuche der von finanzieller Auszehrung gezeichneten Kernstädte, dem Exodus der guten SteuerzahlerInnen durch Ausscheidung von neuen Villenquartieren und anderen Angeboten entgegenzuwirken, zeugt von der Unmöglichkeit, eine konsequente Stadtpolitik nur auf dem Territorium der Kernstadt zu betreiben. Die meisten Kernstädte verfügen nämlich gar nicht über den dafür nötigen Raum. Zudem erscheint es raumplanerisch unsinnig, zentrumsnahe Flächen nicht mit einer städtischen Dichte zu nutzen.

<sup>8</sup> Publiziert im Bundesblatt 1996 III 556, auch eine Kurzfassung erhältlich bei der EDMZ, 3000 Bern.

**Eine Agglomeration lebt von der Integrations- und Erneuerungskraft einer lebendigen und selbstbewussten Kernstadt.**

Die Vision muss darum die Agglomerationsstadt als politische Körperschaft werden. Der pragmatische Weg dazu ist der Stadt-Umland-Mehrzweckverband mit direkt gewähltem Parlament und eigenen Sachzuständigkeiten. Brauchbare Ansätze und Vorbilder gibt es: Der 1975 per Landesgesetz geschaffene Umlandverband Frankfurt ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts mit 1,6 Mio Einwohnern, wobei in der Kernstadt nur gerade 660'000 EinwohnerInnen leben. Der Verband ist u.a. zuständig für die Raumplanung im ganzen Gebiet<sup>9</sup>. Der Verbandstag wird jeweils anlässlich der Kommunalwahlen mit einem eigenen Stimmzettel direkt von den BürgerInnen gewählt. So wird erreicht, dass es wenigstens ansatzweise wieder eine politische Gesamtverantwortung für die ganze (funktionale) Stadt gibt. Die in der Schweiz üblichen Einzweckverbände für die Abwasserbeseitigung, den öffentlichen Verkehr und dergleichen mehr vermögen ebenso wie Lastenausgleichssysteme nicht zu befriedigen, weil genau diese Gesamtsicht abhanden kommt. Eine demokratisch abgestützte Gesamtverantwortung für die funktionale Stadt ist indessen unerlässlich für die Lösung der zahlreichen Konflikte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung.

### **Umlandverbände als pragmatischer Schritt**

Das Modell eines Umlandverbandes lässt anders als eine Gemeindefusion eine gewisse Konkurrenz in der steuerlichen Belastung unter den beteiligten Gemeinden zu, was Voraussetzung für ein Mitmachen

<sup>9</sup> Einfach ist die Raumplanung für das Verbandsgebiet allerdings nicht: Die Erarbeitung des Flächennutzungsplanes dauerte ganze 12 Jahre.

der reichen Agglomerationsgemeinden sein dürfte<sup>10</sup>. Sie mutet auch keiner Behörde zu, sich selbst als überflüssig zu erklären. In der Schweiz scheint trotzdem männiglich die Schaffung einer vierten politischen Ebene unter den Bedingungen der direkten Demokratie für unmöglich zu halten. Der einzige erfolgreiche Anlauf zu einer solchen Massnahme fand in der jüngsten Zeit im Kanton Freiburg statt, ohne dass es indessen bisher zur Gründung eines solchen multifunktionalen Umlandverbandes gekommen wäre. Befürchtet wird eine Übersättigung der Bevölkerung mit politischen Entscheidungen und ein entsprechendes Desinteresse für den Umlandverband. Eine solche Reaktion ist jedoch keineswegs sicher. Erfahrungsgemäss interessieren sich die StimmbürgerInnen vor allem für die ihnen wichtigen Fragen. Sie werden sich kaum desinteressiert zeigen, wenn sie über die Lebensbedingungen in der Agglostadt entscheiden dürfen. Solche Entscheidungen finden heute vor allem auf kantonaler Ebene oder in sektoriell organisierten, sich einer demokratischen Kontrolle weitgehend entziehenden Gemeindeverbänden statt.

Es ist nicht nur Sache der Städte, sondern auch der Kantone bzw. der kantonalen Parteien, hier aktiv zu werden. Wer die Notwendigkeit einer handlungsfähigen Agglostadt – und nicht nur einer finanziell sanierten Kernstadt – zuerst realisiert, dessen Agglomeration hat die Nase im regionalen Standortwettbewerb vorn.

<sup>10</sup> Die Vorteile der Steuerbelastungskonkurrenz für die Standortattraktivität werden immer wieder betont.

Ruedi Muggli, Fürsprecher, Direktor der Schweiz. Vereinigung für Landesplanung, Bern (äussert hier seine persönliche Meinung, die den Verband in keiner Weise bindet).