

Eine Buchbesprechung



Baustelle Föderalismus - Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz
Hansjörg Blöchliger, Avenir Suisse (Hrsg.), Verlag Neue Zürcher Zeitung 2005

Die Rezension wurde verfasst von Pascal Reist, Politologe der Universität Bern

Inhaltsübersicht¹

Einleitung

Die Schweiz ist eine Willensnation. Die Gründung des Bundesstaates von 1848 beruht auf Verhandlungen um gegenseitige Zugeständnisse und ist letztendlich eine Kompromisslösung. Die Verbindung von hoher Autonomie der einzelnen Gebietskörperschaften und dem Minderheitenschutz für die kleinen Kantone hat sich jedoch lange Zeit als Erfolgsmodell bewährt: Die föderalistische Struktur der Schweiz ist ein zentrales Instrument zur Sicherung des inneren Zusammenhalts und garantiert eine bürgernahe Politik und wirtschaftliche Freiheit.

Doch die dynamische wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung stellt das statische System, welches auf den Verhältnissen des 19. Jahrhunderts basiert, zunehmend vor grosse Herausforderungen. Steht der Föderalismus der wirtschaftlichen Entwicklung im Wege? Nach Meinung der Autoren - Ja. Die föderalistischen Strukturen blockieren die grossen Schweizer Städte als Wirtschaftsmotoren, führen zu einer Zentralisierung der Staatsausgaben, erhöhen die Kosten für den Service Public und behindern letztendlich das Wachstum der schweizerischen Wirtschaft.

Strukturprobleme des schweizerischen Föderalismus

Hauptgrund hierfür ist gemäss Blöchliger die extrem kleinräumige Struktur der Gebietskörperschaften bei weitreichender Kompetenzauslagerung: Die Kombination von Kleinräumigkeit und Dezentralisierung macht die Schweiz zum «fragmentiertesten» Land der Welt.

Die Folgen der Fragmentierung sind vielschichtig. Erstens hat sich das Steuersubstrat der schweizerischen Grossstädte durch die Abwanderung der einkommensstarken Bevölkerung in die Vororte, bei zeitgleich wachsenden Aufgaben, laufend vermindert. Da einheitliche Politiken für die gesamten Stadtregionen fehlen, ist das Ungleichgewicht zwischen hoher Wertschöpfung in den Zentren und hohem Steueraufkommen der Agglomerationsgemeinden in den letzten 10 Jahren stark angewachsen.

Zweitens hat der Bund in den letzten Jahrzehnten durch Transferzahlungen unzählige Aufgaben von Kantonen übernehmen müssen, die durch ihr geringes Steuereinkommen in der Leistungserbringung überfordert waren. Diese Umverteilungspolitik führt zu einer regionalen Ausgeglichenheit, geht aber zu Lasten der ressourcenstarken Kantone.

Drittens erhöhen sich die Kosten für den Service Public, da kantonale Bahnen, Elektrizitätswerke, Schulen oder Spitäler oftmals weit unter ihren optimalen Betriebsgrössen arbeiten. Der Nachteil trifft bevölkerungsschwache Kantone deutlich stärker, Effizienzverluste sind in vermindertem Masse jedoch auch in den bevölkerungsstarken Kantonen auszumachen.

¹ Da es sich um eine reine Inhaltsübersicht handelt, wird hier auf Quellenangaben verzichtet.

Die hohe Fragmentierung führt viertens zu einer wirtschaftsgeografisch ungünstigen Situation: bevölkerungsarme Kantone ausserhalb der grossen Wirtschaftszentren verfolgen zur Verringerung der Konjunkturanfälligkeit wirtschaftspolitische Diversifikationsstrategien. Dadurch werden auf die Vorteile einer Spezialisierung und die Bildung von Clustern verzichtet. Die Folge ist das Fehlen regionaler Wachstumspole. In den Wirtschaftszentren selbst führt die Koordination über politische Grenzen hinweg zu erhöhten Transaktionskosten, die zunehmende Finanzknappheit in den Stadtkernen und die belastende Umverteilungspolitik für die ressourcenstarken «Grossstadtkantone» erschwert die Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur: Die schweizerischen Wirtschaftszentren werden im internationalen Standortwettbewerb benachteiligt und in ihrem Wachstum behindert.

Die Schweiz der 6 Metropolitanregionen

An diesem Punkt setzt das Buch an: Verantwortlich für das schweizerische Wirtschaftswachstum sind in erster Linie die grossen Städte und ihre umliegenden Agglomerationen. Doch sie operieren in einer sie behindernden Struktur, was letztlich die Wirtschaftskraft des ganzen Landes schwächt. Aufgrund der Analyse von Pendlerströmen definierte Blöchliger sechs «Metropolitanregionen» (Zürich, Basel, Bern, Genf, Lausanne, Tessin). Sie erstrecken sich über unzählige Gemeinden, mehrer Kantone, und mit Ausnahmen Berns ins benachbarte Ausland hinweg. Zur Vervollständigung und aus Vergleichszwecken werden ausserdem die drei ländlichen Regionen Westschweiz, Zentralschweiz und Südostschweiz definiert.

Mit einem Anteil von mehr als einem Drittel des gesamten Bruttoinlandprodukts (162 Milliarden CHF) wird die wirtschaftliche Entwicklung des Landes von der Metropolitanregion Zürich dominiert. Hier lebt mit über 2.5 Millionen Menschen auch knapp ein Drittel der Schweizer Bevölkerung. Rund 14 Prozent des BIP steuert die Metropolitanregion Bern bei, knapp 12 Prozent das Schweizer Teilgebiet der Metropolitanregion Basel, je 8 Prozent Genf und Lausanne, immerhin 4 Prozent die Region Tessin. Punkto Einwohnerzahl folgen nach Zürich, Bern mit 1.1 Millionen Einwohnern, Lausanne und Basel mit 0.7 resp. 0.6 Millionen, Genf mit 0.5 und das Tessin mit 0.3 Millionen: Die metropolitanen Gebiete erwirtschaften 84% des schweizerischen Bruttoinlandprodukts und sind Lebensraum für 78% der Bevölkerung.

Lösungsansätze

Um die dynamische Entwicklung der schweizerischen Wirtschaft zu ermöglichen, ist eine Föderalismusreform unumgänglich. Erstens müsse der vom Volk angenommene NFA konsequent in die Praxis umgesetzt werden: Der Neue Finanzausgleich postuliert eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, übergibt letzteren durch den Ausbau ungebundener Einkommenstransfers zusätzliche Kompetenzen auf der operativen Ebene, reorganisiert den bisherigen Finanzausgleich und fördert die interkantonale Zusammenarbeit. Mit dem soziodemografischen Lastenausgleich zugunsten der grösseren Kernstädte, wird überdies die Problematik der metropolitanen Finanzdisparitäten teilweise entkräftet.

Wichtigste Aufgabe der NFA wird sein, die neue Philosophie in konkrete Gesetzesbestimmungen umzusetzen und gegen Widerstände von Spezialinteressen zu verteidigen.

Ein logischer Folgeschritt der NFA besteht darin, Zusammenarbeitsformen zwischen den Kantonen aber auch zwischen den Gemeinden auf eine demokratischere wie auch handlungsfähigere Grundlage zu stellen. Eine zentrale Reform hierzu stellt die Aufwertung von Zweckverbänden zu verfassten Zweckregionen (oder: FOCJ – Functional Overlapping Competing Jurisdictions) dar. Zweckregionen lohnen sich vor allem dann,

wenn sie dank Grössenvorteilen günstiger wirtschaften können oder wenn sie Nutzniesser und Kostenträger staatlicher Leistungen zusammenbringen. Die räumliche Ausdehnung einer Zweckregion richtet sich nach ihrer spezifischen Aufgabe. Durch die Bildung eines Parlaments und eigener Steuerhoheit, entsprechen Zweckregionen im Prinzip einer vierten Bundesebene. In Betracht fallen Aufgaben wie Bildung, Sicherheit, Sozial- und Gesundheitswesen, Verkehr oder Raumplanung.

Als dritte Reform wird die Umsetzung eines konsequenten «Binnenmarktprogramms» gefordert. Dieses geht weit über die bundesweite Garantie freier Gewerbe- oder Berufsausübung und eines revidierten Beschaffungsrechts, welches die Bevorzugung lokaler Anbieter durch staatliche Auftraggeber verunmöglicht, hinaus. Verlangt wird zusätzlich die Abschaffung von kantonalen Steuererleichterungen für ansiedlungswillige Unternehmen und ein Subventionsrecht, welches die Gebietskörperschaften zur öffentlichen Ausschreibung der subventionierten Leistungen (Skilifte, Lokalbahnen, Spitäler, Hotels etc.) zwingt. Ein umfassend reformierter und offener Binnenmarkt soll es zudem den Kantonen ermöglichen, ihre Leistungen auch in anderen Kantonen anzubieten. Deshalb wird die Schaffung offener Märkte nicht nur im privatwirtschaftlichen Bereich, sondern auch für Bahnen, Elektrizitätswerke Schulen und Spitäler gefordert.

Neben den wirtschafts- und finanzpolitischen Reformstrategien, müssen auch staatspolitische Reformen in Betracht gezogen werden. Um seiner eigentlichen Berufung gerecht zu werden, sollte zumindest ein Teil der Nationalräte auf einer nationalen Liste kandidieren. Ständeratssitze sollten der effektiven Bevölkerungszahl angepasst werden.

Kritik

Aus Distanz betrachtet gleicht die Publikation einem Totalschlag auf die negativen Ausprägungen des schweizerischen Föderalismus, um die Problematik zumindest in so weit aufzuzeigen, dass eine «sanfte» Renovation notwendig erscheint. In seiner Gesamtheit vermag das skizzierte Massnahmenpaket die erwähnten Probleme zumindest auf theoretischer Ebene zu lösen, doch ist dessen Begründung rein wirtschaftlicher Natur und bisweilen zu plakativ. Das Modell der zweigeteilten Schweiz in metropolitane und ländliche Regionen entspricht nur in sehr begrenztem Masse der Realität und vermag die analytisch hergeleitete Problematik der Fragmentierung nicht hinreichend darzustellen. Weder fliessen Transferzahlungen ausschliesslich von den urbanen in ländliche Räume, noch wächst in ersteren per se die Wirtschaft stärker als im schweizerischen Durchschnitt.

Der Kanton Bern lässt sich vom Bund jährlich 2.3 Milliarden Franken auszahlen² und profitiert vom Finanzausgleich stärker als jeder andere Kanton. Nutzniesser sind auch die «mehrheitlich metropolitane Kantone» Freiburg, Solothurn, Waadt und Tessin, während die hauptsächlich ländlichen Regionen zugeordneten Kantone Schwyz und Nidwalden Leistungszahler sind.³

Der blühende «New Economy Sector» ist besonders stark in der Zentral- und Südostschweiz, hohe Produktivitätsniveaus weist auch die Uhrenindustrie in der ländlichen Westschweiz auf.⁴ Dass Berns Wirtschaft trotzdem stärker wächst als die ländlichen Regionen, ist primär dem wachsenden öffentlichen Sektor zu verdanken. Die Regionen Bern und Tessin können zwar von ihrer Grösse her als Metropolitanräume

² Weltwoche 44/03. URL: <http://www.weltwoche.ch/artikel/default.asp?AssetID=6258&CategoryID=60>

³ Finanzausgleichbilanz 2004. URL: <http://www.efv.admin.ch/d/finanzen/finanzgl/index.htm>

⁴ Hansjörg Blöchliger 2005 «Baustelle Föderalismus» Verlag NZZ. Seite 190

bezeichnet werden – freilich fehlen ihnen die Unternehmen um wirtschaftlich erfolgreich zu sein.

Grob gesagt wird durch die Definition der Metropolitanregionen aufgezeigt, dass vier von fünf Einwohnerinnen und Einwohner in kleinräumig strukturierten urbanen Räumen leben und dort ihr Geld verdienen, und wie wenig sich Wirtschaftsräume an politische Grenzen halten. Ausserdem wird für die Kernstadt Zürich das Auseinanderdriften von Wirtschaftskraft und Steueraufkommen quantitativ begründet. Dadurch dient sie als Argumentarium für verfasste Zweckregionen, teilweise auch für den Neuen Finanzausgleich. Der Nutzen des Binnenmarktprogramms wird daraus nicht direkt ersichtlich.

Die reine wirtschaftswissenschaftliche Betrachtungsweise von Problemfeldern und postulierten Lösungen verpasst es, den Sachverhalt in seiner Vollständigkeit zu begreifen und die angestrebten Reformen mit dem nötigen Wohlgeschmack zu verkaufen. Nicht nur gebührt die gewichtige demokratietheoretische Problematik der zunehmenden Zentralisierung der Staatsausgaben und der metropolitanen Finanzdisparitäten einer höheren Aufmerksamkeit, auch sollten die Folgen für die Gesellschaft und deren Lebensräume bei einer Laisser-faire-Politik und jene des angestrebten Sollzustands aufgezeigt und verglichen werden. Die Vision von «Baustelle Föderalismus» ist in erster Linie technischer Natur und hinterlässt konkrete Kosten für die strukturschwachen Regionen bei eher diffusem Nutzen für die Gesamtbevölkerung. Dadurch fehlt es ihr möglicherweise an der nötigen Attraktivität um die breite Basis für die notwendigen Reformen zu motivieren.

Vermisst wird bisweilen auch der Bezug zum konkreten Politikgeschehen, um die Bestrebungen des Bundes konstruktiv zu beurteilen. Die entwickelungshemmenden Finanzdisparitäten in den metropolitanen Räumen, bei hoher Bedeutung der Städte für die Wirtschaft, hat der Bundesrat spätestens mit dem «Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz»⁵ von 1996 erkannt. Konkrete Pläne zur Situationsverbesserung finden sich im Bericht «Kernstädte»⁶ aus dem Jahr 1999. Im «Agglomerationsbericht»⁷ von 2001 wurde das staatliche Massnahmenpaket stark ausgeweitet.

Die fünf Metropolitanräume selbst (Genf und Lausanne werden bei Blöchliger nur aus statistischen Gründen getrennt) wurden vom Bundesamt für Statistik bereits 1990 definiert.⁸ Anhand der Pendlerströme explizit berechnet wurden sie spätestens im Januar 2004 mit dem Bericht «Metropolitanräume»⁹ des Bundesamts für Raumplanung. Bereits 1996 schlug der Bundesrat als «föderalistische Antwort im verschärften Standortwettbewerb»¹⁰ eine polyzentrische Schweiz als vernetztes Städtesystem mit den Metropolen Basel, Genf und Zürich vor. Die unvollständige Berücksichtigung der Reformbestrebungen des Bundes dürfte der reformfördernden Wirkung von «Baustelle Föderalismus» eher hinderlich sein.

Ein grosser Wert der Publikation liegt sicher in der sorgfältigen Bestimmung und ausführlichen Analyse der Metropolitanregionen. Obwohl ihre grosse Bedeutung für die Schweizer Wirtschaft grundsätzlich bekannt ist, wurde diese zum ersten Mal quantifiziert.

⁵ Bericht Grundzüge über die Raumordnung Schweiz 1996. URL:

<http://www.are.admin.ch/are/de/raum/grundzuege/>

⁶ Kernstädte 1996: <http://www.are.admin.ch/are/de/are/agglopolitik/index.html>

⁷ Agglomerationsbericht 2001: <http://www.are.admin.ch/are/de/are/agglopolitik/index.html>

⁸ Bericht über die Kernstädte 1999. URL: <http://www.are.admin.ch/are/de/are/agglopolitik/index.html>

⁹ Metropolitanräume 2004. URL: <http://www.are.admin.ch/are/de/are/agglopolitik/index.html>

¹⁰ Bericht Grundzüge über die Raumordnung Schweiz 1996 Seite 43. URL:

<http://www.are.admin.ch/are/de/raum/grundzuege/>

Mit vielen Nachteilen und nur wenigen Vorteilen behaftet ist Zweiteilung von metropolitanen und ländlichen Räumen als Vorlage einer Neugliederung der Schweiz in wenige Grossregionen. Das «interessante Gedankenspiel»¹¹, welchem das Buch ein ganzes Kapitel widmet, trägt zwar theoretisch ebenso zu einer Abschwächung der Fragmentierungsproblematik bei, ist jedoch politisch absolut unrealistisch und weist einige gravierende Mängel auf: Erstens wird die Tatsache übersehen, dass feste territoriale Grenzen der räumlichen Dynamik von Bevölkerung und Wirtschaft kaum Rechnung tragen und je länger, desto mehr überholt sind.¹²

Zweitens hinkt die Behauptung, dass der Bedarf an regionaler Umverteilung vermindert würde.¹³ Trotz geringeren wirtschaftlichen und fiskalischen Disparitäten zwischen den Grossregionen gegenüber den Kantonen, würde der Aufwand für den Finanzausgleich nicht kleiner werden. Verstärkt würde nur der Ausgleich innerhalb der Regionen. Die funktionalen Regionen Basel, Genf und Zürich müssten zudem weiterhin für die Restschweiz aufkommen, da sich zwar die Gebietskörperschaften, nicht aber deren «ressourcenschwache» Bewohner vermindern würden.

Drittens müssen die Aussagen angezweifelt werden, dass kleine Kantone ihre Branchenstruktur bewusst diversifizieren um auf Kosten von höherem Wirtschaftswachstum die Konjunkturanfälligkeit zu reduzieren, und sich im Gegenzug in grossen Gebietskörperschaften innovative und wachstumsstarke Cluster entwickeln werden.¹⁴ Standortentscheidungen hängen in erster Linie von den Unternehmen selbst ab und entspringen nur zweitrangig einem Planspiel der Wirtschaftsförderer oder einer fragmentierten Gebietsstruktur. Die Gemeinde Galmiz und damit der Kanton Freiburg haben sich nicht aufgrund einer konjunkturhemmenden Diversifikationsstrategie für das Pharmaunternehmen Amgen stark gemacht, als vielmehr aufgrund der in Aussicht gestellten 1200 Arbeitsplätze. Die heutigen Wirtschaftsräume Basel, Genf und Zürich verdanken ihren wirtschaftlichen Erfolg primär einer sich verstärkenden Eigendynamik innerhalb dieser Regionen, welche die bestehenden Unternehmen begünstigt und neue anzieht. Obwohl möglicherweise durch die Fragmentierung in ihrer Entwicklung gebremst, beweisen sie, dass diese kein zwingendes Hindernis darstellt. Nur so lässt sich erklären, dass die Region Basel trotz steigender Zentrumslasten, trotz der Umverteilung seiner Steuergelder in strukturschwache Kantone und trotz ihrer gewichtigen Ausdehnung ins benachbarte Ausland stärker wächst als der Rest der Schweiz, und im Gegensatz der Kanton Bern mit knapp einer Million Einwohnern in seiner wirtschaftlichen Entwicklung weiterhin darbt. Gebietsgrösse mag ein wirtschaftsförderlicher Faktor sein, hinreichend für die wirtschaftliche Prosperität ist er mit Sicherheit nicht.

Trotz allen Kritikpunkten bleibt die Grundaussage der Publikation «Baustelle Föderalismus» deutlich bestehen: Die Wachstumsschwäche der schweizerischen Wirtschaft ist auch auf strukturelle Probleme zurückzuführen. Die Reformvorschläge werden zwar abstrakt aber teilweise in überzeugender Manier präsentiert. Neu sind weder die Fragestellung noch der Befund. Der Erkenntniswert des Buches liegt deshalb weniger in seinem Ergebnis, als viel mehr in zahlreichen und gut recherchierten Details, welche die Notwendigkeit der Reformansätze untermauern.

Der Hauptzweck des Buches liegt in seiner zentralen Rolle innerhalb der professionell durchgeführten Kampagne von Avenir Suisse, mit ihrem Ziel, die breite Öffentlichkeit für die Problematik der heutigen Föderalismusstruktur zu sensibilisieren. Ob die gezielte Provokationsstrategie trotz mangelnder positiver Visionen und trotz unvollständiger

¹¹ Hansjörg Blöchliger 2005 «Baustelle Föderalismus» Verlag NZZ. S 123

¹² Hansjörg Blöchliger 2005 «Baustelle Föderalismus» Verlag NZZ. S 141

¹³ Hansjörg Blöchliger 2005 «Baustelle Föderalismus» Verlag NZZ. S 127

¹⁴ Hansjörg Blöchliger 2005 «Baustelle Föderalismus» Verlag NZZ. S 218



Das Buch im Fokus – Eine Dienstleistung des Wissensportals der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften www.sgyw.ch

Berücksichtigung des Politikgeschehens letztendlich reformfördernd wirkt oder die Bevölkerung eher in ihrer Status Quo Neigung bestärkt, kann erst in einigen Jahren beantwortet werden.

Pascal Reist
p.reist@gmx.net