

Wolf Linder

[2]

## *Der Stadt-Land-Konflikt im Wandel der Zeit*

[2.1]

*1848–1947: die ersten 100 Jahre Bundesstaat*

[2.1.1]

*Politische Stärkeverhältnisse:*

*Vom Vorrang der Städte zum Vorrang des Landes*

Unsere nationale Geschichte stelle im Grunde das Schicksal eines Bauerntums und Bauernvolkes dar, das sich immer wieder gegen die «politischen, wirtschaftlichen und geistigen Hauptstädte» hätte wehren müssen. Diese Aussage des Basler Historikers Emil Dürr aus dem Jahre 1934 belegt die Bedeutung und historische Dimension des Stadt-Land-Konflikts. In der Tat hat der Interessengegensatz von ländlicher und städtischer Gesellschaft schon in vorindustriellen Zeiten eine besondere Rolle gespielt. In der alten Eidgenossenschaft war das Stärkeverhältnis zwischen ländlichen Orten und Städten ähnlich umstritten wie die Vorherrschaft zwischen katholischen und protestantischen Ständen. Man kann die These vertreten, dabei hätten die ländlichen Orte nicht nur im Bauernkrieg des 17. Jahrhunderts die schlechteren Karten in der Hand gehabt als die Städte. Auch die Untertanengebiete, mit denen die 13-örtige Eidgenossenschaft ihr Herrschaftsgebiet ausdehnte, waren durchwegs ländlicher Natur, während Städte wie St. Gallen als gleichgestellte Vertragspartner angesehen wurden. Die Französische Revolution beseitigte 1798 solche Untertanenverhältnisse und sorgte für die Gleichberechtigung aller Territorien in der politischen Gestalt Kantone. Die Restauration von 1815 drehte das Rad der Geschichte allerdings ein Stück weit zurück, so im Kanton Basel, wo sich die Stadt mit einem Bevölkerungsanteil von 40 Prozent 60 Prozent der Sitze im Parlament verschaffte. Die Weigerung der Stadt, ihre Vorrechte abzugeben, führte nach etlichen Wirren zur Sezession der Landschaft, und die eidgenössische Tagsatzung anerkannte 1832 die Teilung des Kantons (Opitz, 2000). In der Regenerationszeit gehörte das Landvolk auch anderswo zu den demokratisch fortschrittlichen Kräften. Es wa-

ren die «wirtschaftlich schwachen, katholischen Gebiete der Kantone St. Gallen, Luzern und Baselland», die sich am stärksten für die Einführung eines Gesetzesreferendums stark machten, und zwar als Gegenbewegung gegen die «an die Macht gelangten Fortschritts-Liberalen», die dem Repräsentativ-System anhängen (Kölz, 1992, S. 310). Einen deutlichen Erfolg hatte dieses «konservative» Landvolk im Kanton Luzern, wo es in der Verfassung von 1841 eine starke Gemeindeautonomie, Volksinitiative und Referendum sowie die Volkswahl aller Behörden und Beamten erstritt (Roca, 2012).

Mit der Gründung des Bundesstaats von 1848 nun bekamen ländlich geprägte Gebiete zwar kein wirtschaftliches, aber ein politisches Übergewicht: Die föderalistische Ordnung gab den Kantonen gleiche Stimme und legte fest, dass jede Entscheidung des Parlaments nicht nur die demokratische Mehrheit im Nationalrat, sondern auch die Mehrheit der Kantone in der Ständekammer erlangen muss. Weiter bestimmte die föderalistische Grundordnung, dass jede neue Aufgabe des Bundes in der Volksabstimmung die Mehrheit von Volk und Ständen erreichen muss. Bis heute verschaffen diese Regeln den vornehmlich kleinen Landkantonen Vorteile gegenüber den grossen Kantonen und ihren bevölkerungsreichen Städten. Theoretisch kann ein Zehntel der Stimmberechtigten aus den 13 kleinsten, vornehmlich ländlichen Kantonen jede Verfassungsänderung blockieren. Diese Vetoposition wirkt sich auf ähnliche Weise im Ständerat auf die Gesetzgebung aus und hat die Entwicklung des Bundesstaates nachhaltig im Sinne ländlicher Interessen beeinflusst.

[2.1.2]

*Wirtschaftliche und sozial-kulturelle Dimensionen  
des Stadt-Land-Konflikts*

Der Stadt-Land-Konflikt hat sowohl eine wirtschaftliche wie eine sozial-kulturelle Dimension. Zunächst zur Ökonomie, zu einem einfachen Interessengegensatz: Städter als zumeist lohnabhängige Konsumenten wollen billiges Brot, Bauern teures. Denn letztere sind auf Preise angewiesen, die ihnen ein existenzsicherndes Einkommen ermöglichen. Da die Bauern in der Schweiz mit vergleichsweise ungünstigen Produktionsbedingungen zu kämpfen haben, wurde die

Landwirtschaft seit dem Ende des 19. Jahrhunderts vor allem durch Zölle auf aus-ländischen Erzeugnissen und die Verbilligung einheimischer Produkte geschützt. Der Agrarprotektionismus war zeitweise heftig umstritten, doch führten die Kriegszeiten den Städtern die Notwendigkeit der nationalen Selbstversorgung drastisch vor Augen. Die hohe Wertschätzung der Bauern nach Kriegszeiten ermöglichte einen breiten politischen Konsens für den Schutz der Landwirtschaft, auch wenn die Zahl der Landwirte kontinuierlich zurückging. Anders war die Interessenlage der Städter: Das städtische Bürgertum war der Zahler des Agrarschutzes, und die Arbeiter industrieller Zentren wollten nicht nur billige Lebensmittel, sondern besseren Schutz der Lohnarbeit, anständige Arbeitsbedingungen und soziale Leistungen für Arbeitslose und -unfähige. Diesen Forderungen war die Bauernschaft zwar nicht generell feindlich gesinnt, aber sie opponierte und verzögerte die Entwicklung des Sozialstaats.

Gesellschaftlich-ideologisch sahen sich Landbevölkerung und Bauernschaft lange als die staatstragende Schicht der Alpenrepublik: Sie waren es, die für Heimatverbundenheit, Bewahrung der schweizerischen Eigenheiten sowie für politische Stabilität sorgten und die Tugenden und Traditionen der Kleingesellschaft verkörperten. «Der Bauer hat im Schweizervolk das Erstgeburtsrecht. Ein industrieller Exportstaat ohne Rückhalt im Bauernstand bedeutet Abhängigkeit vom Ausland in der Ernährung, im Absatz, aber auch das Übergewicht der industriellen Arbeiterschaft, die Radikalisierung der Politik, die Degeneration des Volkes und schliesslich der Zerfall der Nation», so die Sicht des Bauernführers Ernst Laur in den 1930er-Jahren (zit. nach Neidhart, 1970, S. 236). Von einer solchen Gesellschafts- und Heimatideologie, die von breiten Kreisen mitgetragen wurde <sup>1</sup>, sind wir heute weit entfernt. Auch in ländlichen Gebieten sind Bauern eine kleine Minderheit, während der grösste Teil sein Auskommen im gewerblich-industriellen Bereich und vielerorts im Tourismus findet. Dennoch haben sich starke sozial-kulturelle Unterschiede zwischen Stadt und Land erhalten. Gegenüber der städtischen verfügt die ländliche Bevölkerung über geringere formelle Bildung und geringere Einkommen. Sie ist konservativer, sei es in der Wertschätzung und Pflege gesellschaftlichen Traditionen, in ihren sozialen Bindungen oder in ihren politischen Werthaltungen. Darüber hinaus hat das Bauerntum

Spuren hinterlassen, die in der heutigen politischen Kultur schweizerischer Gesellschaft weiterhin wirksam sind. Zu dieser gehören die Vorliebe für dezentrale Selbstbestimmung und für Kollegialbehörden mit geringer Macht des Einzelnen, die Skepsis gegenüber Elitismus und professioneller Bürokratie, eine vorsichtige Haltung zu politischen Veränderungen sowie die Ablehnung von staatlichem Zentralismus (Church, 2004, S. 183).

[2.1.3]

*Der Stadt-Land-Konflikt in der politischen Auseinandersetzung*

Das überkommene parteipolitische Grundmuster im Stadt-Land-Konflikt lässt sich in einer groben Annäherung wie folgt erkennen: Für die städtische Gesellschaft und ihre Interessen machten sich der Freisinn und die Sozialdemokratie stark, für die ländliche Seite die CVP in den katholischen Gebieten, später die SVP in ländlich-protestantischen Kantonen. Aber dieses Grundmuster wurde häufig durchbrochen. Denn die politischen Parteien hatten und haben sich nicht nur mit dem Stadt-Land-Konflikt auseinanderzusetzen, sondern mit drei weiteren historischen Spaltungen, welche die europäischen Gesellschaften seit der Industrialisierung und der modernen Staatenbildung prägten, nämlich:

- dem kulturelle Streit zwischen Zentrum und Peripherie, der sich in der Schweiz als Konflikt zwischen deutschsprachiger Mehrheit und den Minderheiten französischer und italienischer Sprache artikulierte;
- dem Konflikt um Vorherrschaft zwischen Protestanten und Katholiken. Dieser war in der alten Eidgenossenschaft zwischen 1648 und 1846 von vier kriegerischen Auseinandersetzungen begleitet und flammte in der Zeit des «Kulturkampfs» gegen Ende des 19. Jahrhunderts als Kampf um die Trennung von Kirche und Staat erneut auf;
- dem Interessengegensatz zwischen Kapital und Arbeit. Dieser war auch in der Schweiz bis zum Zweiten Weltkrieg von klassenkämpferischen Auseinandersetzungen geprägt. In der Folge entschärfte er sich durch die Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie die Regierungsbeteiligung der Sozialdemokratie.

Die Positionierung politischer Parteien in mehreren gesellschaftlichen Spaltungen hatte zur Folge, dass es keine rein «städtischen» oder «ländlichen» Parteien gab. Zur Zeit des Kulturkampfes, in welcher der laizistische Freisinn die Trennung von Kirche und Staat gegen die katholischen Konservativen durchsetzte, waren Bauern nicht nur bei der katholischen Partei und ihrem ländlichen Anhang aufgehoben, sondern bildeten auch Teil der freisinnigen «Grossfamilie» (Gruner, 1977). Dies änderte sich erst 1918 mit der Abspaltung der Berner Bauern und Gewerbetreibenden, die sich vom Freisinn vernachlässigt fühlten. Sie gründeten eine eigene Partei, die auch in andern Kantonen Erfolg hatte. 1936 kam es zum nationalen Zusammenschluss zur Bauern-Gewerbe- und Bürgerpartei BGB, der heutigen SVP. Das stärkte das politische Gewicht ländlicher Regionen. Wo es allerdings um Grundkonflikte zwischen Kapital und Arbeit ging, war die grosse Koalition von Freisinn, Katholisch-Konservativen und BGB als Bürgerblock gegen die erstarkte Sozialdemokratie stets wichtiger als der Stadt-Land-Konflikt. Gegenseitige Kompensationen im Bürgerblock zwangen den an sich wirtschaftsliberalen Freisinn zu vielen Zugeständnissen eines «Branchenprotektionismus», von dem neben den Bauern auch viele gewerbliche Wirtschaftszweige profitierten und der bis in die 1950er-Jahre seine Blütezeit erlebte. Umgekehrt liessen sich die Bauern, als Einkommensschwache vergleichbar den Industriearbeitern, nur selten auf Koalitionen mit der politischen Linken ein, wie beispielsweise die Berner Jungbauernbewegung mit der Berner SP in den 1930er-Jahren. Dort und in andern Gegenden, wo die Industrialisierung dezentral den Flüssen entlang begonnen hatte, war die SP auf dem Land stark verankert. Die Folge war ein innerparteilicher Stadt-Land-Graben: Der städtische Teil politisierte ideologietreu links, der ländliche pragmatisch gemässigt (Seitz, 2005).

All diese Brechungen lassen deshalb nur bedingt von «städtischen» und «ländlichen» Parteien sprechen. Dass alle Parteien auf die jeweilige Gegenseite etwas Rücksicht zu nehmen hatten, begünstigte die Verständigung und den Ausgleich zwischen Stadt und Land vor allem innerhalb des Bürgerblocks, der bis zu Beginn der Konkordanz 1959 mehr oder weniger allein regierte.

Wolf Linder

[2.2]

*Die Zeit nach 1947*

[2.2.1]

*Von der Stadt zur Agglomeration*

Die Zeit nach 1947 ist geprägt von fundamentalen Veränderungen in Stadt und Land. Die Wirtschaft erfährt einen nie dagewesenen Aufschwung. Historisch zu den ärmeren Ländern Europas gehörend, wird die Schweiz zu einem der reichsten Länder der Welt. Diese Entwicklung ist geprägt von der Internationalisierung der Industrie (Pharma, Uhren, Maschinen, Investitionsgüter) und vom starken Anwachsen des Dienstleistungssektors (Finanzwirtschaft, Versicherungen, Tourismus). Die Schweiz wandelt sich zur Dienstleistungsgesellschaft: Waren 1960 immerhin noch 14,3 Prozent der Beschäftigten im landwirtschaftlichen Sektor tätig, so sind es 2013 nur noch knapp 4 Prozent. Der Anteil der Beschäftigten im Industriesektor sinkt in der gleichen Zeitspanne von 47 auf 22 Prozent, während der Anteil des Dienstleistungssektors von 39 auf 78 Prozent ansteigt (BfS, 2014). Gesamtbeschäftigung und Bevölkerung verdoppeln sich seit 1940 auf 4,5 bzw. 8 Mio., der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung vervierfacht sich auf über 20 Prozent. Ein nur durch kurze Rezessionsphasen unterbrochener Bauboom überzieht das gesamte Mittelland und hinterlässt seine breiten Spuren bis in entlegene Bergregionen, die als Zweitwohnungs- und Tourismusgebiete entdeckt werden.

Die einst klare räumliche Trennung von Stadt und Land löst sich auf. Aus den Städten werden Agglomerationen, die ins Umland ausgreifen und der wirtschaftlichen Logik von Verkehrsgunst und Bodenrendite folgen: Dienstleistungen, die zur gleichen Zeit produziert und konsumiert werden, verlangen nach hoher Erreichbarkeit und konzentrieren sich an den verkehrsgünstigsten Orten. Bei hoher Flächenproduktivität vermögen sie wesentlich teurere Lagen zu bezahlen als das Wohnen, bei dem das Haushaltseinkommen obere Grenzen setzt. Preisgünstiges Wohnen wird an die Ränder der Stadt oder ins Umland verdrängt, und auch die Eigenheime der Bessergestellten folgen dem Trend in bevorzugte Wohngegenden des Umlands. Flächenintensive Industriebetriebe, neue Gewerbe- und Einkaufszentren entstehen

zwischen Stadt und Land, im vorherigen Niemandsland, das von der Verkehrsgunst der neu gebauten Nationalstrassen profitiert. Die Peripherie ruhiger, unberührter Naturgebiete wird zum Erholungsziel der Städter an den Wochenenden und zum Investitionsgebiet für Zweitwohnungen. Die historische Stadt, die Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Erholen am gleichen Ort vereinte, gibt es nicht mehr: In der entmischten Agglomeration pendelt ein grosser Teil der Beschäftigten zwischen Wohn- und Arbeitsort. Der vierteilte Städter wendet einen erheblichen Teil seines Einkommens und seiner Zeit auf, um Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Erholen miteinander zu verbinden: im Auto, im Bus oder im stark ausgebauten S-Bahn-System.

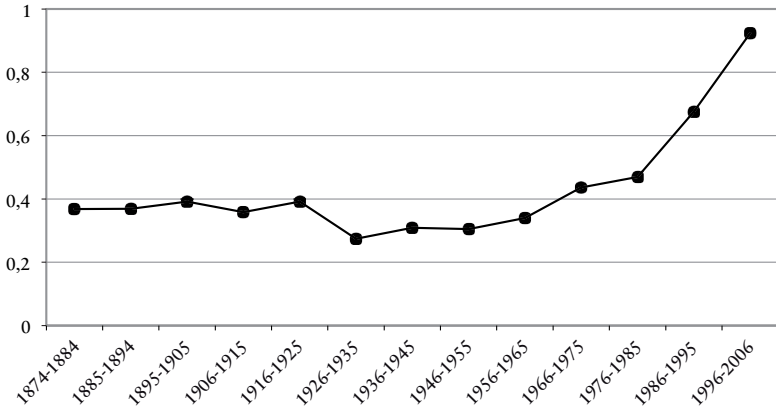
Neben dieser räumlichen Entwicklung zur Agglomeration beobachten wir demografisch-soziale Veränderungen der Verstädterung. In den Fabrikhallen verschwindet ein Teil der klassischen Arbeiterschaft und wird durch Automaten und Industrieroboter ersetzt. Fast der gesamte Zuwachs der Beschäftigung entfällt auf den Dienstleistungssektor. Zwischen 1960 und 2013 verdreifachen sich seine Arbeitsplätze auf 3,5 Mio. (BfS, 2014). Das ist der wirtschaftliche Hintergrund der sogenannten «Landflucht». Die Agglomeration, in der heute etwa zwei Drittel der Bevölkerung leben, eröffnet mit ihrer innovativen Dienstleistungswirtschaft bessere Chancen für Beruf und Einkommen.

Sozial-demografisch sind die Umlandgemeinden der Kernstädte alles andere als homogen. Der Markt fördert Tendenzen sozialer Entmischung: In Gemeinden mit hoher Wohnqualität steigen die Bodenpreise und Mieten derart, dass sich nur noch Wohlhabende niederlassen können. Diese profitieren umgekehrt von geringeren Steuersätzen, die attraktiv sind für neu zuziehende Grossverdiener, so dass sich der soziale Entmischungsprozess verstärkt. Umgekehrt verhält es sich in Agglomerationsgemeinden, die ausser ihrer Verkehrslage wenig Wohnqualität anzubieten haben. Hier ist der Ort, wo in preisgünstigen Wohnungsbau für bescheidene Haushalteinkommen investiert wird.

*Veränderungen und Zuspitzungen des Stadt-Land-Konflikts 2*

Die Stadt und ihr ehemals ländliches Umland vermischen sich; es entstehen grosse wirtschaftliche Verflechtungsräume. Ehemals ländliche Bevölkerungsschichten ziehen in die Agglomeration. Der städtische Berufspendler kommt nur für die Arbeit in die Stadt; im Übrigen wohnt und lebt er in halbländlichen Gemeinden und bezahlt dort seine Steuern. Angesichts dieser mannigfaltigen Verflechtungen könnte man annehmen, der Stadt-Land-Konflikt sei am Verschwinden. Aber das genaue Gegenteil ist der Fall. Abb. 1 zeigt an, wie stark die schweizerische Stimmbürgerschaft bei Volksabstimmungen in Stadt-Land-Fragen gespalten ist: 3

*Polarisierung der Stimmenden im Stadt-Land-Gegensatz:  
Eidgenössische Volksabstimmungen 1874–2006.*



(Quelle: Linder, Zürcher, Bolliger, 2008, S. 54)

Der Verlauf der Kurve ist aufschlussreich: Im gesamten Zeitraum von 1874 bis nach dem Zweiten Weltkrieg kann die Polarisierung auf relativ bescheidenem Niveau gehalten werden. Seither steigt sie jedoch kontinuierlich an und indiziert für das Jahr 2006 eine mehr als doppelt so hohe Polarisierung der Stimmbürgerschaft im Stadt-Land-Konflikt. Das ist erstaunlich und verlangt nach Erklärungen.



Zunächst gibt es eine Konstante, nämlich die dauerhafte Politik zum Schutz der Landwirtschaft. In den 1950er-Jahren bringen der sozial-liberale Migros-Gründer Gottlieb Duttweiler und sein Landesring der Unabhängigen zahlreiche staatlich gestützte Monopole sowie den Branchenprotektionismus der 1930er-Jahre und der Kriegswirtschaft zu Fall. Die Landwirtschaft jedoch kann sich im Gegensatz zu anderen Wirtschaftszweigen behaupten. Zölle halten nach wie vor ausländische Billig-Konkurrenz fern, und das Geflecht von Regulierungen und Subventionierungen wird dichter. In der Zeit zwischen 1947 und 1982 beschäftigt sich das Parlament in 20 Prozent aller Gesetzgebungsentscheide mit der Landwirtschaft (Linder, 1985, S. 23). Das ist zunächst erstaunlich angesichts der Tatsache, dass die Bauern nur noch einen kleinen Bruchteil der Erwerbstätigen bilden. Drei Gründe lassen sich für den Erfolg der Bauernpolitik anführen. Zum Ersten wird auf die hohe politische Organisationskraft der Bauernschaft verwiesen. So zählte der informelle «landwirtschaftliche Klub» des Parlaments bis in die jüngere Zeit über hundert Mitglieder. Zum Zweiten beschäftigt die intensive, hoch produktiv gewordene Landwirtschaft zwar direkt weniger Bauern. Aber eine stets wachsende Zahl von Personen ist in der Verarbeitung und in den Nebengewerben der Landwirtschaft tätig oder verdient ihr Einkommen mit der Herstellung, mit dem Handel oder dem Unterhalt ihrer Investitionsgüter. Drittens wirkte das hohe Ansehen der Bauernschaft nach, die im Zweiten Weltkrieg in der sogenannten «Anbauschlacht» die wegfallenden Importe durch grosse eigene Anstrengungen ersetzte (Linder, Zürcher, Bolliger, 2008, S. 55). Die hohe symbolische und realpolitische Bedeutung der wirtschaftlichen Landesversorgung hielt an bis zum Ende des Kalten Krieges.

Seither verblasst jedoch die Erinnerung an diese Epoche. Die heutige Wohlstandsgesellschaft macht Konsumgüter aus aller Welt scheinbar problemlos und im Überfluss verfügbar. Die landwirtschaftliche Selbstversorgung wird Konsumentinnen und Politikern weniger wichtig. Die Unterstützung landwirtschaftlicher Forderungen nimmt ab. Die Landwirtschaftsvorlagen, die ländliche und städtische Bevölkerung am meisten trennen, stammen allesamt aus den 1990er-Jahren. Es ist die Zeit der neoliberalen Wende auch in der Schweiz. WTO-Forderungen nach Öffnung des Agrarmarktes erzwingen grundlegende Reformen. Die Politik verlangt ökologische Gegenleistungen für die Garantie

des bäuerlichen Einkommens. Der Preisschutz für Produkte wird teilweise aufgehoben zugunsten von Flächenbeiträgen, die Bäuerinnen und Bauern zu Landschaftsgärtnerinnen und -gärtnern machen. Deren Begeisterung hält sich in Grenzen. Entgegen der Annahme, dass nachhaltiges Wirtschaften und die langfristige Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen für beide Teile Vorteile versprechen, wird das umstrittene Thema der Ökologie auch zur Auseinandersetzung zwischen skeptischem Land und innovationswilliger Stadt (Seitz, 2014, S. 163). Das politische Monopol der Bauernschaft als Vertreterin ländlicher Gebiete findet ein Ende. In wirtschaftsschwachen Berggebieten wird nicht mehr die Unterstützung der Landwirtschaft, sondern die Förderung der Gesamtregion zum Thema. Die Regionalpolitik des Bundes soll, zusammen mit dem Finanzausgleich zugunsten finanzschwacher Kantone, das Entwicklungspotenzial benachteiligter Berggebiete fördern, die Einkommensdisparitäten vermindern und die Abwanderung bremsen.

Sozialpolitisch erweitern sich die Konfliktpotenziale. Ländliche und begünstigte Teile der Agglomerationsgebiete lehnen eine starke Umverteilung von oben nach unten ab; Kernstädte dagegen unterstützen Vorlagen für einen starken Sozialstaat deutlicher. Wohlstandgefälle sind der wichtigste Grund dafür: Einkommensschwache Bevölkerungsteile der Agglomerationsgebiete und Kernstädte sind stärker auf sozialstaatliche Leistungen angewiesen und nehmen diese auch mit grösserer Selbstverständlichkeit in Anspruch als Hilfsbedürftige auf dem Land. In den Städten konzentriert sich das professionelle Angebot an Betreuungs- und Gesundheitsdiensten. Deren Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sind für die Probleme ihrer Klienten sensibilisiert. Sie beziehen ihr Einkommen vom Staat und entwickeln deshalb ein professionelles Eigeninteresse an seiner Erhaltung oder seinem Ausbau.

In bevölkerungsreichen Kernstädten schliesslich manifestiert sich nicht selten politische Unzufriedenheit, die auf institutionelle Besonderheiten zurückgeht. Die grossen Städte sind – trotz der Landflucht vieler Reicher in die steuergünstigeren Umlandgemeinden – zwar immer noch finanzkräftig und tragen wesentlich den Finanzausgleich zugunsten benachteiligter Gemeinden und Kantone. Sie fühlen sich

aber doppelt benachteiligt: Als Gemeinden bilden sie – wie Zürich, Bern und Lausanne – bloss eine Minderheit der kantonalen Bevölkerung und können daher politisch überstimmt werden. Die Ausnahmen sind Genf und Basel, die auch als einzige Städte direkt im eidgenössischen Parlament vertreten sind. Dem gegenüber hat sich die föderalistische Übergewichtung der kleinen Kantone verstärkt, weil Verfassungsabstimmungen mit Doppelmehr häufiger und politisch bedeutsamer geworden sind, und weil mit der demografischen Wanderung die Bevölkerungsunterschiede zwischen den Kantonen zugenommen haben. So wiegt heute die Stimme einer Urnerin beim Ständemehr 33-mal soviel wie die einer Zürcherin. Das überproportionale Gewicht der kleinen und konservativen Stände wie Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Glarus, der beiden Appenzell und Zug – mit Ausnahme des letzten ausgesprochene Landkantone – wird vor allem in jenen Verfassungsreferenden und Volksinitiativen entscheidend, bei denen Volks- und Ständemehr kollidieren (Vatter, Sager, 2006, S. 79).

[2.2.3]

### *Ideelle Dimensionen des Stadt-Land-Konflikts*

Die zunehmende Polarisierung des Stadt-Land-Konflikts hat weitere Dimensionen, die sich nur noch zum Teil auf handfeste wirtschaftliche Interessengegensätze beziehen, im Übrigen aber auf unterschiedliche ideelle Wertvorstellungen zurückzuführen sind. Eidgenössische Vorlagen zum Schwangerschaftsabbruch (1978, 2002), zur Drogenpolitik (1997, 1998, 1999), «zur Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare (2005), zur erleichterten Einbürgerung (1983, 1994, 2004, 2008) oder zum Beitritt zur UNO (1986, 2002) polarisierten stark. Ähnliches gilt für einzelne Abstimmungen zur Umweltpolitik. Unterschiedliche Wertvorstellungen zwischen einer eher konservativen Landbevölkerung und eher liberalen Städten dauern also unvermindert an. Das hat auch mit dem formellen Bildungsniveau zu tun: «In Gegenden mit hohem Bildungsniveau ist die vorherrschende Meinung eine gesellschaftsliberale, umgekehrt in bildungsärmeren eine eher konservative. Da in den Städten das Bildungsniveau durchschnittlich höher ist als auf dem Land, ist es (indirekt) mitursächlich für den Stadt-Land-Gegensatz» (Leimgruber, 2007, S. 56).

Etwas Wichtiges kommt hinzu: Am Stimmverhalten kann beobachtet werden, dass Individuen durch ihr gesellschaftliches Umfeld mitgeprägt werden, auch unabhängig von ihrer materiellen Lebenslage. So fand Leimgruber, dass Personen mit gleicher Ausbildung oder gleichem Sozialstatus (z. B. Rechtsanwälte, Lehrer) konservativer stimmen, wenn sie auf dem Land leben, als wenn sie in der Stadt ansässig sind. Individuen werden indessen nicht nur von ihrem Umfeld geprägt, sondern prägen es selbst mit. In der hoch mobilen Gesellschaft nutzen Individuen die Möglichkeit, sich am Ort und im Milieu ihrer Wahl niederzulassen. Liberal denkende, auch alternativ lebende Personen zieht es eher in die Stadt, konservativ denkende, konventionell lebende Individuen auf das Land. Ländliches wie städtisches Umfeld und ihre unterschiedlichen Werthaltungen sind heute also nicht nur durch die schon lange Ansässigen vorgegeben, sondern werden durch jene mitbestimmt, die sich neu in ihrem bevorzugten Milieu niederlassen. Wo sich Gleich und Gleich zusammentut, werden Individuen in ihrer Meinung bestärkt. Das kann mentale Unterschiede zwischen Stadt und Land verstärken, wie etwa in der Rückbesinnung auf nationale Werte, die im ländlichen Milieu zumindest sichtbarer stattfindet.

[2.2.4]

### *Europäisierung und der Stadt-Land-Konflikt*

Es passt in das Bild unterschiedlicher Werthaltungen, dass der ländliche Konservatismus eine aussenpolitische Öffnung skeptischer beurteilt. So stand in der EWR-Abstimmung von 1992 zwar zunächst die europafreundliche Romandie einer insgesamt ablehnenden Deutschschweiz gegenüber. Aber auch der Stadt-Land-Graben spielte eine Rolle. Die offeneren, liberalen Städterinnen und Städter waren deutlich mehr für die Beteiligung am EWR-Abkommen zu haben als die Landbevölkerung, denen die Verteidigung einer «unabhängigen und neutralen Schweiz» wichtiger war als die Teilnahme am europäischen Markt. Ein vergleichbares Muster zeigten die folgenden Abstimmungen zu den bilateralen Verträgen, in denen die Schweiz das Wirtschaftsrecht der EU selektiv übernahm. In diese Zeit fällt der Aufstieg der SVP zur stärksten Partei, die sich als anti-europäische, national-konservative Rechtspartei profilierte. Immerhin nahm diese den Kompromiss bilateraler Verträge mit der EU mehr oder weniger hin, bis sie 2014 mit

dem Erfolg ihrer Volksinitiative gegen die Masseneinwanderung eine mögliche Aufkündigung der bilateralen Verträge mit Brüssel provozierte. Der ideelle Gegensatz zwischen einer konservativ-geschlossenen oder liberal-offenen Schweiz wurde zu einem zentralen Konflikt. Weite Bereiche der Politik vermitteln heute den Eindruck einer gespaltenen Schweiz.

Mittlerweile geht es freilich um mehr als Ideelles. Spätestens zu Mitte der 1990er-Jahre gerät die Schweiz in den Sog der neuen Welle der Globalisierung, und zwar vor allem in der Form der Europäisierung. Die Anpassung des Wirtschaftsrechts an die EU – weit über die bilateralen Verträge hinaus – bringt der Schweiz einen radikalen wirtschaftlichen Strukturwandel der Marktöffnung, Privatisierung und Liberalisierung. Ein Grossteil der Wirtschaftsverbände, die Mehrheit des Parlaments sowie der Bundesrat begrüßen diese Entwicklung und bezeichnen den Bilateralismus als Königsweg: Politisch gilt er als der einzig mögliche Kompromiss, wirtschaftlich als Erfolg. Dafür spricht einiges. Der Rezession Mitte der 1990er-Jahre folgt eine Periode wirtschaftlicher Prosperität. Internationale Dienstleister – Versicherungen, Rohstoffhandel, Banken trotz ihres fragwürdigen Geschäftsmodells, aber auch industrielle Branchen von Uhren, Pharma bis zu Produzenten industrieller Ausrüstung – entwickelten sich prächtig dank ihrem Zugang auf internationale Märkte. Konsumentinnen und Konsumenten profitierten von der Liberalisierung durch sinkende Preise vieler Produkte des täglichen Bedarfs.

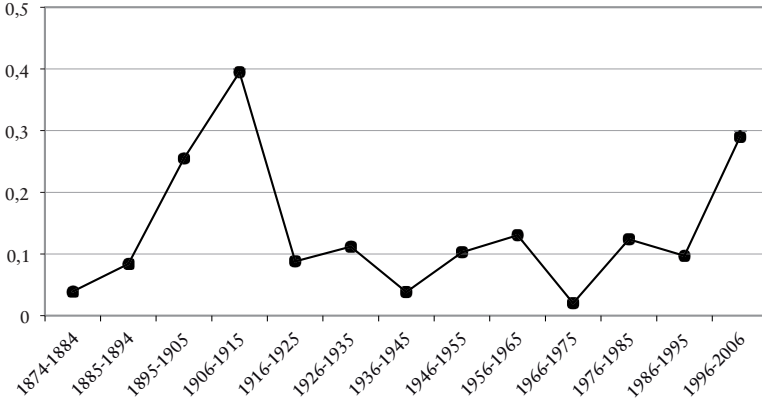
Freilich haben Globalisierung und Europäisierung, wie jede Freihandelspolitik, auch ihre Verlierer. Nicht nur die Landwirtschaft, auch viele kleingewerbliche Wirtschaftszweige kommen unter vermehrten Druck. Internationale Unternehmen lagern Teile ihrer Produktion in Billiglohn-Länder aus. Der Umstrukturierung fallen einzelne Unternehmen und ganze Berufszweige zum Opfer. Intensivierter Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt bringt Lohndruck und geringere Arbeitsplatzsicherheit für schwach Qualifizierte. Wer freigesetzt und über 50 Jahre alt ist, hat Schwierigkeiten, eine neue Stelle zu finden. Besonders umstritten ist die Einwanderung von ausländischen Arbeitskräften. Diese steigt mit der Öffnung des Arbeitsmarktes im Rahmen der europäischen Personenfreizügigkeit stark an und ist, gemessen an

der Bevölkerung, um ein Mehrfaches höher als in den EU-Staaten. Mit dem stärkeren Zuzug gut Qualifizierter sehen sich nicht nur einfache Arbeiter, sondern auch mittlere und höhere Angestellte vermehrter Konkurrenz ausgesetzt. Im Zuge dieser Entwicklung gelten akademische Diplome mehr, während sich Berufsleute mit hohen, aber nichtakademischen Fähigkeiten abgewertet sehen. Die geringe soziale Distanz zwischen Oben und Unten in der schweizerischen Arbeitswelt weicht wachsender Hierarchisierung. Alle diese Gruppen zählen zu den potenziellen Europäisierungsverlierern. Angesichts ihrer Heterogenität sind die meisten wenig konflikt- und organisationsfähig auf dem Arbeitsmarkt. Aber sie finden ein gemeinsames politisches Sprachrohr der SVP, die in Abstimmungen zur Europäisierung weit mehr als ihren Wähleranhang für sich zu gewinnen weiss.

Das Phänomen der Globalisierungs- und Europäisierungsverlierer, wie ich es eben stilisiert und pointiert dargestellt habe, ist wissenschaftlich kaum untersucht. Es kontrastiert auch mit dem Verständnis eines Grossteils der politischen und kulturellen Eliten, welche die Frage «Europa ja oder nein» allein mit ideologischen Motiven zu deuten versuchen. Meine Behauptung, dass dieses Spannungsfeld auch auf handfesten wirtschaftlichen Interessen beruht, lässt sich indessen empirisch wie theoretisch belegen.

Zunächst zeigt sich, dass nicht nur der Stadt-Land-Gegensatz, sondern auch der Kapital-Arbeit-Konflikt in der Wahrnehmung der Stimmbürgerschaft deutlich zugenommen hat, und zwar zeitgleich mit der Periode verstärkter Globalisierung und beginnender Europäisierung. Die Werte der Polarisierung steigen seit Mitte der 1990er-Jahre steil an und sind ein ernst zu nehmender Indikator für die Zunahme wirtschaftlich-sozialer Spannungen, denn sie sind nicht aus dem politischen Diskurs und seiner Rhetorik gewonnen, sondern aus dem realen Verhalten der Stimmbürgerschaft zu wirtschaftsrelevanten Vorlagen des Bundes.<sup>4</sup>

*Polarisierung der Stimmenden im Kapital-Arbeit-Gegensatz:  
Eidgenössische Volksabstimmungen 1874–2006.*



(Quelle: Linder, Zürcher, Bolliger, 2008, S. 57)

Nun können zeitgleiche Ereignisse freilich auch ohne jeden kausalen Zusammenhang und unabhängig voneinander stattfinden. Diese Annahme wird unserem Fall jedoch kaum gerecht. Zum einen weisen Statistiken eine Zunahme der Einkommensunterschiede und der Vermögenskonzentration aus, und dies, obwohl die Sozialausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden in den letzten 20 Jahren stark angestiegen sind. Von diesem Phänomen sind auch andere Länder betroffen. So zeigt der renommierte Wirtschaftswissenschaftler Dani Rodrik, dass mit der Globalisierung alle demokratische Regierungen zu höheren Staatsausgaben und zu grösseren Entschädigungen für die Verlierer der Marktöffnung gezwungen sind, je stärker sie in den Weltmarkt eingebunden sind (Rodrik, 2011, S. 42 ff.). OECD-Statistiken deuten jedoch darauf hin, dass die wirtschaftlichen Ungleichheiten trotz höherer Kompensation in den meisten Ländern zunehmen.

In unserem Zusammenhang relevant ist nun aber die Tatsache, dass die Trennlinie zwischen Internationalisierungs- oder Europäisierungsgewinnern auf der einen Seite, den Verlierern auf der andern Seite mindestens teilweise mit der alten Spaltung zwischen Stadt und Land zusammenfällt. Landgebiete mit ihrer gewerblichen Struktur sind

eher binnenwirtschaftlich orientiert und gehören tendenziell zu den Verlierern, während grössere Städte, von den Wachstumschancen im internationalen Dienstleistungssektor profitierend, eher zu den Gewinnern zählen. Wie aber steht es mit den Agglomerationsgürteln, deren Abstimmungsverhalten in Europafragen ambivalent ist? Hier ist daran zu erinnern, dass die Gemeinden des städtischen Umlands sozial wie ökonomisch keineswegs homogen sind. Es gibt reiche Gemeinden und Bezirke in Stadtnähe, oft als «Speckgürtel» bezeichnet, während sich andere Gebiete städtischer Peripherie tendenziell zu neuen Armutsgebieten gewandelt haben <sup>5</sup>. Wie stark sich diese polit-ökonomischen Strukturzusammenhänge tatsächlich auf das Abstimmungsverhalten auswirken, ist empirisch noch kaum untersucht. Solche Analysen wären aber auf jeden Fall wünschenswert, um jene sterilen Diskussionen zu überwinden, die sich in den Klischees von rückständiger Ländlichkeit und aufgeklärter Urbanität erschöpfen. Auf jeden Fall zeigt sich aber, dass der Stadt-Land-Konflikt nichts von seiner Bedeutung eingebüsst, sondern in seiner wirtschaftlichen und sozialen Virulenz eher zugenommen hat.



## Literatur

- Bundesamt für Statistik, Panorama. Arbeit und Erwerb, Bern 2014.
- Claudia Cattaneo, «Der Bauernhof zwischen Funktionalismus und Heimatideologie», in: Dreissiger Jahre Schweiz – Ein Jahrzehnt der Widersprüche, 1981, S. 211–217. Katalog zur gleichnamigen Ausstellung, Zürcher Kunsthaus 1981–82.
- Clive Church, The Politics and Government of Switzerland, Basingstoke/Hants 2004.
- Emil Dür, «Urbanität und Bauerntum in der Schweiz. Ihr Verhältnis von 1798 bis heute», in: Die Schweiz. Ein nationales Jahrbuch, Zürich 1934, S. 140–182.
- Gottlieb Duttweiler (Hrsg.), Eines Volkes Sein und Schaffen. Die Schweizerische Landesausstellung 1939 Zürich in 300 Bildern, Zürich o. J.
- Erich S. Gruner, Die Parteien der Schweiz, Bern 1977.
- Alfred Kölz, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte, Band 1, Bern 1992.
- Philipp Leimgruber, Einsichten in den Stadt-Land-Graben, Lizenziatsarbeit, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, Bern 2007.
- Wolf Linder, «Überrollt uns eine Gesetzesinflation? Eine empirische Untersuchung über die Entwicklung des schweizerischen Rechts», in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 86 (10), S. 417–444.
- Wolf Linder, Regula Zürcher, Christian Bolliger, Gespaltene Schweiz – Geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874, Baden 2008.
- Leonhard Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970.
- Claudia Opitz, «Von der Aufklärung zur Kantonstrennung», in: Georg Kreis, Beat von Wartburg (Hrsg.), Basel. Geschichte einer städtischen Gesellschaft, Basel 2000, S. 150–185.
- René Roca, «Wenn die Volkssouveränität wirklich eine Wahrheit werden soll. Die schweizerische Demokratie in Theorie und Praxis. Das Beispiel des Kantons Luzern», in: Schriften zur Demokratieforschung, Band 6, Zentrum für Demokratie Aarau, Schulthess: Zürich, Basel, Genf 2012.
- Dani Rodrik, Das Globalisierungsparadox. Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft, München 2011.
- Werner Seitz, Geschichte der politischen Gräben in der Schweiz, Zürich 2014.
- Werner Seitz, Rezension zu «SP Kanton Bern (Hrsg.), Klassenkampf(rhetorik) und Reformpolitik», in: Der Bund, 30. April 2005.
- Adrian Vatter, Fritz Sager, «Das Ständemehr: Wirkungsweise und Reformen», in: Adrian Vatter (Hrsg.), Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformmodelle föderativer Institutionen, Zürich 2006.

## Anmerkungen

1

*Eindrückliche Belege zur Literatur finden sich etwa bei Cattaneo (1981). Differenziertes Zeitzeugnis der Bildband zur Schweizerischen Landesausstellung 1939 in Zürich: Eines Volkes Sein und Schaffen (Hrsg. Gottlieb Duttweiler, o. J.)*

2

*Einzelne der nachfolgenden Ausführungen stützen sich stark auf Linder, Zürcher, Bolliger, 2008.*

3

*Im schweizerischen System eröffnet sich die einzigartige Möglichkeit, die Entwicklung gesellschaftlicher Spaltungen aus den Abstimmungsdaten zu rekonstruieren. Aus den 511 Volksabstimmungen von 1874 bis 2006 lässt sich ein zuverlässiges Bild der Polarisierungen in der Stimmbürgerschaft ermitteln. In der hier herangezogenen Untersuchung wurde das Stimmverhalten in jeder Abstimmung seit 1874 mit Strukturdaten der relativ homogenen Bezirke analysiert: Stimmtten etwa Arbeiterbezirke mehr für die Altersversicherung als wohlhabende Wohnbezirke, die ländlich-bäuerlichen Bezirke stärker für die vielen Landwirtschaftsvorlagen als die Städte? Mittels multivarianter Regressionsanalysen wurde so der Grad der Polarisierung der Stimmbürgerschaft in jeder Volksabstimmung für jede thematisierte Spaltung ermittelt. Näheres zum Verfahren: Linder, Zürcher, Bolliger, 2008, S. 218 ff. Die bedeutend einfachere Methode von Seitz (2014) misst die Differenzen der Abstimmungsergebnisse zwischen städtischen und ländlichen Gemeinden und kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Sie vermag aber die sozial-strukturellen und wirtschaftlichen Hintergründe der Spaltung theoretisch nicht zu erhellen.*

4

*Zur Methodik s. o. (Anm 1).*

5

*Zu den einkommensschwachen Bevölkerungsschichten in städtischen und vielen stadtnahen Gemeinden zählen neben Arbeitslosen, Alleinerziehenden und Arbeitslosen aufgrund der jahrzehntelangen unterschichteten Einwanderung auch Ausländerinnen und Ausländer. Ihr Anteil liegt gemäss BfS Statistiken in städtischen Gemeinden deutlich höher als in den ländlichen, und der Ausländeranteil sinkt, je kleiner die Gemeinden. Ausländerinnen und Ausländer sind allerdings eine heterogene Bevölkerungsgruppe; ohne Stimmrecht, bilden sie keine selbstständigen Akteure in der hoch umstrittenen Ausländerpolitik. Für das Paradox, dass die städtische Bevölkerung ein offeneres Abstimmungsverhalten in Einwanderungsfragen zeigt, kenne ich keine überzeugende, empirisch überprüfbare Erklärung.*