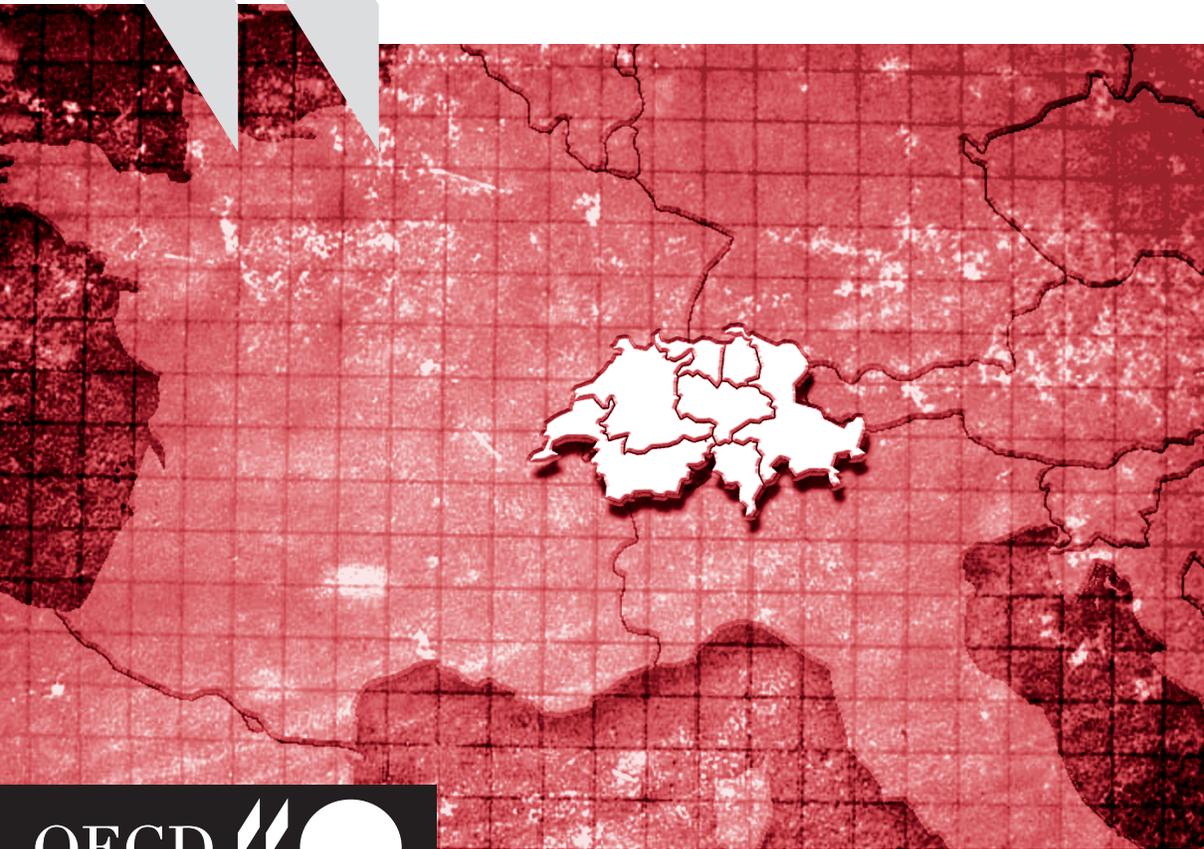




OECD Prüfbericht Raumentwicklung

Schweiz



ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Gemäß Artikel 1 des am 14. Dezember 1960 in Paris unterzeichneten und am 30. September 1961 in Kraft getretenen Übereinkommens fördert die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine Politik, die darauf gerichtet ist:

- in den Mitgliedstaaten unter Wahrung der finanziellen Stabilität eine optimale Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung sowie einen steigenden Lebensstandard zu erreichen und dadurch zur Entwicklung der Weltwirtschaft beizutragen;
- in den Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten, die in wirtschaftlicher Entwicklung begriffen sind, zu einem gesunden wirtschaftlichen Wachstum beizutragen, und
- im Einklang mit internationalen Verpflichtungen auf multilateraler und nichtdiskriminierender Grundlage zur Ausweitung des Welthandels beizutragen.

Die Gründungsmitglieder der OECD sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Türkei, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten. Folgende Staaten wurden zu den nachstehend genannten Daten Mitglieder der OECD: Japan (28. April 1964), Finnland (28. Januar 1969), Australien (7. Juni 1971), Neuseeland (29. Mai 1973), Mexiko (18. Mai 1994), die Tschechische Republik (21. Dezember 1995), Ungarn (7. Mai 1996), Polen (22. November 1996), Korea (12. Dezember 1996) und die Slowakische Republik (14. Dezember 2000). Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften nimmt an den Tätigkeiten der OECD teil (Artikel 13 des Übereinkommens über die OECD).

Die englische und die französische Fassung wurden veröffentlicht unter dem Titel
OECD TERRITORIAL REVIEWS
Switzerland
EXAMENS TERRITORIAUX DE L'OCDE
Suisse

© OECD 2002

Genehmigungen zum Nachdruck von Teilen dieses Werks für nichtkommerzielle Zwecke oder zur Verwendung im Unterricht sind einzuholen beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, Frankreich, tel: (33-1) 44 07 47 70, fax: (33-1) 46 34 67 19. Dies gilt für alle Länder mit Ausnahme der Vereinigten Staaten, wo das Copyright Clearance Center Inc. (CCC), Customer Service, tel: (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA oder CCC online: www.copyright.com die entsprechenden Genehmigungen erteilt. Alle sonstigen Anträge auf Überlassung von Nachdruck- oder Übersetzungsrechten für das gesamte Dokument oder Teile davon sind zu richten an: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Frankreich.

Vorwort

Die Globalisierung von Handel und Wirtschaft stellt die Fähigkeit von Regionen zur Anpassung und Nutzung oder Bewahrung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zunehmend auf die Probe. Die Leistungsunterschiede zwischen Regionen nehmen tendenziell zu, und die Wahrung der nationalen Kohäsion verursacht steigende Kosten. Andererseits schaffen rasche technologische Änderungen, grössere Märkte und die umfassende Nutzung von Wissen neue Gelegenheiten für die lokale und regionale Entwicklung. Sie erfordern von den Unternehmen jedoch weitere Investitionen, eine Neuorganisation von Belegschaft und Produktion, Qualifikationserhöhungen und eine Verbesserungen der lokalen Umwelt.

Gegenüber solchen Veränderungen und Turbulenzen schlagen die Regionen weiterhin sehr unterschiedliche Wege ein. Einige ziehen aus dem derzeitigen Wachstumszyklus Nutzen und bleiben auf dem Wachstumspfad. Andere sind in der Anziehung von Handel und neuen Wirtschaftstätigkeiten weniger erfolgreich. Viele Gebiete haben unzulänglichen Zugang zu den Quellen des Wohlstandes, verzeichnen Abwanderung – insbesondere der Jungen – und stehen hinsichtlich Infrastrukturen und privater Investitionen im Rückstand; diesen Regionen fällt es schwer, mit dem allgemeinen Trend mitzuhalten. Gleichzeitig sind die nationalen Regierungen nicht mehr ausschliesslich für die Regionalpolitik zuständig. Die vertikale Verteilung der Kompetenzen und Ressourcen zwischen den einzelnen Regierungsebenen bedarf einer Überarbeitung, damit sie den Erwartungen der Öffentlichkeit besser entspricht und die politischen und strategischen Massnahmen effizienter werden. Alle diese Trends veranlassen die Behörden dazu, ihre politischen und strategischen Massnahmen zu überdenken.

1999 wurde der Raumentwicklungsausschuss (Territorial Development Policy Committee, TDPC) aus der Taufe gehoben; er soll die Regierungen unterstützen, indem er ein Forum für die Diskussion der oben dargelegten Fragen bildet. Auf dieser Grundlage hat TDPC ein Arbeitsprogramm verabschiedet, dessen Schwerpunkt die Überprüfung der Raumordnungspolitik der Mitgliedsländer und die Beurteilung ihrer regionalen Auswirkungen bildet. Die Ziele dieses Programmes sind: a) Feststellung von Art und Ausmass der räumlichen

Herausforderungen unter Anwendung eines gemeinsamen analytischen Rahmens; b) Unterstützung der Regierungen bei der Beurteilung und Verbesserung der Raumordnungspolitik mit Hilfe einer vergleichenden Politikanalyse; c) Beurteilung der Verteilung von Kompetenzen und Ressourcen auf die verschiedenen Regierungsebenen; d) Erfassung und Verbreitung von Informationen über die besten Praktiken im Bereich der Raumordnungspolitik.

Der Ausschuss erstellt zwei Typen von Examen:

Examen über die nationale Raumordnungspolitik. Auf Ersuchen der nationalen Regierungen werden die Tendenzen der regionalen Leistungen und der zugrundeliegende institutionelle Rahmen untersucht, wobei der Akzent auf der Verminderung der räumlichen Disparitäten und der Unterstützung der Regionen bei der vermehrten Nutzung ihrer Wettbewerbsvorteile liegt. Im Vordergrund stehen ferner die politische Steuerung (governance), die Auswirkungen von nichtraumordnungspolitischen nationalen Massnahmen auf subnationale Einheiten und spezifische Aspekte des Finanzföderalismus. Das Examen enthält Empfehlungen für die Raumordnungspolitik.

Examen über die Raumordnungspolitik auf regionaler Ebene. Solche Berichte werden auf Ersuchen von subnationalen (regionalen oder lokalen) Regierungen mit dem Einverständnis der nationalen Behörden erstellt und konzentrieren sich auf Entwicklungsstrategien der beteiligten Gebietseinheit. Ermittelt werden insbesondere die für die Leistung einer Region entscheidenden demographischen, sozioökonomischen, Umwelt-, technischen und institutionellen Faktoren. Vergleichende Analysen zwischen Regionen gleichen Typs werden unter Anwendung einer vom Sekretariat festgelegten Typologie erstellt. Das Examen legt Empfehlungen für die regionale Entwicklungspolitik vor.

Dank

Dieses Examen wurde gemeinsam finanziert vom Staatssekretariat für Wirtschaft, dem Bundesamt für Raumentwicklung und der OECD. Ein spezieller Dank geht an Rudolf Schiess, Leiter der Abteilung "Regional- und Raumordnungspolitik", und Fritz Wegelin, Leiter der Abteilung "Raumplanung" des Bundesamtes für Raumentwicklung.

Sozio ökonomische Informationen und Statistiken entstammen einem von den Schweizer Behörden verfassten Hintergrundbericht.

Vertiefte Politikanalysen wurden erarbeitet von Andrew Reschovsky, University of Wisconsin, Madison, Vereinigte Staaten; John Bachtler, Strathclyde University, Glasgow, Vereinigtes Königreich; Mark Lorenzen, Copenhagen Business School, Frederiksberg, Dänemark; und Jacques Robert, Euro Consult, Strasbourg, Frankreich.

Dieses Examen wurde koordiniert und verfasst von Hansjörg Blöchliger und Kyoko Kondo, mit Unterstützung von Patrick Dubarle und Lamia Kamal-Chaoui, unter der Leitung von Mario Pezzini, Leiter der Abteilung "Territorialexamen und Governance" des Dienstes für Raumentwicklung der OECD.

Inhaltsverzeichnis

Dank	5
Beurteilung und Empfehlungen	11
Kapitel 1. Räumliche Trends und Disparitäten	27
Räumliche Fragmentierung	28
Räumliche Disparitäten	32
Binnenwanderung	42
Vorteile und Herausforderungen auf regionaler Ebene	43
Folgerungen	54
Kapitel 2. Finanzföderalismus und Finanzausgleich	57
Aufteilung von Ressourcen und Kompetenzen	58
Steuerwettbewerb auf subnationaler Ebene	64
Finanzausgleich	68
Vorschlag für einen “Neuen Finanzausgleich”	74
Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen	78
Funktionale Regionen und horizontale Zusammenarbeit	82
Zusammenschlüsse von Gebietseinheiten	89
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	91
Folgerungen	95
Kapitel 3. Strategien und Politiken für die Raumentwicklung	99
Raumplanung und Raumentwicklungsstrategie	100
Regionalpolitik	114
Räumliche Wirkungen der Sektoralpolitik	126
Räumliche Wirkungen der Deregulierung	136
Elemente einer Reform der Raumordnungspolitik	137
Kapitel 4. Entwicklung metropolitaner Räume	141
Funktionale Trennung und soziale Segregation in Metropolitanräumen	142
Finanzen der Metropolitanräume	147
Räumliche ‘spillover’-Effekte und Verletzung der fiskalischen Äquivalenz	162
Agenda für eine künftige metropolitane Raumordnungspolitik	165
Folgerungen	170

Kapitel 5. Perspektiven für die "Lernende Region"	175
Hintergrund der Strategien für 'lernende Regionen' in der Schweiz	176
Die neue Fachhochschulinitiative	180
Potential von Fachhochschulen und höheren Bildungsstätten für die "lernende Region"	186
Räumliche Aspekte	190
Die Steuerungsücke – ein spezifisch schweizerisches Problem	195
Folgerungen	200

Literaturverzeichnis	205
-----------------------------------	-----

Tabellenverzeichnis

1.1. Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Kantonen und Grossregionen, 1991-2000	35
1.2. Disparitäten des Volkseinkommens auf Ebene der Grossregionen	38
1.3. Entwicklung des nominalen BIP nach Regionstyp	38
1.4. Regionale Konzentration des BIP in OECD-Ländern	41
1.5. Wanderungsbilanz auf Ebene der Grossregionen, 1965-1995	42
1.6. Raumstruktur der Schweiz und ihrer Nachbarländer	45
1.7. Preisniveau für Verkehr und Kommunikation	46
1.8. Bevölkerung nach Regionstyp in den OECD-Ländern	47
1.9. Wirtschaftsstruktur der Schweiz und ihrer Nachbarländer	47
1.10. Beschäftigungsanteil nach Sektoren und Kantonstyp, 1998	49
1.11. Handel mit Nachbarländern	50
1.12. Tourismus und ausländische Besucher, 1999	51
2.1. Grösse und Bevölkerungsunterschiede in OECD-Bundesstaaten	59
2.2. Öffentliche Ausgaben nach Funktion und Staatsebene, 1990-1999	60
2.3. Steuereinnahmen nach Staatsebene und Steuertyp, 1998	62
2.4. Finanzausgleichssysteme im internationalen Vergleich, 1999	78
3.1. Sektorpläne im Bereich der Raumentwicklung	102
3.2. Bodennutzungsgesetze	103
3.3. Strategien für ländliche Gebiete	106
3.4. Nationale Raumpläne in der Schweiz und in Nachbarländern	108
3.5. Regionale Stützungsmaßnahmen in der Schweiz	116
3.6. Regionale Anreizinstrumente in Westeuropa	122
3.7. Räumliche Abgrenzung von Problemregionen in Westeuropa	123
3.8. Investitionen in Schiene und Strasse in der Schweiz.....	128
3.9. Ausgaben für die Landwirtschaft in der Schweiz	130
3.10. Wichtigste raumrelevante Subventionen	132
3.11. Sektorale Transfers nach Kantonstyp	133

Abbildungsverzeichnis

1.1. Die sieben Grossregionen der Schweiz	31
1.2. Wertschöpfung nach Regionen, 1991	33
1.3. Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Nachbarregionen, 1999	34
1.4. Entwicklung der Disparitäten des kantonalen Volkseinkommens	37
1.5. Entwicklung der Disparitäten in der kantonalen Steuerbelastung	40
2.1. Zunahme der Verschuldung nach Staatsebene	64
2.2. Dezentralisierung des Steuersystems und fiskalische Lücke in OECD-Ländern.....	69
2.3. Anteil der zweckgebundenen Transferzahlungen	70
2.4. Kostendeckung im öffentlichen Regionalverkehr	81
4.1. Wachstum der Metropolitanräume in der Schweiz, 1980-1990	143
4.2. Beschäftigung und Bevölkerung in Metropolitanräumen, 1990 Anteil von Arbeitsplätzen und Einwohnern der Kernstadt	144
4.3. Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben ausgewählter Kernstädte, 1985-1995	146
4.4. Steuereinnahmen subnationaler Staatsebenen in OECD-Ländern	148
4.5. Steuereinnahmen der Stadt Zürich, 1990-1999	150
4.6. Ausgabengefälle zwischen Kernstadt und Vororten	152
4.7. Wachstum der Sozialausgaben in grossen Städten, 1990-1999.....	156
4.8. Pendelverkehr in die Kernstädte	164
5.1. Produktivitätswachstum, 1990-1999	179
5.2. Tertiäre Ausbildung und regionale Wirtschaftsleistung	186

Verzeichnis der Kasten

2.1. Warum vertikale Transfers?	72
2.2. Das NFA-Projekt	75
2.3. Öffentliche Verkehrsverbände in funktionalen Gebieten	85
2.4. Funktionale, sich überschneidende, konkurrierende Gebietseinheiten	88
2.5. Regio Insubrica: Geographische Besonderheiten	92
2.6. Programm INTERREG für Italien und die Schweiz	94
4.1. Institutioneller Rahmen des Stadtmanagements in der Schweiz und den Vereinigten Staaten	153
4.2. Schweizerische Politik im Bereich des Drogenmissbrauchs	160
5.1. Wichtigste Eigenschaften des schweizerischen Bildungssystems	181
5.2. Forschung und höhere Bildung in der Schweiz.....	183
5.3. Lernende Regionen	188
5.4. 'Cluster' und endogenes Wachstum	193

Beurteilung und Empfehlungen

Die inneren Disparitäten, d.h. die interkantonalen Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistung, sind im Vergleich zu den übrigen OECD-Ländern relativ niedrig und haben sich während der Wirtschaftskrise der 90er Jahre wenig verändert. Die interkantonalen Disparitäten beim Pro-Kopf-Volkseinkommen nahmen bis in die 70er Jahren ab und anschliessend wieder leicht zu, waren aber 1997 noch unter dem Niveau von 1965. Andere Indikatoren wie die Steuerkraft oder die internen Migrationstrends bestätigen das Gesamtbild geringer und stabiler Unterschiede. Die räumlichen Disparitäten waren zwar langfristig recht stabil, doch hat sich ihr Muster geändert, und sie verlaufen zunehmend entlang der Sprachgrenze. Seit den 90er Jahren sind die Arbeitslosenquoten in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz doppelt so hoch wie im deutschsprachigen Landesteil, und die Unterschiede zwischen den schweizerischen Grenzregionen und den Nachbarregionen Deutschlands, Frankreichs und Italiens haben abgenommen. Innerhalb der einzelnen Sprachregionen weisen städtische und in Agglomerationsnähe gelegene Gebiete leicht höhere Wachstumsraten aus als die ländlichen Gebiete. Die ländlichen Regionen verzeichnen eine konstante Abnahme der landwirtschaftlichen Tätigkeiten, ziehen wenig Wertschöpfung aus dem Tourismus und sind überproportional vom schrumpfenden Baugewerbe sowie Beschäftigungen in der (Bundes-) Verwaltung abhängig. Es ist deshalb zu erwarten, dass sich die Deregulierung stärker auf ländliche Gebiete auswirkt. Eine weitere Annäherung an die EU wird sich auf die Leistung aller Regionen der Schweiz positiv auswirken; asynchrone

Die Disparitäten sind zwar klein und über die Zeit stabil, zeichnen sich jedoch immer stärker entlang der Sprachgrenze ab.

Konjunkturzyklen in den Nachbarländern werden sich aber stärker auf die innere Kohäsion der Schweiz auswirken.

Die niedrigen Disparitäten sind auf politische Massnahmen zurückzuführen, die auf den interregionalen Ausgleich ausgerichtet sind.

Die relative Stabilität der Disparitäten lässt sich auf eine Anzahl raumordnungspolitischer Massnahmen zurückführen, die die Wahrung des interregionalen Gleichgewichts zum Ziele haben. Nach 1950 wurde die Landwirtschaftspolitik zur dominierenden Bundespolitik im Bereich der Unterstützung der von der Landwirtschaft abhängigen ländlichen und peripher gelegenen Gebiete, in denen sie rasche strukturelle Änderungen und Einkommensminderungen verhinderte. Der Anfang der 60er Jahre eingeführte Finanzausgleich leitet dank eines ausgeklügelten Systems von Steuerteilungen und zweckgebundenen Transfers finanzielle Ressourcen von finanzstärkeren in finanzschwächere Kantone um. Die öffentlichen Einrichtungen – oftmals Monopole wie Bahn und Post – leisten Dienste und schaffen Arbeitsplätze in peripheren Gebieten und werden durch Mittel, die in wirtschaftsstärkeren Gebieten verdient werden, zusätzlich subventioniert. Die Investitionen in die kantonalen Strasseninfrastrukturen, die teilweise mit dem Einkommen aus den Bundes-Mineralölsteuern finanziert werden, tragen umfassend zur Umverteilung von Einkommen zugunsten ländlicher und Berggebiete bei. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch die Bundesverwaltung werden wirtschaftlich benachteiligte Gebiete deutlich bevorzugt. Die Raumorganisation ist stark auf die Aufrechterhaltung einer polyzentrischen Siedlungsstruktur ausgerichtet. Schliesslich werden Infrastrukturinvestitionen in Berggebieten und Unternehmen in wirtschaftlich benachteiligten Gebieten durch zielgerichtete individuelle Massnahmen unterstützt. Da die wirtschaftspolitischen Instrumente über die Zeit weitgehend stabil und die Zahl externer asymmetrischer Schocks gering blieb, ist es dem Bund gelungen, im ganzen Land einen hohen Lebensstandard aufrecht zu erhalten.

Der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen hat im ganzen Land zu

Die raumordnungspolitischen Massnahmen des Bundes spielen sich in einem stark dezentralisierten fiskalischen Rahmen ab, das den steuerlichen Wettbewerb zwischen den Kantonen fördert. Das schweizerische Steuersystem räumt den subnationalen Staatsebenen

weitgehende Freiheit bei der Anwendung von Steuern als Wirtschaftsförderungsinstrument ein. Kantone und Gemeinden stehen hinsichtlich der Steuereinnahmen in gegenseitigem Wettbewerb und können das Verhalten von Firmen und Einwohnern aktiv beeinflussen. Die Steuersätze unterscheiden sich stark zwischen den Kantonen und Gemeinden. Daraus hat sich eine Differenzierung der Einkommensstrukturen nach räumlichen Gesichtspunkten und eine Korrelation zwischen Steuersätzen und dem Anteil der in der betreffenden Gebietseinheit niedergelassenen Grossverdiener ergeben. Der Steuerwettbewerb scheint jedoch die Unterschiede zwischen dem Dienstleistungsniveau der einzelnen Gebietseinheiten nicht zu vertiefen und kann sogar zur Minderung der Disparitäten zwischen städtischen und ländlichen Gebieten beitragen. Das Streben nach Steuereinnahmen veranlasst die Kantone dazu, den Bedürfnissen der Einwohner nachzukommen und auch in peripheren Gebieten ein hohes Dienstleistungsniveau zu gewährleisten. Ausserdem hat der zunehmende steuerliche Wettbewerb 'verletzliche' Zweige der öffentlichen Dienste wie die Sozialhilfe nicht geschwächt. Die Umverteilung auf subnationaler Ebene hat sogar noch zugenommen. Generell scheint sich der steuerliche Wettbewerb landesweit günstig auf die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen auszuwirken.

inem hohen Niveau an öffentlichen Dienstleistungen geführt.

Das sorgsam ausgewogene System von raumordnungspolitischen Massnahmen zur Minderung der Disparitäten ist jedoch unter Druck geraten. Angesichts der schwindenden Bedeutung der Landwirtschaft verlieren Landwirtschaftssubventionen als Instrument zur Unterstützung ländlicher Gebiete zusehends ihre Wirkung. Ausserdem belastet das hohe Niveau an landwirtschaftlicher Unterstützung sowohl den Bundeshaushalt als auch die Umwelt und steht im Widerspruch zu internationalen Handelsübereinkommen. Das Finanzausgleichssystem und die Transferzahlungen sind schwerfällig und verschwundensanfällig; beide tragen wenig zur Minderung der räumlichen Disparitäten zwischen Kantonen bei. Die Förderung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen in ländlichen und abgelegenen Gebieten hat zu einem Infrastrukturmangel in

Herkömmliche raumordnungspolitische Massnahmen geraten jedoch unter Druck.

städtischen Gebieten geführt. Öffentliche Einrichtungen wie Eisenbahnen und die Post durchlaufen einen Deregulierungsprozess, und eine stärkere Marktöffnung wird angestrebt; die Liberalisierung des Strommarkts dürfte demnächst anlaufen. Liberalisierung und Deregulierung dieser öffentlichen Einrichtungen soll Kosteneinsparungen und eine höhere Dienstleistungsqualität herbeiführen, doch werden sie gleichzeitig die Möglichkeiten der Politik einschränken, diese Einrichtungen zu Ausgleichszwecken und raumordnungspolitischer Quersubventionierung einzusetzen. Die Öffnung der Schweiz gegenüber der Europäischen Union dürfte bestimmte politische Reformen beschleunigen, beispielsweise im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, wodurch weitere Einschränkungen der Umverteilungs- und Beschäftigungspolitik zu Gunsten abgelegener Gebiete auftreten könnten. Schliesslich werden der starke Steuerwettbewerb zwischen Kantonen und die vom Bund getragenen Steuererleichterungen in wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten von der internationalen Gemeinschaft und insbesondere der Europäischen Union eingehender beobachtet. Die in den 90er Jahren neu aufgetretenen räumlichen Trends, die Haushaltskürzungen infolge der Rezession und die Regulierungsreformen in verschiedenen sektoralpolitischen Bereichen veranlassen den Bundesrat nun, seine Raumordnungspolitik gründlich zu überdenken.

***Zwischen
institutionellen und
funktionalen
Regionen zeigen
sich zunehmende
Unverträglichkeiten.***

Die zunehmende Auseinanderentwicklung von funktionalen und institutionellen Regionen stellt für die Raumordnungspolitik eine besondere Herausforderung dar. Fragmentierung und Vielfalt sind die auffallendsten Kennzeichen des schweizerischen Bundesstaates. Trotz seiner geringen Grösse wird das Land durch eine grossen Zahl wirtschaftlicher, geographischer, sprachlicher und ethnischer Trennfaktoren in verschiedene Sphären aufgeteilt. Die subnationalen Gebietseinheiten, d. h. Kantone und Gemeinden, verfügen über ausgedehnte Steuererhebungs- und Regelungsbefugnisse, was die Schweiz zu dem am meisten dezentralisierten Land der OECD macht. Im Grunde genommen liegt dem wirtschaftlichen und sozialen Leben des 21. Jahrhunderts die Raumstruktur des 19. Jahrhunderts zu Grunde. Die funktio-

nale Organisation des Landes deckt sich nicht mit der politisch-räumlichen Struktur, wodurch im politischen Beschlussfassungsprozess Lücken und Ungereimtheiten entstehen. Diese treten in metropolitanen Gebieten besonders deutlich zutage, wo die über die institutionellen Grenzen hinauswachsenden Städte zahlreiche territoriale 'spillover'-Effekte, externe Bodennutzungskosten und fiskalische Ungleichgewichte hervorgerufen haben. Angesichts dieser Raumentwicklungstendenzen führte der Bundesrat 1996 die sieben Grossregionen ein, die sich auf mehrere Kantone erstrecken und die funktionale Organisation des Landes besser widerspiegeln. Es handelte sich hierbei jedoch um eine rein statistische Initiative, die dem Bundesrat keinerlei neue Instrumente an die Hand gibt, mit denen er die zunehmende Spannung zwischen lokaler Autonomie und nationaler Kohäsion lockern und den Bedarf an besserer Zusammenarbeit zwischen Kantonen wahrnehmen könnte.

Um die verschiedenen Raumentwicklungstrends unter Kontrolle zu bekommen, nahm der Bundesrat Anfang der 90er Jahre die Ausarbeitung eines umfassenden Reformprojekts – des "neuen Finanzausgleichs" (NFA) – in Angriff. Das wichtigste Ziel des NFA ist die Behebung der Schwächen der finanzföderalistischen Struktur des Bundesstaates. Er soll den "wahren" Föderalismus in der Schweiz neu beleben und erstreckt sich somit auf eine breite Palette von Politikbereichen. Seine wichtigsten Aufgaben bestehen darin, bisherige Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen zu entflechten, Leistungsvereinbarungen für verbleibende Verbundaufgaben zu schaffen, eine verbindliche interkantonale Lastenteilung einzuführen, und einen horizontalen und vertikalen Ausgleichsfonds zu errichten, der allen Kantonen eine minimale Finanzkraft von rund 90% des Landesdurchschnitts sichern würde. Der Vorschlag, der Volk und Ständen in den nächsten Jahren zur Annahme vorgelegt wird, dürfte den zur Zeit durch den steuerlichen Wettbewerb zwischen den Kantonen verursachten Verzerrungen und Ungereimtheiten Einhalt gebieten. Er wird die spezifischen Befugnisse der drei Staatsebenen klären, die Aufgabenteilung zwischen diesen Ebenen

Der "Neue Finanzausgleich" (NFA): ein Reformvorschlag, der der Fragmentierung und den Disparitäten entgegenwirken soll.

verbessern und die Zusammenarbeit vereinfachen, die Entscheidungsprozesse in funktionalen Regionen harmonisieren und den Kantonen ausreichende und nicht an Bedingungen gebundene Finanzmittel zur Verfügung stellen. Der NFA-Vorschlag wäre insofern finanziell neutral, als er weder dem Bund noch den Kantonen zusätzliche Kosten aufbürden würde. Das Steuersystem bliebe unverändert. Hinsichtlich Effizienz wie auch fiskalischer Gleichheit verdient der Reformvorschlag allgemeine Anerkennung. Hinsichtlich einer ausgewogenen Raumentwicklung ist jedoch auf zwei Problempunkte hinzuweisen: Einmal sollte im Hinblick auf die Wahrung des steuerlichen Gleichgewichts zwischen Bund und Kantonen der zur Milderung negativer Wirkungen für eine Übergangszeit vorgeschlagene "Härfonds" schrittweise abgebaut werden. Zum andern sollten die numerischen Ecksteine der Reform – beispielsweise die garantierte Mindestausstattung oder der Hebesatz (oder Steuersatz) für den horizontalen Ausgleich – in der Verfassung verankert werden, damit die Reform für alle Kantone finanziell tragbar und langfristig berechenbar bleibt.

Ein verstärkter interkantonaler Lastenausgleich mit regulierender und finanzieller Unterstützung durch den Bund ist erforderlich.

Die NFA misst dem interkantonalen Lastenausgleich und der fiskalischen Äquivalenz innerhalb fragmentierter funktionaler Regionen besondere Bedeutung bei. Viele Kantone leisten zur Zeit Einwohnern anderer Kantone öffentliche Dienste, für die sie nicht ausreichend entschädigt werden. Interkantonales "Trittbrettfahren" ist üblich, und Versuche zum Abschluss freiwilliger Kostenteilungsvereinbarungen stossen oft auf Widerstand. Ein Kantonsgrenzen überschreitendes, gemeinsames Dienstleistungsangebot ist wenig verbreitet und beschränkt sich auf Fälle, (beispielsweise die Ausbildung auf Tertiärstufe), in denen die erzielten Vorteile wie grössere Kosteneinsparungen oder Qualitätsverbesserungen, sich gleichmässig auf die Kantone verteilen. Die Skepsis oder gar offene Ablehnung gegenüber einem Lastenausgleich widerspiegelt die Schwierigkeiten der Harmonisierung zwischen den Nutzniessern öffentlicher Dienstleistungen und Steuerzahlern. Die NFA gäbe dem Bund die Möglichkeit in die Hand, die Kantone auf neun ausgewählten Gebieten, in denen die 'spillover'-Effekte

als besonders ausgeprägt betrachtet werden, zur Zusammenarbeit zu verpflichten. Als flankierende Massnahmen würden verschiedene Kontroll- und Rechenschaftsmechanismen eingeführt. Der NFA-Vorschlag sieht keine finanzielle Beteiligung des Bundes an interregionalen Lösungen vor. Es könnte jedoch zweckdienlich sein, Anreizmechanismen wie ein Zuschlag auf zweckgebundenen Subventionen einzuführen, wenn die Kantone Bereitschaft zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zeigen. Ein solches "Schmiermittel" des Bundes könnte die Transaktions- und Koordinierungskosten decken und die Gefahr von Rechtsstreitigkeiten zwischen Kantonen verringern.

Im NFA sind ferner neue Mechanismen für die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen vorgesehen; diese sogenannten "Leistungsvereinbarungen" haben eine Verbesserung von Qualität und Kostenwirksamkeit der vom Bund unterstützten lokalen und regionalen Dienstleistungen zum Ziel. Bereits heute können Bundes- und Kantonsverwaltungen die im Rahmen einer Anzahl Pilotprojekte gesammelten Erfahrungen und Kenntnisse nutzen. Seit Ende der 90er Jahre finanzieren Bund, Kantone und private Vertragspartner den öffentlichen Regionalverkehr auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen, dank denen die Effizienz signifikant verbessert wurde. Im Bereich der Forstverwaltung sind einige Pilotprojekte angelaufen, bei denen Bund und Kantone Ziele – wie die Verhütung von Naturkatastrophen oder die Erhaltung der biologischen Vielfalt – festlegen, die Kantonsverwaltungen jedoch ausgedehnte Freiheit in der Umsetzung geniessen. Im Rahmen des NFA soll die Idee der Leistungsvereinbarungen auf weitere Politikbereiche und Verbundaufgaben ausgedehnt werden. Diese sind jedoch noch nicht festgelegt worden, so dass diese Frage in einer nächsten Phase des Reformprozesses zu behandeln ist. Ferner stehen im NFA die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen im Vordergrund, während die Beteiligung von Drittparteien an den Leistungsvereinbarungen nicht präzisiert wird. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass private Vertragspartner effizient arbeiten. Der nächste Schritt im

Die Effizienz lokaler öffentlicher Dienstleistungen könnte mit Hilfe von Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen verbessert werden.

Rahmen des NFA sollte deshalb darin bestehen, Grundsätze für die Zulassung von Drittparteien festzulegen, beispielsweise die Verpflichtung, alle vereinbarten Dienste öffentlich auszuschreiben. Die Idee der Leistungsvereinbarungen kann auch auf Gebiete ausgedehnt werden, auf denen Dienstleistungen bisher von Staatsmonopolen ausgeführt oder subventioniert wurden, wie die Post, die Stromversorgung oder das Fernmeldewesen.

Die Regionalpolitik des Bundes sollte auf die Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet werden.

Obwohl sich die 1996 vom Bundesrat veröffentlichten Grundsätze zur Regionalpolitik mehr auf regionale Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskapazität als auf Disparitätsminderung konzentrierten, wurden die strategischen Instrumente seither kaum geändert, und die Übersichtlichkeit der Ziele hat noch weiter abgenommen. Die NFA-Reform würde es erlauben, die strategische Ausrichtung von 1996 in die Praxis umzusetzen. Da der NFA die Finanzkraft der schwächeren Kantone gezielt verbessern würde und ihnen erlaubt, eigene Entwicklungswege einzuschlagen, würde er die derzeitige Unterstützung des Bundes für lokale Infrastrukturinvestitionen oder ortsansässige Unternehmen überflüssig machen. Die Neuorientierung der Regionalpolitik würde dann zwei wesentliche Aspekte umfassen: Einmal sollte sich die Regionalpolitik – im Gegensatz zur derzeitigen Beschränkung auf Berg- und wirtschaftlich benachteiligte Gebiete – auf alle Regionstypen und insbesondere städtische Gebiete erstrecken. Zum andern sollte sie sich nicht mehr auf die Unterstützung einzelner Tätigkeitsgebiete oder Sektoren, sondern auf eine indirekte Unterstützung konzentrieren, die einer ganzen Region zugute kommt. Die derzeitigen individuellen Stützmassnahmen, insbesondere Steuererleichterungen, sollten aufgehoben werden. Diese haben wenig Einfluss auf die Standortwahl von Unternehmen und könnten nach Inkrafttreten der bilateralen Abkommen zu Problemen mit der Wettbewerbspolitik der Europäischen Union führen. Schliesslich sollten sich Regionalpolitik und Raumplanung mehr auf Strategien für eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Gebiete auf der Grundlage ihrer natürlichen Vorzüge und kulturellen Attraktivitätswerte konzentrieren. Attraktivitätswerte von

überregionaler oder sogar nationaler Bedeutung bilden für ländliche Gebiete erhebliche Wettbewerbsvorteile, die noch nicht ausgeschöpft sind.

Angesichts des hohen Wertes, den die Schweiz der Erhaltung ländlicher Gebiete beimisst, sollte die Raumentwicklungspolitik des Bundes eine effiziente Bodennutzung fördern. Die Raumentwicklungsstrategie sollte darauf ausgerichtet sein, die externen Kosten der Bodennutzung zu mindern, und Tätigkeiten auf bereits überbauten Böden den Vorrang geben. Die Planungsinstrumente sollten dementsprechend angepasst werden. Das Muster der räumlichen Entwicklung und die damit zusammenhängenden externen Kosten sind weitgehend von sektoralen Tätigkeiten und sektoralpolitischen Massnahmen mit starken räumlichen Auswirkungen abhängig, namentlich vom Güter- und Personenverkehr. Raumplanung und Verkehrspolitik sollten deshalb stark miteinander koordiniert werden. Marktorientierte strategische Instrumente sollten ausgearbeitet werden, mit denen Verkehrssysteme gefördert werden, die die Entstehung konzentrierter Siedlungsstrukturen begünstigen. Schliesslich erfordert die politische Fragmentierung eine stärkere horizontale Koordinierung der Raumplanung unter den Kantonen. Somit sollte der Bund die Kantone bei den Bemühungen unterstützen, eine kantonsübergreifende kohärentere Gebietsstruktur zu entwickeln. Auf allen Ebenen wäre eine engere Verknüpfung zwischen den Vorstellungen der Raumentwicklung, den entsprechenden Planungsinstrumenten einerseits und den sektoriellen Entwicklungsplänen andererseits zweckmässig.

Die Raumplanung sollte den Akzent auf eine effiziente Bodennutzung setzen.

Der Bund sollte in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine auf Attraktivitätswerten basierende Entwicklungsstrategie für ländliche Gebiete ausarbeiten; ferner sollte der Bund die zum Schutz und zur Erhaltung dieser Attraktivitätswerte erforderlichen finanziellen Mittel bereitstellen. Verschiedene strategische Instrumente wie die Schaffung und finanzielle Unterstützung von Nationalparks, die Zusammenarbeit mit den Kantonen zur Förderung regionaler Naturparks, die Förderung geschützter lokaler Markennamen oder die Schaffung von Märkten

Eine auf Attraktivitätswerten basierende Strategie für ländliche Gebiete sollte ausgearbeitet werden.

für Attraktivitätswerte sind in anderen Ländern mit Erfolg erprobt worden. Besondere Aufmerksamkeit ist Berggebieten zu widmen. Die Alpenkonvention, die von allen Alpenländern unterzeichnet wurde und die versucht, ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und dem Schutz alpiner Gebiete zu schaffen, könnte als Pilotprojekt eines raumordnungspolitischen Konzepts für eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Gebiete betrachtet werden. Der Bund sollte zudem die Agrarsubventionen allen Produzenten von Attraktivitätswerten – also nicht nur den Landwirten – öffnen und den Ersatz des sektoralen durch einen standortbezogenen raumentwicklungspolitischen Lösungsansatz prüfen. Dies würde eine Stützung der auf Attraktivitätswerte ausgerichteten Strategien ermöglichen und gleichzeitig den ländlichen Regionen bei der Verwendung der finanziellen Mittel mehr Freiheit lassen. Ein solcher Fonds für eine nachhaltige Entwicklung würde ländliche Gebiete zielgerichtet unterstützen und könnten auf längere Sicht die Subventionen an die Landwirtschaft ersetzen.

**Die durch die
Regulierungsreform
betroffenen
Regionen sollten
gezielt unterstützt
werden.**

Mit den laufenden und bevorstehenden Reformen der Finanzpolitik, Sektoralpolitik und Regionalpolitik könnte sich mehr und mehr ein Gegensatz zwischen Effizienzerhöhung und Erhaltung des regionalen Gleichgewichts abzeichnen, obwohl sich die Regulierungsreform beispielsweise auf dem Gebiet der Telekommunikation selbst für die abgelegensten Gebiete bereits als günstig erwiesen hat. Dennoch sollte der Bund Kompensationsmechanismen für beeinträchtigte Gebiete in Erwägung ziehen, die aus den dank den Reformen erzielten Effizienzgewinnen zu finanzieren wären. Regulierungsreformen könnten die Regionen auf zwei Wegen beeinträchtigen: Über eine Minderung der Dienstleistungsniveaus und einen Verlust regionaler Beschäftigungsmöglichkeiten. Die politische Reaktion hierauf müsste auf zwei Ebenen eingreifen: Einmal lässt sich eine Minderung der öffentlichen Dienstleistungen dadurch vermeiden, dass der Bund ausdrückliche Mindestnormen für bestimmte Dienstleistungen festlegt, die die Kantone einhalten müssen und die durch den im NFA-Projekt vor-

gesehenen Leistungsvereinbarungsmechanismus finanziert würden. Ein solches Verfahren würde den gleichen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und gleichzeitig eine marktorientierte Leistung der Dienste sichern. Zum andern könnten Beschäftigungsverluste durch Finanztransfers wie den NFA-Ausgleichsfonds oder einen noch zu definierenden Kohäsionsfonds aufgefangen werden. Die Regionen könnten dann diese Mittel zur Schaffung eigener Entwicklungsmöglichkeiten einsetzen. Ein solches Vorgehen könnte die politische Bereitschaft zu weiteren Reformen erhöhen und dem Bundesrat die Fortführung des eingeschlagenen Deregulierungskurses ermöglichen.

Metropolitanräume, die das erste Spezialthema dieses Berichts bilden, wachsen über die traditionellen Stadtgebiete in die Landschaft hinaus, und es zeigen sich Anzeichen sozialer Segregation und Abwanderung der mittleren und höheren Einkommenschichten in die Vororte. Solche Trends sind in zahlreichen OECD-Ländern zu beobachten, doch führen sie in der Schweiz wegen der starken Dezentralisierung zu einem Teufelskreis. Die Kernstädte verlieren infolge der sozialen Segregation Einkommenssteuern – ihre wichtigste finanzielle Ressource –, und sie haben wegen der Unterstützung der weniger privilegierten Einkommenskategorien gleichzeitig zunehmende Lasten zu tragen. Das daraus resultierende finanzielle Ungleichgewicht zwingt die Städte entweder zur Erhöhung der Steuersätze oder zur Verringerung des Niveaus der öffentlichen Dienstleistungen, was die Abwanderung der Mittelklasse noch beschleunigt. Die Umweltverschlechterung in den Stadtzentren, die Nutzungsplanung der Agglomerationsgemeinden, die eine niedrige Überbauungsdichte fördern, und der zunehmende Privatverkehr verstärken die zentrifugale Tendenz noch weiter. Infolge des Anreizes, die Stadtzentren zu verlassen und sich an immer weiter entfernten Orten niederzulassen, nimmt der Bodenverbrauch stets zu, was den Zielen der Raumplanung zuwiderläuft. Angesichts dieser Entwicklung befasst sich der Bundesrat in neuester Zeit mit spezifischen Stadtproblemen und veröffentlichte 1999 den Bericht über die Kernstädte und 2001 den Bericht

Den schweizerischen Metropolitanräumen droht ein Teufelskreis von Abwanderung, Steuerungleichgewicht, Konzentration von sozialen Problemen, zunehmender Verkehrssubventionierung und Umweltbeeinträchtigung.

über die Agglomeraten. Gemäss diesen Berichten sollte der Bund im Bereich der Entwicklung von Metropolitanräumen die Fiskal-, Verkehrs-, Umwelt- und Sozialpolitik besser integrieren und mit vorausschauenden Raumorganisationsstrategien koordinieren.

**Politische
Strategien für die
Metropolitanräume
müssen multi-
sektoriell sein.**

Zur Lösung der für Städte typischen Probleme schlägt der Bundesrat eine Anzahl strategischer Ansätze vor. Die im Jahr 2000 vorgenommene Verfassungsänderung vergrössert dabei seinen Handlungsspielraum in Stadtregionen. Hinsichtlich der Finanzpolitik enthält das NFA-Projekt eine Anzahl Vorschläge wie einen Lastenausgleich, der jene Kantone entlasten würde, deren Bevölkerung überproportional von der Sozialhilfe oder damit verbundenen Dienstleistungen abhängt. Das NFA-System gilt jedoch nur für die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen und trägt der Gemeinde- (und Stadt-)ebene nicht Rechnung. Die Gemeinden sind von ihrem Kanton abhängig, da dieser für die lokale Verteilung der NFA-Mittel zuständig ist. Der Bund sollte somit zusätzliche Anforderungen in Erwägung ziehen; die Kantone sollten einen Teil der NFA-Mittel an die Städte übertragen oder Ausgleichssysteme einführen, wenn ein diesbezüglicher Bedarf der Städte ausdrücklich anerkannt worden ist. Hinsichtlich der Sozialpolitik sollte der zur Zeit übliche "Sozialhilfe-Tourismus", dessen bevorzugte Bestimmungsorte Städte sind, abgebaut werden. Der Bundesrat schlägt zur Zeit vor, die Verantwortung für die Familienzulagen zu übernehmen, wodurch den Städten diese Bürde abgenommen würde. Auf mittlere und längere Sicht sollte der Bund ein vom Niederlassungsort des Anwärters unabhängiges, garantiertes Existenzminimum einführen und kofinanzieren. In der Verkehrspolitik sollte der Bund Verkehrssysteme der Metropolitanräume unterstützen und die Erhebung von Strassenbenutzungsgebühren (road pricing) ermöglichen. Solche Mechanismen könnten nicht nur dem Infrastrukturmangel in Metropolitanräumen Abhilfe schaffen, sondern auch einen effizienteren Beitrag zur Kontrolle der Suburbanisierung und Zersiedelung leisten und damit eine Verbindung zu den Raumplanungszielen herstellen.

Der derzeitige Mangel an politischer Koordinierung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden verursacht verschiedene Ungereimtheiten, die sich bis auf das Niveau der Städte auswirken. Die Notwendigkeit einer verbesserten Koordinierung wird zwar weitgehend anerkannt, doch stösst der direkte Zugang der Gemeinden zum Bund in manchen Kantonen auf Widerstand. Nichtsdestoweniger gründeten die drei Regierungsebenen zur Förderung der vertikalen Zusammenarbeit im Bereich der Metropolitanräume im Jahr 2001 die "Tripartite Agglomerationskonferenz". Damit trat zum ersten Mal eine Partnerschaft zwischen allen drei Regierungsebenen an die Stelle des bisher strikt horizontalen schweizerischen Föderalismus. Angesichts der zahlreichen gemeinsamen Verantwortungen – Verkehr, Raumplanung, Umwelt, Sozialwesen, Gesundheit usw. – und des starken Einflusses der Bundespolitik auf Metropolitanräume sollte einem solchen ständigen Forum mehr Bedeutung eingeräumt werden. Die "Tripartite Konferenz" sollte als Plattform für politische Koordination in städtischen Gebieten eine vorrangige Rolle übernehmen. Sie könnte ein Kontaktforum für die verschiedenen Regierungsebenen bilden und den Bund bei der Koordinierung der einzelnen Initiativen für die Metropolitanräume und den diesbezüglichen strategischen Massnahmen unterstützen. Sie würde auf diesem Wege die existierenden Koordinierungsstrukturen ergänzen: während die bereits bestehenden interministeriellen Institutionen der Raumordnung (Raumordnungskonferenz des Bundes, ROK, und Rat für Raumordnung, ROR) weiterhin Koordinierungsmassnahmen auf Departementebene ausüben würden, obläge der "Tripartiten Konferenz" die Aufgabe der Koordinierung zwischen den einzelnen Regierungsebenen.

Die tripartite Beschlussfassung und die vertikale strategische Koordinierung sollten verstärkt werden.

Herkömmliche Wirtschaftszweige sind in der Schweiz eher in ländlichen und gemischt städtisch/ländlichen Regionen niedergelassen. Ihre Modernisierung – das zweite Spezialthema dieses Berichts – ist für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum auf regionaler Stufe von entscheidender Bedeutung. In vielen Fällen sind nichtstädtische 'Cluster' auf der Grundlage von neuen spezialisierten Wirtschaftszweigen und Arbeitsmärkten oder historisch

Die vor kurzem errichteten Fachhochschulen könnten als Angelpunkt für die Stärkung traditioneller Sektoren und ländlicher Gebiete dienen.

verwurzelten Industriegebieten eine erfolgreiche Lösung. Entscheidend ist die ständige Verbesserung von Qualifikationen, Produkten und Prozessen. Strategien zur Verbesserung der Bildung und des Zugangs zu Wissen auf allen Niveaus haben diese Entwicklung in der Regel begünstigt. Diese Strategien konzentrieren sich sowohl auf individuelles als auch organisiertes Lernen, d. h. die Übertragung von Kenntnissen und Qualifikationen zwischen Firmen und Institutionen. Lokale Bildungsinstitute und technische Institute auf Tertiärstufe sind von ebensolcher Bedeutung, da sie die Vernetzung von Firmen fördern und Verbindungen zur ortsansässigen Wirtschaft herzustellen versuchen. Den Eckstein der regionalen Bildungsstrategie der Schweiz bildete in diesem Zusammenhang die Gründung von sieben Fachhochschulen (FHS). Diese wurden aus aufgewerteten kantonalen höheren Fachschulen gebildet und bieten eine Kombination von praktischer und theoretischer Ausbildung sowie den Technologietransfer an kleine und mittlere Unternehmen an.

Die Strategien des Bundes und der Kantone sind jedoch nicht auf Firmen-'clusters' ausgerichtet.

Die Verbindungen zwischen Bildungswesen und Wissenstransfer sind in manchen Regionen der Schweiz noch nicht gut ausgebaut. Die Sozialpartner sind in vielen Gebieten einer Zusammenarbeit zwischen Firmen oder zwischen Firmen und Schulen gegenüber abgeneigt. Die Unterstützung kleiner Unternehmen lässt die Probleme der Zusammenarbeit zwischen Firmen, der Verbesserung von Produkten und Prozessen und der Innovationsverbreitung oft unbeachtet. Der Bundesrat hat zur Förderung des Technologietransfers von Institutionen an Firmen Mittel bereitgestellt (KTI-Fonds), doch wird die Zusammenarbeit zwischen Firmen weitgehend ignoriert. Angesichts des lebhaften Wettbewerbs zwischen Kantonen zur Anziehung neuer Firmen kommt eine Zusammenarbeit zwischen Kantonen nur auf Druck des Bundes zustande. Die FHS – die interessanteste, in den letzten Jahren zur Förderung von Innovation und Qualifikationsverbesserungen ergriffene Initiative – sind potentiell fähig, das Dilemma zu durchbrechen, das sich daraus ergibt, dass die Schweiz hinsichtlich Forschungsaufwand und Innovation gute, hinsichtlich der Umwandlung von Kenntnissen und Innovation in vermarktbare Produkte dagegen schwache Leistungen

erbringt. Der Forschungs- und Bildungsaufwand der FHS sollte stärker auf den Kundenbedarf ausgerichtet werden; die Beteiligung von Industrieunternehmen an den Verwaltungsgremien der FHS und an der Festlegung der Unterrichtsprogramme wäre in Erwägung zu ziehen. Ferner sollten die Schulen dazu angespornt werden, nicht nur ihre Unterrichtsfunktion auszubauen, sondern auch wirtschaftliche und technische Dienste an Firmen zu leisten. Spin-off-Effekte, beispielsweise die Errichtung neuer Unternehmen durch Studierende, sollten ausdrücklich gefördert werden. Schliesslich sollte der Leistungsbeurteilung, Fortbildungsprogrammen für Lehrkräfte, Normen für den Studentenaustausch und der internationalen Vernetzung der FHS grosse Beachtung geschenkt werden.

Der Lösungsansatz der 'lernenden Regionen' sollte sich nicht ausschliesslich auf FHS stützen. Angesichts der Schwächen des schweizerischen Spitzentechnologie-Sektors, seiner Grösse und relativen Abgesondertheit von den fortgeschrittenen europäischen Forschungszentren sollten Massnahmen ergriffen werden, um den Wirkungsbereich der Technologiepolitik des Bundes zu erweitern. Zunächst sollte das Technologieprogramm überprüft werden, um die Effizienz der derzeitigen Unterstützungsmassnahmen zu ermitteln. Die ersten Aufgaben einer solchen Überprüfung sollten Programme zur Unterstützung von Forschungsprojekten, Technologie-Unternehmertum, Institutionen mit 'Brutkasten'-Funktion, Technologie- oder Technikzentren sein. Die Beurteilung sollte aus der Sicht der 'lernenden Regionen' erfolgen und zu konkreten Vorschlägen führen, mit denen die Beziehungen zwischen FHS und ortsansässigen Unternehmen ausgebaut werden können.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Schweiz in den letzten Jahrzehnten eine ausgewogene Raumentwicklung zustande gebracht hat. Das Gleichgewicht und die Massnahmen zu seiner Aufrechterhaltung geraten aber zunehmend unter Druck. Die herkömmlichen raumordnungspolitischen Massnahmen erweisen sich zur Lösung neuer Raumentwicklungsprobleme als immer weniger effi-

Die Förderung der Fachhochschulen ist Teil einer umfassenderen regionalen Technologiepolitik, die ausgebaut werden sollte.

Ausblick auf Reformen der Raumordnungspolitik

zient. Die Schweiz hat erhebliche Reformen im Bereich der Finanz-, Sektoral- und Regionalpolitik in Angriff genommen, die – abgesehen von ihren landesweiten Auswirkungen – die regionale Entwicklung auf verschiedene Weise beeinflussen werden. Diese Reformen sollten dem Bundesrat erlauben, seine Regionalpolitik genauer zu fokussieren, namentlich auf eine ausgewogene Entwicklung städtischer Gebiete, auf die Stimulierung regionaler Lernprozesse und regionalen Wissenstransfers und die Förderung ländlicher Attraktivitätswerte. Der Bundesrat sollte sich entschieden für eine weitere Regulierungsreform der öffentlichen Dienstleistungen einsetzen, die fast allen Regionen zugute kommen, dabei aber möglichen unerwünschten territorialen Umverteilungswirkungen Rechnung tragen und geeignete Gegenmassnahmen ergreifen. Der NFA wäre sowohl für die Effizienz als auch das interregionale Gleichgewicht eine erhebliche Verbesserung, doch könnten sich spezifische regionalpolitische Massnahmen als notwendig erweisen, beispielsweise die Festlegung von Mindestnormen für Dienstleistungen oder vorübergehende Kompensationsmechanismen für den Verlust von Arbeitsplätzen. Dadurch könnte die Schweiz die Effizienz ihrer Raumordnungspolitik erhöhen und gleichzeitig die nationale Kohäsion auf einem hohen Niveau halten.

Kapitel 1

Räumliche Trends und Disparitäten

Die Schweiz ist durch grosse räumliche Vielfalt gekennzeichnet. Trotz eines relativ kleinen Staatsgebiets ist sie durch eine Anzahl markanter Trennlinien in Berg- und Talgebiete, städtische und ländliche Regionen, zentral und peripher gelegene Gebiete mit deutlich unterschiedlichen Entwicklungsaussichten aufgeteilt. Diese räumliche Fragmentierung ist Ursache zahlreicher Probleme wie eine niedrige überregionale Mobilität der Arbeitskräfte, Ungleichgewichte innerhalb von Metropolitanräumen oder zunehmendes Auseinanderfallen von funktionalen und politischen Räumen. Die räumlichen Disparitäten sind im internationalen Vergleich allerdings niedrig und haben sich im letzten Jahrzehnt nicht verstärkt. Dank kurzen Distanzen und einer ausgebauten Infrastruktur, die gute Verbindungen zwischen zentral und peripher gelegenen Gebieten ermöglicht, haben die meisten Regionen mit den nationalen Durchschnittswerten Schritt halten können. Die Art der Disparitäten hat sich jedoch oftmals geändert, ein groberes Raster hat sich – oft entlang der Sprachgrenze – eingependelt. Die Stärkung der nationalen Kohäsion gegen Zentrifugalkräfte wird dadurch zu einem bedeutenden nationalen Thema.

Die Schweiz wird künftig mit einer neuen Dynamik räumlicher Entwicklungen konfrontiert. Engere Beziehungen zur Europäischen Union werden sich auf die Einkommens- und Beschäftigungslage insgesamt günstig auswirken, jedoch das Muster der räumlichen Vor- und Nachteile ändern. Der Abstand zwischen ländlichen Regionen und Agglomerationen – die bereits etwas schneller wachsen als der Landesdurchschnitt – wird sich vergrössern. Mehrere sektoralpolitische Reformen, insbesondere in der Landwirtschaft und bestimmter öffentlicher Dienstleistungen, werden sich auf die Wirtschaftsstruktur des Landes auswirken und die Lage der ländlichen Räume weiter verändern. Die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen wird zunehmend von einer raschen Anpassung an solche strukturelle Trends abhängig sein. In diesem Kapitel werden die zur Zeit in der Schweiz auftretenden räumlichen Entwicklungen und

Disparitäten untersucht und auf der Grundlage verschiedener Indikatoren denjenigen anderer OECD-Länder gegenübergestellt. Ferner wird die räumliche Dynamik in verschiedenen Landesteilen dargelegt und die mit ihr verbundenen strategischen Fragen geprüft.

Räumliche Fragmentierung

Vielzahl von räumlichen Trennlinien

Räumliche Zersplitterung und starke räumliche Gegensätze bilden einen grundlegenden Gesichtszug der Schweiz. Bis zu einem gewissen Grad ist die strukturelle und räumliche Diversität eine Eigenheit des schweizerischen Föderalismus und Ursache der grossen Bedeutung subnationaler Gebietseinheiten. Grundlegender kultureller Werte und Verhaltensweisen unterscheiden sich regional oft stärker als wirtschaftliche Indikatoren. Oftmals lassen sich Unterschiede im Abstimmungsverhalten auf Kantons- und Bundesebene – insbesondere bei ökologischen und sozialen oder ähnlichen Fragen oder hinsichtlich der Einstellung zu Europa – nicht auf die zugrundeliegenden materiellen Bedingungen, sondern lediglich auf kulturelle Unterschiede zurückführen. Obwohl es der Schweiz bisher gelungen ist, dezentralisierte politische Entscheide mit einem hohen nationalen Zusammenhalt zu vereinbaren, wird die Aufrechterhaltung des nationalen Gleichgewichts und die Kontrolle der Zentrifugalkräfte im politischen Leben der Schweiz eines der Hauptanliegen bleiben. Das Streben nach nationaler Kohäsion und einer räumlich ausgewogenen Entwicklung war wahrscheinlich der Hinderungsgrund für umfassende räumliche Reformen: die Schweiz hat weder an der Regionalisierungsbewegung Südeuropas noch an den Reformen auf lokaler Ebene, die die Gemeindestrukturen in Zentral- und Nordeuropa neu gestaltet haben, teilgenommen.

Historisch gesehen haben vier räumliche Trennlinien die Entwicklung des Bundesstaates gekennzeichnet. Jeder teilt das Land in zwei bis vier Gebiete, die sich überschneiden und geographisch nicht decken. Insgesamt bestimmen diese vier Trennlinien in unterschiedlichem Masse die heutige Gestalt der Schweiz.

- Der Gegensatz zwischen Alpen und Mittelland kennzeichnete die im vierzehnten Jahrhundert von acht Kantonen gebildete alte Eidgenossenschaft grundlegend. Zu jener Zeit umfasste der Bund eine nahezu gleiche Zahl von Alpen- und Mittellandkantonen. Ferner entsprach die Zahl der Landkantone praktisch der Zahl der Stadtkantone. Diese Quasi-Parität war zwar nie nach rationalen Kriterien angelegt worden, doch bildete sie ein wesentliches Politikum. Die Reformation des 16. Jahrhunderts verlief

teilweise nach diesen Strukturen, obwohl das Modell der protestantischen Stadtgebiete und katholischen Landgebiete in bestimmten Fällen durchbrochen wurde: Glarus und Appenzell sind konfessionell gemischte Landkantone und Luzern, Freiburg und Solothurn sind traditionell katholische Stadtkantone.

- Die konfessionelle Aufteilung hat keine räumlichen Blöcke entstehen lassen, doch standen sich Protestanten und Katholiken in mehreren Bürgerkriegen gegenüber, ein letztes Mal 1847, und diese gewaltsamen Streitigkeiten wurden erst Ende des 19. Jahrhunderts endgültig beigelegt. In mehreren Regionen ist die Bevölkerung seit langer Zeit konfessionell gemischt. Die Migration hat in der Schweiz zur konfessionellen Vermischung beigetragen, insbesondere in traditionell protestantischen Stadtkantonen; dieser Trend wurde durch die vorwiegend katholische Einwanderung aus dem Ausland noch verstärkt. Die Bedeutung des konfessionellen Trennfaktors tendiert infolge der gesellschaftlichen Säkularisierung zur Abnahme.
- Die sprachliche Aufteilung wurzelt in den Anfängen der Eidgenossenschaft, als sich die alten Orte in den Tessin ausdehnten. Heute umfasst das Land einen deutschsprachigen, einen französischsprachigen, einen italienischsprachigen und einen rätoromanischsprachigen Teil in mehr oder weniger zusammenhängenden Gebieten, die jedoch nicht mit den Kantonsgrenzen übereinstimmen. Die Sprachgrenzen verlaufen entlang von Gebietseinheiten, die Gemeinden entsprechen. Jede Gemeinde hat eine Amtssprache. Obwohl dieser Grundsatz nicht in der Verfassung niedergelegt ist, verfestigt er die Sprachgrenzen und gewährleistet einen Schutz der Minderheitssprachen. Ferner hat er zur Folge, dass es – abgesehen von nahe der Sprachgrenze gelegenen Gegenden – relativ wenig zweisprachige Gebiete gibt; Leute unterschiedlicher Sprache leben in der Regel nicht in der selben Gebietseinheit.
- Lange bildete die Stadt-Land-Gliederung eine wichtige Trennlinie, die sich in unterschiedlicher politischer Macht, Rechtslage von Einwohnern und Unternehmen und verschiedenen Lebensgewohnheiten äusserte. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts haben sich diese Unterschiede infolge der Industrialisierung und Verstädterung tiefgreifend geändert. Wenn sich auch die wichtigsten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zentren der Schweiz nie scharf von ihrer Umgebung abgehoben haben, hat sich der demographische und wirtschaftliche Rückstand der ländlichen Regionen insbesondere im Zeitraum 1950 – 1970 verschärft. In jüngster

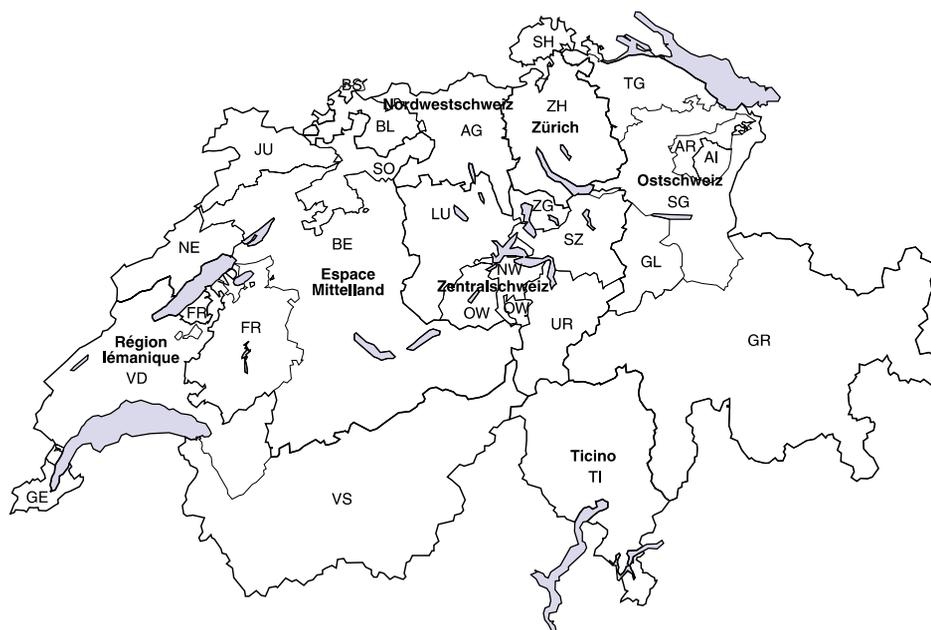
Zeit hat sich der Graben zwischen Stadt- und Landgebieten nochmals etwas vertieft.

Da sich diese einzelnen Trennfaktoren gegenseitig mehrfach überlagern und überschneiden, haben sich nie räumliche Blöcke oder eine stabile Bevölkerungsmehrheit herangebildet, die sich mit politischen Entscheidungen auf Bundesebene systematisch über andere Minderheiten hätten hinwegsetzen können. Es ist somit nicht so sehr die Vielseitigkeit des Landes an sich, sondern die Vielzahl der Trennlinien, die den einzelnen Staatsbürger stets in eine räumliche Minderheitslage versetzt. Wenn sich nun eine Bevölkerungsgruppe auf Bundesebene durchsetzen will, ist sie deshalb auf andere Gruppen wechselnder Zusammensetzung angewiesen. Dies erleichtert einen Konsens auf Verfassungsebene wie auch im politischen Entscheidungsprozess (Buchanan 1991) sowie eine ausgewogene Vertretung aller Interessen. In neuester Zeit hat sich allerdings der Widerspruch zwischen den Sprachgemeinschaften etwas verhärtert, wie dies in einer Anzahl Abstimmungen – etwa über den Beitritt zur EU oder sozialpolitische Reformen – zum Ausdruck kam. Der Ausdruck "nationale Kohäsion", mit dem kulturelle, soziale und wirtschaftliche Aspekte gemeint sind, wurde vom Bund als Leitthema für die Legislaturperiode 1995-1999 gewählt. Dieses Thema ist ganz besonders auf die Sprachgemeinschaften ausgerichtet, da bekanntlich in allen multikulturellen und mehrsprachigen Ländern im letzten Jahrzehnt Spannungen aufgetreten sind. Der Graben zwischen Stadt und Land hat sich ebenfalls etwas vertieft, wie dies bestimmte Spannungen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten eines gleichen Kantons zum Ausdruck gebracht haben.

Entstehung funktionaler Räume

Trotz einer Beschleunigung der räumlichen Entwicklungstendenzen in den letzten Jahrzehnten und der Verstärkung der Verkehrsinfrastrukturen haben sich die räumlichen Institutionen kaum verändert. Die politische Gebietsaufteilung und die sozioökonomische, räumliche Realität haben sich deshalb zunehmend auseinanderentwickelt, insbesondere in Metropolitanräumen. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen und zu statistischen Zwecken, hat der Bundesrat die 26 Kantone 1999 in 7 sogenannte "Grossregionen" eingeteilt (Abbildung 1.1). Diese stellen eine Annäherung an die im Laufe der Jahre in der Schweiz durch starke interkantonale Bindungen oder Zusammenarbeit entstandenen funktionalen Regionen dar. Sie widerspiegeln auch die Zentrum/Peripherie-Gliederung des Städtensetzes und die zentrale Position von städtischen Gebieten innerhalb der Grossregionen. Gleichzeitig tragen die sieben „Grossregionen“ den das Land kennzeichnenden wichtigeren Sprachgrenzen und geographischen Trennlinien Rechnung.

Abbildung 1.1. Die sieben Grossregionen der Schweiz



Quelle: Bundesamt für Statistik, 1999

Die Grossregionen stellen jedoch weder eine neue Stufe zwischen Kantons- und Bundesebene dar, noch spielen sie bei der politischen Beschlussfassung auf Bundesebene eine Rolle. Sie sind ein rein statistisches Konzept zur Darstellung bestimmter subnationaler sozioökonomischer Grössen auf überkantonaler Ebene, zur Feststellung demographischer, wirtschaftlicher und sozialer Trends auf makroregionaler Ebene und zur Erleichterung des Vergleichs mit europäischen Regionalstatistiken, insbesondere der Grenzgebiete. In den nachfolgenden Kapiteln wird oft auf die Grossregionen Bezug genommen, und viele der vorgebrachten Ideen – insbesondere diejenigen im Zusammenhang mit horizontalen Partnerschaften – betreffen funktionale Gebiete, die sich auf mehrere Kantone erstrecken. Die Einstufung der Grossregionen entspricht dem Niveau 2 der Europäischen NUTS-Einstufung (NUTS = Nomenclature des unités territoriales statistiques).

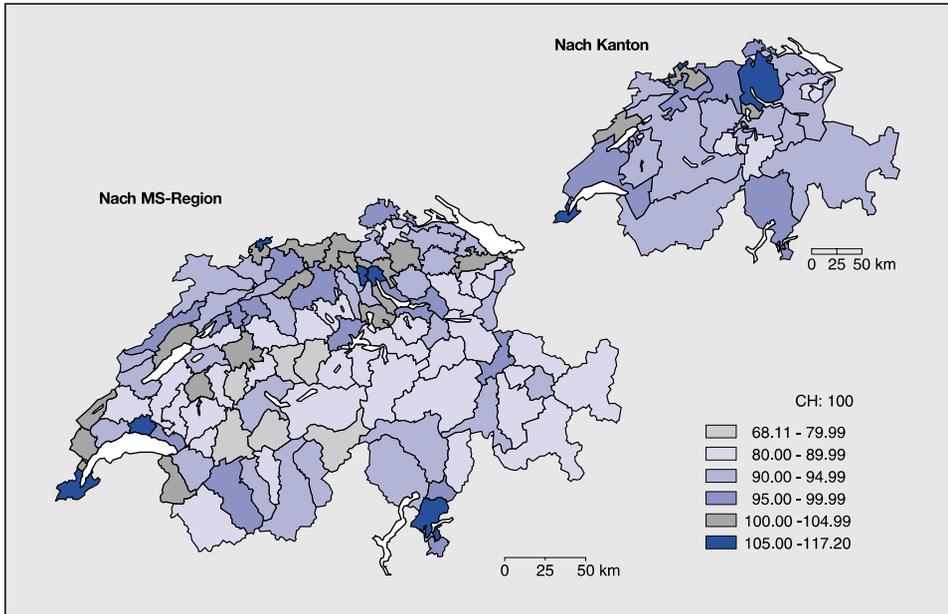
Räumliche Disparitäten

Da die Kantone einen entscheidenden Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung auf Bundesebene ausüben, haben räumliche Disparitäten in der schweizerischen Politik stärkere Auswirkungen als in anderen OECD-Ländern. Die Kantone können Verfassungsänderungen und den Erlass neuer Gesetze verhindern (jedoch nicht die Änderung geltender Gesetze) und dadurch politische Reformen verhindern. Sie können Beschlüsse verhindern, die bereits bestehende interkantonale Unterschiede verstärken könnten, oder nivellierende Reformen vorantreiben, wenn sie bestehende Disparitäten zu gross beurteilen. Selbst eine Bevölkerungsminderheit kann politische Reformen verhindern, wenn sie der Ansicht ist, dass diese ihre Stellung gegenüber dem Landesdurchschnitt schwächen. Die öffentliche Debatte konzentriert sich generell mehr auf räumliche Disparitäten (d.h. Unterschiede zwischen subnationalen Gebietseinheiten) als auf soziale Disparitäten (d.h. Unterschiede zwischen Einzelpersonen). Im nächsten Abschnitt werden die räumlichen Disparitäten auf der Grundlage zahlreicher Indikatoren analysiert, und es wird versucht, den derzeitigen Stand und die langfristige Entwicklung der räumlichen Unterschiede im ganzen Land zu beurteilen.

Wertschöpfung nach Regionen

Mit einem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 57 000 SFr (1999) ist die Schweiz eines der wertschöpfungsstärksten Länder der OECD. Die Pro-Kopf-Wertschöpfung verteilt sich jedoch ungleich auf die verschiedenen Kantone (Abbildung 1.2.) und schwankt zwischen 68 und 117 (Landesdurchschnitt = 100)¹. Da die Sektorproduktivität in zentralen Gebieten tendenziell höher ist als in abgelegenen, werden die regionalen Produktivitätsunterschiede bei Zugrundlegung nationaler Durchschnittswerte überdies unterschätzt. Diese Unterschiede sind hauptsächlich auf eine uneinheitliche Verteilung der drei Wirtschaftssektoren auf das Land und auf eine uneinheitliche Verteilung hoch- und niedrigproduktiver Industriezweige innerhalb eines Sektors zurückzuführen. Der schweizerische Wertschöpfungs-Indikator bringt – wie in den anderen Ländern – eine starke Korrelation zwischen Zentralität (Nähe eines städtischen Gebiets) und Pro-Kopf-Wertschöpfung zutage. Die höchste Wertschöpfung wird grundsätzlich von den in den grossen Agglomerationen niedergelassenen Dienstleistungsunternehmen – insbesondere Finanzsektor, Versicherungen und Handel – sowie der chemischen Industrie erzielt. Das höchste Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt wird deshalb in den städtischen Gebieten um Zürich, Basel, Genf und Lugano festgestellt. Andererseits haben die Nordostschweiz (grösstenteils Textilindustrie) und die landwirtschaftlich ausgerichteten ländlichen Gebiete der westlichen Zentralschweiz eine schwache Industriestruktur. Ein

Abbildung 1.2. **Wertschöpfung nach Regionen, 1991**



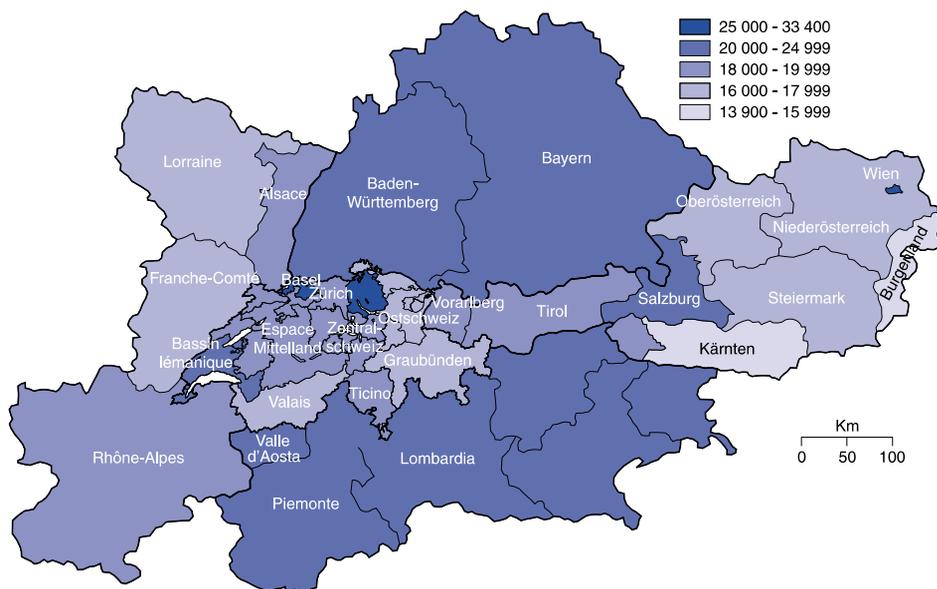
Quelle: Bundesamt für Statistik, 1997

besonders wichtiges Charakteristikum ist die niedrige Pro-Kopf-Wertschöpfung der Alpenregion. Angesichts der hohen Abhängigkeit dieser Gebiete vom Tourismus (beispielsweise Graubünden) zeigt diese Tatsache, dass der Tourismus trotz seiner Bedeutung für die schweizerische Wirtschaft und die Beschäftigung in diesen Gebieten im Vergleich zu anderen Sektoren eine relativ niedrige Wertschöpfung erzeugt.

Wertschöpfung in benachbarten ausländischen Regionen

Manche schweizerische Regionen weisen ein niedrigeres Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt auf als benachbarte Gebiete im Ausland (Abbildung 1.3.). Gemäss der Karte ist das nach Kaufkraftparität bereinigte Pro-Kopf-BIP der Grenzgebiete im Ausland im Norden wie auch Süden höher als im schweizerischen Grenzgebiet, und das BIP ist sowohl in Norditalien als auch

Abbildung 1.3. Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Nachbarregionen, 1999 in US\$



Quelle: BAK Economics, 2000

Süddeutschland gleichmässiger verteilt als in der Schweiz. In bestimmten Regionen der Schweiz beträgt das nach Kaufkraftparität berichtigte Pro-Kopf-BIP nur die Hälfte desjenigen der Nachbargebiete. Diese Karte zeigt ferner, dass sich die Schweiz zwar im Wachstumspol des Alpenbogens befindet, dass ihre Leistung jedoch unterhalb des Durchschnitts dieser Region liegt. Trotz der Vorbehalte gegenüber nach Kaufkraftparität berichtigten Daten für Grenzgebiete² ist das von der Karte zum Ausdruck gebrachte Bild besorgniserregend. Mit niedrigeren Wachstumsraten als diejenigen der nördlichen und südlichen Nachbarn läuft die Schweiz die Gefahr, hinsichtlich der Entwicklung gegenüber ihren Nachbargebieten langfristig in den Rückstand zu geraten.

Arbeitslosigkeit

Nach der raschen Zunahme der Arbeitslosigkeit in der Schweiz³ in den 1990er-Jahren zeigt die räumliche Verteilung der Arbeitslosigkeit deutliche regionale Unterschiede (Tabelle 1.1.). Die deutlichste Gliederung tritt entlang der Sprachgrenze zu Tage; in den französischsprachigen Gebieten der Schweiz sowie im Tessin ist die Arbeitslosenquote doppelt so hoch wie in den deutschsprachigen Gebieten. In diesem Fall folgen die wirtschaftlichen Disparitäten deutlich der sprachlichen Gliederung. Diese Disparitäten widerspiegeln teilweise die Struktur der benachbarten Länder und Regionen. In den deutschsprachigen Gebieten der Schweiz liegt die Arbeitslosenquote leicht unterhalb derjenigen Süddeutschlands, in den französischsprachigen Gebieten der Schweiz dagegen leicht über dem Landesdurchschnitt, jedoch deutlich unterhalb derjenigen benachbarter Gebiete Frankreichs. Besonders erstaunlich ist, dass zwischen dem Tessin und der benachbarten italienischen Region Lombardei kein Unterschied besteht. Ein geringerer Unterschied ist zwischen urbanen Räumen – Stadtzentren haben höhere Arbeitslosenquoten – und ländlichen Gebieten der Schweiz festzustellen.

Die starke räumliche Differenzierung entlang der Sprachgrenzen dürfte auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sein. Einmal hemmt die Sprachgrenze deutlich die Mobilität der Arbeitskräfte, und der Arbeitsmarkt der Schweiz ist nicht in denjenigen Europas integriert. Die überregionalen Austausche zwischen den einzelnen Sprachregionen sind noch immer unbedeutend und beschränken

Tabelle 1.1. **Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Kantonen und Grossregionen**
1991-2000

Grossregion	Arbeitslosenquoten		
	1991	1995	2000
Genfersee	2.0	6.9	3.4
Mittelland	0.8	3.5	1.4
Nordwestschweiz	0.9	3.4	1.6
Zürich	0.7	4.0	2.0
Ostschweiz	0.7	2.5	1.4
Zentralschweiz	0.6	2.7	1.2
Tessin	2.4	6.7	3.3
Schweiz	1.0	4.1	1.9

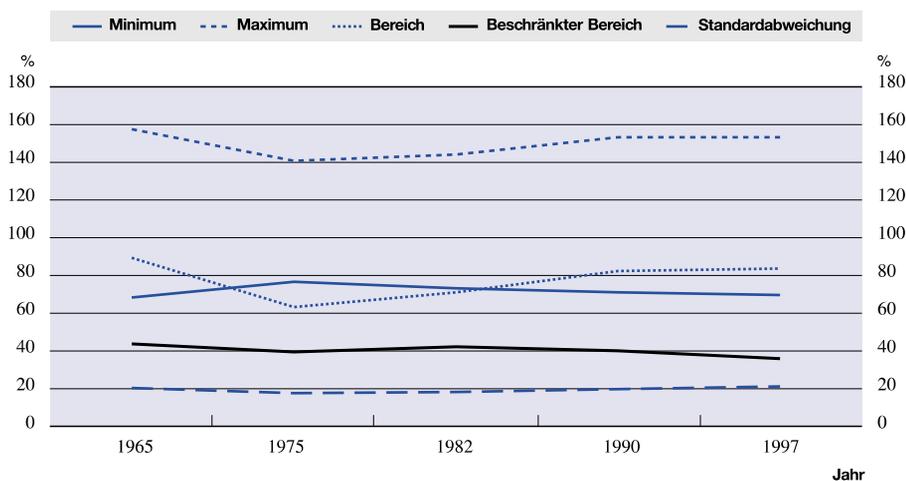
Quelle: Bundesamt für Statistik

sich auf hochqualifizierte Arbeitskräfte. Die kleineren französisch- und italienischsprachigen Landesteile sind deshalb gegenüber dem weit grösseren Arbeitsmarkt für Deutschsprachige benachteiligt. Zweitens war die Wirtschaftslage Anfang der 1990er Jahre in Frankreich weit weniger günstig als in Deutschland, und dies wirkte sich auf die Ausfuhren der benachbarten französisch- und deutschsprachigen Gebiete der Schweiz aus. Drittens ist die deutschschweizer Wirtschaftsstruktur stärker diversifiziert; der welschschweizer Dienstleistungssektor ist beispielsweise durch eine gewisse Polarisierung zwischen hochqualifizierten und völlig unqualifizierten Arbeitskräften gekennzeichnet. In der Welschschweiz gibt es somit einen höheren Anteil von gegenüber zyklischen Konjunkturschwankungen empfindlichen Beschäftigtenkategorien als in der Deutschschweiz. Schliesslich ist auch die Regelung im Bereich der Arbeitslosenversicherung je nach Kanton verschieden, und dies wirkt sich auf die Bereitschaft der Beschäftigungslosen zur Beantragung einer Arbeitslosenunterstützung aus. Diese interregionalen Unterschiede haben sich von 1997 bis 2000 leicht vermindert (in der Tabelle nicht wiedergegeben), als die Arbeitslosigkeit stark zurückging. Andererseits haben sich die Unterschiede zwischen Männer- und Frauen-Arbeitslosigkeit und zwischen Arbeitslosen schweizerischer und anderer Staatsangehörigkeit verstärkt.

Volkseinkommen

Der Indikator "Volkseinkommen" dient als Substitut von BIP-Daten und ist im Gegensatz zu den letztgenannten seit 1965 verfügbar.⁴ Auf Grund verschiedener statistischer Daten zeigt die Entwicklung der Einkommen nach Kantonen für den Zeitraum 1965 – 1997 eine Abnahme oder Stabilisierung der Einkommens-Disparitäten (Abbildung 1.4.). Der Streubereich (d.h. das Gefälle zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert der Einkommensverteilung nach Kantonen) hat sich zwischen 1965 und 1975 drastisch vermindert, seither jedoch langsam wieder zugenommen; 1997 lag er innerhalb von 5 Prozentpunkten seines Wertes von 1965. Der eingeschränkte Streubereich, bei dessen Berechnung zur Vermeidung von Verzerrungen durch statistische Aussenseiter die drei reichsten und die drei ärmsten Kantone ausgeschlossen wurden, sank von 43.9 im Jahre 1965 auf 35.7 im Jahre 1997. Die Standardabweichung zeigt, dass sich die Einkommensverteilung nach Kantonen nach einer Periode der Angleichung zwischen 1965 und 1975 kontinuierlich auseinanderentwickelt hat; 1997 lag die Verteilungsgleichheit sogar leicht unter ihrem Wert von 1965. Unter gleichzeitiger Berücksichtigung der drei Indikatoren stellt man fest, dass die Zunahme der Disparitäten vor allem auf eine Anzahl Extremwerte zurückzuführen ist, d.h. den Rückstand von Kantonen wie Jura und Obwalden, und die rasche Entwicklung des Kantons Zug. Die Unterschiede zwischen den übrigen Kantonen haben dagegen abgenommen.

Abbildung 1.4. Entwicklung der Disparitäten des kantonalen Volkseinkommens



Anmerkung: Der Landesdurchschnitt wird für jedes Jahr auf 100 festgelegt. Beim beschränkten Bereich werden für jede Verteilung die drei höchsten und die drei niedrigsten Werte ausgeschlossen.

Quelle: Bundesamt für Statistik (verschiedene Jahre)

Die Berechnungen auf Ebene der Grossregionen (d.h. Gruppierung mehrerer Kantone) zeigt, dass sich die Wirtschaftslage zunehmend entlang der Sprachgrenze differenziert (Tabelle 1.2). 1997 liess sich die Schweiz in eine reiche (Zürich), einige im Mittelfeld gelegene (Nordwest- und Zentralschweiz, Genf-Lausanne), und drei deutlich unter dem Durchschnitt liegende Regionen (Ostschweiz, Mittelland, Tessin) unterteilen. Die Entwicklung seit 1965 zeigt eine deutliche Verlagerung der wirtschaftlichen Stärke vom Westen nach der Zentral- und Ostschweiz, insbesondere zugunsten des Grossraums Zürich und seiner Nachbarschaft. Das stärker industrialisierte Mittelland und der Raum Basel zeigen nach einer Aufholphase in den 1990er Jahren einen lange anhaltenden relativen Rückgang. Die Grossregion Genf-Lausanne verbesserte ihren Stand im Zeitraum 1970-1980, geriet jedoch in den 1990er Jahren wieder in den Rückstand. Der Tessin verzeichnet Schwankungen auf niedrigem Niveau. Generell haben die Einkommensdisparitäten auf Ebene der Grossregionen leicht abgenommen. Insbesondere die grossen Metropolitanräume wie Zürich verzeichneten einen Zuwachs, während eher im westlichen Mittelland gelegene ältere Industriegebiete an Boden verlieren.

Tabelle 1.2. **Disparitäten des Volkseinkommens auf Ebene der Grossregionen**
Landesdurchschnitt des Pro-Kopf-Haushaltseinkommens = 1000

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1997
Genfersee	1 026	1 025	1 026	1 017	1 037	1 008	980
Mittelland	919	901	895	897	884	863	866
Nordwestschweiz	1 140	1 119	1 103	1 091	1 085	1 078	1 103
Zürich	1 159	1 189	1 206	1 210	1 207	1 254	1 261
Ostschweiz	894	901	893	901	898	884	885
Zentralschweiz	882	899	912	934	957	1 024	1 006
Tessin	859	839	831	816	831	863	836

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz

Ein Vergleich der Zuwachsraten nach Regionstyp zeigt für den Zeitraum 1965-1998 fast identische nominale Zuwachsraten für ländliche-, städtische- und gemischte Kantone⁵, wobei der Zuwachs in den ländlichen und gemischten Kantonen leicht höher war (Tabelle 1.3.). Der Zuwachs in den Stadtregionen war von Mitte der 1970er bis Mitte der 1990er Jahre höher als in den Land- und gemischten Regionen, doch fiel er anschliessend unter den Landesdurchschnitt. Nahe bei Stadtzentren gelegene Landkantone (beispielsweise Uri) und Regionen mit mittlerer Besiedlungsdichte verzeichneten ein rascheres Wachstum als abgelegene Landkantone (beispielsweise das Wallis). Kantone mittlerer Besiedlungsdichte, die in der Schweiz oft identisch sind mit alten Industriegebieten, holten ihren Mitte der 70er Jahre erlittenen Rückstand auf und erzielten in den 1990er Jahren einen rascheren Zuwachs als der Landesdurchschnitt. Auch hier war der Zuwachs in mittleren Kantonen in der

Tabelle 1.3. **Entwicklung des nominalen BIP nach Regionstyp**
Jährliche Zuwachsraten in %

	1965/ 1970	1970/ 1975	1975/ 1980	1980/ 1985	1985/ 1990	1990/ 1994	1997/ 1998	1995/ 1998
Vorwiegend städtische Kantone	7.4	8.7	4.3	6.1	3.8	4.4	1.2	5.2
Vorwiegend ländliche Kantone	7.7	9.6	4.3	5.4	4.3	3.9	1.6	5.3
Gemischte Regionen	7.4	9.1	4.2	6.3	4.0	4.2	1.2	5.3
Schweiz	7.3	9.0	4.3	6.0	4.0	3.9	1.0	5.2

Anmerkung: *Für die Jahre 1965-1970, 1970-1975 und 1975-1980 wurde der Kanton Jura in der Berechnung nicht berücksichtigt.

Quelle: Bundesamt für Statistik (verschiedene Jahre)

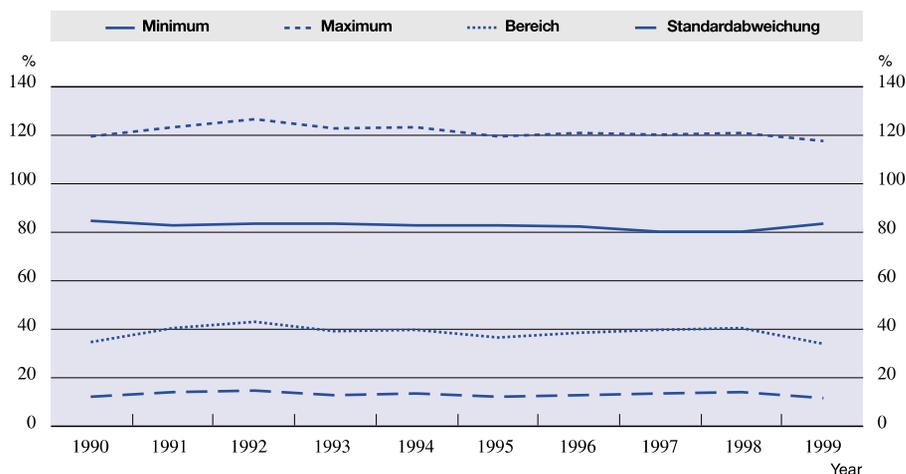
Nähe eines Metropolitanraumes (wie Schwyz oder Nidwalden, die sich in Pendeldistanz von Zürich befinden) rascher als in weiter entfernten oder abgelegenen mittleren Kantonen (wie der Tessin). Das Pro-Kopf-Einkommen der städtischen Gebiete übersteigt zwar dasjenige von ländlichen und mittleren Gebieten nach wie vor deutlich, doch hat das Gefälle in den letzten Jahrzehnten relativ gesehen abgenommen. Eine deutliche und zunehmende Auseinanderentwicklung zwischen Stadt und Land lässt sich in der Schweiz somit nicht feststellen.

Steuerlast

Kennzeichnend für das schweizerische Steuersystem sind die grossen Unterschiede zwischen den Steuersätzen auf Kantons- und sogar Gemeindeebene. Sie sind sowohl auf die oben erwähnten Unterschiede hinsichtlich des Pro-Kopf-BIP als auch das dezentralisierten Steuersystem zurückzuführen, insbesondere die weitgehenden Befugnisse der Kantone und Gemeinden bei der Festlegung von Steuerbasis und Steuersätzen. Erst vor einigen Jahren wurden Bemessungsgrundlage und Abzugsmöglichkeiten "formell", nicht aber materiell harmonisiert. Um Stand und Entwicklung der Steuerbelastungsunterschiede zu erfassen, hat die Steuerverwaltung einen Index der globalen Steuerlast entwickelt, der sich auf eine Serie von auf nationaler und subnationaler Ebene erhobenen Steuern bezieht, vor allem auf die Einkommens- und Vermögenssteuer sowie verschiedene weniger bedeutende kantonale Verbrauchs- und Körperschaftssteuern (Gewinn- und Kapitalsteuern). Dieser Index wird im folgenden verwendet, um Stand und Entwicklung der Disparitäten in der kantonalen Steuerbelastung zu beurteilen.

Die Disparitäten hinsichtlich der kantonalen Steuersätze sind langfristig ziemlich konstant (Abbildung 1.5.). Der Streubereich nimmt ab Mitte der 80er Jahre stark zu – von 63 im Jahre 1985 auf 100.9 1988, anschliessend jedoch ohne Unterlass ab auf 66.6 im Jahre 1999, was in etwa dem Wert von 1983 entspricht. Hinsichtlich des beschränkten Streubereichs ist auf seine relativ stabile Entwicklung mit leicht ansteigendem Trend hinzuweisen; eine Ausnahme hierzu bildet der Zeitraum 1987-1992, in dem eine signifikante Zunahme von 40.2 auf 47.9 verzeichnet wurde. Dies bringt den starken Einfluss von Kantonen mit hohen Steuersätzen wie Jura, Wallis, Neuenburg, Uri oder Freiburg – mit gleichzeitig niedrigem Steueraufkommen – und Zug – des Kantons mit dem niedrigsten Steuerbelastungsindex, der von 70.7 im Jahre 1983 auf 58.7 im Jahre 1999 zurückging – zum Ausdruck. Die Standardabweichung oder – da der Durchschnittswert auf 100 angesetzt wird – der Variationskoeffizient zeigt, dass die Werte von 1983 und 1999 abgesehen von einem Zeitraum mit erhöhter Ungleichheit zwischen 1987 und 1992 sehr nahe bei einander liegen (16.7 bzw. 16.8). Auf Ebene der

Abbildung 1.5. **Entwicklung der Disparitäten in der kantonalen Steuerbelastung**
% des Landesdurchschnitts



Quelle: Bundesamt für Statistik

Grossregionen haben sich die Disparitäten im letzten Jahrzehnt offenbar nicht verändert. Insgesamt scheinen die Unterschiede in der Steuerbelastung während langer Zeit und insbesondere im letzten Jahrzehnt recht konstant geblieben zu sein.

Die kantonale Steuerbelastung widerspiegelt nicht vollständig die in der Schweiz feststellbaren Disparitäten in der Gemeindesteuerbelastung. Auf der kommunalen Ebene erstreckt sich der Streubereich von 1 bis 4. Bei der Beurteilung der Disparitäten auf Ebene der Gemeindesteuern ist jedoch nicht aus den Augen zu verlieren, dass eine Direkte Bundessteuer existiert, die definitionsgemäss für das ganze Land einheitlich ist. Sie kann sich deshalb mässigend auf solche Disparitäten auswirken, insbesondere weil ihr Anteil am gesamten Einkommens- und Vermögenssteueraufkommen seit 1980 von rund 21 auf 30% zugenommen hat. Insgesamt haben die Disparitäten in der Steuerbelastung wahrscheinlich leicht abgenommen, doch tendieren sie immer noch dazu, die Wohnortswahl der Steuerzahler zu beeinflussen. Ausserdem haben verbesserte Verkehrsinfrastrukturen die räumliche Mobilität und dadurch das Potential der Kantone für steuerlichen Wettbewerb erhöht. Unterschiedliche Steuerbelastung und steuerlicher Wettbewerb zwischen Gebietseinheiten sind deshalb in der schweizerischen Politik zu einem politischen Thema geworden.

Internationaler Disparitäten-Vergleich

Vergleichsdaten aus allen OECD-Ländern zeigen, dass die Schweiz in fast jeder Beziehung zur Gruppe von Ländern mit den niedrigsten Disparitäten und der niedrigsten regionalen Konzentration gehört (Tabelle 1.4.). Der Variationskoeffizient des regionalen Pro-Kopf-BIP beträgt 14 Prozent, und damit gehört die Schweiz zur Gruppe mit geringen Disparitäten; sie wird nur von

Tabelle 1.4. Regionale Konzentration des BIP in OECD-Ländern

	Anteil der ersten Region (b)	Anteil der ersten 5 Regionen (c)	Variationskoeffizient des Pro-Kopf-BIP (a)
	1997 (d)		
Ungarn	42.2	60.9	35.9
Irland	39.0	34.1	23.8
Griechenland	37.4	60.9	12.9
Finland	37.3	60.2	22.6
Dänemark	32.8	51.8	27.3
Japan	30.8	49.4	30.0
Portugal	30.4	59.0	32.2
Norwegen	30.0	53.1	33.0
Frankreich	29.5	39.5	45.2
Österreich	29.1	51.8	30.6
Schweden	25.2	63.0	10.9
Australien	25.0	65.7	18.6
Mexico	23.1	50.9	56.0
Niederlande	22.3	55.3	11.3
Tschechische Republik	22.1	44.1	33.0
Schweiz	21.0	58.7	14.0
Italien	20.0	57.0	26.6
Belgien	20.0	46.6	23.1
Polen	19.7	43.6	23.6
Kanada	18.5	45.1	14.1
Vereinigtes Königreich	17.2	26.1	45.9
Spanien	16.9	43.9	22.3
Vereinigte Staaten	10.2	26.6	20.0
Deutschland	9.0	35.0	26.3
OECD	25.4	50.2	31.0

1. Für Australien, Kanada, die Vereinigten Staaten und die Schweiz schliesst das Haushaltseinkommen Sozialtransfers ein.
2. Für einige Länder wurden die im Anhang erwähnten Regionen in funktionale Metropolitanräume gruppiert, um den Anteil am aggregierten BIP (oder am aggregierten Haushaltseinkommen) der grössten Region zu bestimmen.
3. Nur die ersten drei Regionen Belgiens, Dänemarks, Griechenlands, Irlands, der Niederlande, Polens, der Schweiz und der Tschechischen Republik.
4. Daten von 1995 für Japan, Mexico und Norwegen; Daten von 1996 für Australien, Kanada und Deutschland.

Quelle: OECD (2001g)

Schweden, den Niederlanden und Griechenland übertroffen und liegt deutlich unter dem (nicht gewichteten) OECD-Durchschnitt. Von allen Bundesstaaten – die in der Regel geringere regionale Disparitäten aufweisen als Einheitsstaaten – weist die Schweiz die geringsten Unterschiede zwischen sub-nationalen Einheiten auf⁶. Die Wirtschaftskraft ist zudem regional gleichmässig verteilt; lediglich 21 Prozent des BIP entfallen auf die grösste Region, womit die Schweiz unterhalb des OECD-Durchschnitts liegt. Diese Statistiken bringen die räumliche Dezentralisierung des schweizerischen Bundesstaates zum Ausdruck, der keinen eigentlichen Schwerpunkt aufweist. Die Tatsache, dass die politische Hauptstadt (Bern) nicht mit der wirtschaftlichen Hauptstadt (Zürich) zusammenfällt, erklärt vielleicht teilweise die niedrigeren Disparitäten und die niedrige regionale Wirtschaftskonzentration.

Binnenwanderung

Die Binnenwanderung (d.h. Bevölkerungsverschiebungen zwischen verschiedenen Regionen eines Landes und die daraus resultierende Bevölkerungszu- oder -abnahme) war im internationalen Vergleich ziemlich hoch, und zwar auch zwischen verschiedenen Sprachgebieten (Rees/Kupiszewski, 1999). Sie nimmt jedoch seit den 70er Jahren ab (Tabelle 1.5.). Im Zeitraum 1980-1990 erreichte die Binnenwanderung in fast allen Gebieten nahezu ein Gleichgewicht. Im Laufe der Jahre sind Wandertrends festzustellen, die sich in vier Zeiträume aufgliedern lassen: 1965-1970 – Wanderung aus ländlichen nach städtischen Gebieten; 1975-1980 – Bevölkerungsverschiebung nicht nur von ländlichen Gebieten, sondern auch von alten Industriegebieten des Juras und der Zentralschweiz aus (diese Wanderung hat sich inzwischen

Tabelle 1.5. **Wanderungsbilanz auf Ebene der Grossregionen, 1965-1995**
% der niedergelassenen Bevölkerung

	1965/1970	1975/1980	1985/1990	1995/1999
Genfersee	1.24	1.13	0.18	-0.19
Mittelland	-0.68	-0.75	0.21	0.10
Nordwestschweiz	0.12	-0.34	0.14	-0.28
Zürich	1.63	1.25	-0.15	-0.18
Ostschweiz	-2.16	-1.18	-0.37	-0.14
Zentralschweiz	-1.28	-0.75	-0.12	0.80
Tessin	1.72	1.06	-0.26	0.55

Quelle: Bundesamt für Statistik

allgemein verlangsamt); 1985-1990 – die Binnenwanderung erreicht fast ein Gleichgewicht und einige Wandertrends kehren sich um; und 1995-1999 – die städtischen Regionen Zürich, Genf und Nordwestschweiz beginnen, von der Zentralschweiz überrundet zu werden. Die Binnenwanderung hat zur Zeit keinen nennenswerten Einfluss auf die demographische Entwicklung der Grossregionen.

Die relativ geringe Binnenwanderung steht in einem Kontrast zu fortdauernden Unterschieden hinsichtlich der Wertschöpfung und des Einkommens pro Arbeitsstunde; das letztgenannte schwankte 1995 zwischen einzelnen Regionen von 25.- bis 33.- sFr. Interregionale wirtschaftliche Unterschiede, insbesondere zwischen Zentrum und Peripherie oder städtischen und ländlichen Gebieten, haben keine bedeutenden Binnenwanderungen nach städtischen Räumen ausgelöst; die Bevölkerungsentwicklung hält sich nicht an das wirtschaftliche Zentrums-Peripherie-Modell. Hierfür gibt es vielleicht verschiedene Gründe; einer davon ist die Tatsache, dass wegen der geringen Distanzen, guten Infrastrukturen und Zugänglichkeit die Tendenz besteht, zu pendeln anstatt zu wandern. Die Netto-Wanderungs-Bilanz verdeckt ferner bestimmte gegenläufige Trends: zur Wanderung tendieren vor allem junge Leute, Ausländer und Leute mit guter Bildung, die vorzugsweise in städtische Gebiete einwandern, während Familien und Leute im Ruhestand zur Niederlassung in ländlichen Gebieten tendieren. Beide Tendenzen können einander ausgleichen. Eine niedrige Wanderungsrate kann auch auf eine Vielzahl von Hindernissen zurückzuführen sein, beispielsweise die Mehrsprachigkeit, die die Wanderung kostspieliger macht. Eine niedrige Binnenwanderung ist jedoch eine politische Frage, da sie bis zu einem gewissen Grad die – bereits niedrige – strukturelle Änderung des Arbeitsmarktes verhindert und verlangsamt. Die für 2002 – nach Inkrafttreten der bilateralen Abkommen Schweiz-EU – vorgesehene Öffnung dieses Arbeitsmarktes wird die interregionale Wanderung in der Schweiz wahrscheinlich beleben.

Vorteile und Herausforderungen auf regionaler Ebene

Die wirtschaftliche und soziale Leistung von Regionen ist auf ihre unterschiedlichen Potentiale und ihre Fähigkeit oder Unfähigkeit zu ihrer Nutzung zurückzuführen. Die Ermittlung von noch nicht genutzten Wachstumspotentialen ist somit der erste Schritt zur regionalen Entwicklung. In diesem Abschnitt sollen die räumlichen Vorzüge und Nachteile als Bestimmungsfaktoren der sozioökonomischen Leistungsfähigkeit unter verschiedenen Gesichtspunkten analysiert werden: Standort, räumliche Struktur, Bevölkerungsstruktur und geographische Verteilung der Bevölkerung, Humankapital, Industriestruktur und Fähigkeit zum Austausch von Informationen und zur Kommunikation. Die Regionstypen (vor-

wiegend städtische Gebiete, gemischte Gebiete, vorwiegend ländliche Gebiete) werden unter Gegenüberstellung entsprechender Gebiete anderer OECD-Länder untersucht.

Geographische Eigenschaften

Zentrale Lage

Die Schweiz ist in Europa zentral gelegen. Sie grenzt an das reichste Gebiet innerhalb der EU – ein Dreieck, das sich von Yorkshire im Vereinigten Königreich bis nach der Franche-Comté in Frankreich und Hamburg in Deutschland erstreckt. Auf dieses Gebiet, das die höchste Konzentration an wirtschaftlicher Aktivität in Europa aufweist, entfallen 14 Prozent der Bodenfläche, ein Drittel der Bevölkerung und 47 Prozent des BIP Europas (European Commission, 2001) Die Distanz von der Schweizer Grenze zu grossen Städten der Nachbarländer (Italien, Frankreich, Deutschland und Österreich) ist überall kleiner als 100 km. Für alle Nachbargebiete der Schweiz ist ein relativ homogen hohes europäisches Zentralitätsniveau kennzeichnend,⁷ und die Schweiz hat aus ihrer zentralen Lage in Europa und der Nähe ihrer Nachbarn Nutzen gezogen. Wegen ihrer zentralen Lage und Zugänglichkeit teilt die Schweiz mit ihren Nachbarn jedoch auch die Umweltbelastungen, beispielsweise die Verkehrsbelastung.

Bodennutzung

Das Staatsgebiet der Schweiz ist durch kompakte Grösse (41 400 km²) und Struktur gekennzeichnet. Trotz der geringen Fläche sind die Raumordnung und die Infrastrukturentwicklung wegen der Berge und ausgedehnten Wasserflächen – die die touristische Hauptattraktion bilden – keine leichte Aufgabe (Tabelle 1.6.). Rund die Hälfte des schweizerischen Staatsgebiets ist als Bergregion eingestuft; damit liegt die Schweiz über dem EU-Durchschnitt und leicht unter demjenigen Österreichs oder Japans. Wegen der topographischen Zwänge ist die anbaubare Bodenfläche in der Schweiz relativ gering; Wiesen und Weiden nehmen zwei- bis dreimal mehr Fläche ein als Ackerflächen und Wald, auf die ein Drittel des Staatsgebiets entfällt. Fragen im Zusammenhang mit der effizienten Nutzung und Verwaltung des Bodens sind somit für die Schweiz von entscheidender Bedeutung.

Die räumliche Struktur der Schweiz ist stärker differenziert als diejenige irgendeines anderen europäischen Landes. Auf kleiner Fläche finden sich grössere, topographisch bedingte Unterschiede: die wichtigsten Ökosystemtypen sind Wälder, Wiesen und Weiden, alpine Gebirgssysteme, Binnengewässer und Feuchtgebiete. Wegen ihrer geographischen Lage, Geomorphologie, klimati-

Tabelle 1.6. **Raumstruktur der Schweiz und ihrer Nachbarländer**
(%)

	Fläche (1000m ²)	bebaubare Fläche und Dauerkulturen	Wiesen und Weiden	Wald und Baumbestand sonstiger	sonstige Flächen	Berggebiete
Schweiz	41	11.8	28.2	31.6	28.4	55.0
Österreich	84	17.9	23.5	48.6	11.0	56.8
Frankreich	549	34.6	22.3	31.4	11.7	17.7
Deutschland	357	34.5	15.1	30.1	20.3	1.8
Italien	301	37.2	15.5	23.3	24.1	31.5
Slowakei		33.3	17.5	41.5	7.7	-
Japan	378	11.4	1.7	66.8	20.1	59.3
Korea	99	19.5	0.9	65.2	14.4	-
Norwegen	324	2.9	0.4	39.2	57.4	-
Finnland	338	8.1	22.3	75.5	16.1	-
Griechenland	132	30.4	40.5	22.8	6.3	60.9
OECD	34 728	13.3	25.5	33.8	27.4	-
EU-15		27.6	18.6	37.9	15.9	19.5
Welt		11.6	26.1	32.0	30.3	

Anmerkung: EU: Berggebiete in der landwirtschaftlichen Nutzfläche; Schweiz, LIM-Region; Japan, spezielle Berglandwirtschafts-Dörfer.

Quelle: OECD (1999b).

schen Vielfalt und eines ausgedehnten Vegetations- und Ökosystembereichs gibt es in der Schweiz eine hohe biologische Vielfalt (Fauna und Flora). Zwischen einzelnen Kantonen bestehen signifikante Unterschiede hinsichtlich Grösse und Bodennutzung. Einerseits sind Kantone wie Basel-Stadt oder Genf stark verstädert, andererseits entfällt mehr als die Hälfte der Fläche von fünf Kantonen auf landwirtschaftlich genutzte Böden (Freiburg, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Thurgau und Luzern), und in zwei Kantonen ist mehr als die Hälfte der Fläche unproduktiv (Wallis und Uri). Eine solche räumliche Vielfalt kann für ein Land von Vorteil sein, doch ist die Aufteilung von Kompetenzen, Verantwortung und Ressourcen oftmals politisch brisant, insbesondere dann, wenn eine institutionelle Fragmentierung hinzutritt.

Verkehrsinfrastruktur

Trotz der topographischen Zwänge verfügt die Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern auf ihrem ganzen Staatsgebiet über hochentwickelte Infrastrukturen, und die Investitionen in Verkehrsinfrastrukturen liegen über dem OECD-Durchschnitt (European Conference of Ministers of Transport, 1999). Die

Tabelle 1.7. **Preisniveau für Verkehr und Kommunikation- in ausgewählten Ländern, 1996**
Europäische Union = 1

	Schweiz	Deutschland	Frankreich	Italien	Österreich
Verkehr, Kommunikation	1.23	1.04	1.06	0.88	1.17

Quelle: Bundesamt für Verkehr (2001)

Verkehrsinfrastruktur ist so gut entwickelt, dass auch sehr abgelegene Gebiete leicht zu erreichen sind. Die drei internationalen Flughäfen der Schweiz (Genf, Basel und Zürich) sind im Vergleich zu denjenigen der Nachbarländer zwar klein, jedoch international relativ gut zugänglich. Eine so stark entwickelte Verkehrsinfrastruktur führt jedoch zu Umweltbelastungen; diese nehmen in allen Gebieten zu, insbesondere infolge des Privatverkehrs. Ein weiterer Faktor, der den internationalen Verkehr wie auch die internationale Zugänglichkeit beeinträchtigen könnte, sind die hohen Transportkosten in der Schweiz (Tabelle 1.7.). Weitere Anstrengungen, beispielsweise weitere Deregulierung im Schienenverkehr, werden erforderlich sein, um die Lage zu verbessern und den vergleichsweise Vorteil der hohen Zugänglichkeit zu stärken. Schliesslich hat die starke Bevorzugung von Verkehrsinvestitionen in ländlichen Gebieten bestimmte Infrastrukturlücken in städtischen Gebieten zur Folge gehabt (Blöchliger et al, 2000).

Demographische Struktur und geographische Verteilung der Bevölkerung

60% der Gesamtbevölkerung der Schweiz (7.2 Millionen Einwohner) leben auf 20% des Staatsgebietes in einem Bogen von Metropolitanräumen zwischen dem Jura und den Alpen, der sich von Genf-Lausanne im Westen über Bern bis zu den grösseren städtischen Gebieten von Basel im Norden und Zürich im Osten erstreckt. Mehr als die Hälfte des schweizerischen Staatsgebiets ist als mittlere Region (intermediate regions, IN) und ein Drittel als vorwiegend städtische Regionen (predominantly urban regions, PU) eingestuft, während auf vorwiegend ländliche Regionen (predominantly rural regions, PR) weniger als ein Drittel des Staatsgebiets entfallen (Tabelle 1.8.).⁸ Dies lässt sich durch die Nähe von städtischen oder ländlichen Gebieten und eine enge Verflechtung von städtischen und ländlichen Gebieten erklären. Nach diesen Einstufungen leben mehr als 90% der Bevölkerung der Schweiz in PU- oder IN-Gebieten; dies ist ein höherer Prozentsatz als in den meisten OECD-Ländern. Die wenigen peripheren Gebiete sind sehr dünn bevölkert, so dass die Schweiz als Land mit hohem Urbanisierungsgrad betrachtet werden kann.

Tabelle 1.8. Bevölkerung nach Regionstyp in den OECD-Ländern

	Fläche			Bevölkerung		
	Vorwiegend städtische Regionen	gemischte Regionen	vorwiegend ländliche Regionen	Vorwiegend städtische Regionen	gemischte Regionen	vorwiegend ländliche Regionen
Schweiz	16.2	53.6	30.2	43.6	50.0	6.4
Österreich	1.4	20.2	78.5	23.0	30.8	46.2
Frankreich	4.5	34.4	61.1	28.6	41.4	30.0
Deutschland	39.7	31.4	28.9	63.6	23.8	12.6
Italien	22.3	50.4	27.4	49.4	41.0	9.6
Dänemark	1.4	30.8	67.7	22.0	38.0	39.0
Niederlande	59.7	40.3	-	85.2	14.8	-
Belgien	57.2	28.2	14.5	79.9	17.7	2.4
Norwegen	0.1	15.6	84.2	11.3	39.1	49.6
Slowakische Republik	3.3	78.3	18.4	11.5	76.2	12.3
Japan	7.7	33.1	59.2	43.7	34.3	21.9
Korea	15.5	48.7	35.8	67.1	23.7	9.2

Quelle: OECD Sekretariat

Wirtschaftsstruktur

Wegen der Bedeutung von Tourismus und Finanzsektor verfügt die Schweiz über einen der meistentwickelten Dienstleistungssektoren der OECD-Länder. Dieser Sektor beschäftigt 66% der Arbeitskräfte, und sein Anteil ist der höchste – und derjenige der verarbeitenden Industrie der niedrigste – im Vergleich zu den mit der Schweiz benachbarten Ländern (Tabelle 1.9.). Zu den wichtigsten

Tabelle 1.9. Wirtschaftsstruktur der Schweiz und ihrer Nachbarländer

	Pro-Kopf-BIP in \$ 1999	BIP-Anteil in% 1998			Beschäftigungsanteil in% 2000			Anteil der KMU an der Beschäftigung 1995
		I	II	III	I	II	III	
Schweiz	27 902	3	33.5	63.5	4.7	24.8	70.5	71.5
Österreich	24 746	2.3	31.3	66.3	6.1	30	63.9	64.5
Frankreich	21 988	3.2	24.5	72.3	4.2	26.3	69.5	65.9
Deutschland	23 669	1.2	30.9	67.9	2.6	33.5	63.8	57.7
Italien	22 140	2.7	31.1	66.3	5.2	31.8	63	79.9
Norwegen	28 133	2.4	32.4	65.2	4.3	21.8	74	-
Japan	24 628	1.7	34.5	63.8	5	31.2	63.7	-
Korea	-	4.9	43.4	51.7	-	-	-	-
EU	22 191	4.3	31.2	72.9	4.3	29	66.8	65.7

Quelle: OECD Sekretariat

Zweigen des Dienstleistungssektors der Schweiz gehören Banken, Versicherung, Verkehr und Fernmeldewesen. Die Landwirtschaft ist in allen Regionen, einschliesslich der ländlichen Gebiete, generell zurückgegangen.

Die schweizerische Wirtschaft setzt sich vor allem aus kleinen und mittleren Unternehmen zusammen. Von 300 000 Privatunternehmen sind 99.7% kleine und mittlere Unternehmen (KMU)⁹ und von diesen 88% Kleinstunternehmen¹⁰. Sie bilden den Hauptpfeiler der Wirtschaft des Landes und beschäftigen 75% der Arbeitnehmer (auf Kleinstunternehmen entfallen 31.2% und auf KMU 40%). Insgesamt entspricht dies weitgehend der Lage in den EU-Ländern, doch ist der Anteil der KMU an der Beschäftigung in der Schweiz höher als in Deutschland (57.7%), Österreich (64.5%) und Frankreich (65.9%). Grossunternehmen findet man in der Schweiz hauptsächlich in der chemischen Industrie, im Fernmeldewesen, bei den Banken und im Finanzsektor sowie im Verkehr, während kleine Unternehmen im Dienstleistungssektor (insbesondere Kleinstunternehmen, 92.1%) und in der verarbeitenden Industrie (80.3% Kleinstunternehmen) überwiegen. Ein typisches schweizerisches Unternehmen wäre ein auf Dienstleistungen ausgerichtetes Kleinstunternehmen (7 von 10 Firmen), ein Typ, von dem die Wirtschaftsleistung der Schweiz weitgehend abhängt. Das Potential kleiner Unternehmen sollte deshalb als raumordnungspolitisches Ziel behandelt werden.

Wirtschaftsstruktur nach Regionen und Kantonen

Der Dienstleistungssektor hat sich nicht einheitlich über das ganze Land entwickelt (Tabelle 1.10.). In der Region Zürich entfallen 75% der Beschäftigung auf diesen Sektor, gegenüber 56% in der Ostschweiz; der Anteil des Industriesektors bewegt sich zwischen 34% in der Ostschweiz und 20% in den Regionen Zürich und Genf-Lausanne. Auf den Landwirtschaftssektor entfallen nirgendwo mehr als 9%, und in den Landkantonen ist die Wirtschaftsdynamik teilweise wegen der rückläufigen Entwicklung der Landwirtschaft verloren gegangen. In bestimmten Gebieten zeigt die tertiäre Spezialisierung die Bedeutung des Tourismus; rund ein Elftel der Beschäftigten hängen direkt oder indirekt von Tätigkeiten im Tourismus ab. Auf das Baugewerbe entfallen durchschnittlich 12.7% der Beschäftigung, was auf schwache, von öffentlichen Arbeiten abhängige örtliche Wirtschaft schliessen lässt. Der Anteil des öffentlichen Dienstes an der Beschäftigung ist in bestimmten Land- und gemischten Gebieten im Vergleich zum Landesdurchschnitt ebenfalls relativ hoch (3.4%).

Grossunternehmen finden sich hauptsächlich in PU-Regionen. Ein Viertel der grössten Unternehmen der Schweiz sind im Raum Zürich niedergelassen.

Tabelle 1.10. Beschäftigungsanteil nach Sektoren und Kantonstyp, 1998

Kantone	PR	PU	IN
Anteil ein totalen Beschäftigung	12.9	46.0	41.1
Anteil am nationalen RIP	7.2	51.1	41.7
Anteil an der Beschäftigung nach Sektor			
I	9.3	3.2	9.1
II	24.6	36.6	39.7
III	66.1	70.2	61.3
.....			
Verarbeitung	20.5	20.1	22.2
Handel/Reparaturen/Hotels	29.2	22.7	23.9
Verkehr/Kommunikation	6.3	7.4	6.2
Finanzwesen/Banken/Versicherungen	3.0	7.2	6.1
Immobilien/Informationstechnologien	6.1	11.7	8.5
Baugewerbe	12.2	7.4	8.9
öffentliche Verwaltung	4.1	3.3	4.8
Bildung	4.8	6.0	6.3
Gesundheitswesen und Sozialdienste	10.1	10.1	11.3
sonstige Dienstleistungen	3.8	4.1	4.1

Anmerkung: PR: Vorwiegend städtische Gebiete; PU: Vorwiegend ländliche Gebiete; IN: Gemischte Gebiete

Quelle: OECD, Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 2001

Infolgedessen ist der Anteil der KMU an der Beschäftigung in urbanen Räumen relativ niedriger als in weniger verstädterten Kantonen: Zentralschweiz (80%); Tessin (85%); Zürich (60%); und Basel-Stadt (42%). Gleichzeitig überwiegen Kleinstunternehmen weitgehend in Stadtkantonen, in denen 92.1% der Dienstleistungsunternehmen Kleinstunternehmen sind. Massnahmen zur Wiederbelebung von Agglomerationen sollten sich deshalb sowohl auf Grossunternehmen als auch KMU erstrecken.

Handelsströme

Der Handel ist für die schweizerische Wirtschaft grundlegend, da das Pro-Kopf-Ein/Ausfuhr-Volumen dieses Landes eines der höchsten der Welt ist. 1990 entfielen 90% der schweizerischen Einfuhr und 79% der Ausfuhren auf den Handel mit Nachbarländern. Die nach Niederlassung der Exportunternehmen innerhalb der Schweiz aufgeschlüsselten Ausfuhrstatistiken zeigen, dass die Exportfirmen ihre Tätigkeiten auf die Märkte der Nachbarländer gleicher Sprache konzentrieren (Tabelle 1.11). In deutschsprachigen Regionen niedergelassene Firmen treiben mehr Handel mit Deutschland oder Österreich (33%) als mit Firmen in anderen Ländern, und in den französisch- und

Tabelle 1.11. **Handel mit Nachbarländern**
(%)

	Deutschland/Österreich	Frankreich	Italien
Deutschsprachige Gebiete	32.9	11.3	7.2
Französischsprachige Gebiete	19.3	15.1	9.6
Italienischsprachige Gebiete	19.8	11.0	21.1

Quelle: OECD Sekretariat

italienischsprachigen Gebieten überwiegt der Handel mit Partnern in Frankreich (19.3%) bzw. Italien (21.1%). Diese Tatsache steht die Gesamtstatistik gegenüber, dergemäss 23% der schweizerischen Ausfuhren auf Deutschland, 9% auf Frankreich und 8% auf Italien entfallen. Die Haltung der Schweizer Unternehmen zur Überwindung der Sprachschranke stellt für das Land einen räumlichen Nachteil dar, insbesondere bei der Förderung der Integration im Landesinnern. Sie könnte auch ungleiche Binnen-Wachstumsraten zur Folge haben, da jede Region von den Wachstumsraten des Nachbarstaates gleicher Sprache abhängig ist.

Obwohl die Schweiz den Ruf eines vorwiegend auf Export ausgerichteten Staates hat, ist nur etwa jedes neunte Unternehmen ein Exportunternehmen (33 000 von 300 000 Unternehmen). Von diesen können rund 8 000 als ausfuhrorientiert betrachtet werden – rund zwei Drittel ihres Gesamtumsatzes entfallen auf Ausfuhren. Drei Viertel der 8 000 Exportunternehmen sind Kleinstunternehmen. Ferner ist bemerkenswert, dass 86% der schweizerischen KMU keinerlei Ausfuhrabsichten und 79% keinerlei Einfuhrabsichten hegen.

Zwei Drittel der Schweizer Kantone sind Grenzkantone. Wenn die Möglichkeiten für internationalen Handel – beispielsweise im Zuge der Globalisierung – und die Nachfrage in Grenzregionen zunehmen, können grenznahe Standorte zu einem Vorteil werden. Zahlreiche Grenzkantone sind Berggebiete, was im Hinblick auf den Handel generell als physischer Nachteil betrachtet wird. Benachbarte Grenzgebiete der Schweiz sind jedoch oft auch gebirgig und haben ähnliche räumliche Vor- und Nachteile. Das Potential zu ihrer Nutzung im Hinblick auf Wachstumsförderung hängt nicht nur von ihren Standortvorteilen, physischen Infrastruktur und Humanressourcen ab, sondern auch von ihrer Fähigkeit, ein stimulierendes Umfeld zu schaffen und hierzu die erforderliche Unterstützung zu gewähren. Die nicht an einer Grenze gelegenen Binnenkantone haben – mit Ausnahme Luzerns – meist nichtstädtischen Charakter.

Tourismus

Jedes Jahr wird die Schweiz von über 30 Millionen Ausländern besucht. Die meisten Besucher der Schweiz und ihrer Nachbarregionen stammen aus der EU, doch ist für diejenigen der Schweiz ein differenzierterer Ursprung festzustellen (83,9% aus der EU) als für diejenigen Italiens (93.8% aus der EU), Frankreichs (90.7% aus der EU) oder Österreichs (88.7% aus der EU) (Tabelle 1.12). Diese Unterschiede könnten teilweise auf die grosse Zahl internationaler Organisationen mit Sitz in der Schweiz und die zahlreichen, in diesem Land veranstalteten Konferenzen zurückzuführen sein.

Künftige Raumentwicklungsdynamik

Komparative Vorteile können sich rasch ändern, da die Vor- und Nachteile einer Region teilweise von der Nachfrage im Ausland und sozioökonomischen Veränderungen abhängen. Zu den wichtigsten, für das Wachstumspotential einer Region ausschlaggebenden Faktoren sind physische räumliche Änderungen wie Bodennutzung und geplante Infrastrukturentwicklung, Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftliche Umstrukturierung.

Tabelle 1.12. Tourismus und ausländische Besucher, 1999

	Schweiz	Österreich	Frankreich	Deutschland	Italien
	Millionen				
Anzahl ausländischer Besucher	31	17	73	17	59
	%				
Europäische Besucher	84.0	91.0	89.0	73.0	94.0
<i>Die drei wichtigsten Länder</i>					
Schweiz	-	4.0	4.9	5.8	19.6
Österreich	1.3	-	0.5	4.3	10.7
Frankreich	5.5	2.6	-	5.0	17.0
Deutschland	43.2	56.4	20.8	-	22.8
Italien	4.3	5.5	8.6	6.1	-

Anmerkung: Die Definitionen ausländischer Besucher oder Touristen sind je nach Land verschieden: Schweiz: Übernachtungen von nicht in der Schweiz niedergelassenen Touristen in allen Typen von Touristenunterkünften; Österreich: nicht in Österreich niedergelassene Touristen, die in allen Typen von Touristenunterkünften übernachten; Frankreich: Ankunft internationaler Touristen; Deutschland: nicht in Deutschland niedergelassene Touristen, die in allen Typen von Touristenunterkünften übernachten; Italien: an den Landesgrenzen ankommende internationale Besucher nach Staatsangehörigkeit.

Quelle: World Tourism Organisation (2001).

Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung

Nach demographischen Schätzungen dürfte die Bevölkerung der Schweiz bis 2004 um jährlich 0.5-0.6% zunehmen und anschliessend, ab 2005, abnehmen (Council of Europe, 1998). Im Laufe der nächsten Jahrzehnte könnten die Wirtschaftsleistung und die daraus resultierenden Ein- und Auswanderungstrends bis 2050 eine Bevölkerungszunahme auf insgesamt 8.4 Millionen oder aber eine Bevölkerungsabnahme auf weniger als 6 Millionen Einwohner zur Folge haben. Auf die Einwanderung entfallen zur Zeit zwei Drittel der Bevölkerungsveränderungen der Schweiz, auf die natürliche Entwicklung ein Drittel. Generell wird sich die Bevölkerung in der Schweiz weit geringer entwickeln als im vergangenen Jahrhundert, in dem sich die Einwohnerzahl verdoppelt hat. Eine weitere Bevölkerungskonzentration und -polarisation könnte jedoch das räumliche Gleichgewicht des Landes signifikant beeinflussen. Die jährliche Bevölkerungszunahme in schweizerischen Agglomerationen und peripher gelegenen Städten der Schweiz beträgt derzeit 0.4%, doch variiert sie stark: in den 90er Jahren überstieg der jährliche Zuwachs in Städten der Umgebung von Zürich 1%, während sie in Gebieten wie dem Jura zurückging.

Änderungen der physischen Raumstruktur

Im 19. und 20. Jahrhundert verzeichnete die Schweiz infolge der Urbanisierung und Verkehrsentwicklung tiefgreifende räumliche Veränderungen. Die künftigen Änderungen im Bereich der Bodennutzung werden durch zwei wichtigste Faktoren bestimmt sein: Überbauung von Gebieten ausserhalb der derzeitigen Bauzonen und Landflucht aus abgelegenen landwirtschaftlich genutzten Gebieten. Von 1979/85 bis 1992/97 nahmen die eingezonten Flächen um 13.2% und die überbauten Flächen um 16.5% zu. Die landwirtschaftliche genutzten Flächen nahmen um 2.8% ab, und dieser Trend wird anhalten. Eines der Hauptprobleme bildet zur Zeit die Umsetzung einer Politik zur Erhaltung, Entwicklung und Förderung der Attraktivität des ländlichen Raums. Die Revitalisierung früherer Industriestandorte wird gefördert, insbesondere in der Nähe von Ballungszentren; in städtischen Gebieten sind gegenwärtig mehr als 300 Industriestandorte von mehr als 1 Hektar ungenutzt oder liegen brach. Die industrielle Umstrukturierung oder Stadterneuerung werden die Stadtbilder weiter verändern, und die Zunahme der Bevölkerungsdichte wird sich auf die Struktur grosser Städte auswirken.

Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur

Die Schweiz spielt für die Europa durchquerenden Verkehrsströme, vor allem diejenigen in Nord-Süd-Richtung, eine zentrale Rolle. Abgesehen vom Bau

zweier neuer Tunnel (Gotthard und Lötschberg) umfassen die grösseren Verkehrsinfrastrukturprojekte verbesserte Bahnverbindungen mit Frankreich (TGV Strassburg-Paris) und Deutschland (ICE Frankfurt-Karlsruhe-Basel). Auch für die Bahnverbindungen Schweiz-Italien (Lugano-Mailand) wird langfristig eine Verbesserung erwartet, dank der die Fahrt Zürich-Mailand auf zwei Stunden verkürzt wird. Mit allen diesen Projekten werden dank verbesserter Zugänglichkeit und verbesserter physischer Verbindungen zwischen der Schweiz und dem restlichen Europa neue Kommunikationsmöglichkeiten geschaffen und zwischenregionale Beziehungen angebahnt. Einige Projekte sind jedoch noch nicht weit fortgeschritten, beispielsweise bessere Bahnverbindungen zwischen Genf und Paris oder zwischen Zürich und München. Ausserdem könnten sich die Investitionen in die physischen Infrastrukturen als unzureichend erweisen; ferner sollte die Geschwindigkeit des Eisenbahngüterverkehrs auf den vorhandenen Infrastrukturen verbessert werden. Da die schweizerischen Behörden eine Verkehrsverlagerung von der Strasse zur Schiene anstreben, bedarf die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs – eines in hohem Masse regulierten Sektors – einer beträchtlichen Verbesserung.

Änderungen der Wirtschaftsstruktur

Die neuesten strukturellen Änderungen wirkten sich unterschiedlich auf die verschiedenen Regionen aus, weil die aussichtsreichsten Wirtschaftszweige und diejenigen mit den niedrigsten Wachstumsaussichten ungleich über das ganze Land verteilt sind. Die Wachstumsunterschiede zwischen Stadtzentren und ländlichen Gebieten bestehen fort und nehmen zum Teil zu. In Regionen mit dominierender Rolle der Landwirtschaft dürften Einkommen und Unternehmenszahl weiterhin abnehmen. Besonders bemerkenswert ist eine Abnahme der Beschäftigung in wertschöpfungsintensiven Dienstleistungszweigen in peripheren, vom Tourismus abhängigen Kantonen gegen Ende der 90er Jahre. Die strukturellen Schwächen von Kleinhandel und Industriesektoren verschiedener Regionen sind infolge des Wettbewerbs zu Tage getreten. Dienstleistungssektoren in ländlichen Gebieten könnten ebenfalls Arbeitsplätze einbüssen, insbesondere wenn weniger rentable Filialen von Dienstleistungsunternehmen wie Banken geschlossen werden. Die Zukunft der ländlichen Gebiete ist zunehmend von den nahegelegenen mittleren und grossen Städten abhängig, die Beschäftigung und Dienstleistungen anbieten. Die besten Aussichten auf Arbeitsplatzschaffung haben jedoch die urbanisierten Gebiete des Mittellands. Wie in den 1990er Jahren wird das Wirtschaftswachstum von den städtischen Gebieten ausgehen, in denen die für Sektoren und Arbeitsplätze der wissensorientierten Wirtschaft erforderliche Konzentration an Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Fachkräfte vorhanden sind.

Integration in die EU

Engere Beziehungen Schweiz-EU werden auf dem schweizerischen Staatsgebiet Vor- und Nachteile mit sich bringen. In der EU wird erwartet, dass sich das räumliche Muster der Wirtschaftstätigkeiten in Europa weiterhin auf relativ kleine Kerngebiete konzentriert (European Commission, 2001). Dies bestätigt die demographischen und wirtschaftlichen Polarisierungstendenzen in der Schweiz. Langfristig werden sich die Entwicklung in Zentral- und Osteuropa sowie die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union auf das räumliche Verteilungsmuster in Europa sowie die zentrale Lage der Schweiz in Europa auswirken; das Zentrum Europas könnte sich ostwärts verschieben. Diese Änderungen werden die relative Bedeutung grösserer Zentren beeinflussen, so wird Berlin beispielsweise im Vergleich zu Paris sicherlich an Bedeutung zunehmen. Nun gehört Zürich nicht zur Grössenklasse von Paris, London oder Berlin, und die Entwicklung seiner Zentrumsfunktionen wird sicherlich weit mehr von seiner Lage in Bezug auf andere Zentren wie München, Wien oder Mailand abhängen.

Folgerungen

Die internationale Gegenüberstellung und zeitraumbezogene Analyse legt zu Tage, dass die subnationalen Disparitäten in der Schweiz niedrig sind und die einzelnen Räume nicht auseinanderdriften. Nur eine beschränkte Zahl kleinerer Kantone weisen für einige ausgewählte Indikatoren gegenüber dem Landesdurchschnitt entweder einen Rückstand oder einen Vorsprung auf. Der nationale Zusammenhalt – gemessen an Wirtschaftsindikatoren – blieb in den 1990er Jahren somit gewahrt. Einige Bedenken bleiben jedoch bestehen: Die früheren kleinräumigen Disparitäten haben sich vergrößert, was zum Ausdruck bringt, dass sich die soziale und wirtschaftliche Entwicklung zunehmend in grösseren funktionalen Räumen abspielt. Die räumliche Fragmentierung hat zu einer zunehmenden Auseinanderentwicklung von politischen und funktionellen Gebieten geführt. Die räumlichen Vorteile haben sich von ländlichen in die städtischen Gebieten verlagert. Eine zunehmende Polarisierung zwischen deutschsprachigen und den übrigen Landesteilen ist festzustellen, während sich der Graben zwischen Stadt und Land nicht vertieft hat. Das Zusammenfallen gewisser historischer mit aktuellen Trennlinien – wie etwa die Disparitäten entlang der Sprachengrenze – verdienen eine eingehende Beachtung. Angesichts des Drucks infolge der Integration in die EU, der Globalisierung und einer geographischen Polarisierung der Wirtschaft sollten die räumlichen Vor- und Nachteile der Regionen der Schweiz somit weiter beobachtet werden.

Fussnoten

1. Zur Zeit gibt es in der Schweiz wie in den meisten europäischen Ländern keine regional aufgegliederte BIP-Statistik; dies würde eine vollständige, nach Regionen aufgeteilte Input-Output-Matrix für alle Firmen und Regionen erfordern. Als Surrogat werden Daten über die Industriestruktur der einzelnen Regionen herangezogen (die über Beschäftigungsdaten erfasst werden) und anschliessend auf der Grundlage des Landesdurchschnitts der Produktivität der einzelnen Sektoren unter der Annahme, die Produktivität (oder der Wertschöpfung) eines Industriesektors sei in allen Regionen gleich, in Regionalstatistiken umgeformt.
2. Das zu Grunde gelegte Pro-Kopf-BIP ist auf Grund von nach Kaufkraftparität berichtigten nationalen Daten korrigiert. Dadurch werden die Unterschiede in Grenzregionen etwas überschätzt, da die Einwohner von den bestehenden Unterschieden profitieren und dadurch zu ihrem Abbau beitragen, beispielsweise durch Pendeln oder Einkaufen jenseits der Grenzen.
3. Im Vergleich zum restlichen Europa waren die Arbeitslosenraten in der Schweiz immer niedrig, selbst nach Beginn der 90er Jahre, als die Arbeitslosigkeit zunahm. Mit 4.1 % im Jahre 1995 betrug die Arbeitslosigkeit in der Schweiz weniger als die Hälfte des Durchschnittswertes der Europäischen Union (10.7 %). Nur in Luxemburg (mit 2.8 %) und Österreich (mit 3.9 %) waren die Raten noch niedriger (Employment Outlook, OECD).
4. Das Volkseinkommen setzt sich zusammen aus dem Primäreinkommen der privaten Haushalte, dem Einkommen der Kapitalgesellschaften sowie dem Einkommen der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen.
5. Stadtkantone: Zürich, Zug, Solothurn, Basel, Aargau, Neuchâtel, Genève. Gemischte Kantone: Freiburg, Bern, Luzern, Schaffhausen, Appenzell AR, Nidwalden, St. Gallen, Schwyz, Thurgau, Ticino, Vaud. Landkantone: Graubünden, Uri, Appenzell IR, Obwalden, Glarus, Valais, Jura.
6. Gegenüberstellungen von Disparitäten zwischen Ländern unterschiedlicher Grösse mit unterschiedlicher Zahl von Regionen sind mit Vorbehalten aufzunehmen. Eine grössere Anzahl Regionen hat im allgemeinen einen höheren Variationskoeffizienten zur Folge. Infolgedessen tendieren Länder wie die Vereinigten Staaten oder Deutschland mit einer viel höheren Zahl subnationaler Gebietseinheiten zu grösseren Disparitäten. Würden die subnationalen Gebietseinheiten grösserer Länder so gruppiert, dass ihre Zahl derjenigen der kleinen Länder entspricht, so würden die Unterschiede in den grossen Ländern wahrscheinlich niedrigere Werte annehmen.

7. Die ältesten Studien über Zentralität/periphere Lage europäischer Regionen (aktualisiert 1988) wurde durch Keeble et al. durchgeführt. Die Abbildung zeigt deutlich zwei Gebiete mit hoher Zentralität/hohem Potential in Europa: die eine zwischen London und Norditalien (einschliesslich der Schweiz) und die andere zwischen Paris und Berlin. Eine andere, 1997 von A. Copus nach einem ähnlichen Modell (auf Grund von Daten aus dem Jahre 1994) durchgeführte Studie bringt zum Ausdruck, dass die Schweiz hinsichtlich des Wirtschaftspotentials zur drittobersten Kategorie gehört (Index zwischen 1000 und 1200, der europäische Höchstwert beträgt 2057). Die neueste Studie stammt von Schürmann und Talaat (IRPUD Dortmund 2000) und zeigt, dass die Schweiz – obwohl sie von der Studie an und für sich nicht erfasst wurde – weitgehend auf der Stufe ihrer Nachbargebiete steht, d.h. mittleres/höheres Niveau der zentralen Gruppe in Europa.
8. In der Schweiz werden acht Kantone als vorwiegend städtisch, 11 als gemischt und sieben als vorwiegend ländlich eingestuft.
9. Ein kleines oder mittleres Unternehmen (KMU) ist eine Firma mit weniger als 250 vollzeitlich Beschäftigten.
10. Ein Kleinstunternehmen ist eine Firma mit weniger als 10 vollzeitlich Beschäftigten.

Kapitel 2

Finanzföderalismus und Finanzausgleich

Der schweizerische Finanzföderalismus ist durch erhebliche institutionelle und fiskalische Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden gekennzeichnet. Auf Grund dieser verfassungsmässig verankerten Vorrechte ist die Schweiz eines der am stärksten dezentralisierten Länder der OECD. Ausgedehnte finanzielle Kompetenzen erlauben den Kantonen, aktiv Wirtschaftspolitik zu betreiben. Kantone und in gewissem Masse Gemeinden haben das Recht auf eigene Steuersysteme (d.h. sie können Steuersätze und bis zu einem gewissen Grad die Steuerbasis festsetzen), was zu einem gegenseitigen Steuerwettbewerb geführt hat. Vertikale Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Regierungsebenen und ein hochentwickeltes System von Transferzahlungen bilden ein Gegengewicht zu diesem Wettbewerbsklima; und haben das Entstehen übermäßiger Disparitäten vermieden. In vielen Politikbereichen sind Kantone und insbesondere Gemeinden funktionale Partnerschaften eingegangen, die über die administrativen Grenzen hinweg öffentliche Dienstleistungen anbieten. Zahlreiche Sektoralpolitiken des Landes haben einen markanten regionalen Einfluss, indem sie direkt oder indirekt in allen Landesteilen für die Einhaltung von Mindeststandards sorgen.

Das wohl durchdachte Gleichgewicht des schweizerischen Föderalismus ist jedoch unter Druck geraten. Eine zunehmende Verflechtung von Kompetenzen und strikte hierarchische Verfahren zwischen Bund und Kantonen haben die kantonale Autonomie und demokratische Zurechenbarkeit der Politik geschwächt. Das innerstaatliche Transfersystem ist überdimensioniert, schwerfällig, undurchsichtig und verschwundensanfällig, während es wenig zur Minderung räumlicher 'spillovers' oder von räumlichen Disparitäten beiträgt. Lebensräume erstrecken sich zunehmend über politische Grenzen, was einen Graben zwischen der politischen und funktionellen Organisation des Landes öffnet, der mit horizontaler Zusammenarbeit nur mühsam überdeckt wird. Seit Mitte der 90er Jahre haben Bund und Kantone deshalb verschiedene Reformen der räumlichen

Organisation unternommen, mit denen der "echte" Föderalismus wiederhergestellt und die fragmentierten Zuständigkeiten den Anforderungen einer räumlich verflochtenen Welt angepasst werden sollen. In diesem Kapitel werden die wichtigsten Züge der innerstaatlichen Beziehungen beschrieben, die angelaufenen Reformen und Reformvorschläge dargestellt und beurteilt und die Notwendigkeit weiterer territorialer Reformen dargelegt.

Aufteilung von Ressourcen und Kompetenzen

Institutioneller Hintergrund

Der schweizerische Bundesstaat verbindet eine starke Dezentralisierung mit einer ausgedehnten Anwendung der direkten Demokratie. Die bundesstaatlichen Institutionen wurden durch die Verfassung von 1848 ins Leben gerufen; diese übernahm die Strukturen des amerikanischen Föderalismus, ein Zweikammernsystem und überliess subnationalen Einheiten weitgehenden Einfluss auf die Beschlussfassung auf Bundesebene. Die Rolle dieser Einheiten ist verschiedenartig verankert. Erstens ist in Artikel 3 der Bundesverfassung festgelegt, dass sämtliche Befugnisse von den Kantonen ausgehen, mit Ausnahme derjenigen, die von der Verfassung dem Bund übertragen werden. Zweitens gewährleistet das Zweikammernsystem eine angemessene Vertretung der kleineren Gebietseinheiten, da jeder Kanton zwei Abgeordnete in den Ständerat entsendet. Drittens bedürfen Verfassungsänderungen einer Bestätigung durch eine Mehrheit der Stimmberechtigten und der Kantone. Jede Verfassungsänderung und jedes neue Gesetz wird zur Volksabstimmung vorgelegt. Erreicht eine Volksinitiative mehr als 100 000 Stimmen, so können Staatsbürger eine Verfassungsänderung beantragen, und wird ein Referendum von mehr als 50 000 Stimmen befürwortet, so können damit vom Parlament beschlossene Gesetzesänderungen verhindert werden. Die gleichen Instrumente werden auch in den Kantonen und in grösseren Gemeinden angewandt. Dezentralisierung und direkte Demokratie ermöglichen dem Staatsbürger einen Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung, wie dies in fast keinem anderen OECD-Land möglich ist.

Das Land gliedert sich in 26 Kantone, 185 Bezirke und rund 3000 Gemeinden. Alle Kantone sind im republikanischen Sinne Staaten und verfügen über eine Verfassung. Im Vergleich zur regionalen Stufe anderer Länder genießen die Kantone eine hohe Autonomie. Ferner haben sie ausgedehnte fiskalische Befugnisse wie die Festsetzung von Steuersätzen und in einem gewissen Masse der Steuerbasis. Mit Ausnahme des Bundesgerichts sind für die Rechtsprechung die Kantone zuständig. Die Bezirke sind reine Verwaltungseinheiten, sie handeln im Namen der Kantone im Bereich der Gesundheit, Bildung, Steuerverwaltung,

usw.. Die 3000 Gemeinden bilden die kleinsten politischen Gebietseinheiten. Sie unterstehen ausschliesslich kantonaler Rechtssprechung. Es gibt kein "Bundesgesetz über das Gemeinwesen", und der Bund kann auf Gemeindeebene nicht direkt eingreifen. Die Gemeindeautonomie ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich; in der Regel geht sie in den östlichen und deutschsprachigen Landesteilen weiter als im restlichen Land. In bestimmten Kantonen gibt es örtliche Schulbezirke und kirchliche Behörden, die unabhängig von politischen Gemeindebehörden über eigene Verantwortungen und Steuereinkommen verfügen.

Die schweizerischen Gebietseinheiten unterscheiden sich hinsichtlich Fläche und Bevölkerung sehr stark (Tabelle 2.1); der Variationskoeffizient übersteigt diejenigen aller anderen Länder mit Ausnahme des viel grösseren Kanada. Das Verhältnis des bevölkerungsstärksten zum bevölkerungsschwächsten Kanton beträgt 1 zu 80, gegenüber 1 zu 192 für die Bodenfläche. Trotz ihrer Flächen- und Bevölkerungsunterschiede haben alle Kantone und Gemeinden den gleichen Rechtsstatus, es gibt also keinen "asymmetrischen Föderalismus". Räumliche Verlagerungen und Änderungen sind rar. Abgesehen von der Gründung des Kantons Jura im Jahre 1978 und einiger kleinerer Gebietsänderungen in den Jahren 1994 und 1996 hat sich das Raumbild auf kantonaler Ebene seit 150 Jahren nicht geändert. Dies gilt auch für Gemeinden, deren Zahl seit 1848 nur um 10% abnahm. Die politisch-räumliche Gliederung der Schweiz entspricht noch weitgehend der sozioökonomischen Lage Mitte des 19. Jahrhunderts. Die einzige politische Reaktion auf die Kleinräumigkeit bestand in einer Zunahme der Zahl von interkommunalen und interkantonalen Zweckverbänden. Der Bund gewährt keinerlei Anreiz zu einer räumlichen Neuorganisation oder Zusammenarbeit zwischen den Gebietseinheiten,

Tabelle 2.1. Grösse und Bevölkerungsunterschiede in OECD-Bundesstaaten

	Gebietseinheiten	Fläche (km ²)	Bevölkerung (Millionen) im Jahr 2000
Australien	8 Staaten	36.8	33.2
Österreich	9 Bundesländer	82.9	12.3
Kanada	12 Provinzen	573.5	350.2
Deutschland	16 Regionen	27.5	26.9
Mexico	32 Estados	164.8	30.9
Vereinigte Staaten	51 Staaten	545.7	62.4
Schweiz	16 Regionen	17.2	11.0
	26 Kantone	192.0	80.4

Quelle: OECD Sekretariat

mit Ausnahme des Gesetzes über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG). Institutionelle Kleinräumigkeit verbunden mit hoher Fiskalautonomie haben spezifische Disparitäten und Ungleichgewichte hervorgerufen, die in anderen Bundesstaaten allein durch die schiere Grösse der subnationalen Gebietseinheiten abgedeckt werden.

Aufteilung der Verantwortlichkeiten

Die Aufteilung von Kompetenzen, Befugnissen und Funktionen ist weitgehend in der Bundesverfassung verankert. Unter der Annahme, dass die öffentlichen Ausgaben in etwa die Verantwortungen widerspiegeln, vermittelt eine Gegenüberstellung der Ausgaben nach Politikbereich und Regierungsebene ein adäquates Bild über die Funktionsverteilung (Tabelle 2.2.). Bei Betrachtung der Ausgabenverhältnisse unterschätzt man zwar etwas die Regulierungskompetenzen des Bundes, doch erhält man auf diese Weise einen guten Überblick über die innerstaatliche Kompetenzverteilung. Die Tabelle bringt die

Tabelle 2.2. Öffentliche Ausgaben nach Funktion und Staatsebene, 1990-1999

Funktion	% der Gesamtausgaben	1990			% der Gesamtausgaben	1999		
		% der Ausgaben nach Staatsebene				% der Ausgaben nach Staatsbene		
		Bund	Kantone	Gemeinden		Bund	Kantone	Gemeinden
Verwaltung	7.6	17.5	34.7	47.8	7.4	23.1	32.7	44.2
Justiz, Polizei	407	9.1	64.2	26.7	4.4	11.5	68.5	19.9
Landesverteidigung	9.6	91.8	3.5	4.7	6.2	94.0	3.1	2.9
Auswärtiges	2.3	100.0	0.0	0.0	2.2	100.0	0.0	0.0
Bildung	24.2	15.1	52.4	32.6	25.2	15.8	50.3	33.9
Kultur und Freizeit	4.3	8.2	30.7	61.1	3.9	14.9	32.6	52.5
Gesundheitswesen	7.3	2.4	84.2	13.3	7.1	0.5	83.7	15.9
Sozialdienste	18.2	55.0	28.7	16.3	24.0	58.6	26.0	15.4
Verkehr	12.7	52.5	23.0	24.5	13.0	59.3	19.5	21.2
Umwelt	3.3	22.5	33.7	43.8	2.5	36.8	32.4	30.8
Volkswirtschaft	5.8	85.7	19.1	-4.8	4.0	133.7	-20.0	-13.8
Insgesamt	100.0	36.5	36.5	24.0	100.0	42.9	34.4	22.8

Anmerkung: Die gesamten Staatsausgaben erreichten 1990 83,1 Milliarden CHF und 1999 119,4 Milliarden CHF.
Quelle: Eidg. Finanzdepartement.

ausgedehnte Verantwortung subnationaler Gebietseinheiten in der Schweiz zum Ausdruck. Kantone und Gemeinden verfügen über ausgedehnte Regulierungs- und Ausgabenbefugnisse, insbesondere auf dem Gebiet der Bildung und des Gesundheitswesens. Wirtschaftsförderung ist auf die drei Regierungsebenen verteilt, während die Förderung der sozialen Wohlfahrt hauptsächlich den Gemeinden obliegt, wobei sich die Kantone durch horizontale und vertikale Ausgleichsmechanismen stark an dieser Aufgabe beteiligen.

Die verschiedenen Staatsebenen sind auf erstaunliche Weise miteinander verflochten. Abgesehen von wenigen ausschliesslich dem Bund zustehenden Bereichen ist die Verantwortung meist auf zwei oder sogar drei Ebenen aufgeteilt. In den letzten Jahrzehnten haben sich höhere Staatsebenen zunehmend an Tätigkeiten niedrigerer Ebenen beteiligt. Die zunehmende Verantwortungsverflechtung im Zeitraum 1988-1998 ging einher mit einem verstärkten Transfer von Finanzmitteln. Diese organisatorische und finanzielle Verflechtung ist teilweise auf die oben beschriebene sehr uneinheitliche Bevölkerungsdichte, Grösse und Finanzstärke der Kantone zurückzuführen. Da ein asymmetrischer Föderalismus (d.h. differenzierte Aufgabenzuweisung je nach Grösse und Wirtschaftsstärke) nie als Option betrachtet wurde, richtete sich der Bund bei der Übernahme von Verantwortungen oft nach den Bedürfnissen der schwächsten Kantone. Stärkere Kantone, die ihrer Verantwortung selbst nachkommen können, mussten diese teilweise an den Bund abtreten, um sich den schwächeren Kantonen anzupassen. Auch wenn man dies nicht als eigentliche Zentralisierung bezeichnen kann, so behält der Bund – vor allem mit einer strengen Zweckbindung von Transfers – viele Tätigkeiten der Kantone unter relativ enger Kontrolle. In bestimmten Politikbereichen sind die Kantone dadurch zu blossen Vollzugsorganen des Bundes geworden (Dafflon 1999).

Verteilung der Steuern

Gemäss der Bundesverfassung haben die drei Regierungsebenen – Bund, Kantone und Gemeinden – das Recht, Steuern zu erheben. Allgemein ist der Bund von (indirekten) Verbrauchssteuern abhängig, während die Kantone und Gemeinden mehr auf (direkte) Einkommens- und Vermögenssteuern angewiesen sind (Tabelle 2.3). Die Kantone sind in steuerlicher Hinsicht souverän, insoweit dies nicht Sache des Bundes ist. Die Steuerbasis ist zwischen den Staatsebenen aufgeteilt, und Steuerteilung ist – mit der wichtigen Ausnahme der Direkten Bundessteuer – unbedeutend. Die Direkte Bundessteuer auf Einkommen und Unternehmensgewinnen wird von Bund (70%) und den Kantonen (30%) geteilt, wobei der Anteil der Kantone teilweise dem interkantonalen Finanzausgleich dient. Veranlagung und Sätze der Mehrwertsteuer und der Direkten

Tabelle 2.3. **Steuereinnahmen nach Staatsebene und Steuertyp, 1998**
Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen in %

Steuertyp	Total	Bund	Kantone	Gemeinden
Direkte Steuern				
Personen-Einkommenssteuern	43.0	16.4	44.2	39.4
Personen-Vermögenssteuern	4.1		53.9	46.1
Körperschaftssteuern	12.1	41.0	37.4	23.9
Quellensteuern	6.3	100.0		
Andere Steuern (Eigentums-, Erbschafts- und Schenkungssteuern, sonstige)	4.5	1.0	64.0	35.0
Indirekte Steuern				
Mehrwertsteuer	15.6	100.0		
Mineralölsteuern	5.5	100.0		
Stempelsteuer	3.8	100.0		
Motorfahrzeugsteuern	2.2	15.4	84.6	
Sonstige indirekte Steuern	3.9	96.0	2.2	1.8
Insgesamt	100	47.8	30.1	23.1

Anmerkung: Die Gesamtsteuereinnahmen beliefen sich 1998 auf 85.2 Milliarden CHF.

Quelle: Eidg. Finanzdepartement (1999).

Bundessteuer sind in der Verfassung niedergelegt, und jede Änderung der Steuersätze erfordert eine Verfassungsänderung. Ferner kann der Bund keine anderen Steuern erheben als diejenigen, die in der Verfassung festgelegt sind. Die Gemeinden verfügen nur über abgeleitete fiskalische Rechte; ihre Steuereinnahmen ergeben sich hauptsächlich aus einem Zuschlag auf die Kantonssteuern ("Huckepack-Verfahren"). Im Gegensatz zu den meisten anderen OECD-Ländern sind die Kantone und Gemeinden in der Schweiz weitgehend auf Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen angewiesen (OECD, 2000b).

Die Steuereinnahmen nahmen zwischen 1980 und 1999 stark zu, insbesondere auf Bundesebene, wo das Niveau gegenüber 1980 auf 169% anstieg. Für die Kantone und Gemeinden betrug der entsprechende Zuwachs 132% bzw. 125%. Die Steuereinnahmen haben sich in nicht ganz zwanzig Jahren mehr als verdoppelt. Dieser Trend dürfte kurzfristig fort dauern. Trotz starker und kontinuierlicher Zunahmen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene blieben die Anteile an den gesamten Steuereinnahmen stabil. Auf den Bund entfiel immer der höchste Anteil an den Steuereinnahmen (40-47%), der Anteil der Kantone belief sich in der Regel auf 30-34% und derjenige der Gemeinden auf die restlichen 23-26%. Trotz dieser stabilen Entwicklung verspüren Kantone und

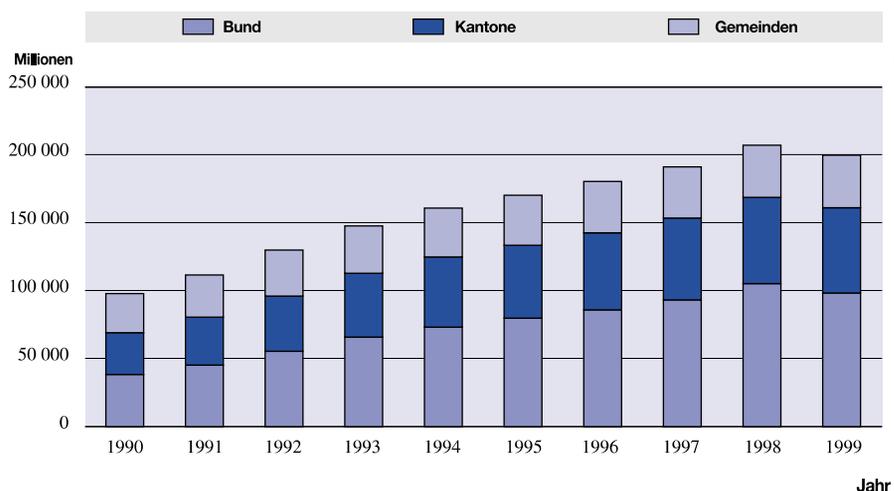
Gemeinden die zunehmende Last des Bundes, dessen Steueranteil seit 1993 langsam zugenommen hat.

Das Sekretariat der OECD hat die fiskalische Autonomie subnationaler Regierungen analysiert und gefolgert, dass die Gebietskörperschaften der Schweiz von allen OECD-Ländern die höchsten fiskalischen Befugnisse haben (OECD 2000b). Wichtig war dabei die Erkenntnis, dass die Steuerbefugnis nicht nur vom Anteil der lokalen und regionalen Ebene am Gesamtsteueraufkommen abhängt, sondern auch von der Kontrolle über die Steuerbasis. Fiskalautonomie wird somit von zwei Variablen bestimmt, vom Prozentsatz der Gesamtsteuereinnahmen und von der Befugnis die Steuerbasis selbst festzulegen. In dem 1993 eingeführten Steuerharmonisierungsgesetz sind die formellen Grundsätze festgelegt, an die sich die Kantone halten müssen, doch sind weder die Steuerbasis noch die Höhe der Steuersätze harmonisiert. Angesichts der Tatsache, dass die meisten öffentlichen Versorgungseinrichtungen Eigentum der Gemeinden sind, haben diese ferner weitgehend freie Hand bei der Festsetzung von Gebühren und Benutzungsbeiträgen. Zusammenfassend kann man festhalten, dass das Steuersystem eines der wesentlichen Instrumente der Wirtschaftsförderung ist; Kantone und Gemeinden können das Verhalten von Unternehmen und Einwohnern, die sich auf ihrem Gebiet niedergelassen haben oder dies beabsichtigen, aktiv beeinflussen.

Verschuldung nach Staatsebene

Die Verschuldung der einzelnen Regierungsebenen hat sich von 1990 bis 1998 unterschiedlich entwickelt. (Abbildung 2.1). 1990 belief sich die Schuld auf Bundesebene auf 12.2% des BIP, sie überstieg damit nur leicht diejenige der Kantone (9.6%) und diejenige der Gemeinden (9.1). Im Unterschied zur Verschuldung auf subnationaler Ebene schnellte jene des Bundes bis 1998 auf 27.7% des BIP. 1990 betrug das Verhältnis der Bundesverschuldung zur Gesamtverschuldung 39% und erhöhte sich 1998 auf 51%. Auf Zinsen entfielen 1998 7.9% der Bruttoaufwendungen des Bundes, 5.9% auf kantonaler und 6.5% auf Gemeindeebene. Die Zunahme der Verschuldung des Bundes war hauptsächlich auf die höheren Budgetdefizite zurückzuführen; auf Kantons- und Gemeindeebene waren die Defizite niedriger. Da sich die Verteilung der Steuereinnahmen auf die drei Regierungsebenen in diesem Zeitraum nicht nennenswert geändert hat, ist die Entwicklung von Fehlbeträgen und Verschuldung hauptsächlich auf zusätzliche Ausgaben zurückzuführen. Während der Rezession der 1990er Jahre belastete der zunehmende Mittelbedarf – hauptsächlich zur Finanzierung der Sozialpolitik – den Bund mehr als die Kantone und Gemeinden. Heute sind diese finanziell im allgemeinen besser gestellt als der Bund.

Abbildung 2.1. **Zunahme der Verschuldung nach Staatsebene**
(in Millionen CHF)



Quelle: Eidg. Finanzdepartement

Steuerwettbewerb auf subnationaler Ebene

Theoretische Überlegungen

Die Theorien über den Steuerwettbewerb (oder, genauer gesagt, über fiskalischen Wettbewerb, da es nicht nur um Einnahmen, sondern auch um Ausgaben geht) führen zu keinen eindeutigen Schlussfolgerungen. Modelle und Theorien wie auch empirische Studien ergeben widersprüchliche Ergebnisse hinsichtlich der Frage, ob steuerlicher Wettbewerb wünschenswert¹ oder schädlich ist. Das Ergebnis einschlägiger Untersuchungen ist hauptsächlich von den zugrundegelegten Voraussetzungen abhängig. Die ersten Arbeiten standen dem Steuerwettbewerb freundlich gegenüber. Nach Tiebout (1956) ist die fiskalische Autonomie eine Vorbedingung für eine optimale Allokation öffentlicher Güter. Die Einwohner wählen ihren Wohnsitz nach der von ihnen bevorzugten Kombination von Steuerlast und Angebot an öffentlichen Gütern, was zu einer optimalen Berücksichtigung der individuellen Präferenzen führt. Die Modelle von Tiebout und ihre Anpassungen gehen davon aus, dass der Wettbewerb zwischen unabhängigen Gebietskörperschaften ähnliche Wirkungen hat wie der Wettbewerb zwischen Unternehmern und somit die Effizienz erhöht. Der Versuch,

durch niedrige Steuersätze die Steuerzahler zur Niederlassung zu bewegen, kann jedoch zur Folge haben, dass die öffentlichen Aufwendungen unter das Niveau sinken, auf denen der Nutzen den Kosten entspricht. Steuerwettbewerb könnte somit dazu führen, dass am Schluss sämtliche Beteiligte schlechter dran sind. Die auf den Modellen Tiebouts aufbauende Kritik geht jedoch ebenfalls von Annahmen aus, die oft weit von der Wirklichkeit abweichen.

Steuerwettbewerb birgt für dezentralisierte Sozialvorsorgesysteme bestimmte Gefahren. Hat sich eine Gebietskörperschaft für ein hohes Niveau an sozialer Wohlfahrt entschieden, so muss sie im Hinblick auf die Finanzierung dieser Dienste auch höhere Steuern fordern. Hohe Wohlfahrtsleistungen wirken anziehend auf eventuell Begünstigte und abschreckend auf Steuerzahler. Dadurch vermindert sich das Steueraufkommen, und gleichzeitig erhöht sich der Ausgabenbedarf. Wegen der Mobilität sowohl der einkommensschwachen Bevölkerung als auch der Steuerzahler kann deshalb eine subzentral organisierte Unterstützung einkommensschwacher Haushalte entweder zu finanziellen Ungleichgewichten oder zum Abbau von Wohlfahrtsleistungen führen. Allgemeiner gesagt kann steuerlicher Wettbewerb negative Folgen auf regionale Umverteilungsprogramme haben. Untersuchungen auf der Grundlage von Daten aus den Vereinigten Staaten zeigen, dass sich die bloße Feststellung der Mobilität der einkommensschwachen Bevölkerung hemmend auf die Bereitschaft zur Gewährung von Wohlfahrtsleistungen auf subnationaler Ebene auswirken kann. (Brown und Oates 1987). Aus diesem Grund sollte die Unterstützung der einkommensschwachen Bevölkerung vor allem in den Verantwortungsbereich der Zentralregierung fallen. Andere Autoren sind dagegen einem dezentralisierten Vorsorgesystem gegenüber weniger pessimistisch eingestellt (Perrotti, 2001).

Steuerwettbewerb und unterschiedliche Steuersätze können dagegen zur Verminderung regionaler Disparitäten beitragen. Unternehmen und Einzelpersonen wählen ihren Niederlassungsort nach einer hohen Zahl von Faktoren einschliesslich der Grössenvorteile in Agglomerationen, d.h. Nähe zu anderen Geschäften, Zugang zu einem grossen Arbeitsmarkt oder öffentlichen Diensten von hoher Qualität. Sind solche Grössenvorteile möglich, so bieten die zentralen Standorte Vorteile, die an peripheren Lagen nicht vorhanden sind. Eines der wirksamsten Mittel, mit denen periphere Orte diesen Nachteil ausgleichen können, ist die Steuerpolitik, d.h. die Ansetzung niedrigerer Steuersätze als diejenigen von Stadtzentren, die hohe Beträge für öffentliche Dienstleistungen aufwenden müssen. Verhindert man Steuerwettbewerb, indem man Steuersätze harmonisiert, dann nimmt man den peripheren Gebieten eines der wichtigsten wirtschaftspolitischen Instrumente, mit denen sie sich gegen die grossen Agglomerationen behaupten können. Der Steuerwettbewerb kann damit

die Polarisierung, d. h. die wirtschaftliche und soziale Konzentration in wenigen grossen Agglomerationen verhindern und wäre somit als wirksames Mittel zur Verhinderung der Zunahme räumlicher Disparitäten und regionaler Konzentrationen zu betrachten (Baldwin/Krugman, 2000).

Ob man steuerlichen Wettbewerb als der effizienten Allokation oder einer gerechten Verteilung dienlich oder hinderlich betrachten will, hängt weitgehend von der Einstellung zur Funktion von Regierung und öffentlichem Dienst ab. In einer klassischen wohlfahrtstheoretischen Sicht streben die Entscheidungsträger eine Maximierung der sozialen Wohlfahrt an. In dieser Sicht ist ein Handlungsspielraum der lokalen Ebene im Bereich der Steuern und der sich daraus ergebende steuerliche Wettbewerb ungünstig, weil sie fiskalische externe Effekte hervorrufen, die Wahl des Niederlassungsortes durch Unternehmen und Privatpersonen verzerren, unfaire fiskalische Regelungen begünstigen und die Gefahr von Sozial- und Umweltdumping bergen. Nimmt man in einer mehr public-choice orientierten Sicht dagegen an, dass der öffentliche Sektor naturgemäss zu übermässiger Expansion und mangelnder Effizienz neige, dann erscheint Steuerwettbewerb effizienzfördernd und geeignet, den "Leviathan" auf einem sozial annehmbaren Niveau zu halten. In dieser Sicht hätte die Steuerharmonisierung ähnliche Folgen wie die Kartelle im Privatsektor. Sie würde zu einer Erhöhung der Steuersätze und einem schlechteren Verhältnis zwischen Steuern und lokalen öffentlichen Gütern führen. Ausgebaute lokale Steuerautonomie ist deshalb ein Mittel, um Steuern niedrig zu halten und eine effiziente Verwendung der Steuergelder zu gewährleisten. Eine einfache Antwort auf die Frage der Folgen des steuerlichen Wettbewerbs gibt es nicht, denn vieles hängt vom institutionellen Rahmen ab, in dem er sich abspielt.

Die Situation in der Schweiz

Die Schweiz, die Vereinigten Staaten und Kanada gehören zu den wenigen Ländern, in denen subnationale Gebietseinheiten über genügend steuerliche Autonomie verfügen, um in Steuerwettbewerb treten zu können. Die geringe Grösse der Schweiz erlaubt eine hohe Mobilität zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. Die Steuerzahler – Privatpersonen und Unternehmen – können leicht an Orte mit niedrigerer Steuerbelastung umziehen. Die gut entwickelte Verkehrsinfrastruktur, die das Pendeln fördert, hat den Wettbewerbsdruck in den letzten Jahrzehnten wahrscheinlich noch erhöht. Eine Reihe von Studien hat gezeigt, dass der steuerliche Wettbewerb auf Gemeindeebene wahrscheinlich noch stärker ist als auf Kantonebene, da die Transaktionskosten bei ersteren niedriger sind (Feld und Kirchgässner 2000). Die Besteuerung des Einkommens von juristischen und natürlichen Personen ist ein wichtiger Faktor für die regionale Verteilung von Unternehmen und die regiona-

len Beschäftigungsunterschiede (Feld und Kirchgässner 2001). Der Anteil der Steuerzahler mit steuerbarem Einkommen von mehr als 100 000 SFr beträgt 9.4% im günstigsten Kanton, gegenüber 2.5% im ungünstigsten und einem Landesdurchschnitt von 5.5%. Die Steuersätze scheinen somit die Wahl des Niederlassungsortes durch juristische und natürliche Personen tatsächlich zu beeinflussen; eine signifikante – positive oder negative – Korrelation zwischen Steuersätzen und Pro-Kopf-Steuereinkommen lässt sich jedoch nicht nachweisen (OECD 1999a).

Die Disparitäten in der persönlichen Einkommenssteuerlast scheinen im Laufe der Zeit relativ stabil geblieben zu sein, und die Kantone haben ihr Belastungsniveau im Laufe der Zeit kaum geändert, was darauf hinweist, dass ein "Steuergleichgewicht" erreicht worden sein könnte. Eine Erklärung hierfür wäre, dass Steuersätze und öffentliche Dienste den Präferenzen der Bevölkerung entsprechen, so dass die Bevölkerung keinen Grund zur Änderung der Niederlassung und die Kantone keinen Grund zur Änderung des Steuersystems haben. Eine andere Erklärung wäre, dass die Wahl des Niederlassungsortes durch andere Faktoren als Unterschiede zwischen den Steuersätzen bestimmt wird. Dadurch würde der Wettbewerb im Bereich der Steuersätze teilweise aufgewogen und eine sich selbst antreibende Wirkung der Erhöhung der Steuerlast und der Herabsetzung des Pro-Kopf-Steuereinkommens vermieden. Ältere Studien (Frey, 1981) folgern, dass Unterschiede zwischen den Steuersätzen die Wanderung zwischen Kantonen nicht signifikant beeinflussen. Diese Feststellung wurde von Hilber (2000) bestätigt, nach dem die Besteuerungsunterschiede kapitalisiert, d. h. durch Unterschiede im Bereich der Eigentumswerte aufgewogen werden, wodurch der Anreiz zur Niederlassung in steuergünstigen Orten entfällt. Ein Sozialdumping lässt sich nicht feststellen, da sich der Anteil der Sozialausgaben an den gesamten Staatsausgaben von 15.5% im Jahre 1990 auf 20.6% im Jahre 1998 erhöhte und die subnationale Einkommens-Umverteilung im gleichen Zeitraum zugenommen hat (Feld und Kirchgässner, 2001). Das dezentralisierte Sozialsystem ist somit trotz fiskalischer Dezentralisierung nicht zusammengebrochen.

Steuerwettbewerb scheint sich auf die öffentlichen Dienstleitungen und finanzielle Gesundheit der subnationalen Gebietseinheiten somit günstig auszuwirken. Zwei Aspekte verdienen in diesem Bereich jedoch besondere Aufmerksamkeit. Erstens wälzen bestimmte Kantone die Last öffentlicher Dienstleistungen zunehmend auf andere Kantone ab, wodurch fiskalische externe Effekte entstehen. Vor allem zentral gelegene Stadtkantone stellen viele öffentliche Dienste zur Verfügung, für die sie von andern nutzniehenden Kantonen nicht entschädigt werden. Dieses Problem wird von dem projektierten "Neuen Finanzausgleich" aufgegriffen. Zweitens bieten kantonale Steuersysteme

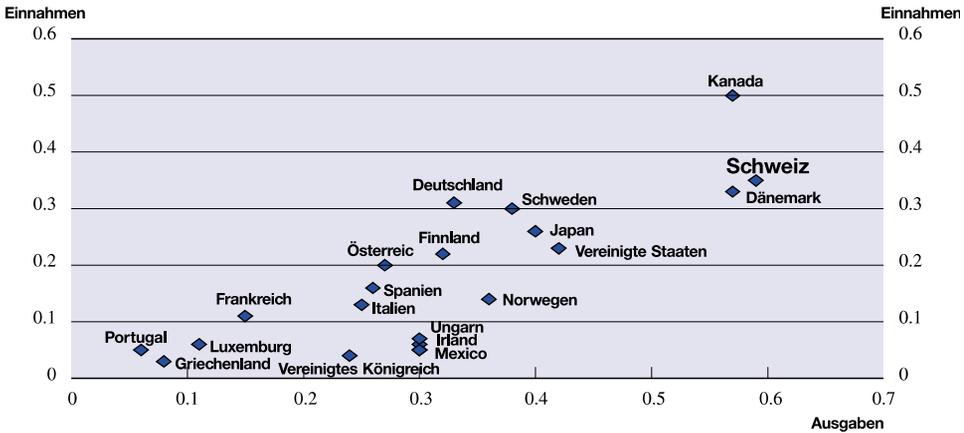
– zum Teil mit regionalpolitischer Unterstützung des Bundes – oft Steuererleichterungen und Sonderregelungen an. Beispiele hierfür sind die teilweise oder vollständige Steuerbefreiung auf Gewinnen und Kapital neu gegründeter Firmen während höchstens zehn Jahren. Diese Erleichterungen können die Firmenstruktur oder die Wahl ihres Standortes beeinflussen. Die Auswirkungen von Steuerbefreiungen sind zwar nicht systematisch untersucht oder bewertet worden, doch lassen anekdotische Informationen darauf schliessen, dass sie die Wahl des Niederlassungsortes durch Firmen kaum beeinflussen. Regelgebundene sollten deshalb zumindest die bestehenden diskretionären Steuererleichterungen ersetzen, eigentlich sollte jedoch jede Form von Steuererleichterungen abgeschafft werden.

Finanzausgleich

Finanzlücke und Transfers zwischen Staatsebenen

Die Finanzlücke, d.h. die Differenz zwischen aggregierten Ausgaben und Einnahmen subnationaler Regierungen, ist in der Schweiz im Vergleich zu anderen OECD-Ländern und insbesondere den westeuropäischen Nachbarländern relativ gross (Abbildung 2.2.). Auf die subnationale Ebene entfielen in der Schweiz 1996 75% der öffentlichen Gesamtausgaben, während der entsprechende Anteil für die Steuereinnahmen 56% betrug, was eine Finanzlücke von 19 Prozentpunkten an den Tag legt. Diese Lücke hat im letzten Jahrzehnt leicht zugenommen. Trotz ihrer weitgehenden Steuerautonomie sind die Kantone in hohem Masse auf Bundestransfers angewiesen; auch dies zeigt die zunehmende Verflechtung von Verantwortungen und Funktionen zwischen Kantonen und Bund.

Der Bundeshaushalt, dessen Ausgabenhöhe 1997 46 Milliarden SFr. überstieg, ist im Grunde genommen ein Transferhaushalt. Rund zwei Drittel der Gesamtbundesausgaben sind Transferzahlungen an Drittparteien, davon geht rund ein Drittel an die Kantone (34.1%). Von 1970 bis 1997 erhöhten sich die transferierten Beträge von 4 auf über 27 Milliarden SFr., d.h. um 676%. Dies entspricht einer jährlichen Zunahme von 7.3%; dies übersteigt die jährliche BIP-Zunahme (4.8%) oder jene der gesamten Bundesausgaben. (5.5%). Bundestransfers machen durchschnittlich rund 23% der Gesamteinnahmen der Kantone oder rund 50% des Steuereinkommens aus; für die finanzschwächsten Kantone belaufen sich die entsprechenden Sätze auf 52% bzw. 152%. Wegen seiner Grösse und Bedeutung wirkt sich das Bundestransfersystem in signifikantem Masse auf die finanzielle Gesundheit, die Ausgabenautonomie, die Wirtschaftsstruktur und den administrativen Aufwand der Kantone aus. Die Transfers zwischen Kantonen und Gemeinden sind weniger bedeutend (rund

Abbildung 2.2. **Dezentralisierung des Steuersystems und fiskalische Lücke in OECD-Ländern**

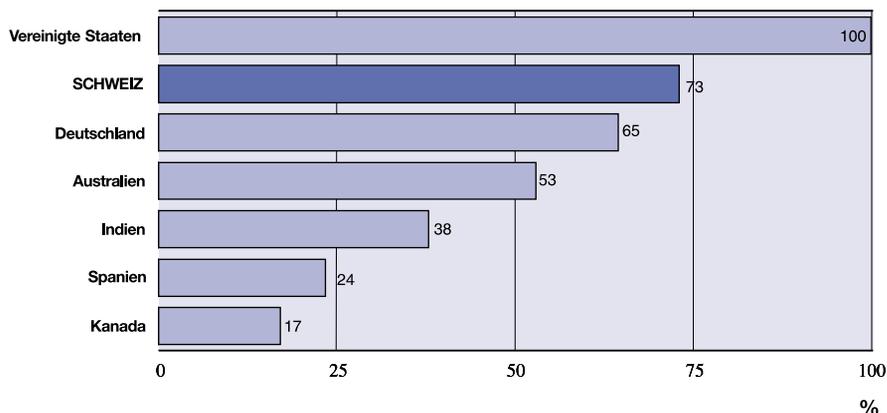
Quelle: OECD National Accounts, 1997

13% der Gemeindeausgaben), was zeigt, dass die Kompetenzverteilung hier weit besser definiert ist.

Zweckgebundene Transfers und Vollzugsföderalismus

Es ist weniger der Umfang des Transfersystems als der Handlungsspielraum, der den Empfängern bei der Verwendung der Mittel offen steht, der in der Schweiz zum Politikum geworden ist. Transfers können bedingten (zweckgebundenen) oder bedingungslosen (freien) Charakter haben; dazwischen gibt es verschiedene Mischformen. Die finanzielle Autonomie des Empfängers ist umgekehrt zum Anteil zweckgebundener Transfers. In der Schweiz ist das Verhältnis von zweckgebundenen zu Gesamt-Transfers mit über 70% vergleichsweise hoch (Abbildung 2.3.). Die meisten Transfers sind für einen spezifischen Zweck und stützen sich auf Projektvorschläge, die die Kantone dem Bund vorlegen. Dank der Zweckbindung der Bundesmittel und dem Recht, die Finanzierung eines Projekts anzunehmen oder abzulehnen, kontrolliert der Bund viele Politikbereiche, die formell in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Das Transfersystem zeugt damit von der zunehmenden Kompetenzverflechtung zwischen nationaler und subnationaler Ebene und den weitgehenden Kontrollbefugnissen des Bundes gegenüber den Kantonen.

Abbildung 2.3. **Anteil der zweckgebundenen Transferzahlungen**
(% der Transferzahlungen insgesamt)



Quelle: Department of Finance, Canada, 1998

Das Transfersystem verdeutlicht, wie Kantone und Gemeinden zunehmend die Rolle von "Agenturen" des Bundes übernommen haben. (Dafflon 1999). In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich der Bund darauf beschränkt, Rahmengesetze zu erlassen und ihre Durchführung den Kantonen zu übertragen. Dieser "Vollzugsföderalismus" ist in den Bereichen Umweltschutz und Gesundheit besonders offensichtlich, wo der Bund zweckgebundene Transfers, die Durchführung dagegen fast ausschliesslich den Kantonen überlässt. Die Bundesaufwendungen auf diesen Gebieten bilden zwar nur einen geringen Teil der Gesamtaufwendungen (1% für das Gesundheitswesen), doch die Ausgaben der Gemeinden und Kantone werden fast ausschliesslich durch die Bundesregelung bestimmt. Widerstand gegen Vollzugsföderalismus und Agenturrolle war somit einer der Antriebskräfte für das Projekt "Neuer Finanzausgleich".

Angleichung der Finanzkraft

Bis Ende der 50er Jahre gab es in der Schweiz keine Politik zur Verminderung von kantonalen Finanzkraftunterschieden. Weder die vertikalen Transfers noch die Teilung der Direkten Bundessteuer trugen den interkantonalen Finanzkraftdisparitäten Rechnung. Lediglich einige Sektoralpolitiken, beispielsweise der Unterstützung der Landwirtschaft oder der öffentlichen

Infrastruktur, haben sich eine Minderung der räumlichen Disparitäten implizit zum Ziel gesetzt. Das 1959 in Kraft gesetzte Finanzausgleichsgesetz bildete den ersten Ansatz zu einer systematischen Minderung der Disparitäten und zur Festlegung der Grundsätze für die finanzielle Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. In diesem Gesetz wurde der Begriff der "Finanzkraft" eingeführt und definiert; es handelt sich um einen Index, der aus mehreren Faktoren wie Steuerkraft oder Infrastrukturkosten besteht. Das Gesetz sieht vier Elemente des Finanzausgleichs vor:

- von der Finanzkraft abhängige zweckgebundene Transfers vom Bund an die Kantone;
- einem Anteil der Kantone an den Bundes-Einkommenssteuern, von dem ein Teil (rund 53%) im umgekehrtem Verhältnis zur Finanzkraft zugeteilt wird;
- Anteil an den Mineralölsteuern und am Gewinn der schweizerischen Nationalbank;
- Anteil der Kantone an den Ausgaben des Bundes für die soziale Sicherheit, in umgekehrtem Verhältnis zur Finanzkraft.

Zweckgebundene Transfers sind zum wichtigsten Instrument der finanziellen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und der Disparitätsminderung geworden. Den meisten Transfers liegen die Ausgaben der Kantone zugrunde, d.h. je mehr Mittel ein Kanton für ein bestimmtes Projekt aufwendet, desto höher ist der Bundesbeitrag dafür. Alle Transfers sind umgekehrt proportional zur kantonalen Finanzkraft, d.h. je geringer die Finanzkraft, desto höher der Beitragssatz. Die vom Bund zu zahlende Beitragshöhe gliedert sich somit in zwei Teile: einen "Grundbeitrag" zwischen 10 und 60% der Ausgaben des Kantons und einen "Finanzkraftzuschlag" von 0 bis 35%, der von der Finanzkraft des Empfängerkantons abhängt. Der Bundesbeitrag kann sich deshalb auf bis zu 95% der Gesamtausgaben eines Projekts belaufen. Abgesehen von wenigen Anpassungen ist dieses Finanzausgleichssystem bis heute unverändert geblieben.

Beurteilung

Die ökonomische Analyse von vertikalen Transfers zeigt die Auswirkungen, die es auf wirtschaftliche Effizienz und räumliche Ausgewogenheit hat. Damit es effizient ist, sollte es auf Politikbereiche mit signifikanten räumlichen 'spillover'-Effekten beschränkt sein; zudem sollte es transparent und zurechenbar sein. Zudem sollte es die kantonale Autonomie nicht beeinträchtigen, die kantonale

Wirtschaft nicht verzerren und die Finanzdisziplin nicht schwächen. Damit es räumlich ausgewogen ist, sollte es Finanzkraftunterschiede und Unterschiede in den Kosten öffentlicher Dienste wirksam vermindern. Gemäss den Theorien zum Finanzföderalismus sind generell (mindestens) zwei sorgfältig getrennte Transfersysteme erforderlich: eines, das die Beihilfen für Verbundaufgaben umfasst, und ein zweites, das die Mittel zum Ausgleich von Finanzkraft und Kostenunterschieden umfasst. (Kasten 2.1).

Die Schwächen des derzeitigen Transfer- und Ausgleichs-Systems sind in mehreren Veröffentlichungen dargelegt worden (Frey et al, 1994, Bundesrat, 2001). Diese zeigen, dass das gegenwärtige System weder effizient ist noch zum räumlichen Ausgleich beiträgt. Während die Transferzahlungen in den letzten drei Jahrzehnten um jährlich 7.3% zugenommen haben, wurden die Disparitäten in der Finanzkraft um nicht einmal 5% reduziert. Dies ist an sich nicht erstaunlich. Da die kantonalen Ausgaben für öffentliche Dienste mit zunehmender Finanzkraft in die Höhe gehen, (positive Einkommenselastizität), begünstigt ein Transfersystem mit proportionalen Beitragssätzen reiche gegenüber armen Kantonen. Diese Verzerrung zu Gunsten der Reichen wird durch die Tatsache, dass bestimmte begünstigte Einrichtungen, beispielsweise Hochschulen, in

Kasten 2.1. Warum vertikale Transfers?

Je nach institutioneller Organisation und Finanzstruktur eines Landes haben Transferzahlungen drei grundlegende Ziele:

- Ausgleich der aggregierten Finanzlücke zwischen Mindestausgaben und eigenem Steuereinkommen;
- Minderung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gebietseinheiten;
- Internalisierung von 'spillover'-Effekten' zwischen Gebietseinheiten, wie Umweltschutz, Kantonsstrassen oder höhere Bildung.

Zur Verwirklichung dieser drei Ziele sind drei Transfersysteme mit getrennten Verfahren notwendig. Die Finanzlücke ist mit Steuerteilungen oder zweckfreien Beiträgen zu schliessen. Die Verminderung von Finanzkraftunterschieden erfordert zweckfreie Transferzahlungen entweder von der Zentralregierung oder zwischen subnationalen Gebietseinheiten. Die Internalisierung territorialer spillovers erfordert zweckgebundene, spezifische Beihilfen entweder zwischen subnationalen Gebietseinheiten oder zwischen nationaler oder subnationaler Ebene.

armen Kantonen nicht existieren, noch verstärkt. Das umgekehrte Verhältnis zwischen Finanzkraft und Beitragssatz ("Finanzkraftzuschlag") gleicht die verfehlte Wirkung des Grundbeitrags kaum aus. Ein höherer Beitragssatz sollte die Steuerbelastung herabsetzen und dadurch Ausgaben in ärmeren Kantonen anregen; da aber die Steuerpreiselastizität für öffentliche Dienste niedrig ist, trägt die Zulage wenig zur Minderung von Unterschieden in der Versorgung mit öffentlichen Gütern bei.²

Auch bezüglich Effizienz lauern überall Mängel. Vertikale Transfers beeinflussen in der Regel das Verhalten der Empfängerkantone und treiben deren Ausgaben in die Höhe (Hines und Thaler 1995, Schaltegger 2001). Da die Höhe der Transferzahlungen in Abhängigkeit der Ausgabenhöhe festgelegt wird und die Beitragssätze hoch sind, unterminieren diese Zahlungen die Haushaltsdisziplin der Kantone. Je höher die Ausgaben eines Kantons sind, desto mehr Transferzahlungen erhält er, wodurch der Anreiz entsteht, die Ausgaben auf den für Beihilfen in Frage kommenden Gebieten zu maximieren. Da die Transferzahlungen hauptsächlich der örtlichen Wirtschaft zugute kommen, kann ein Kanton sogar zusätzliche Steuergelder einnehmen, wenn er die subventionierten Ausgaben erhöht.³ Da die meisten Transferzahlungen nur zur Deckung von Investitionsausgaben, jedoch nicht von laufenden Kosten, bestimmt sind, tendieren die Kantone dazu, den Unterhalt von Anlagen gegenüber Neuinvestitionen (für die sie Subventionen erhalten) zu vernachlässigen. Bei den meisten Transferzahlungen haben die Kantone nur das Vorschlagsrecht, weshalb der Bund weitgehend darüber entscheiden kann, was finanziert werden soll. Ausserdem sind die Transferzahlungen an Einzelprojekte statt Gesamtprogramme gebunden, was die Flexibilität bei der Umsetzung vermindert. Wegen der hohen Zahl der Subventionstatbestände – insgesamt mehr als 350 Beitragskategorien – ist ihre politische Handhabung fast unmöglich geworden. Die administrative Belastung des Bundes und der Kantone insgesamt kann sich bis auf 9% der Subvention belaufen (Frey et al, 1996)

Die meisten Bundesvertreter räumen ein, dass das Transfersystem zu einer überladenen Maschinerie geworden ist, deren Funktionsweise für die Finanzspezialisten, geschweige denn Politiker oder die breitere Öffentlichkeit kaum mehr überblickbar ist. Die Maschinerie ist schwierig zu handhaben und hat zahlreiche unerwünschten Nebenwirkungen. Sowohl dem Bund als auch den Kantonen erscheinen die Ergebnisse gleich unbefriedigend. Die Bundesmitarbeiter geben ohne weiteres zu, dass das System einer tiefgreifenden Überarbeitung bedarf. Mitte der 90er Jahre schlossen sich beide Seiten zur Aufnahme eines Reformprojekts zusammen, das sich rasch zu einem umfassenden Unternehmen zur Revitalisierung des Föderalismus in der Schweiz entwickelte.

Vorschlag für einen "Neuen Finanzausgleich"

Überblick

Seit Beginn der 90er Jahre hat sich der Bund zusammen mit den Kantonen eingehend überlegt, wie das Beihilfe- und Ausgleichssystem zu aktualisieren sei. Nach ausgedehnten Vorarbeiten legte eine Projektgruppe (bestehend aus dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der Konferenz der Kantonsregierungen) 1999 einen Projektvorschlag vor. Binnen kurzem entwickelte sich die „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben“ (NFA) zu einer allgemeinen Reform des schweizerischen Föderalismus, die versuchte, die föderalistische Philosophie neu zu beleben. Im Herbst 2001 legte der Bundesrat dem Parlament offizielle Vorschläge vor. Werden diese von Volk und Ständen angenommen, so bedeutet dies, dass die Aufgabenverteilung, das Transfer-system und der räumliche Ausgleich neu gestaltet werden (Kasten 2.2.). Die Reform soll bis 2006 eingeführt sein.

Der NFA-Vorschlag soll den Wirkungsgrad des föderalen Systems verbessern und die Autonomie und die Gleichheit der Kantone erhöhen. Dank der Aufgabenteilung könnte sich der Bund auf die Politikbereiche von nationalem Interesse konzentrieren und andere Verantwortungen den Kantonen überlassen. Hinsichtlich der verbleibenden gemeinsamen Aufgaben dürften neue Steuerungsformen wie Leistungsvereinbarungen oder Mehrjahres-Globalbudgets die Effizienz und Zurechenbarkeit der öffentlichen Dienste verbessern. Dank der Aufgabentrennung dürfte auch die Finanzlücke abnehmen, und die Flexibilität der Kantons Haushalte dürfte dadurch zunehmen, dass die nicht zweckgebundenen Beihilfen von 30 auf 50% erhöht werden. Die Schaffung von horizontalen und vertikalen Ausgleichsfonds trägt wirksamer zur Minderung der räumlichen Disparitäten bei als die derzeitigen zweckgebundenen Beihilfen, und die beiden Fonds für topographische und soziodemographische Belastungen werden Kantone mit überdurchschnittlichen Kosten für bestimmte öffentliche Dienste zusätzlich unterstützen. Gleichzeitig werden die Kantone zu einem umsichtigeren Mittelaufwandler, da die Transferzahlungen nicht mehr auf Grund der Ausgaben, sondern von Standardkosten oder Leistungsvereinbarungen festgesetzt werden. Die bundesgesetzlich verstärkte Zusammenarbeit zwischen Kantonen soll die fiskalische Äquivalenz fördern, d.h. eine regional gerechtere Verteilung der Kosten öffentlicher Dienste gewährleisten. Die Behörden schätzen die dank diesen Massnahmen erzielte Effizienzsteigerung auf rund 20% der Gesamtsumme der derzeitigen Transferzahlungen, d.h. jährlich zwei Milliarden sFr. (Eidgenössische Finanzverwaltung, 1996).

Kasten 2.2. Das NFA-Projekt

Der NFA ist ein gemeinsamer Vorschlag des Bundes und der Kantone zur Neugestaltung ihrer finanziellen, organisatorischen und administrativen Beziehungen. Hauptziel ist eine Wiederbelebung des Subsidiaritätsprinzips und eine Erhöhung der Effizienz des Finanzausgleichs. Das Projekt umfasst fünf Hauptelemente:

- *Klare Aufgabenteilung:* Rund 20 von 40 Verbundaufgaben werden entweder den Kantonen oder dem Bund übertragen. Mit dieser Entflechtung sollen die Transferzahlungen um rund 40% oder 5 Milliarden sFr. vermindert werden.
- *Neue Formen der Zusammenarbeit:* Die verbleibenden Verbundaufgaben werden nach neuen Regeln gestaltet. Der Bund konzentriert sich auf strategische Planung, während die Kantone für die Umsetzung verantwortlich sind. Ziele und der Haushaltsrahmen werden von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegt. Leistungsvereinbarungen und Verhandlungen sollen die hierarchischen Strukturen ersetzen. Die Transferzahlungen erfolgen in Form von Pauschalbeträgen und auf Grund von Standardkosten.
- *Horizontaler und vertikaler Finanzausgleich:* Der Bund führt zwei neue Finanzausgleichsinstrumente ein, die mit insgesamt rund 2.4 Milliarden sFr. ausgestattet werden. Mit dem horizontalen Ausgleich sollen die Disparitäten zwischen Kantonen mit hoher und niedriger Finanzkraft vermindert werden. Eine Verminderung dieser Disparitäten um 20% ist vorgesehen. Mit dem vertikalen Ausgleich sollen überdies Kantone unterstützt werden, die weniger als 85% des nationalen Finanzkraftindex (neu Ressourcenindex genannt) erreichen. Keiner dieser Transfers ist zweckgebunden.
- *Ausgleich für Sonderbelastungen:* Der Bund errichtet zwei neue Fonds zur Unterstützung von Kantonen, die überdurchschnittlich hohe Kosten für öffentliche Dienstleistungen zu tragen haben. Der eine dient zum Ausgleich topographischer Belastungen (hauptsächlich Bergkantone mit hohen Pro-Kopf-Infrastrukturkosten), und der andere zum Ausgleich sozio-demographischer Belastungen (verstädterte Kantone mit hohen Pro-Kopf-Sozialkosten). Für beide Fonds ist eine Mittelausstattung von je rund 275 Millionen sFr. vorgesehen.
- *Horizontale Zusammenarbeit:* Die Zusammenarbeit zwischen Kantonen wird verstärkt. Auf Grund einer Gesetzesgrundlage kann der Bund im Hinblick auf eine Harmonisierung von Begünstigten und Steuerzahlern die Kantone zur Teilung der Kosten eines öffentlichen Dienstes mit stark gebietsübers-

chreitender Tätigkeit verpflichten, beispielsweise Krankenhäuser, Schulen oder kulturelle Institutionen. Ein finanzieller Anreiz zur Zusammenarbeit zwischen Kantonen ist nicht vorgesehen.

Der NFA-Vorschlag ist finanziell neutral, d.h. er verursacht weder dem Bund noch den Kantonen zusätzliche Kosten. Alle Ressourcen werden aus dem alten Transfersystem übernommen. Die grundlegenden Parameter wie die Grösse der einzelnen Fonds, der "Hebesatz" für den horizontalen Ausgleich oder die garantierte Mindest-Finanzkraft werden im Parlament erörtert. Die Reform wird sieben neue Verfassungsartikel und die Änderung von rund 20 Artikeln erfordern, die hauptsächlich institutionelle und finanzielle Änderungen der Sektoralpolitiken betreffen. Die einzelnen Etappen des Vorschlags werden Volk und Parlament 2002 bis 2006 zur Abstimmung vorgelegt.

Einige Probleme

Eine Anzahl Probleme im Zusammenhang mit diesem Projekt muss noch gelöst werden. Erstens wird die Reform, auch wenn sie auf finanzielle Neutralität zwischen Bund und Kantonen ausgerichtet ist, unter den Kantonen selbst unweigerlich Gewinner und Verlierer schaffen. Einige haben bereits ihre Ablehnung des Reformvorschlags angekündigt. Im Sommer 2001 schlug der Bundesrat rasch einen zusätzlichen "Härtefonds" zur Erleichterung unerwünschter Auswirkungen auf die Verteilung vor. Dieser könnte zwar die politische Akzeptanz des Vorschlags erhöhen, doch sollte das Parlament seine Funktionsdauer einschränken und ihn schrittweise stilllegen, sobald sich die Kantone dem neuen Finanzrahmen angepasst haben.

Zweitens wird die Umverteilung zwischen den Kantonen im Gegensatz zur heutigen Situation mit der Einführung horizontaler und vertikaler Fonds zu einem äusserst potenten Instrument werden. Eine Anpassung des „Hebesatzes“, vergleichbar mit einer Veränderung der Steuersätze, kann die finanziellen Ressourcen eines Kantons signifikant beeinflussen. Um zu gewährleisten, dass die Reform für alle Kantone auf lange Frist finanziell tragbar ist, wäre es zweckmässig, die wichtigsten Raten in der Verfassung zu verankern, beispielsweise der "Hebesatz" für die horizontale Verteilung oder die einem Kanton zustehende Mindest-Finanzkapazität. Da alle wichtigen Steuersätze in der Verfassung niedergelegt sind, würde die Verankerung der wichtigsten numerischen Ecksteine des Finanzausgleichs schweizerischer Verfassungslogik zumindest nicht zuwider laufen.

Drittens bedeutet "Zusammenarbeit zwischen Kantonen", dass der Bund die Kantone verpflichten kann, einen Teil der durch öffentliche Dienste verursachten Lasten zu übernehmen und den grenzüberschreitenden Wirkungen Rechnung zu tragen. Die zu Grunde liegende Idee ist zwar korrekt, doch sind die Werkzeuge vielleicht nicht ganz geeignet. In der vorliegenden Fassung ist in diesem Vorschlag eine verpflichtende Rechtsnorm vorgesehen. Eine Verpflichtung könnte jedoch Streitigkeiten zwischen den Kantonen auslösen, und die Zusammenarbeit könnte anstatt über politische Verhandlungen durch Gerichte entschieden werden. Der Bundesrat sollte zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen vielmehr auf Anreiz ausgerichtete finanzielle Instrumente anwenden. Eine Möglichkeit wäre eine Erhöhung der Unterstützung des Bundes an die Kantone, die zusammenarbeiten und Kosten und Lasten öffentlicher Dienste teilen. Auf jeden Fall sollte der Bund Rechtshilfe leisten, den Informationsfluss sichern und zur Harmonisierung vertraglicher Beziehungen beitragen.

Internationale Gegenüberstellung von Steuerausgleichssystemen

Zur Beurteilung von Verfahren und Ergebnissen räumlicher Umverteilungssysteme hat die OECD den Finanzausgleich in einigen Ländern untersucht. Eine internationale Gegenüberstellung des zeigt, dass sich die Schweiz mit dem NFA-Vorschlag den Verfahren und Normen anderer Bundesstaaten wie Kanada und Deutschland nähert (Tabelle 2.4.).

Mit der Einführung einer verfassungsrechtlich garantierten Mindest-Finanzkraft für alle Kantone passt sich die Schweiz den Regelungen anderer Bundesstaaten an. Der Finanzausgleich würde das deutsche Systems einer horizontalen Verteilung mit dem kanadischen Systems eines vertikalen Ausgleichs verbinden. Wie in den meisten anderen Bundesstaaten werden zweckgebundene Beihilfen und Finanzausgleich voneinander getrennt. Im Unterschied zu anderen Bundesstaaten werden Steuersystem und Finanzausgleich vollständig getrennt, d.h. die Steuerteilung (beispielsweise der Direkten Bundessteuer) würde nicht mehr zu Ausgleichszwecken angewandt, was die starke finanzielle Autonomie von Kantonen und Gemeinden in der Schweiz unterstreichen würde. Zur Zeit sind die Unterschiede zwischen Kantonen in der Schweiz grösser als in andern Bundesstaaten, was teils auf die Fragmentierung, teils auf den unzulänglichen Finanzausgleich zurückzuführen sein mag. Selbst nach den Reform wären die Finanzkraft-Disparitäten immer noch höher als in anderen Bundesstaaten. Die Gesamthöhe der transferierten Beträge läge zwischen derjenigen Deutschlands und Kanadas. Die Wirksamkeit des derzeitigen Ausgleichs bezüglich der Disparitätsminderung liegt zur Zeit sehr tief, würde bei Annahme des NFA jedoch spürbar verbessert.

Tabelle 2.4. **Finanzausgleichssysteme im internationalen Vergleich¹, 1999**

	Schweiz (derzeitiges System)	Schweiz NFA- Vorschlag	Deutschland	Kanada	Vereinigte Staaten
Struktur und Instrumente	Teilung der Direkten Bundessteuer umgekehrt proportional zur Finanzkraft; zweckgebundene Transferzahlungen umgekehrt proportional zur Finanzkraft	Horizontaler Ausgleich zwischen Kantonen vertikale Transfers zur Gewährleistung einer minimalen Finanzkraft	Steuerteilung umgekehrt proportional zur Finanzkraft; horizontaler Ausgleich zwischen den Ländern, vertikale Transfers zur Gewährleistung einer minimalen Finanzkraft	Vertikaler Transfer zur Gewährleistung einer minimalen Finanzkraft (Durchschnitt von fünf ausgewählten Provinzen)	Vertikale Transfers umgekehrt proportional zu Armuts- Indizes oder zum Pro-Kopf- BIP
Gesamt- Transfersumme	2 Milliarden CHF	3 Milliarden CHF	60 Milliarden DM	11 Milliarden CAD	221 Milliarden USD
Mindest-/Höchst- Steuererhebung- skapazität vor der Gleichsetzung Durchschnitt = 100	58/187	58/187	69/126	62/161	71/141
Höchst-/Mindest- Steuererhebung- skapazität nach Gleichsetzung	70/162	88/150	99.5/106	96/161	71/141

1. Für die Schweiz berechnete das Sekretariat der OECD einen hypothetischen Index der Steuererhebungskapazität nach Ausgleich. "Vertikal" bedeutet: vom Bund an die Staaten/Provinzen/Länder/Kantone, "horizontal": zwischen Staaten/Provinzen/Ländern/Kantonen.

Quelle: OECD Sekretariat.

Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen

In den letzten Jahren hat der Bundesrat mit einer Änderung der innerstaatlichen Beziehungen begonnen und vertragliche Mechanismen zur Umsetzung von Verbundaufgaben eingeführt. Er versucht somit, die derzeitige Schwäche der herkömmlichen hierarchischen Beziehungen – vor allem ihr schlechter Einfluss auf Effizienz und Autonomie der Kantone – zu überwinden und für eine zunehmende Zahl von öffentlichen Diensten hierarchische durch vertragsgebundene Strukturen zu ersetzen. Vertragsgegenstand sind nun Ergebnisse und erbrachte Dienstleistungen statt veranschlagte Ausgaben. Bundesrat und Kantone einigen sich für eine bestimmte öffentliche Dienstleistung freiwillig auf spezifische Projekte und Ziele. Bei der Wahl der Umsetzung haben die Kantone

freie Hand. Die Umstellung auf Vertragsvergabe (Kontraktualisierung) erfordert eine Änderung in der Verwaltung und Bereitstellung öffentlicher Dienste. Anstelle von detaillierten Vorschriften auf Bundesebene und daraus resultierenden Doppelspurigkeiten sollen die Aufgaben besser zwischen Bund (strategische Führung) und Kantonen (operative Umsetzung) aufgeteilt werden. Dank flexibler Verfahren können sich die Kantone und Drittparteien den örtlichen Anforderungen und Präferenzen anpassen. Die Vertragsdauer ist auf einige Jahre beschränkt, nach deren Ablauf die Ergebnisse auf Grund der zu Beginn gesteckten Ziele geprüft werden.

Leistungsvereinbarungen für den öffentlichen Regionalverkehr

Mit der Reform des Eisenbahngesetzes von 1996 wurden die Verfahren zur Finanzierung des regionalen öffentlichen Verkehrs grundlegend geändert. Die Reform beinhaltet vertragliche Beziehungen zwischen Bund und Kantonen sowie die Vergabe von Verkehrsdienstleistungen über Ausschreibungen. Dies ersetzt das frühere Verfahren, bei dem Fehlbeträge fast automatisch durch die Kantone und den Bund gedeckt wurden. Nach dem derzeit angewandten Verfahren arbeiten die Verkehrsunternehmen ein globales Angebot aus und legen es den beteiligten Kantonen vor. Hat der Kanton das Angebot angenommen, leitet er es an den Bund weiter. Der Bund kann bei den Verhandlungen mit dem Kanton oder den Verkehrsunternehmen Änderungen fordern. Nimmt der Bund das Angebot des Verkehrsunternehmens an, schliessen Bund, Kantone und Verkehrsunternehmen – die öffentlich oder privat sein können – Vereinbarungen über die Subventionierung der Verkehrsdienstleistungen. Die Beihilfe ist kostenabhängig, wobei einer Anzahl Qualitätsindikatoren und der Verkehrsnachfrage (d.h. der Anzahl Passagiere) Rechnung getragen wird. Während der Geltungsdauer des Vertrags kann die Beihilfe nicht neu ausgehandelt werden, womit das Unternehmerrisiko vom Verkehrsunternehmen zu tragen ist. Die Kantone haben die Wahl zwischen verschiedenen Verkehrsträgern wie Schiene, Strasse oder Luftseilbahn und haben sich in jüngster Zeit in mehreren Fällen für den Ersatz von Bahn- durch Busverbindungen entschieden.

Dank dieser neuen Form der administrativen Steuerung sind die regionalen öffentlichen Verkehrsdienstleistungen effizienter geworden (Abbildung 2.4.). Zwischen 1990 und 1997 fiel der Kostendeckungsgrad von 59.21% im Jahre 1990 stetig auf 48.75% 1997. Von da an stieg dieses Niveau wieder und erreichte 52.27% im Jahre 1999. Diese Änderung kann auf die damalige Gesetzänderung zurückzuführen sein, mit der die Anreize zur Ausgabenmaximierung vermindert wurden. Ferner gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die Beihilfen je Passagier-km vermindert werden könnten.⁴ Die derzeitige Strategie zeigt die günstigen Wirkungen einer Kombination von politisch festgelegten Mindestnormen

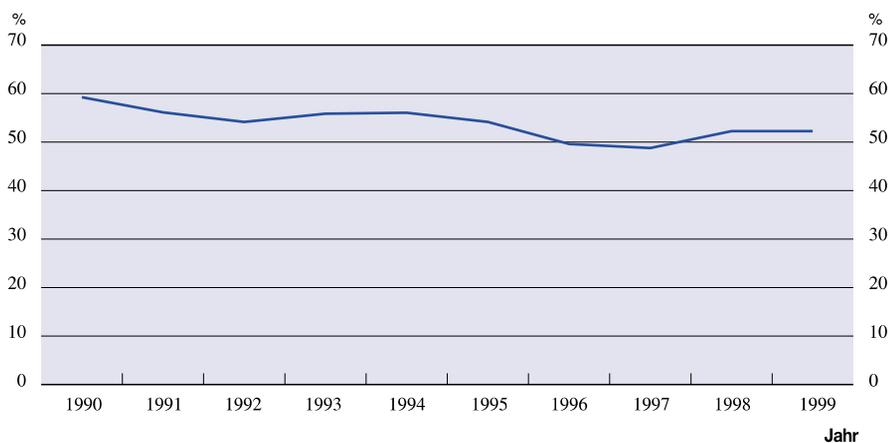
für öffentliche Dienste und ihrer marktorientierten Umsetzung, wobei die Ecksteine auf dem Verhandlungswege zwischen Bundesrat und Kantonsregierung festgelegt werden. Allerdings wird das Potential dieser Kombination noch nicht voll genutzt. Ihre Wirksamkeit liesse sich noch verbessern, wenn Wettbewerb zwischen Schienenverkehrsunternehmen eingeführt oder der Beihilfemechanismus dahingehend geändert würde, dass die Kantone vollständige Freiheit bei der Wahl der Verkehrsträger – Schiene, Strasse, Seilbahn – haben.

Leistungsvereinbarungen in der Forstwirtschaft

1998 nahm das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) ein Pilotprojekt für Leistungsvereinbarungen in der Forstwirtschaft in Angriff. Diesen Pilotprogrammen liegt ein Mehrjahresabkommen zwischen dem Bund und den beteiligten Kantonen zugrunde. Vertragsgegenstand sind Dienstleistungen wie die Produktion von Hochqualitätsholz, der Schutz vor Naturkatastrophen oder die Erhaltung der biologischen Vielfalt. Ziele und Indikatoren werden von Bund und Kantonen gemeinsam beschlossen, doch wird das Programm anschliessend vom Kanton umgesetzt, d.h. vorbereitet, ausgeführt, und die einzelnen Massnahmen überwacht. Der Bund beteiligt sich finanziell mit einem im voraus festgelegten Pauschalbetrag. Die Ergebnisse der Programme werden vom Bund überwacht. Kann ein Kanton die Programmziele zu geringeren als den vereinbarten Kosten erreichen, kann er den Überschuss behalten; umgekehrt muss er zusätzlich notwendige Massnahmen aus eigenen Mitteln finanzieren.

Die ersten Ergebnisse der neuen Verhandlungsmechanismen haben Bund und Kantone zu einer Erweiterung des Pilotprogramms angespornt. Die Autonomie der Kantone hat zugenommen, und die Kantone können die Durchführung forstwirtschaftlicher Programme flexibler gestalten. Einige Kantone haben bestimmte Dienstleistungen extern vergeben, und Pauschalbeihilfen haben eine Anzahl kleiner Waldbesitzer dazu veranlasst, im Hinblick auf eine Kostenminderung enger zusammenzuarbeiten. Die Qualität der Forstverwaltung scheint sich verbessert zu haben. Die Verwaltungslasten auf den verschiedenen Regierungsebenen haben sich jedoch noch nicht verringert. In der Pilotphase wurden zwei Hauptprobleme festgestellt: einmal fehlt noch immer eine anwendbare Definition von "strategischen Zielen" und "operationellem Management", d.h. eine klare Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen. Zum andern könnte die Befugnis des Bundes, Verhandlungen zu führen, d.h. Vorschläge zu ändern oder sogar Verhandlungen einzustellen, dem Grundsatz der Gleichbehandlung zuwiderlaufen. Die Vormachtstellung des Bundes gegenüber den Kantonen im Verein mit ungleichem Verhandlungsvermögen der Kantone könnte in zunehmendem Masse eine ungleiche Behandlung der Kantone unter

Abbildung 2.4. Kostendeckung im öffentlichen Regionalverkehr



Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung/ Bundesamt für Verkehr, 2001

sonst gleichen Rahmenbedingungen zur Folge haben. Der Bund sollte deshalb sorgfältig einheitliche Programmregeln ausarbeiten, insbesondere hinsichtlich Qualitätsnormen und Preisfestlegung.

Beurteilung

Kontraktualisierung soll die Qualität bundessubventionierter öffentlicher Dienste verbessern und ihre Kosten vermindern, während gleichzeitig landesweit ein gleicher Zugang und politisch festgelegte Mindestnormen gewährleistet werden. Es hat sich gezeigt, dass sich politische festgelegte öffentliche Dienste über den Markt bereitstellen lassen, was sowohl der Effizienz als auch dem regionalen Ausgleich entgegengekommen ist. Leistungsvereinbarungen erhöhen zudem die Flexibilität, Fokalisierungsfähigkeit und Effizienz der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen. Gemäss Aussagen verschiedener Mitarbeiter hat diese Umstellung zudem Lernprozesse und Wissenstransfer besonders angeregt. Bei den Verhandlungen tauschen sowohl beide Regierungsebenen als auch private Partner Informationen und Kenntnisse aus. Ausgehend von den Erfahrungen aus früheren Verhandlungen kann sich der Bund allmählich auf eine Serie bester Ergebnisse und Praktiken stützen. Dies erhöht wiederum das Interesse der Kantonsregierungen an einem Erfahrungsaustausch, da dadurch ihr Verhandlungspotential verstärkt wird. Die Umstellung auf

Leistungsvereinbarungen fördert ferner die Kreativität. Eine Anwendung dieser neuen Mechanismen in anderen Politikbereichen wie im Post- und Fernmeldewesen ist deshalb sicher zweckmässig.

Die Vor- und Nachteile von Leistungsvereinbarungen gegenüber hierarchischen Beziehungen sollten eingehend geprüft werden. Vereinbarungen beinhalten Freiwilligkeit, d. h. die Partner müssen die Wahl zwischen verschiedenen Optionen einschliesslich der Ablehnung eines Vorschlags haben. Der Monopolcharakter der Beziehungen zwischen Staatsebenen erschwert die Suche nach Alternativlösungen. In vielen Fällen verfügen die Kantone noch nicht über die zur Durchführung komplexer Projekte erforderlichen Verwaltungs- und Managementressourcen. Die Flexibilität von Vereinbarungen und die unterschiedlichen Verhandlungsvollmachten der Kantone, die ungleiche Vereinbarungen für sonst gleiche Projekte zur Folge haben, könnten zu vertikalen Asymmetrien führen. Schliesslich könnten ausgedehnte Vertragsbeziehungen neue Effizienzeinbussen hervorrufen. Einige offenbar weniger erfolgreiche kantonale Verhandlungspartner haben sich bereits über "gute Geschäfte" beklagt, die andere Kantone aushandeln konnten. Breit angewandt, könnten Vereinbarungen die Kantone dazu verleiten, sich beim Bund über vorteilhafte Verträge und auf Kosten der Öffentlichkeit zusätzliche Vorteile zu verschaffen ("rent seeking"). Diese Fragen bedürfen einer Prüfung und eingehenden Beurteilung, wenn die Vorteile vertraglicher Regelungen ausgeschöpft, ihre Nachteile jedoch vermieden werden sollen.

Funktionale Regionen und horizontale Zusammenarbeit

Seit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 haben sich Grösse und Form ihrer subnationalen Gebietseinheiten kaum verändert. Die Zahl der Gemeinden hat um weniger als 10% abgenommen, und die Zahl der Kantone hat dank der Gründung des Kantons Jura im Jahre 1978 sogar zugenommen. In den letzten 150 Jahren haben sich dagegen die sozioökonomischen Aktivitäten auf immer grösser werdende funktionale Grossregionen konzentriert, und diese Entwicklung wurde durch den Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen, welche die räumliche Mobilität fördern, noch verstärkt. Diese mangelnde Übereinstimmung zwischen politisch-institutioneller und funktionaler Organisation des Landes hat die Kantone und Gemeinden zu verstärkter Zusammenarbeit in verschiedenen Politikbereichen veranlasst. Ausgangspunkt der horizontalen Zusammenarbeit war die Idee, dass zur Gewährleistung optimaler Dienstleistungen die institutionelle Grenzen des Landes überwunden werden müsste. Horizontale Zusammenarbeit, Politikharmonisierung, Kostenteilung und grenzüberschreitende Bereitstellung öffentlicher Dienste sind heutzutage für die politische Beschlussfassung in der ganzen Schweiz kennzeichnend. Im

letzten Jahrzehnt hat das Thema der horizontalen politischen Zusammenarbeit zwischen Kantonen an Bedeutung zugenommen. Zunehmende Dissonanzen zwischen Kantonen oder Gemeinden zeugen jedoch von dem Druck, der auf der horizontalen Zusammenarbeit lastet.

Gebiete der horizontalen Zusammenarbeit und Zusammenarbeitsformen

Die schweizerischen Gemeinden arbeiten in Dutzenden von Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Zu den Gebieten der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden gehören vor allem öffentliche Dienstleistungen und Versorgungsbetriebe wie Abwasseraufbereitung, Wasserversorgung, Abfallbeseitigung usw. Die Zusammenarbeit wird von Zweckverbänden (in der Westschweiz *syndicats* genannt) durchgeführt, deren Mitglieder in der Regel die beteiligten Gemeinden sind. Eine andere Lösung, die meistens für die Sozialhilfe gewählt wird, ist die Regionalisierung, d.h. die Gruppierung von Gemeinden im Hinblick auf verbesserte Hilfeleistungen. Solche Zweckverbände sind im politischen Leben der Schweiz recht üblich; im volkreichsten Kanton Zürich gibt es davon über 170. Sie dienen in der Regel einem einzigen Zweck und sind nur in ihrem Dienstleistungsbereich tätig; dies führt zur Entstehung funktionaler Gebiete, deren Einzugsgebiet durch die entsprechende Dienstleistung abgegrenzt sind. Würde man das Tätigkeitsgebiet aller Verbände auf eine Karte übertragen, dann würde dei ein vielfarbiges Bild sich überlappenden Flächen zeigen. Jeder Gemeinde steht es frei, sich einem Verband anzuschliessen oder die betreffenden öffentlichen Dienste allein zu leisten. Der Beschluss einer Mitgliedschaft stützt sich in der Regel auf eine Analyse des Kosten/Nutzen-Verhältnisses, d.h. in der Regel von Grössen- oder Verbundvorteilen und der daraus resultierenden Kostenminderung.

Da die Kantone grösser sind als die Gemeinden, begann die Zusammenarbeit auf Kantonsebene später. Doch auch hier ergab sich der Zwang zu horizontalen Übereinkommen für die Kantone aus der Ausdehnung des optimalen Deckungsbereichs, der für bestimmte öffentliche Dienstleistungen – vor allem im Bereich der Bildung und des Gesundheitswesens – oft die Kantonsgrenzen überschreitet. Jüngstes Beispiel ist die Zusammenarbeit in den sieben Fachhochschulregionen (Kapitel 5). Auch spezialisierte Spitäler haben die Kantone mit vereinten Kräften errichtet. Angesichts der Zunahme der räumlichen Mobilität und des Pendlerverkehrs über die Kantonsgrenzen hinweg haben Kantone und Gemeinden mit vereinten Kräften öffentliche Verkehrsbetriebe geschaffen, die ganze Pendlerregionen versorgen (Kasten 2.3). Die gewählten institutionellen und organisatorischen Lösungen sind zwar unterschiedlich. In manchen Fällen errichten die Kantone ihre eigenen Werke, für die andere Kantone einen Ausgleich zahlen. In anderen Fällen schaffen mehrere Kantone zusammen ein gemeinsames

Werk. Die Zusammenarbeit ist besonders intensiv in der Nordwestschweiz, wo ein einheitlicher Metropolitanraum von sechs Kantonsgrenzen durchschnitten wird.

Abgesehen von öffentlichen Dienstleistungen arbeiten die Kantone auch zunehmend zur Harmonisierung bestimmter politischer Massnahmen zusammen. Eines dieser Projekte wird unter dem Namen "Espace Mittelland" geführt und hat die Harmonisierung der Politik von acht Kantonen in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Bildung, Verkehr, Infrastrukturen, Gesundheit und Umwelt zum Ziele. Die Kantonsregierungen arbeiten zur Zeit Aktionspläne aus, die 2002 vorgelegt werden sollen. Eine eingehendere Zusammenarbeit zwischen Kantonsregierungen zeigt sich auch in der Zentralschweiz deutlich, wo die Kantone ein Sekretariat zur Ausarbeitung gemeinsamer Projekte eingerichtet haben. Die Zusammenarbeit zwischen Kantonen erfolgt in der Regel auf Projektbasis und unter Berücksichtigung der Interessen jedes einzelnen, was zu einer "variablen Geometrie", d.h. einer Zusammenarbeit unterschiedlicher Intensität und räumlicher Ausdehnung führt. Die Waadt – der grösste französischsprachige Kanton der Schweiz – ist rund 160 Konkordate (Zusammenarbeitsabkommen) mit anderen Kantonen eingegangen, doch ist die Zahl der in der Schweiz insgesamt abgeschlossenen Abkommen schwierig zu ermitteln. Oft wird die Meinung vertreten, die verstärkte horizontale Zusammenarbeit habe eine weitere Zentralisierung auf Bundesebene verhindert.

Möglichkeiten und Grenzen der horizontalen Zusammenarbeit

Die horizontale Zusammenarbeit wird von zwei wechselseitig stark abhängigen Antriebsfaktoren angetrieben: Einmal die grössen- und verbundbedingten Kosteneinsparungen (d. h. die Kantone erweitern den geographischen Deckungsbereich einer bestimmten Dienstleistung im Hinblick auf Kosteneinsparung oder Qualitätsverbesserung), und zum andern der Ausgleich räumlicher 'spillover'-Effekte⁵ und die Wahrung fiskalischer Äquivalenz oder des fiskalischen Gleichgewichts, d.h. faire Behandlung der Steuerzahler, Begünstigten und Beschlussfassenden sowie Verhinderung interregionalen Trittbrettfahrens. Die horizontale Zusammenarbeit beruht auf Freiwilligkeit, und die Gebietseinheiten beteiligen sich nur, wenn ihnen daraus Nettovorteile erwachsen. Aus diesem Grund ist die horizontale Zusammenarbeit vor allem auf die grössen- und verbundbedingten Kosteneinsparungen (economies of scale and scope) beschränkt und wird beschwerlich, wenn fiskalische Äquivalenz und territoriale 'spillover'-Effekte zu berücksichtigen sind. Wegen der geringen Grösse der Kantone treten zahlreiche grenzüberschreitende Wirkungen auf, und ihre Internalisierung läuft Gefahr, fehlzuschlagen, wenn die Interessen asymmetrisch sind, d.h. wenn infolge des Ausgleichs territorialer 'spillover'-Effekte ein Kanton zum Gewinner, ein anderer dagegen zum Verlierer

Kasten 2.3. Öffentliche Verkehrsverbände in funktionalen Gebieten

Die grossen Metropolitanräume der Schweiz (Zürich, Basel, Genf, Bern) erstrecken sich über die Gemeinde- und Kantons Grenzen hinaus, und das funktionale Pendlergebiet entspricht nicht einer institutionellen Gebietseinheit. In den 80er Jahren forderte die Bevölkerung in zunehmendem Masse ein zusammenhängendes und benutzerfreundliches öffentliches Verkehrsnetz, das den Ansprüchen der Pendler genüge und zur Minderung der hauptsächlich durch übermässigen Einsatz privater Verkehrsmittel hervorgerufenen Umweltbelastungen beiträgt. Da keine politische Einheit die Verantwortung für ein solches Verkehrsnetz übernehmen konnte, musste es nach funktionellen Erwägungen, über die politischen Grenzen hinweg, organisiert werden. Die meisten in den 90er Jahren geschaffenen Verkehrsverbände entstanden dank einer oftmals intensiven horizontalen Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Kantonen und Verkehrsbetrieben mit dem Ziele, ausgehend von einer guten Idee ein praktikables und finanziell tragbares Verkehrsnetz aufzubauen.

Der Tarifverbund Nordwestschweiz im Grossraum Basel ist der älteste und institutionell komplizierteste Verkehrsverband; er wurde 1987 gegründet. Heute versorgt er rund 160 Gemeinden, vier Kantone, umfasst sechs Bus- und zwei Bahngesellschaften und erstreckt sich auf Grund grenzüberschreitender Vereinbarungen auf zwei Nachbarländer – Deutschland und Frankreich. Er hat folgende wichtigste Charakterzüge:

- Der Beitritt steht den Gemeinden frei. 40 bis 50% des Defizitanteils der Mitgliedsgemeinden wird von den Kantonen gedeckt, was die Gemeinden zum Mitmachen anspornen soll. Zahlreiche Gemeinden beteiligen sich allerdings nicht, insbesondere jene, die ausserhalb des Metropolitanraumes liegen.
- Der Verbund legt die Fahrpreise und den Linienfahrplan fest. Die Dienstleistungen selbst werden über Ausschreibungen vergeben oder zwischen Behörden und Verkehrsbetrieben ausgehandelt. Die einzelnen Privatbus- oder -bahngesellschaft und die Schweizerischen Bundesbahnen bleiben unabhängig.
- Der Passagier hat je Fahrt nur eine Fahrkarte zu kaufen, auch wenn mehrere Unternehmen oder Verkehrsmittel beteiligt sind. Der Fahrpreis wird nach Zone festgelegt.
- Das Gesamtdefizit wird auf Grund eines nach Passagieren und auf ihrem Territorium zurückgelegten Kilometern gewichteten Schlüssels unter die Gemeinden aufgeteilt. Die Kantone und für bestimmte Dienstleistungen der Bund leisten Beihilfen geringeren Ausmasses.

Dieser Verkehrsverbund entstand weitgehend dank einem gemeinsamen Interesse der Stadt Basel und der umliegenden Gemeinden, den Pendlern ein rasches und kostengünstiges öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung zu stellen. Die finanzielle Unterstützung auf höherer Ebene durch Kantone oder sogar den Bund hat sich jedoch als wichtiger „Kitt“ für den Zusammenhalt des Verbundes erwiesen. Zur Zeit lasten auf dem Verbund weiterhin ein bestimmter finanzieller Druck und Infrastrukturmängel. Die beteiligten Kantone und Gemeinden fordern deshalb weitere finanzielle Mittel, und der Bundesrat schlug 2001 Investitionen zur Unterstützung des Stadtverkehrs vor.

würde (Frey/Schaltegger 2001). Ferner können hohe Transaktionskosten und politische Ambitionen das Zustandekommen von Übereinkommen zwischen Kantonsregierungen verhindern, selbst wenn alle Beteiligten davon profitieren würden. Die Tatsache, dass sich viele Gebietseinheiten oftmals nur zögernd zur Zusammenarbeit entschliessen oder sie sogar rundweg ablehnen, zeugt von den Schwierigkeiten, Dienste grenzüberschreitend anzubieten.

Ein besonderes Problem stellt die demokratische Legitimation dar. Horizontale Zusammenarbeit bringt in der Regel eine Übertragung von Verantwortungen von einer Regierung an eine neue, intergouvernementale Stelle mit sich. Dadurch wird den Bürgern die direkte Kontrolle über die öffentlichen Dienstleistungen genommen; es liegen nun mehr Stufen zwischen dem, was die Bürger wollen und dem, was schliesslich produziert wird. Da die Delegierten zahlreicher Zweckverbände nicht vom Volk gewählt werden, besteht die Tendenz, dass die Interessen von Politikern und Bürokratie stärker gewichtet werden als der Bedarf des Staatsbürgers. Im Laufe der Zeit entsteht ein unüberschaubares Gewirr von Fachstellen mit unterschiedlicher Rechtsgrundlage und räumlichen Tätigkeitsbereichen, so dass die Staatsbürger die örtlichen und regionalen öffentlichen Dienste kaum noch überblicken und beeinflussen können.

Rolle des Bundes

Bundesrat und Kantonsregierungen sind sich über die Bedeutung der horizontalen Zusammenarbeit einig und haben ihr im Rahmen der NFA-Reform einige Instrumente zur Verfügung gestellt. Im Falle der Annahme dieser Reform werden Regeln für Partnerschaften festgelegt. Den Kantonen steht es grundsätzlich frei, auf den ihnen geeignet scheinenden Gebieten zusammenzuarbeiten. Der NFA-Vorschlag enthält ein Vertragsmodell mit Mindestnormen hinsichtlich

Kostentransparenz, Rechte und Pflichten der Partner und demokratischer Mitsprache. Der Bundesrat erhält das Recht, die Kantone in einer Anzahl von Politikbereichen – die in dem betreffenden Gesetz festgelegt sind – zu horizontaler Zusammenarbeit zu verpflichten. Dadurch könnten jedoch Rechtsstreitigkeiten entstehen, was einen Schatten auf horizontale Partnerschaften werfen könnte. Auch könnten die Kantone versucht sein, zuerst ihre Ausgaben zu erhöhen und dann einen Ausgleich zu fordern. Die Verpflichtung zur Zusammenarbeit wird deshalb als ultima ratio betrachtet, und mehrere Ausgleichsmechanismen wie Rechtsschutz der beteiligten Kantone, vorangehende Vermittlung und Schiedsmechanismen sind vorgesehen. Zwang zur Zusammenarbeit steht zwar in einem gewissen Widerspruch zur Partnerschaftsidee, wird aber zur Wiederherstellung der fiskalischen Äquivalenz zwischen Kantonen als notwendig betrachtet.

Die Reformen des Bundes im Bereich Transferzahlungen und Beihilfen werden die horizontalen Partnerschaften zwischen Kantonen und Gemeinden wahrscheinlich indirekt fördern. Heute haben Transfers die Form kostendeckender Zuschüsse. Dies spornt die Kantone nicht zur Errichtung gemeinsamer Stellen an, da alle Kosteneinsparungen die Transferzahlungen mindern. Die Umstellung auf Standardkosten im Rahmen des NFA schafft neue Anreize zur Zusammenarbeit, da die beteiligten Kantone aus den dank gemeinsamen Anstrengungen erzielten Kosteneinsparungen voll Nutzen ziehen können. Auch eine weitere Dezentralisierung erhöht für Kantonsregierungen und Gemeinden die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit. Im Kanton Luzern werden demnächst neue öffentliche Dienstleistungen den Gemeinden übertragen. Dadurch sind diese bereits zu einer engeren Zusammenarbeit und Errichtung gemeinsamer Stellen, beispielsweise auf dem Gebiet des Brandschutzes oder der Steuerverwaltung, wo erhebliche Kosteneinsparungen erzielt werden könnenübergegangen. Die räumlich-funktionelle Zusammenarbeit hat sogar noch radikalere Ideen für die institutionelle Organisation dezentralisierter Länder ausgelöst (Kasten 2.4.).

Der Einsatz zusätzlicher finanzieller Mittel zur Förderung horizontaler Zusammenarbeit ist in der Schweiz noch nicht üblich. Dies verhinderte manchmal das Zustandekommen erfolgreicher horizontaler Partnerschaften. Zur Förderung einer solchen Zusammenarbeit und Wiederherstellung der fiskalischen Äquivalenz könnte der Bund die Bereitstellung zusätzlicher Mittel zur Unterstützung von Kantonen einsetzen, die zur Zusammenarbeit bereit sind, davor jedoch noch zögern. Im Hinblick auf horizontale Zusammenarbeit könnte ein Fonds für den Abschluss von Entwicklungspakts und Leistungsvereinbarungen zwischen Kantonen mit vereinbarten Zielen und Leistungszielgrößen errichtet werden. Dieser würde das im neuen NFA-Gesetz

**Kasten 2.4. Funktionale, sich überschneidende,
konkurrierende Gebietseinheiten:
radikales Umdenken der räumlichen Organisation**

Der funktionale Föderalismus hat zu radikaleren Gedanken über die raumordnungspolitische Organisation eines Landes Anlass gegeben. Das Konzept der FOCJ (Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions = Funktionale, sich überschneidende und im Wettbewerb stehende Gebietskörperschaft) bedeutet die Entstehung politischer Körperschaften, deren Grösse den von ihnen zu übernehmenden Aufgabe entspricht. Beispiele hierfür sind Bildung, öffentlicher Verkehr, Abwasserbehandlung, Abfallentsorgung oder öffentliche Sicherheit. Die geographische Ausdehnung der FOCJ ist vom derzeitigen und künftigen Bereich, in dem der betreffende Dienst geleistet wird und nicht von historischen, mehr oder weniger zufällig verlaufenden Grenzen abhängig.

FOCJ sind durch die folgenden vier Eigenschaften gekennzeichnet:

1. Definition durch das zu erreichende Ziel oder die auszuübende Funktion. Ihre Grösse muss ihren Aufgaben entsprechen.
2. Überschneidung ihrer Gebiete; jede Funktion erfordert eine entsprechende geographische Ausdehnung.
3. Wettbewerb gegenüber Gemeinden und Staatsbürgern; es gelten die Regeln eines demokratischen politischen Wettbewerbs. Abgesehen von den üblichen politischen Organen können Volksbefragungen und möglicherweise Bürgerinitiativen zu diesem Zweck eingesetzt werden.
4. Befugnis zur Erhebung von Abgaben/Steuern, mit denen sie die zur Ausübung ihrer Funktionen erforderlichen Ausgaben decken.

FOCJ entstehen, weil sie dem Willen der Bürger entsprechen und weil sie von diesen kontrolliert werden können. Das Konzept hat verschiedene wirtschaftstheoretische Bezüge: Kollektive Entscheidungen (public choice), Verfassungsökonomie, Finanzföderalismus. Es unterscheidet sich von dem in der Europäischen Union angewandten Föderalismus und von verschiedenen Reformkonzepten einschliesslich insbesondere des Subsidiaritätsprinzips. Mit den FOCJ vergleichbare Institutionen wurden in Europa auf Gemeindeebene erfolgreich eingesetzt und spielen in den Vereinigten Staaten und der Schweiz eine wichtige Rolle (Frey und Eichenberger, 1999).

festgelegte Verpflichtungsrecht flankieren. Finanzielle Anreize, dem schweizerischen Föderalismus zwar etwas fremd, könnten als Schmiermittel eingesetzt werden, um die der horizontalen Zusammenarbeit im Wege stehenden Hürden

zu überwinden. Der Fonds könnte auf politische Grenzen überschreitende Entwicklungsprojekte ausgerichtet werden, über die sich die Kantone allein nicht einigen könnten. Im Laufe der Zeit könnte der Fonds für Projekte unterschiedlicher Grösse und geographischer Ausdehnung eingesetzt werden und dadurch neue Wege für Partnerschaften zwischen Kantonen weisen.

Zusammenschlüsse von Gebietseinheiten

Zusammenschlüsse und Fusionen von bisher politisch unabhängigen Gebietseinheiten stellen eine Art Schlussstadium der horizontalen Partnerschaft dar. Fusionen auf Gemeinde- und kantonaler Ebene werden zur Zeit als Alternative zu horizontaler Zusammenarbeit geprüft, um der mangelnden Deckung zwischen institutionellen-politischen Gebieten einerseits und funktionalen Räumen andererseits entgegenzuwirken oder eine kritische Masse zu erreichen. Gemeindefusionen bildeten in den 30er Jahren eine häufig angewandte Strategie, insbesondere um arme Vorstadtgebiete mit wohlhabenderen Kernstädten zu vereinigen, doch waren sie anschliessend nicht mehr üblich. Zusammenschlüsse haben zwar ihre Befürworter, doch stossen sie heute sowohl in städtischen wie auch in ländlichen Gebieten auf starke Ablehnung.

Kürzliche und laufende Fusionen und Fusionsvorschläge

Fusionen von Gebietseinheiten sind im Lichte des schweizerischen Föderalismus zu betrachten, wo Gemeinden und Kantone die ihnen zustehende Unabhängigkeit nicht leicht preisgeben. Zahlreiche Initiativen verlaufen deshalb von der Basis nach oben. Initiativen zu Gunsten von Fusionen auf Ebene von Gemeinden oder Kantonen sind selten. In den Kantonen Genf und Waadt wurde die Fusion in einer Volksabstimmung abgelehnt. Andere auf Kantonsebene vorgesehene Fusionen blieben ebenso erfolglos, insbesondere die wiederholt versuchte Vereinigung der beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Als Ursache des Misserfolgs werden wirtschaftliche, politische und kulturelle Elemente angeführt. Die Attraktivität freiwilliger Fusionen wird ferner durch die ausgedehnte Steuerautonomie der Kantone stark geschmälert, da das Teilen von Steuereinnahmen und Ausgaben in einer neuen und grösseren Einheit fast unvermeidlich Gewinner und Verlierer entstehen lässt.

Auf Gemeindeebene sind Fusionen häufiger und offenbar dringender und werden von manchen Kantonen aktiv gefördert. Freiburg, der Kanton mit einigen der kleinsten Gemeinden der Schweiz, hat die Frage der Gemeindefusionen seit den 60er Jahren erörtert. Nach einem erfolglosen Versuch, Fusionen aufzuzwingen, versuchte es der Kanton mit finanziellen Mitteln. Seit 1967 kamen rund 90 Gemeindefusionen zu Stande; die Fusionskosten wurden zu 70% vom Kanton

und zu 30% von den Gemeinden getragen. Der Kanton Thurgau arbeitet zur Zeit ein Projekt zur Neuorganisation seiner Gemeinden aus. Angestrebt wird die Beendigung des derzeitigen Überschneidens von Munizipal- und Ortsgemeinden und die Einführung einer für allgemeine Zwecke konzipierten politischen Gemeinde, was zahlreiche Fusionen erfordern wird. Die Fusionen wurden teilweise zwangsvollzogen; eine der kontrahierenden Gemeinden brachte den Fall vor Bundesgericht und wurde abgewiesen. Luzern strebt eine Gemeindereform über eine Änderung der Kantonsverfassung an. Der Kanton wird zusätzliche Verantwortungen an die Gemeinden abtreten und hofft, diese dadurch zu Fusionen zu bewegen. Im Tessin war zur Fusion dreier unabhängiger Gemeinden ein Entscheid des Bundesgerichts notwendig.

Möglichkeiten und Grenzen der Fusion von Gebietseinheiten

Der Leitgedanke der Fusionen politischer Gebietseinheiten ist weitgehend der selbe wie derjenige für funktionelle Zusammenarbeit. Grundlegend sollen die institutionellen Strukturen den funktionellen Gebieten angepasst werden, um die Bereitstellung öffentlicher Dienste zu erleichtern, Kosten dank Grössenvorteilen zu senken, die kritische Masse für die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Gebietseinheiten zu erreichen sowie Doppelspurigkeiten in der Verwaltung zu reduzieren. Sodann können Fusionen regionale Disparitäten hinsichtlich des Steuereinkommens ausgleichen und die fiskalische Äquivalenz wiederherstellen. In manchen Fällen können Fusionen die niedrigere Regierungsebene stärken, da sie für die höhere Regierungsebene die Notwendigkeit mindern, Dienstleistungen mit zu kleinem Tätigkeitsbereich oder zu hoher Steuerbelastung zu übernehmen. Fusionen können somit einer übermässigen Zentralisierung entgegenwirken.

Zusammenschlüsse bringen jedoch nicht nur Nutzen. Für rund 80% der öffentlichen Dienstleistungen sind Grössenvorteile unbedeutend, d. h. eine Ausdehnung ihres Tätigkeitsgebietes würde nicht unbedingt die Kosten senken oder die Qualität erhöhen (Bish, 2001). Diese Vermutung wird durch eine Analyse der Ausgaben aller schweizerischer Gemeinden sogar noch verstärkt; diese legt eine Zunahme der Pro-Kopf-Kosten für alle öffentlichen Funktionen für alle Gemeinden über 10'000 Einwohner zu Tage (Eidgenössische Finanzverwaltung, mehrere Jahrgänge). Ausserdem hängen Kosten oder Qualität zahlreicher öffentlicher Dienste von physischen und räumlichen Parametern wie Bevölkerungsdichte oder Siedlungsstruktur ab, die sich durch Änderungen der Grenzziehung nicht beeinflussen lassen.⁶ Die optimalen Einzugsgebiete sind je nach öffentlichem Dienst sehr verschieden – das selbe gilt auch für private Märkte – so dass es keine einzelne "optimale" Gebietsaufteilung geben kann. Dies trifft auch für die fiskalische Äquivalenz zu, da die räumliche Verteilung von

Begünstigten, Steuerzahlern und Beschlussfassenden je nach geleistetem Dienst stark verschieden sind. In der schweizerischen Praxis gibt es für private und öffentliche Dienstleistungsunternehmen Dutzende verschiedener Grenzlinien, die sich gegenseitig oft überschneiden (Bundesamt für Statistik, 1997). Da sich die Form der Funktion anpassen sollte, kann man mit einer Neuziehung von Grenzen nie das "ideale" Gebiet für eine Dienstleistung erreichen.

Im Falle eines Zusammenschlusses ist auch der Frage der politischen Legitimität eingehende Beachtung zu schenken. Örtliche und regionale Raumeinheiten schaffen kulturelle Identität – ein grundlegender Aspekt einer Zivilgesellschaft. Bürgernahe Verwaltungen kleiner Gemeinden sind demokratischer und verantwortungsbewusster als grössere. Die Wahrscheinlichkeit, dass Bürger politische Prozesse und Ergebnisse steuern, beeinflussen und prägen, ist in kleinen Gebietseinheiten höher als in grossen. Kleinere Gebietseinheiten haben eine homogenere Bevölkerung und einen stärkeren sozialen Konsens als grössere. In der kulturell vielfältigen Schweiz tragen Dezentralisierung und geringe Grösse von politischen Einheiten zur Lösung von Minoritätsproblemen und Absorption innerer Konflikte bei. Zusammenschlüsse hätten zur Folge, dass politische Präferenzen weiter auseinander klaffen und die Beschlussfassung innerhalb einer Gebietseinheit komplexer wird; dies könnte bisher unbekannte Minoritätsprobleme auslösen. Da benachbarte Raumeinheiten oft verschiedene Interessen haben, könnten sich mögliche Rechtsstreitigkeiten von der Sphäre zwischen Gebietseinheiten ins Innere von Gebietseinheiten verlagern. Die wirtschaftliche und soziale Organisation eines Gebiets ändert sich fortwährend. Die Strategie des Bundes hinsichtlich Fusionen und räumlicher Neuorganisationen sollte somit mehr auf eine flexible Unterstützung und polyzentrische Zusammenarbeit auf Ebene der Grossregionen als auf Zusammenschlüsse ausgerichtet sein.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (GüZ) beiderseits der Landesgrenzen ist eine Sonderform der horizontalen Partnerschaft. Schweizerische Regionen haben eine solche Zusammenarbeit aufgenommen, und die Schweiz beteiligt sich aktiv an INTERREG-Projekten. Die Bevölkerung wird sich zunehmend bewusst, dass das Land keine Insel ist, dass 18 Kantone an ein Nachbarland angrenzen und der grösste Teil von ihr in Pendlerdistanz der Grenze lebt. Angesichts der Zunahme grenzüberschreitender Zusammenarbeit stellt sich die Frage der politischen und administrativen Steuerung. Es entsteht ein transnationales Tätigkeitsgebiet, das den Ortsbehörden Gelegenheit zur Anwendung neuer räumlicher Strategien gibt. Einer dynamischen Nutzung der Grenzgebiete steht jedoch ein Mangel

an institutioneller Handlungsbefugnis auf regionaler Ebene entgegen. Das Bild der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist durch neue Strategien für Randgebiete einerseits und institutionelle Starrheit andererseits oder in weiterem Sinne durch Erfolge und Schwierigkeiten gekennzeichnet. Das Beispiel der Regio Insubrica an der schweizerisch-italienischen Grenze ist ein Beispiel für die Möglichkeiten und Grenzen einer dynamischen GÜZ-Strategie.

Die Regio Insubrica

Die Initiativen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit sind in der Regel lokalen Ursprungs. Der Wille zur Förderung eines 'kohärenten' Wirtschaftsraums beiderseits der Landesgrenzen, vereint mit dem Interesse an einer Maximierung der gegenseitigen Vorteile, wirkt oft als Auslöser einer horizontalen GÜZ. Die Regio Insubrica wurde 1995 gegründet und erstreckt sich auf drei italienische Provinzen (Verbano-Cusio-Ossola, Varese, Como) und den Schweizer Kanton Tessin (Kasten 2.5). Sie bildet eine gemäss dem Übereinkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit vom 21. Mai 1980 ("Madriider Übereinkommen") des Europarates errichtete privatrechtliche Vereinigung. Dieser Rechtsstatus gibt der Regio Insubrica keinerlei rechtliche Zuständigkeit. Ihre Befugnisse beschränken sich auf die Erörterung von Projekten und ihre Vorlage an die zuständigen Behörden der beteiligten Länder. Ihr erstes Ziel ist die "Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit und des Bewusstseins der Zugehörigkeit zu einem Raum mit gleicher sozialer und kultureller Identität" (Regio Insubrica, 2001). Das selbe Ziel verfolgen

Kasten 2.5. Regio Insubrica: Geographische Besonderheiten

Die Regio Insubrica erstreckt sich auf drei italienische Provinzen (Verbano-Cusio-Ossola, Varese, Como) und den Schweizer Kanton Tessin. Die Landesgrenze verläuft durch ein kulturell und geographisch homogenes Gebiet. Die Region befindet sich für beide Länder in einer Randlage, bildet jedoch einen wichtigen Verbindungspol für die Beziehungen zwischen Nord- und Südeuropa. Die Region an sich ist leicht zugänglich. Sie verfügt über ein besonders dichtes Bahn- und Strassennetz, das ein hohes grenzüberschreitendes Personenverkehrsvolumen ermöglicht. Lugano, eine der bedeutenderen, im Zentrum der Regio Insubrica gelegenen Städte, ist für mehr als 5.8 Millionen Personen binnen eineinhalb Stunden erreichbar.

die meisten GÜZ- Initiativen; es lässt sich durch den Aufbau horizontaler und vertikaler Partnerschaften unter Beteiligung von Institutionen und Regierungsebenen verschiedener Stufen verwirklichen. Die leitenden Positionen der Regio Insubrica werden von Provinz- oder Gemeindepräsidenten eingenommen.

Die Regio Insubrica hat in erster Linie die Funktion eines Diskussionspodiums. Mehrere Ad-hoc-Arbeitsgruppen befassen sich mit Fragen, die eine GÜZ erfordern. Die Gebiete Umweltschutz, Tourismus, grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitskräfte, Bildung und Verkehr werden besonders eingehend geprüft. Zu den laufenden Projekten gehören die Reinigung des Langen- und des Luganer-Sees und eine bessere Integration der Berufslaufbahnen in den beiden Ländern unter Einschaltung der Vereinigung von Berufsbildungsstellen beiderseits der Grenze. Eines der bedeutendsten Projekte hat die Zusammenarbeit im Verkehrsbereich mit dem Alptransit – einer Eisenbahn-Frachtstrecke zwischen Lugano-Como-Chiasso – und der Stabio-Arcisate-Bahn – einer Hauptverkehrsachse für die 30 000 grenzüberschreitenden Pendelarbeitsnehmer – zum Gegenstand. Austausch von Elementarschülern sind veranstaltet worden, um es den Kindern beider Länder zu ermöglichen, sich besser kennen zu lernen. Besonders aktiv war die Regio Insubrica bei der Förderung von kulturellen sportlichen Veranstaltungen auf Ortsebene durch die Übernahme von Schirmherrschaften. Die Privatwirtschaft beteiligt sich anlässlich von Diskussionen am runden Tisch, die von den Handelskammern der vier Mitglieder der Regio Insubrica, verschiedenen Gewerkschaften und zahlreichen Unternehmen (wie Banken) und Stiftungen veranstaltet werden.

GÜZ innerhalb der Europäischen Gemeinschaft kann von der Europäischen Kommission finanziell unterstützt werden. Die Initiative INTERREG (Internationale Regionen) wurde von der Europäischen Kommission 1990 aufgenommen, 1994 sowie 2001 durch INTERREG II und III (Kasten 2.6.) bestätigt und auf Nicht-EU-Länder ausgedehnt. INTERREG-Länder leisten die Finanzbeihilfe selbst, was bedeutet, dass die Mittel von den Landesbehörden und nicht den grenzüberschreitenden Stellen verwaltet werden. Besondere Projekte der Regio Insubrica, die hohe Investitionen erfordern, kommen für einen INTERREG-Zuschuss in Frage. So erhielt beispielsweise ein Projekt zur Verbesserung der Fremdenverkehrsförderung eine Unterstützung von INTERREG III zur Ausarbeitung einer Internetseite zur Förderung des Fremdenverkehrs der Regio Insubrica und zur Errichtung eines Touristeninformationsbüros. Die Regio verfügt über einen eigenen Haushalt (jährlich rund 250 000 sFr.), wovon 55% von den Mitgliedern bezahlt werden. Assoziierte Mitglieder (47 Gemeinden, 4 Handelskammern, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände) übernehmen 45%.

Schwierigkeiten im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Ein unzureichender institutioneller Übereinstimmung ist für die meisten GüZ-Tätigkeiten ein grösseres Hindernis. Die Träger von GüZ-Projekten müssen unterschiedliche Verwaltungsstrukturen beiderseits der Grenzen in Einklang bringen. Beispiele solcher Diskrepanzen sind die stärkere Zentralisierung in Italien als in der Schweiz, unterschiedliche strategische Ziele und Normen beiderseits der Grenzen, beispielsweise hinsichtlich des Verkehrs oder des Umweltschutzes. Im Gegensatz zu dem oft mangelnden institutionellen Hintergrund ermöglicht die flexible Struktur der GüZ (periodische Sitzungen von Ad-hoc-Gruppen im Falle der Regio Insubrica) einen weitgehend frei wählbaren

Kasten 2.6. Programm INTERREG für Italien und die Schweiz

Im September 2001 nahm die Europäische Kommission ein Programm für grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Italien und der Schweiz an, das durch INTERREG III finanziert wird. Hauptziele sind eine nachhaltige Entwicklung der Volkswirtschaften beider Länder und die Erhaltung des Natur- und kulturellen Erbes. Für den Zeitraum bis 2006 stehen Mittel in Höhe von 74.4 Millionen EURO zur Verfügung, wovon rund 25.6 Millionen EURO zu Lasten der EU gehen. Auf nationale und regionale Haushaltsmittel sowie private Teilnehmer entfallen 48.8 Millionen EURO. Für die Durchführung des Programms gelten drei Prioritäten, ferner wird technische Hilfe geleistet:

Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit. Angestrebt wird eine ausgewogene und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung beiderseits der Landesgrenze, insbesondere durch Unterstützung einer gemeinsamen Entwicklung ländlicher Gebiete, von Produktionssystemen und des Fremdenverkehrs (Beitrag der Gemeinschaft: 13.5 Millionen EURO).

Umwelt. Wegen der besonderen Umweltlage in diesem Gebiet erstreckt sich die zweite Priorität auf Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung und Erhaltung des natürlichen und kulturellen Erbes (Beitrag der Gemeinschaft: 9 Millionen EURO).

Zusammenarbeit bei kulturellen und sozialen Fragen. Die dritte Priorität hat die Zusammenarbeit bei kulturellen, sozialen und institutionellen Fragen zum Gegenstand. Die Teilnahme von Staatsbürgern im Bereich der Kommunikation und ihre Identifizierung mit der Region bilden das Hauptziel der Tätigkeiten (Gemeinschaftsbeitrag: 2.7 Millionen EURO).

Aktionsmodus. Auch eine Regierungsänderung kann Probleme stellen, indem sie sich beispielsweise auf langfristige Projekte auswirkt.

GüZ-Organisationen verfügen weder über Befugnisse noch Ressourcen, die ihnen die Durchführung grenzüberschreitender Projekte ermöglichen würden. Da sie nicht das Statut einer Institution haben und hauptsächlich als Podium zur Erörterung von Projekten dienen, sind sie weitgehend von den grenzüberschreitenden Beziehungen und dem guten Willen der beteiligten Länder abhängig. Entscheidend für eine effiziente GüZ-Partnerschaft ist die Zurverfügungstellung richtiger und aktueller Informationen. Eine flexible GüZ kann von Vorteil sein, wenn sie eine unbürokratische Kommunikation ermöglicht, wird aber zu einem Nachteil, wenn sie dadurch unüberschaubar wird. GüZ kann im breiteren Rahmen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Nachbarländer den peripheren Gebieten einen neuen Impuls verleihen. In vielen Fällen bedeutet sie für die grenznahe Peripherie eine Neubelebung. Unabhängig davon, ob die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Gebieten mit wenig gemeinsamen kulturellen Bindungen (beispielsweise zwischen Südostengland und Nordfrankreich) oder Regionen mit mehr Ähnlichkeiten (schweizerisch-italienisches Grenzgebiet) zur Durchführung kommt, stösst sie immer auf verschiedenartige strukturelle Schwierigkeiten. Ihr Erfolg hängt weitgehend von einer harmonisierten politischen Beschlussfassung durch die beteiligten Länder ab. Es ist zu hoffen, dass die bilateralen Verträge Schweiz-EU zahlreiche GüZ-Tätigkeiten neu beleben, die Austausch erleichtern und die funktionelle Zusammenarbeit stärken werden.

Folgerungen

Der Schweiz stellt sich die Herausforderung, ihren Föderalismus und die Beziehungen zwischen Bundesrat, Kantonsregierungen und Gemeinden den Anforderungen einer globalisierten Welt anzupassen. Dies erfordert eine grössere Autonomie der subnationalen politischen Einheiten, flexiblere Beziehungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden und eine bessere Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene. Erforderlich ist ferner ein geeigneteres System für die Wiederherstellung der fiskalischen Äquivalenz sowie ein wirksamer Finanzausgleich zur Absicherung gegen räumlich asymmetrische Schocks. Die im Gange befindlichen NFA-Reformen bilden einen entscheidenden Schritt zur Modernisierung der schweizerischen Institutionen. Die Kantone werden Verantwortungen in den sie betreffenden politischen Fragen und eine verstärkte Kontrolle über finanzielle Mittel wiedererlangen. Der Bund könnte unnötige Verwaltungsarbeiten vermindern und sich eingehender Kernfragen von nationalem Interesse widmen. Vertikale Beziehungen werden vermehrt auf Vertragsbasis abgewickelt, und eine globale Umverteilung der Finanzressourcen

wird es den Kantonen ermöglichen, in allen Landesteilen Mindestangebote an öffentlichen Diensten zu gewährleisten.

Der Förderung der horizontalen Zusammenarbeit zwischen Kantonen ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die in der Schweiz gemachten Erfahrungen zeigen, dass es in einem Land keine ideale Grösse der räumlich-politischen Aufteilung gibt. Funktionale Räume überschneiden sich auf verschiedene Weise, so dass jede räumliche Neuorganisation notwendigerweise neue Lücken zwischen funktioneller und politischer Organisation hervorruft. Zur Lösung des Problems der zunehmenden Verflechtungen und der funktionellen Überschneidungen ist ein hoher Flexibilitätsgrad in der Verwaltung erforderlich. Im Mittelpunkt stehen sollte mehr die Frage nach der Rolle der Regierungen bei der Erbringung öffentlicher Dienste als die Frage nach Grösse und Struktur der Gebietseinheit. Dies erfordert Umsicht bei der Prüfung eventueller Fusionen von Gebietseinheiten. Der Grundsatz, "die Form passt sich der Funktion an" erscheint für horizontale Partnerschaften aussichtsreicher, da er effizienter und demokratischer ist. Private Märkte sind räumlich flexibel, und das selbe sollte auch für die Raumorganisation gelten. Nach Einführung von Reformen wie der NFA sollte sich der Bundesrat – gestützt auf Informationen, Rechtsberatung und finanzielle Anreize – auf horizontale Partnerschaften konzentrieren, um mit dem sich ständig verändernde Muster der wirtschaftlichen und sozialen Organisation umgehen zu können.

Fussnoten

1. Die Ausdrücke "förderlich" oder "schädlich " haben in diesem Zusammenhang mehrere Bedeutungen wie Effizienz, soziale oder regionale Gleichheit oder Förderung des Wachstums.
2. Die Transfersysteme Kanadas und der Vereinigten Staaten, die ebenfalls von der Deckung der Ausgaben ausgehen, führten zum gleichen Ergebnis (Baker and Payne, 1999).
3. Man betrachte den kantonalen Strassenbau, für den die Kantone einen Beitragssatz von bis zu 85 % erhalten können; auf die Kantone entfällt somit ein kleiner Anteil am Gesamtinvestitionsaufwand. Der weitaus grösste Teil der Strassenausgaben geht an örtliche Bauunternehmen, die ihre Steuern an den Kanton zahlen. Wenn der kantonale Steuersatz nur wenig über dem Bundesbeitragssatz liegt, kann ein Kanton zusätzliche Steuern einnehmen, wenn er den vom Bund subventionierten Strassenbau vorantreibt. Beschäftigungs- und Einkommens-Multiplikatoren verstärken diese Wirkung zusätzlich.
4. Die Änderung des Beihilfesystems änderte auch die finanzielle Verrechnung, wodurch Gegenüberstellungen zwischen der Lage vor und nach der Reform verzerrt werden.
5. Räumliche 'spillover'-Effekte (oder räumliche Externalitäten) entstehen, wenn sich die von einer Gebietseinheit geleisteten öffentlichen Dienste auf die Einwohner anderer Gebietseinheiten auswirken. Die politisch brisanteste grenzüberschreitende Wirkung entsteht, wenn öffentliche Dienstleistungen und Einrichtungen einer Gebietseinheit ohne Ausgleich von Einwohnern eines anderen Gebietes benutzt werden (Steuern, Preise, Benutzergebühren usw.).
6. Der Bau oder die Wartung einer über das Gebiet mehrerer Gemeinden verlaufenden Bergstrasse wird durch Fusion der beteiligten Gemeinden nicht billiger.

Kapitel 3

Strategien und Politiken für die Raumentwicklung

Bis in die 70er Jahre verfügte die Schweiz über keine ausdrücklichen Strategien oder Politik für die Raumentwicklung. Die Beeinflussung räumlicher Trends wurde implizit zu den Aufgaben der Sektoralpolitik – Landwirtschaftspolitik, öffentliche Investitionen (beispielsweise für den Strassenbau) – oder der subventionierten Dienste der Bundesmonopole (beispielsweise Eisenbahnen oder Post) gerechnet. Erst Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre wurden Regionalpolitik und Raumplanung über Verfassungsänderungen eingeführt. Die Raumplanung hatte ursprünglich die Planung städtischer Gebiete und den Schutz ländlicher Gebiete vor Zersiedelung zum Ziel, während die Regionalpolitik ursprünglich auf die Unterstützung von Infrastrukturarbeiten in abgelegenen Berggebieten ausgerichtet war. Im Laufe der Zeit wurde der Zielbereich der Raumplanung auf die räumliche Koordination der Entwicklung von Infrastrukturen ausgedehnt, während sich die Regionalpolitik mit wirtschaftlich benachteiligten Gebieten im allgemeinen zu befassen begann. Der Zielbereich der Raumordnungspolitik wurde nochmals geändert, als in den 90er Jahren die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen an Stelle der Disparitätsminderung in den Brennpunkt trat. Raumplanung und Regionalpolitik wurden zur Verwirklichung des Zieles einer ausgewogenen räumlichen Organisation enger koordiniert.

In den kommenden Jahren wird die Raumordnungspolitik mit einer grösseren Herausforderung konfrontiert werden. Die Deregulierung der öffentlichen Dienste wie Eisenbahnen, Fernmeldewesen, Stromversorgung und Post dürfte für das ganze Land grosse Vorteile mit sich bringen, wird jedoch den Handlungsspielraum des Bundes zur Beeinflussung räumlicher Entwicklung schmälern. In der Landwirtschaft – die noch immer wichtigste Politik für den ländlichen Raum darstellt – ist eine tiefgreifende Reform angelaufen, die bei korrekter Durchführung den Markt und die Umwelt stärker betonen und nicht

mehr als gezielte Unterstützung für ländliche Regionen eingesetzt wird. Die im Rahmen des neuen Finanzausgleichs (NFA) geplanten Reformen sollen der Raumordnungspolitik die Aufgabe der Disparitätsminderung abnehmen. Neue Probleme sind zudem aufgetaucht, beispielsweise das Wachstum und die Ungleichgewichte innerhalb von Metropolitanräumen oder die Suche nach Strategien für eine nachhaltige Entwicklung in ländlichen und insbesondere Berggebieten. Schliesslich wird sich die fortschreitende Öffnung der Schweiz gegenüber Europa, die mit den sektoralen Abkommen zur Realität wird, direkt auf die räumliche Organisation sowie die Raumplanungsstrategien auswirken. In diesem Kapitel werden die derzeitige Raumplanungspolitik des Bundes dargelegt, ihre Auswirkung auf das Staatsgebiet der Schweiz und ihre Vereinbarkeit mit den diesbezüglichen Regelungen der EU untersucht und ihre künftige Rolle zur Gewährleistung einer kohärenten und ausgewogenen Entwicklung des Staatsgebiets beurteilt.

Raumplanung und Raumentwicklungsstrategie

Überblick

Das Bundesgesetz über die Raumplanung wurde 1979 vorgelegt. Sein Hauptzweck war die Trennung von Bauzonen und nicht überbaubaren Gebieten sowie die Einschränkung der Zersiedelung noch offenen Landes. Zum Leitgedanken der Raumplanung wurde der Begriff der 'dezentralisierten Konzentration', d.h. ein räumliches Organisationsmodell, bei dem Bevölkerung und Wirtschaftstätigkeiten gleichmässig über das ganze Land verteilt sind, die Entwicklung sich dagegen in den Siedlungen konzentriert, wodurch Siedlungsraum klar von offener Landschaften getrennt und die offene Landschaft bewahrt wird. Das Bundesamt für Raumplanung wurde mit der Durchführung der Raumplanungspolitik des Bundes beauftragt; es ist ferner für die Koordinierung und Genehmigung der kantonalen Raumplanung, die Zielsetzung der Planung auf Ebene der Gemeinden und Regionen und die Ausarbeitung neuer Regelungen und Gesetze zuständig. Die Raumplanung beschränkte sich ursprünglich auf die physische Bodennutzung, wurde jedoch bald zu einer umfassenderen Politik, die sich mit allen Aspekten des Lebens, die sich auf den Raum auswirken, befasst. Heute erstreckt sie sich auf Aspekte des Umweltschutzes, der Infrastrukturen, des Bauwesens, der touristischen Entwicklung, der Bodennutzung und des Verkehrs und kann als Querschnittsaufgabe bezeichnet werden.

Das schweizerische Raumplanungssystem wurde somit auf Grund eines einzigen Gesetzes mit einem dreistufigen hierarchischen Rahmen errichtet. Für die Raumplanung verantwortlich sind in erster Linie die Kantone; der Bund

hat relativ wenig Befugnis zur Durchsetzung raumplanerischer Ziele auf Kantons- und Gemeindeebene. Der Bundesrat führt grundlegende Studien durch und legt Rahmenbedingungen und Grundsätze fest, die Kantone berücksichtigen die Grundsätze des Bundes bei ihrer Planung. Der Bundesrat übernimmt ferner Verantwortung bei der Ausarbeitung von sektoralen Plänen und der Koordinierung sektoralpolitischer Massnahmen (Tabelle 3.1.). Verschiedene sektoralpolitische Massnahmen, insbesondere diejenigen, die Infrastrukturinvestitionen erfordern, erstrecken sich auf die Raumplanung, und einige Sektorpläne des Bundes sind noch in Ausarbeitung begriffen. Ein spezifisches Gesetz für Raumplanung in ländlichen Gebieten gibt es nicht, doch sind im Raumplanungsgesetz einige Ausnahmen zur Kontrolle von Bauten ausserhalb der Bauzonen festgelegt (Tabelle 3.2.).

Auf Kantons- und Gemeindeebene erfordert das Raumplanungsgesetz zwei Planungsniveaus: der kantonale Richtplan, in dem die Grundsätze der Raumentwicklung des Kantons festgelegt sind, und der Bodennutzungsplan der Gemeinden für die Einstufung in Zonen. Die Richtpläne der Kantone sind für die Verwaltungsbehörden und die Bodennutzungspläne für Landbesitzer und Verwaltungsbehörden verbindlich. Im kantonalen Richtplan, der periodisch überarbeitet wird, sind Ziele und Strategien für die räumliche Entwicklung festgelegt. Ferner dient er der Koordinierung der Pläne im Bereich der Siedlungs-, Verkehrs- und Infrastrukturentwicklung. Die Kantone müssen den vom Bund festgelegten Plänen Rechnung tragen, und der Bundesrat genehmigt die Pläne der Kantone nach Prüfung der Lage auf Ebene des Bundes und der benachbarten Regionen. Auf diesem Wege werden mögliche Interessenskonflikte zwischen Bundes- und Kantonsbehörden beigelegt. Auf Gemeindeebene sind in den Zoneneinteilungsplänen für die Bodennutzung die Bauzonen, Landwirtschaftszonen und Umweltschutzgebiete festgelegt. Zur Zeit haben fast alle Gemeinden mit Ausnahme sehr kleiner Dörfer auf der Grundlage des Bundesgesetzes Bodennutzungspläne ausgearbeitet.

Art des schweizerischen Planungssystems

Das schweizerische Raumplanungsgesetz ist ein integriertes Rahmengesetz für alle Raumtypen. Es ist nicht nur ein Städteplanungsinstrument, sondern hat eine harmonische räumliche Entwicklung im ganzen Land zum Ziel. Die auf Grund dieses Gesetzes eingeführten strategischen Instrumente werden jedoch in den meisten Fällen in Siedlungsgebieten angewandt. Der Grund hierfür ist die implizite Verteilung der Verantwortungen auf die für Regionalpolitik (Berggebiete), Landwirtschaftspolitik (landwirtschaftliche Gebiete) oder Raumplanungspolitik (städtische Gebiete) verantwortlichen Behörden. Der erhebliche Rückgang der Landwirtschaft hat das Problem der die nichtlandwirt-

Tabelle 3.1. **Sektorpläne im Bereich der Raumentwicklung**

Name	Federführ. Bundesstelle	Stand der Arbeiten	Verfahrensschritte			Bemerkungen
			Zusammenarbeit mit Kantonen	Mitwirkung Bevölkerung	Entscheid Bundesrat	
Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF)	ARE, BLW	abgeschlossen	abgeschlossen	abgeschlossen	8.4.1992	Überprüfung im Gange, evtl. Anpassung
Landschaftskonzept Schweiz (LKS)	BUWAL	abgeschlossen	abgeschlossen	abgeschlossen	19.12.1997	
Sachplan AlpTransit	BAV	abgeschlossen	abgeschlossen	abgeschlossen	15.3.1999	als Weiterentwicklung des Sachplans AlpTransit geplant
Sachplan Schienenverkehr	BAV	geplant	ab 2000	offen	offen	
Sachplan Strasse	ASTRA	geplant	ab 2000	offen	offen	
Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)						Anhörung zur Methodik im Winter 2000-2001
Teil I-III B		abgeschlossen	abgeschlossen	abgeschlossen	18.10.2000	
Teil III C, 1. Schritt		in Bearbeitung	2000-2001	2001	2001	
Teil III C, 2. Schritt	BAZL	geplant	ab 2001	2001-2002	2002	
Sachplan Übertragungsleitungen	BFE	in Bearbeitung (Konflikt-gruppe Bund/Kt./Org.)	seit 1998	Anfang 2000	Frühjahr 2001	
Sachplan Waffen-u. Schiess-plätze	BABHE	abgeschlossen	abgeschlossen	abgeschlossen	19.8.1998	Weiterentwicklung des Sach-plans Waffen-u. Schiessplätze
Anpassung 1999		abgeschlossen	abgeschlossen	abgeschlossen	15.9.1999	
Anpassung 2000		abgeschlossen	abgeschlossen	abgeschlossen	31.5.2000	
Sachplan Militär inkl. Militärflugplätze	GS VBS, BABLW	in Bearbeitung	erste Anhörung: Frühjahr 2000	Sommer 2000	Frühjahr 2001	
Nationales Sportanlagen-konzept (NASAK)	BASPO	abgeschlossen	abgeschlossen	abgeschlossen	23.10.1996	
Sachplan Expo	UVEK	abgeschlossen	laufend	abgeschlossen	1.7.1998	
Sachplan Wasserstrassen	BWG	vorläufig sistiert	offen	offen	offen	

Quelle: OECD Sekretariat

Tabelle 3.2. **Bodennutzungsgesetze**

Bodennutzung im allgemeinen (Bundesgesetz über Raumplanung) */ Die Kantone haben kantonale Gesetze im Bereich der Stadtplanung, Bauvorschriften usw.

Bauzonen: kein Bundesgesetz über Bauwesen usw. /Keine kantonalen Massnahmen.

Landwirtschaftszone (Landwirtschaftsgesetz)* Die Kantone weisen
 Naturschutzgebiete aus

Waldgebiet (Bundes-Waldgesetz)*

Umweltschutzgebiet: (Bundesgesetz über die Erhaltung von natur und Landschaft)*

* Gemäss telephonischer Abmachung mit Herrn Blöchli werden die korrekten Bezeichnungen der Gesetze vom Personal der OECD in den Text eingearbeitet.

Quelle: OECD

schaftlichen Nutzung von Landwirtschaftsland offengelegt. 1996 präzisierten die Bundesbehörden eine Reihe von Ausnahmen für die nichtlandwirtschaftliche Nutzung bestehender Gebäude. Das Gesetz bietet einen grundlegenden Rahmen für die Ausweisung von drei Raumzonen und die Verteilung der Verantwortungen, jedoch – im Unterschied zu den Gesetzen für regionale Entwicklung – keine spezifischen Instrumente für die Entwicklung des ländlichen Raums. Ausserdem trägt es den seit den 80er Jahren eingetretenen erheblichen Änderungen der Bodennutzung, nicht genügend Rechnung. Der Mangel an zielgerichteten Entwicklungsinstrumenten für den ländlichen Raum wird entweder dessen wirtschaftliche Entwicklung hemmen oder eine zunehmende Zersiedelung hervorrufen.

Die Richtpläne der Kantone umfassen Strategien mit höherer Zielsetzung. Da nach den Vorschriften des Bundesgesetzes die Art der Koordination der Tätigkeiten mit räumlichen Auswirkungen in den Plänen festgelegt sein muss, können alle Infrastrukturprojekte in den Plan einbezogen werden. In letzter Zeit haben einige Kantone mit Erfolg engere Beziehungen zwischen Finanzplänen und Instrumenten der Regionalpolitik hergestellt. Nach 20jähriger Erfahrung werden die Pläne der Kantone nunmehr fortschreitend zu Zwecken eingesetzt, die über die reine Raumplanung hinaus gehen. Die Kantone haben im Laufe der Zeit festgestellt, wie und in welchem Masse ihre Pläne als Instrumente zur Harmonisierung der räumlichen Entwicklung eingesetzt werden können. Nützlich wäre vielleicht, wenn der Bundesrat Subventionen mit Auswirkungen auf die Raumordnungspolitik stärker auf die Pläne der Kantone ausrichten würde. Bisher wurden Subventionen oder Zuschüsse nie wegen Unvereinbarkeit mit kantonalen Richtplänen verweigert. Zweckmässig wäre ferner vielleicht eine

bessere Berücksichtigung nichtphysischer Investitionen, beispielsweise im Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik oder bei Vorhaben im Bereich der Infrastruktur.

Zusammenfassend stützt sich das schweizerische Raumplanungssystem auf ein einziges Gesetz, wendet jedoch strategische Instrumente verschiedener Art an. Die Bundesbehörden legen die Leitlinien für die Raumplanung fest; für die Wirtschaftsstrategie sind sie jedoch nicht zuständig. Die Pläne der Kantone sind stärker zielgerichtet und können sich auf regionale Entwicklungsstrategien mit finanziellen Auswirkungen erstrecken. Die Pläne der Gemeinden sind dagegen im Hinblick auf die Ausweisung von Zonen ausschliesslich auf die Bodennutzung ausgerichtet. Als sich die Dezentralisierungs- und Globalisierungstrends bemerkbar machten, fehlte eine territoriale Perspektive des Bundes als Ausgangspunkt für Diskussionen, um flexible politische Entscheidungen durch die Regionen und über eine Zusammenarbeit zwischen Regionen zu gewährleisten. Die Ausarbeitung von Leitlinien auf Landesebene und eine strategischere Sichtweise mit Auswirkungen auf die Infrastrukturinvestitionen auf Ebene der Regionen war somit ein wichtiger Schritt, der 1996 zur Ausarbeitung der "Grundzüge der Raumordnung Schweiz" führte.

Die Grundzüge von 1996

1996 veröffentlichten die Bundesbehörden mit den "Grundzügen der Raumordnung" Schweiz die ersten Leitlinien des Bundes für die räumliche Organisation. Darauf folgten die "Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik: Realisierungsprogramm 2000-2003", in dem die von den für die einzelnen Sektoren zuständigen Behörden zu ergreifenden Massnahmen festgelegt sind. Die Leitlinien haben allgemeinen Konzept-Charakter. Sie unterstreichen ferner die Bedeutung engerer Bindungen der Schweiz an Europa. Ihr Hauptziel besteht darin, der Schweiz eine langfristige Sicht zu vermitteln und die wichtigsten Herausforderungen auf dem Weg zu einer effizienten Landnutzung und ausgewogenen Entwicklung aller Landesteile darzulegen.

Städtische Gebiete. In den Grundzügen wird die Erneuerung städtischer Gebiete vorgeschlagen und eine rationellere Bodennutzung gefordert, um die Zersiedelung einzuschränken und im Hinblick auf einen wirksamen Lastenausgleich mit den nahegelegenen kleinen und mittleren Ortschaften Stadt-Land-Netze zu errichten. Bis jetzt hat sich der Bundesrat bei städtischen Problemen kaum eingeschaltet, wenn auch die Besorgnis zunimmt, die Probleme der Agglomerationen könnten landesweite Ausmasse annehmen. Der Bundesrat arbeitet zur Zeit auf der Grundlage der Leitlinien Strategien für Agglomerationen aus. Ende 2001 veröffentlichte die Bundesverwaltung

den "Agglomerationsbericht". In dem Bericht werden weitgehende, auf Agglomerationen ausgerichtete Massnahmen einschliesslich räumlicher, Verkehrs-, Umwelt- und sozialer Strategien und institutioneller Vereinbarungen zur strategischen Koordinierung zwischen Gemeinden vorgeschlagen. Die insgesamt erforderlichen Finanzmittel werden auf 5-7 Milliarden sFr. für 10 Jahre veranschlagt, wovon 3 Milliarden durch Erhöhung der Mineralölsteuer vom Bundesrat übernommen werden könnten. In diesem Berichtsentwurf wird ferner das "Agglomerationsprojekt" vorgeschlagen; darin werden die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Projekte aufgezeichnet, die als Grundlage für die Erteilung von Subventionen dienen sollen. Dank diesen Vorschlägen sollen die Funktionen der Raumplanung von blossen Instrumenten der physischen Planung zu integrierten strategischen Massnahmen erweitert werden. Die Leitlinien konzentrieren sich auf Probleme der Umwelt- und Verkehrsbelastungen, während die vorgeschlagenen Reformen auf besser integrierte Massnahmen einschliesslich institutioneller Vereinbarungen ausgerichtet sind, da die Agglomerationsprobleme nicht allein über physische Planung gelöst werden können (Siehe Kapitel über Metropolitanräume).

Ländliche Gebiete. Die Grundzüge schlagen spezifische Rollen für vier Typen von ländlichen Regionen vor (Tabelle 3.3.) Der Akzent wird klar auf nachhaltige Entwicklung gesetzt, insbesondere auf die Harmonisierung landwirtschaftlicher und wirtschaftlicher Tätigkeiten und die Erhaltung natürlicher Landschaften. Die Leitlinien verweisen auf die Rolle ländlicher Gebiete bei der Erhaltung der Landschaft und die Notwendigkeit, der wuchernden Verstädterung Einhalt zu gebieten. In der Nähe von Städten gelegene ländliche Gebiete der Schweiz sind infolge überhandnehmenden Vorstadtcharakters unter steigenden Druck geraten.. Ausserdem befinden sich in der Schweiz in ländlichen Gebieten 25% der Gebäude (die hauptsächlich zu landwirtschaftlichen Zwecken bestimmt sind) ausserhalb der Bauzonen. Infolge des Rückgangs der Landwirtschaft und Landflucht wurden diese zunehmend für nicht-landwirtschaftliche Zwecke wie Zweitwohnungen, Tourismus, kommerzielle leichte Verarbeitungstätigkeiten für die Landwirtschaft eingesetzt. Infolgedessen befinden sich mittlerweile 30% der Wohngebäude ausserhalb der Bauzonen. Die Hauptaufgabe der Raumplanungsbehörden bestand in der Eindämmung übermässiger Zersiedelung, doch führten die Raumplaner nach 1996 eine Reihe von Ausnahmen ein, die – unter strikte geregelten Bedingungen – die Verwendung verlassener landwirtschaftlicher Gebäude zu nicht landwirtschaftlichen Zwecken erlauben. Abgesehen von diesen Regelungen, die eine Lenkung der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten zum Ziele haben, gibt es jedoch keine strategischen Instrumente, die sowohl auf eine Entwicklung als auch den Schutz dieser Gebiete ausgerichtet sind.

Tabelle 3.3. Strategien für ländliche Gebiete

Ländliche Gebiete	Eigenschaften	strategische Ziele
Mittelland	Konzentration von Handel und Industrie in ländlichen Gebieten mit gutem Schienenzugang.	Zersiedelung und intensive Landwirtschaft./Maximierung des Wachstumspotentials von Dörfern und ländlichen Habitaten. Erhaltung der Lebensqualität. Einhaltung der Streusiedlungen und Zersiedelung.
Jura	Die Grundlage bilden kleine und mittlere Industrien, Handel und attraktive Landschaft	Einschränkung weiterer Entwicklung. Nutzung der Vorzüge landschaftlicher Schönheit zu touristischen Zwecken und naturnahen Freizeitbeschäftigungen.
Voralpen	Landwirtschaftlich genutztes Gebiet, steht unter Druck infolge der Ausbreitung von Industrie, Wohnungsbau und Tourismus infolge der Nähe von Agglomerationen.	Erhaltung der biologischen Vielfalt. Errichtung von Einrichtungen für Freizeit und Natur. Verbesserung der Infrastrukturen in regionalen Zentren. Verbesserung des öffentlichen Verkehrs und der Telekommunikations-Infrastruktur.
Alpen	Hoher Reichtum an natürlicher Vielfalt, Kulturerbe und historisch gewachsenen Landschaften. Hochentwickelter Wintertourismus. Bedeutender Unterschied zwischen für den Tourismus erschlossenen Gebieten und anderen kleinen Dörfern	Verbesserung der Lebensbedingungen in Bergdörfern durch zentralisierte Versorgungssysteme und Umgruppierung kleiner Dörfer. Erhaltung der Berglandwirtschaft und der Landschaft. Verhinderung weiterer Verstädterung, Minderung der Verkehrslast infolge des Tourismus.

Quelle: Bundesamt für Raumplanung

Europäische Integration. Als Nicht-EU-Mitglied ist die Schweiz im "Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK)" nicht berücksichtigt. Während der vorbereitenden Arbeiten nahm die Schweiz nichtsdestoweniger zum ersten Entwurf Stellung. Die drei Hauptziele des EUREK umfassen "eine polyzentrische Stadtentwicklung und eine neue Beziehung zwischen Stadt- und Landgebieten", "gleichen Zugang aller europäischer Regionen zu Infrastrukturen und Know-how", sowie ein "umsichtiges Management des Natur- und kulturellen Erbes". Diese Vorstellungen werden von den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz geteilt. In Anlehnung an die im Rahmen des EUREK vorgebrachten Idee der Errichtung eines polyzentrischen Netzes von Stadt- und Landgebieten wird in den Leitlinien vorgeschlagen, die schweizerischen Städte im Rahmen des europäischen Netzes mit Städten jenseits der Landesgrenze zu verbinden. Dies bedeutet, dass die schweizerischen Städte und Regionen im Rahmen einer

grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Vernetzung auf mehreren Stufen in ein umfassenderes Netz von Wirtschaftstätigkeiten, gegenseitigen Stützmassnahmen und Systemen für den Lastenausgleich zwischen Regionen einbezogen werden müssen. Da ein Netz von Regionen mit geringen örtlichen Vorteilen oder Spezifitäten noch keine Basis für die regionale Entwicklung darstellt, sollten die einzelnen Regionen zur Verstärkung der örtlichen Vorzüge angespornt werden.

Raumplanung in anderen Ländern

Nationales Niveau

Zahlreiche OECD-Mitgliedstaaten einschliesslich der Nachbarstaaten der Schweiz (Deutschland, Österreich und Frankreich) haben versucht, auf nationaler und/oder regionaler Ebene sozial-, wirtschafts- und umweltpolitische Ziele in die Raumplanung einzubeziehen (Tabelle 3.4.). Hinsichtlich der Raumplanungsstrategie auf nationaler Ebene haben alle Nachbarstaaten der Schweiz mit Ausnahme Italiens landesweite Pläne oder strategische Leitlinien erstellt. Die Funktionen dieser strategischen Dokumente sind unterschiedlich, während die wesentlichen strategischen Ziele weitgehend gleichen Grundgedanken folgen.

In Deutschland sind für Raumplanung hauptsächlich die Länder zuständig. Auf Bundesebene werden ein Rahmen und Grundsätze festgelegt, doch muss der Regional- und sogar der Lokalplanung stets Rechnung getragen werden. Die Regionen und Gemeinden müssen ihre Strategien und Pläne im Rahmen des Raumordnungsgesetzes (ROG) ausarbeiten und ausbauen. Artikel 1 ROG vermittelt eine klare Vorstellung dieses in zwei Richtungen verlaufenden Ansatzes (Gegenstromprinzip). Kennzeichnend hierfür ist die gegenseitige Pflicht, den Strategien der anderen Ebene Rechnung zu tragen; das deutsche System kann jedoch nicht als Partnerschaftssystem bezeichnet werden. In Österreich wird der Akzent dagegen vor allem auf Konsensbildung gelegt. In diesem Land gibt es kein Raumplanungsministerium, und der Bundeskanzler ist für die horizontale und vertikale Zusammenarbeit zuständig. Eine wichtige Rolle spielt dagegen die Österreichische Raumentwicklungskonferenz (OROK). Sie dient als Plattform für die Koordination zwischen Ministerien, Ländern und sonstigen Partnern. Viele Vorschläge müssen zwar noch durchgeführt werden, doch herrscht die Ansicht vor, dass dieser informelle und "sanfte" Ansatz – der dem Bundessystem entspricht – zu einer Erweiterung des Anwendungsbereichs der Raumplanung beitragen kann. Die österreichischen Vorstellungen konzentrieren sich auf regionale Disparitäten und wirtschaftliche Entwicklung, die beide direkt in den Anwendungsbereich der Regionalpolitik fallen.

Tabelle 3.4. **Nationale Raumpläne in der Schweiz und in Nachbarländern**

	Schweiz	Österreich	Frankreich	Deutschland	Italien
Beauftragtes Ministerium	Bundesamt für Raumentwicklung verantwortlich für die Raumplanung	Bundeskanzlei	Ministerium für Infrastruktur, Wohnungswesen und Verkehr verantwortlich für Stadtplanung, DATAR verantwortlich für Raumentwicklung	Bundesministerium für Raumplanung, Bauwesen und Stadtentwicklung	Finanzministerium, Abteilung soziale Kohäsion, verantwortlich für Raumentwicklung im allgemeinen, Ministerium für öffentliche Arbeiten verantwortlich für Stadtplanung.
Rechtsgrundlage	Raumplanungsgesetz 1979	Kein Raumplanungsgesetz auf Bundesebene, nur auf Ebene der Länder	Loi d'Orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire vom 25. Juni 1999 (LOADDT); Gesetz für Planungsreform 1982; Code de l'urbanisme	Raumordnungsgesetze, ROG, 1965, geändert 1997	Kein Raumplanungsgesetz, das sich auf alle Bodentypen erstreckt (Stadtplanungsgesetz 1942).
Verantwortung der Landesregierung	<ul style="list-style-type: none"> • Durchführung grundlegender Studien • Festlegung des Konzeptrahmens und der Sachpläne • horizontale und vertikale Koordinierung (siehe Artikel 13) • Genehmigung der Pläne der Kantone (s. Artikel 11) 	Die Bundesregierung ist für die Raumplanung auf Grund der Verfassung nicht verantwortlich. Die Verantwortungen der Bundesregierung beschränken sich auf die Festlegung von Planungsmassnahmen, sektorale Planung und die vertikale und horizontale Koordinierung	Seit 1982 ist die Verantwortung für die Raumentwicklung zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden aufgeteilt. Die Landesregierung legt den Geltungsbereich, die Ziele, die für die Verwirklichung der Pläne aufzuwendenden Mittel und die Themen der Planvereinbarung fest und arbeitet Sektorpläne aus.	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung des Rahmens und der Organisation der Raumplanung • Veröffentlichung eines regelmässigen Berichts über die Raumplanung in Deutschland • Festlegung eines Raumplanungsverfahrens zur Prüfung wichtiger Entwicklungsprojekte • Ausarbeitung der Sektorpläne; - horizontale und vertikale Koordinierung; - Festlegung von Leitlinien. 	<ul style="list-style-type: none"> • horizontale und vertikale Koordinierung • Festlegung von Strategien für eine Anzahl wirtschaftlich benachteiligter Gebiete.

Tabelle 3.4. **Nationale Raumpläne in der Schweiz und in Nachbarländern**

	Schweiz	Österreich	Frankreich	Deutschland	Italien
Nationale Raumplanungs-Strategien	1994 veröffentlichte die Regierung die ersten Leitlinien für die Raumorganisation (Grandes Lignes de l'organisation du territoire suisse)	OROK veröffentlichte 1981 das österreichische Entwicklungskonzept und 1991 eine Serie von Leitlinien für die Verwaltung, die keine Rechtsgrundlage darstellen.	Der nationale Plan für wirtschaftliche und soziale Entwicklung (Schéma national) wurde aufgehoben. Nationaler Infrastrukturplan (Schéma directeur d'infrastructure).	Die Bundesregierung legt Leitlinien und den Durchführungsrahmen der Raumplanung fest. <ul style="list-style-type: none"> • Leitlinien für Regionalplanung 1993 • Aktionsrahmen für Regionalplanung 1995 • Bundesbereich über die Raumplanung 2000. 	Es ist keine für das ganze Staatsgebiet geltende Strategie ausgearbeitet worden.
Strategische Pläne auf Ebene der sub-nationalen Regierungen	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung kantonalen Strukturpläne (Plan für Infrastrukturentwicklung und Bodennutzung) (Art. 6.8) 	Die umfassende Raumplanung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Jedes Land legt die Raumplanungsgesetze, das staatliche Entwicklungsprogramm, das regionale Programm und die sektoralen Entwicklungsprogramme fest. Die Regionalpläne gelten für beschränkte Zonen	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung von Regionalplänen • Planungsverträge (contrats de plan état-région (CPER)) • Festlegung regionaler Sektorpläne; eine physische Regionalplanung gibt es in der Ile-de-France, in den DOM-TOM und Korsika. 	Die Verantwortung der Länder im Bereich der Raumplanung der Länder erstreckt sich hauptsächlich auf die Ausarbeitung: <ul style="list-style-type: none"> • des Raumplanungsgesetzes gemäss ROG und • der Raumpläne und -Programme (1/500.000, keine Termine, verbindlich für andere Verwaltungen, Überprüfung alle vier Jahre im Rahmen des Raumplanungsberichts). Viele Länder sind zu Raumplanungszwecken in Regionen aufgeteilt, diese arbeiten Raumpläne aus, in denen alle Sektorpläne und -programme zusammengefasst werden. (Es gibt beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern).	In den 70er Jahren setzten die Regionen ihre Stadtplanungsgesetze in Kraft. Die Regionen arbeiten ferner Sektoralpläne, Umweltpläne und Pläne für Flusseinzugsgebiete aus. 1990 wurde auf Provinzebene ein Raumkoordinierungsplan eingeführt.

Tabelle 3.4. **Nationale Raumpläne in der Schweiz und in Nachbarländern**

	Schweiz	Österreich	Frankreich	Deutschland	Italien
Planung auf Gemeindeebene	Festlegung des Bodennutzungsplans (Artikel 14)	Die Gemeinden sind rechtlich verantwortlich für die Festlegung eines Zonenplans für das ganze Gemeindegebiet.	<ul style="list-style-type: none"> • Verwirklichung der Planungsverträge • Festlegung des 'Schéma directeur' (Rahmenplan und Bodennutzungsplan, POS (Bauplan)) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausarbeitung des F-Plans (vorbereitender Bodennutzungsplan) für alle Gebiete und des B-Planes (verbindlicher Bodennutzungsplan in Bauzonen) 	Die Gemeinden legen einen Regelungsplan für Bodennutzung in Städten fest.
Interministerielle Stelle	Die Raumordnungskonferenz des Bundes	Österreichische Konferenz für Regionalplanung (ÖROK), an der Bund, Länder und beteiligte Behörden teilnehmen, arbeitet Entwicklungskonzepte aus und gibt Empfehlungen ab.	Comité interministériel d'aménagement et du développement du territoire (CIADT), FNADT	Die Ständige Planungskonferenz der Minister von Bund und Ländern nahm 1992 die Leitlinien für die Raumplanung an. Conferenza di servizi.	
Beratungsstellen/Sachverständigen-gruppen	Rat für Raumordnung		Conseil national d'aménagement et du développement du territoire, CNADT	Rat für Raumplanung	

Quelle: OECD

Im Gegensatz zu den Bundesländern Deutschland und Österreich wurde die räumliche Entwicklung in Frankreich im wesentlichen als Aufgabe der Landesregierung betrachtet; sie konzentrierte sich auf die geographische Verteilung der Wirtschaftstätigkeiten. Die französische Raumplanungspolitik war somit eher Regionalpolitik als physische Planung. Selbst nach Ausserkraftsetzung des nationalen Planes für Wirtschaftsentwicklung wurden Tätigkeitsbereich und Ziele der Raumentwicklung, die aufzuwendenden finanziellen Mittel sowie Art und Inhalt der Planungsverträge weiterhin von der Landesregierung festgelegt. Diese Verträge, die ursprünglich zur Durchführung des nationalen Plans für wirtschaftliche Entwicklung abgeschlossen worden waren, sind nunmehr zu einem wichtige Werkzeug der regionalen Entwicklung geworden. Die nationalen Raumplanungsziele haben sich im Laufe der Jahre verlagert; die Gesetze von 1995 und 1999 beinhalten deutlich verschiedene Prioritäten: das Gesetz von 1995 bevorzugte ländliche Gebiete, dasjenige von 1999 ist dagegen mehr auf wirtschaftliche Effizienz ausgerichtet. In Frankreich – mit seinem tieferen Graben zwischen der dominierenden Pariser Gegend und den übrigen Regionen – ist die geographische Dezentralisierung ein weiteres Element, das die Verwirklichung der Ziele der räumlichen Entwicklung auf Landesebene beeinflusst.

Die Visionen der OECD-Mitgliedsländer über die räumliche Entwicklung tendieren zur Einheitlichkeit, wie dies in den Schlüsselbegriffen in den Titeln der auf diesem Gebiet veröffentlichten Dokumente zum Ausdruck kommt: nachhaltige Entwicklung, wirtschaftliche Effizienz, Minderung der Disparitäten. Die nationalen räumlichen Ziele werden oft in allgemeinen oder sogar vagen Worten umschrieben, ohne ausdrückliche Prioritäten für die Regionen zu setzen. Insbesondere in Bundesstaaten sind die auf nationaler Ebene erlassenen strategischen Werkzeuge grundsätzlich unverbindlich und dienen lediglich der Darstellung der nationalen Sicht. Die Festsetzung solch allgemeiner Ziele kann zu Meinungsäustauschen auf nationaler Ebene führen und dazu beitragen, einen allgemeinen Konsens über Gerechtigkeit, Wirksamkeit und Effizienzziele, Veränderungen von städtischen und ländlichen Gebieten, umwelt- und entwicklungspolitischen Fragen herbeizuführen. Zur Ausarbeitung nationaler Raumplanungsstrategien stehen sehr unterschiedliche institutionelle Mittel zur Verfügung, beispielsweise Darlegung von Anschauungen, Strategie, Plan, Programm, Rahmen oder Leitlinien. Diese werden mehr oder weniger formell nach einem interministeriellen Verfahren und in Koordination mit subnationalen Stellen ausgearbeitet. Im Falle dezentralisierter Systeme (beispielsweise in Österreich) sind 'sanfte' Instrumente oftmals wirksamere Mittel zur Harmonisierung der Strategien als rechtsverbindliche Werkzeuge.

Subnationale Ebene

Ein wirksamer Einsatz der Planung auf subnationaler Stufe ist ein Schlüsselement für jedwede Politik im Bereich der räumlichen Entwicklung. In den meisten Fällen erstreckt sich die Planung auf der ersten subnationalen Stufe nicht nur auf die Bodennutzung, sondern dient auch der Verwirklichung regionaler sozioökonomischer Entwicklungsziele. Zwischen Raumplanung auf nationaler Stufe und Planung der Bodennutzung auf Gemeindeebene können verschiedene Plantypen angewandt werden, beispielsweise die kantonalen Richtpläne in der Schweiz.

Strategische Planung auf subnationaler Stufe ist ein zweckdienliches Werkzeug für die integrierte räumliche Entwicklung, da die Regelungsstrategie im Bereich der Zonenausweisung und die physische Entwicklung allein den Regionen keine künftige Sicht vermitteln. Es fällt den nationalen Planungsbehörden nicht immer leicht, ihre Kollegen auf subnationaler Ebene neben der Planung der Bodennutzung auf Gemeindeebene zur Ausarbeitung von strategischen Mehrzweck-Plänen anzuregen, da die mit der Regionalplanung einhergehenden Fragen und Vorteile weniger deutlich sichtbar sind. Nichtsdestoweniger haben die Schweizer Behörden alle Kantone mit Erfolg dazu angehalten, kantonale Richtpläne auszuarbeiten oder auszubauen. Zweckdienlich wären weitere Anstrengungen zur Schaffung institutioneller Bindungen zwischen anspruchsvollen Massnahmen des Bundes und kantonalen Plänen, damit lokale Akteure die kantonalen Pläne nicht nur als blosses Werkzeug für die physische Planung, sondern als eigentliche Grundlage für die räumliche Entwicklung anwenden könnten, die sich auf die regionale Wirtschaftsentwicklung erstreckt.

Schweizerische Raumplanung und Bodennutzung

Die schweizerische Raumplanungspolitik stützt sich – implizite oder explizite – weitgehend auf den Begriff der externen Kosten der Bodennutzung. Angesichts der geringen Grösse des Landes und der relativ hohen Bevölkerungsdichte wird der Akzent in der schweizerischen Raumplanungspolitik stark auf die effiziente Nutzung der beschränkten Bodenfläche und die Minderung der externen Kosten gesetzt. Dies kommt in der Grundidee der Trennung zwischen überbauten und nicht überbauten Gebieten zum Ausdruck, die die Erhaltung der offenen Landschaft in einem Lande zum Ziele hat, in dem diese Ressource in hohem Masse knapp ist. Die Idee der Erhaltung der offenen Landschaft erstreckt sich auf verschiedene Regionstypen, beispielsweise stadtnahe Räume, die vor Zersiedelung geschützt werden müssen, oder abgelegene Gebiete, die vor dem unkontrollierten Überhandnehmen von Zweitwohnungen

zu bewahren sind. Die schweizerische Raumplanungspolitik ist somit weitgehend darauf ausgerichtet, ein Gleichgewicht zu schaffen zwischen der Notwendigkeit der Regionen, ihren Boden zur wirtschaftlichen Entwicklung zu nutzen, und der Notwendigkeit, die offene Landschaft als öffentliches Gut zu erhalten und die externen Kosten der Bodennutzung auf ein Minimum zu beschränken.

Die schweizerische Raumplanungspolitik befasst sich besonders eingehend mit zwei Aspekten der externen Kosten (Bundesamt für Raumplanung, 2001): einmal gibt es empirische Belege dafür, dass die disperse Siedlungsentwicklung die Pro-Kopf-Infrastrukturkosten beispielsweise für die Wasser- und Stromversorgung oder die Abfallbeseitigung in die Höhe treibt. Da viele dieser Kosten nicht durch Gebühren der Verursacher, sondern durch Steuergelder gedeckt werden, verursacht die Siedlungsentwicklung der Bevölkerung verschiedene externe Kosten. Je mehr Unternehmen und Haushalte den vollen Infrastrukturkosten Rechnung tragen würden, desto attraktiver würden konzentrierte Siedlungsstrukturen. Zum andern stehen externe Verkehrskosten und Siedlungsstruktur in enger Wechselwirkung. Auch hier gibt es weitgehende Beweise dafür, dass der Privatverkehr höhere externe Kosten (Verschmutzung usw.) verursacht und gleichzeitig zur Entstehung von Streusiedelungen führt, während öffentliche Verkehrsmittel zu einer Abschwächung solcher Trends neigen. Verkehrssysteme können als "versteckte Raumplaner" betrachtet werden, und die Raumplanungspolitik kann stark dazu beitragen, die Verkehrsinfrastrukturpolitik auf die allgemeinen Ziele der räumlichen Organisation auszurichten (OECD 2001). Die schweizerische Raumplanung ist zwar relativ gut an die Verkehrspolitik gekoppelt, doch fehlen ihr noch immer geeignete Instrumente, um die externen Kosten des Privatverkehrs unter Kontrolle zu bringen, was ihre Fähigkeit zur wirksamen Einschränkung der Zersiedelung mindert.

Schliesslich stellt die politische Zersplitterung des schweizerischen Staatsgebietes für die Raumplanung eine grosse Herausforderung dar. Zahlreiche Kantone sind als "ideale Planungsregion" zu klein und die politischen Grenzen verlaufen oftmals quer zu funktionalen Regionen. Da die Kantone in der Regel Raumentwicklungspläne nach ihren eigenen Bedürfnissen ausarbeiten – d.h. zur Erhöhung des Steuereinkommens Wirtschaftsaktivitäten ansiedeln wollen – tragen sie den räumlichen Spillover-Effekten nicht ausreichend Rechnung. Dies führt oftmals zu unkonsequenter Planung und verfälschter räumlicher Verteilung von wirtschaftlichen Tätigkeiten in einer funktionalen Region. So können beispielsweise Kantone oder Gemeinden den Bau von Einkaufszentren "im Grünen" beschliessen, deren externe Kosten – erhöhte Verschmutzung oder Verkehrsdichte – in einer andern Gebietseinheit anfallen,

wodurch das räumliche Aktivitätsmuster der Unternehmen verfälscht wird. Die Raumplanungspolitik des Bundes hat wenig Befugnis zur Koordination von Wirtschaftstätigkeiten beiderseits von Kantonsgrenzen, und sie spornt die Kantone kaum dazu an, dies freiwillig zu tun. Das selbe gilt für die Gemeindeebene, wo Bauzonen zwischen Gebietseinheiten oft schlecht koordiniert sind.

Raumplanung: für einen neuen räumlichen Ansatz

Mit den Grundzügen der Raumordnung hat die Schweiz erstmals eine nationale Darstellung der Entwicklung der verschiedenen Landesteile erarbeitet. Die Grundzüge legen die Herausforderungen die sich den Regionen stellen und die wichtigsten Strategien, mit denen sie ihnen begegnen können, dar. Als nächster Schritt ist eine konkrete Darlegung dieser räumlichen Vorstellungen erforderlich, ferner sollte eine Serie von Instrumenten erarbeitet werden, mit denen die Anschauung des Bundes mit der strategischen Durchführung auf Ebene der Kantone und Gemeinden in Einklang gebracht werden kann. Eine besondere Anforderung sind sodann engere Beziehungen zur EU. Im Jahre 2000 nahm die europäische Ministerkonferenz für kommunale und regionale Fragen (CEMAT) den Leitgrundsatz für eine nachhaltige räumliche Entwicklung des europäischen Kontinents an. Die Annäherung der Schweiz an die EU erfordert die Annahme spezifischer Instrumente zur Harmonisierung der europäischen und der schweizerischen räumlichen Entwicklung. Diese umfassen eine Beurteilung des Bedarfs an zusätzlicher physischer Infrastruktur wie Verkehrskapazitäten für den grenzüberschreitenden Pendelverkehr. Zweckdienlich wäre ferner eine Analyse der räumlichen Vor- und Nachteile und eine eingehende Beurteilung der wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen der europäischen Integration auf die Schweiz.

Regionalpolitik

Überblick

Die Schweiz hatte bis Anfang der 70er Jahre keine ausdrückliche Regionalpolitik, wenn auch die Bundesverfassung seit langem eine Verpflichtung zur Gewährleistung der Gleichheit und zum "Schutz der wirtschaftlich bedrohten Regionen" enthielt. Die traditionellen Mittel zur Minderung der Disparitäten waren der Finanzausgleich und die Unterstützung der Landwirtschaft in ländlichen Gebieten. Anfang 1970 veröffentlichte der Bund das "gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet"; "benachteiligt" wurde damals mit "Berg-" gleichgesetzt. Der Bundesrat erachtete es als notwendig, den weniger begünstigten Regionen Infrastrukturen zur Verfügung zu stellen, um die

Ansiedlung von Unternehmen zu unterstützen und einen Multiplikatoreffekt auszulösen. 1974 wurde diese keynesianisch inspirierte Idee in dem Gesetz über Investitionshilfe in Berggebieten niedergelegt. Eine Anzahl weiterer politischer Massnahmen wurden in den folgenden Jahren ergriffen, um insbesondere wirtschaftlich benachteiligte Gebiete oder bestimmte Wirtschaftszweige zu unterstützen. Die strategischen Ansätze der 70er und 80er Jahre wurden "kleinmassstäbliche regionale Ansätze" genannt, da die Analyseeinheit und der Aktionsbereich die subkantonale Stufe (MS-Region) war.

Heute erstreckt sich die Regionalpolitik über einen ausgedehnten Bereich von Gesetzen und Massnahmen (Tabelle 3.5.). Wichtigster Pfeiler ist das 1974 verabschiedete Investitionshilfegesetz (IHG), das Darlehen für Infrastrukturinvestitionen in Berggebieten gewährt. Als flankierende Massnahme wurde die Wirtschaft in Berggebieten durch Bürgschaften und Zinskostenbeiträge für KMU sowie durch Hotel- und Kurortskredite gefördert. Die beiden letztgenannten Gesetze waren von relativ geringem Ausmass. Weitere regionale Hilfsmassnahmen wurden Ende der 70er Jahre mit dem Ziele ergriffen, strukturelle Schwächen zu beheben, die während der Rezession von 1975-76 insbesondere im Jura sichtbar geworden waren. Auf Grund des Bundesbeschlusses über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebieten (BWE) wurde neuen Firmen in benachteiligten Gebieten Garantien, Zinsvergünstigungen und Steuerermässigungen gewährt. In den 1990er Jahren wurden stärker auf Innovation ausgerichtete Gesetze erlassen, darunter Regio Plus und InnoTour. Schliesslich erstreckte sich die Regionalpolitik im Rahmen des INTERREG-Programmes auch auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Keines dieser Gesetze hat den selben räumlichen Deckungsbereich.

Berggebiete

Das Gesetz über Investitionsbeihilfe in Berggebieten (IHG) gilt für rund zwei Drittel des schweizerischen Staatsgebiets und rund ein Viertel der Bevölkerung. Auswahlkriterien waren ursprünglich die Abwanderung, Einkommensdisparitäten, Topographie und Siedlungsgrösse. Rund 54 Gebiete in 20 Kantonen wurden als Bergregionen ausgewiesen. Ländliche Gebiete im Mittelland und in Stadtnähe wurden ausgeschlossen. Diese geographische Verteilung der Verantwortungen zwischen Landwirtschafts- und Regionalpolitik ist eine wichtige Eigenschaft des schweizerischen Systems. Die schweizerische Politik zu Gunsten der Berggebiete ist weitgehend auf wirtschaftliche Entwicklung der Regionen und gezielte Investition ausgerichtet. Jeder Zielbereich (Kanton/Gruppe von Gemeinden) arbeitet ein regionales Entwicklungskonzept und einen Mehrjahres-Massnahmenplan aus, in dem

Tabelle 3.5. Regionale Stützungsmaßnahmen in der Schweiz

Gesetz	Förderungsabsicht	Geltungsbereich	Förderungs- mittel	Räumlicher Massstab	Laufzeit	Bemerkungen	Finanzielle Mittel
IHG	Regionalisierung Ausbau der Infrastruktur	Berggebiet und Jura; die 54 IHG- Regionen	Darlehen	Kleinräumig	Inkrafttreten: seit 1974; in gänderter Form seit 1.1.1998	Subventionierung von Regional- organisationen; Förderung von Infrastruktur- projekten	Kosten für Bund bis 1995 2 Milliarden; Ausgelöstes Investitionsvolumen 13 Milliarden
BWE	Einzelbetriebliche Förderung	Bestimmte Regionen in der ganzen Schweiz	Bürgschaften Zinskosten- beiträge Steuerleichterung neu: Finanzhilfen	Kleinräumig	Befristet auf fünf Jahre; Inkrafttreten: 1.7.1996	Impulsprogramm; Voraussichtliche Verlängerung bis 2006; Nachfolge- programm des BB zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen	Kosten für Bund seit 1979 80 Millionen; Ausgelöstes Investitionsvolumen 4.5 Milliarden
Regio Plus	Zusammenarbeits- projekte organisatorischer, konzeptioneller und institutioneller Art zur Flankierung des Strukturwandels	Berggebiet und ländlicher Raum	Finanzhilfen	Kleinräumig	Befristet auf zehn Jahre; Inkrafttreten: 1.8.1997	Impulsprogramm	Gesamtkosten für das Programm: 70 Millionen
BGB	Einzelbetriebliche Förderung von Gewerbe- betrieben	Berggebiet	Bürgschaften Zinskosten- beiträge	Kleinräumig	Mit Änderungen seit 1976 in Kraft		Seit 1977 wurden 378 Mio an Bürgschaften gewährt sowie knapp 10 Mio an Zinskostenbei- trägen

Tabelle 3.5. Regionale Stützungsmaßnahmen in der Schweiz

Gesetz	Förderungsabsicht	Geltungsbereich	Förderungs- mittel	Räumlicher Massstab	Laufzeit	Bemerkungen	Finanzielle Mittel
HKG	Einzelbetriebliche Förderung von Hotels und Kurorteinrichtungen	Berggebiete, Seengebiete und Badekurorte	Bürgschaften Zinskostenbeiträge Darlehen	Kleinräumig	Seit 1976 in Kraft		1980-1998 wurden 324 Mio Darlehen und 489 Mio Bürgschaften gewährt
InnoTour	Zusammenarbeitsprojekte organisatorischer, konzeptioneller und institutioneller Art; Innovation im Tourismus	Ganze Schweiz	Finanzhilfen	Kleinräumig	Befristet auf fünf Jahre; Inkrafttreten: 1.2.1998	Impulsprogramm	Gesamtkosten für das Programm: 18 Millionen
INTERREG III	Zusammenarbeitsprojekte organisatorischer, konzeptioneller und institutioneller Art; Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit.	Neu die ganze Schweiz	Finanzhilfen	Grossräumig: Grenzregione; Kantone und Kantonsgruppen	Befristet bis 31.12.2006; Inkrafttreten: 1.3.2000	Grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Kooperationen Nachfolgeprogramm von Interreg I + II	Gesamtkosten für das Programm: 39 Millionen

Anmerkung: HG: Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete
 BWE: Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete
 Regio Plus: Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum
 BGB: Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebiet
 HKG: Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites
 InnoTour: Bundesbeschluss über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus
 INTERREG III: Bundesgesetz über die Förderung der schweizerischen Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit

Quelle: OECD

Potentiale, Ziele, vorgeschlagene Massnahmen und Projekte festgelegt sind (Art.16,17); diese Konzepte bedürfen anschliessend einer Annahme durch die Kantonsregierung. Zur Ausarbeitung und Durchführung der Projekte wurde eine neue Bestimmung in das Gesetz aufgenommen, dergemäss regionale Sekretariate einzurichten sind. Abgesehen von Investitionszuschüssen unterstützt der Bundesrat auch die Tätigkeiten dieser Sekretariate.

Nach offiziellen Zahlenangaben wurden seit der Verabschiedung des Gesetzes vor 25 Jahren rund 2.6 Milliarden sFr. zur Unterstützung von 7 435 Projekten aufgewendet; jährlich wurden fast 300 neue Projekte mit durchschnittliche 350 000 sFr. unterstützt. Diese Höhe liegt jedoch unter derjenigen anderer sektoraler Unterstützungen. Die Pro-Kopf-Unterstützung in den ausgewählten Gebieten beläuft sich durchschnittlich auf 35 SFr.; dies ist für ein auf Infrastrukturen basierendes System niedrig (siehe unten). Angesichts der beschränkten Haushalte der einzelnen Berggebiete stellt das IHG eine relativ kleine, aber wichtige Einkommensquelle dar. Dies ermöglichte örtlichen Stellen sowohl des Privat- als auch des öffentlichen Sektors die Finanzierung nicht nur von Basis-Infrastrukturen, sondern auch solcher, die für die wirtschaftliche Entwicklung notwendig sind, beispielsweise touristische Einrichtungen usw. Ein grosser Teil der Zuschüsse wurde für die Wasser- und Gasversorgung, Gesundheitszwecken dienende Einrichtungen (27.1%), Sport- und Freizeit-Anlagen (15.9%) und Verkehr und Kommunikation (14.2%) aufgewendet. Auf Grund des IHG gewährte Zuschüsse wurden in grossem Masse gemeinsam mit anderen Finanzbeihilfen des Bundes zur Durchführung komplexer und grosser Investitionsvorhaben eingesetzt.

Im Vergleich zu andern Anreizmassnahmen hat das IHG eine Anzahl Vorteile. Erstens lässt es den Regionen im Vergleich zu Infrastrukturzuschüssen im Rahmen der Regionalpolitik freiere Hand hinsichtlich der Verwendung der Mittel. Zweitens kann eine IHG-Beihilfe sowohl privaten als auch öffentlichen Beteiligten gewährt werden. Drittens prüfen die Begünstigten – da die Zuschüsse zurückgezahlt werden müssen – Kosten und Nutzen jedes einzelnen Projekts eingehender. Dank dem IHG haben die Berggebiete ihren Rückstand gegenüber dem restlichen Land aufholen und die Disparitäten hinsichtlich der Infrastrukturen in den am weitesten abgelegenen Gebieten weitgehend ausgleichen können. Schliesslich gab das IHG kleinen Gemeinden die Möglichkeit, über die Grenzen ihrer Verwaltungseinheiten hinaus tätig zu werden, mit Erfolg Netze zu bilden und mit anderen Gemeinden zusammenzuarbeiten. Ländliche Gebiete scheinen auf diesem Gebiet weiter fortgeschritten zu sein als städtische. IHG-Projekte scheinen recht erfolgreich gewesen zu sein. Vor Erlass des IHG nahm die Bevölkerung der Berggebiete ab; im Zeitraum 1975-1985 nahm sie um 1.7% und die Beschäftigung um 5.3 zu. Von 1981 bis 1987 lag die Bevölkerungszunahme

sogar über dem Landesdurchschnitt, was allerdings nicht ausschliesslich dem IHG zuzuschreiben ist.

Neuorientierung der Regionalpolitik

Angesichts der Forderungen nach einer Neugestaltung und strukturellen Änderung der Bundespolitik wurde die schweizerische Regionalpolitik 1996 überarbeitet. Im Rahmen der Neuorientierung der Regionalpolitik (NOREP) wurde der Akzent von der Disparitätsminderung auf die Förderung von Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit verlegt. Die Ziele des IHG wurden neu definiert. Das Gesetz von 1974 war auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen in Berggebieten ausgerichtet, doch wurde diese Zielsetzung 1996 erweitert und diversifiziert. Die neuen Ziele umfassen die Schaffung günstiger Bedingungen für wirtschaftliche Entwicklung und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in Berggebieten, die Förderung regionaler Potentiale, einen Beitrag zur Erhaltung eines dezentralisierten Staatsgebiets, die Erhaltung der soziokulturellen Besonderheiten und der Verschiedenartigkeit des Landes, die Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung der Berggebiete, eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Regionen und Subregionen sowie einen Beitrag zur Minderung der sozioökonomischen Disparitäten. Mit einer so langen Liste von Zielen – zu der die Disparitätsminderung noch immer gehört – ist es allerdings schwierig, einzelne IHG-Tätigkeiten auf spezifische Ziele auszurichten.

Im Zuge dieser Neuorientierung wurden über die Unterstützung von Infrastrukturmassnahmen hinausreichende Instrumente eingeführt, beispielsweise das RegioPlus-Programm, das "innovativen und die Zusammenarbeit fördernden" Ideen Hilfe leistet. Der Bundesrat gewährt sowohl öffentlichen als auch privaten regionalen Stellen direkte Zuschüsse zur Erleichterung der Projektausarbeitung und -koordinierung, für Machbarkeitsstudien und Öffentlichkeitsarbeiten (d. h. nichtphysische Ausgaben). Die maximale Dauer ist fünf Jahre. Seit 1997 wurden 68 von 102 gestellten Anträgen angenommen und den ausgewählten Projekten Zuschüsse in Höhe von 23.4 Millionen sFr. gewährt. Die Projektkosten insgesamt belaufen sich auf 65.3 Millionen sFr. Bis jetzt betreffen 90% der neuen Projekte den Tourismus, doch wurden auch einige interessante Vorhaben im Bereich der IT-Technologie in ländlichen Gebieten eingereicht.

Das NOREP hat keine bereits eingeführten Unterstützungsmassnahmen aufgehoben, sondern die Ziele auf die Steigerung der Effizienz verlagert.¹ Neue Programme wie RegioPlus und InnoTour waren zur Finanzierung von Projekten mit innovativem oder Zusammenarbeits-Charakter bestimmt. Zahlreiche Gesetze mit regionalpolitischem Charakter haben jedoch nach wie vor "wirtschaftlich benachteiligte Gebiete" zum Gegenstand, d. h. ihr grundlegendes Ziel

ist weiterhin die Minderung von Disparitäten. Die aus der NOREP resultierende Verschiebung der Regionalpolitik hat somit noch nicht auf die Ebene der Instrumente durchgeschlagen. Zahlreiche solche – beispielsweise Investitionszuschüsse oder Steuerermässigungen – haben nach wie vor den Charakter herkömmlicher Regionalbeihilfen und dienen weniger der Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Die Regionalpolitik ist undurchsichtig, und viele ihrer Instrumente erscheinen überholt. Eine Regionalpolitik, die sich deutlich von sektoralpolitischen Massnahmen und den finanziellen und institutionellen Reformen des "Neuen Finanzausgleichs" unterscheiden will, erfordert eine entschiedeneren Umstellung der strategischen Ziele und Instrumente.

Regionalpolitik in anderen OECD-Ländern

Ziele

Die meisten OECD-Ländern haben die Regionalpolitik in den 50er oder 60er Jahren eingeführt, um den Rückstand von Industriegebieten, ländlichen, peripheren oder hochgelegenen Gebieten abzubauen. Wie in der Schweiz waren die Ziele auf die Minderung räumlicher Disparitäten ausgerichtet. In den letzten 15 bis 20 Jahren verlagerten sich diese herkömmlichen Ziele, und die Regionalpolitik befasst sich heute zunehmend mit der Optimierung des Beitrags regionaler Ressourcen zum nationalen Wirtschaftswachstum. Die letzten fünfzehn Jahre könnten als Übergangsprozess zu einer neuen Regionalpolitik betrachtet werden. Nach der heutigen Auffassung soll die Regionalpolitik die verbreitete und permanente Notwendigkeit regionaler Umstrukturierung, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität, kontinuierlicher Innovation und Internationalisierung erfüllen. Dies trifft besonders für die kleineren EU-Länder mit relativ niedrigen regionalen Disparitäten zu, in denen in den letzten Jahren die Stellung der nationalen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb im Mittelpunkt der politischen Bestrebungen stand, wodurch die Bemühungen zur Wahrung der regionalen Gleichheit auf Effizienzziele und die Notwendigkeit eines kontinuierlichen Wirtschaftswachstums gesetzt wurden.

Nichtsdestoweniger sind die Gleichheitsziele der Regionalpolitik keineswegs aufgehoben worden. Das Hauptziel der Regionalpolitik Norwegens besteht in der 'Erhaltung des derzeitigen Siedlungsmusters und gleicher Lebensbedingungen im ganzen Land'. Finnland bezeichnet eine ausgewogene regionale Entwicklung zusammen mit einer unabhängigen Entwicklung innerhalb der Regionen und der Schaffung von Arbeitsplätzen als eines der Hauptziele; in Schweden bestand das Ziel der Regionalpolitik in der Schaffung von 'wirtschaftlich, ökologisch, industrielle und sozial gleichen' Regionen. In Frankreich müssen die Ziele der regionalen Entwicklung nach dem 1995 ange-

nommenen Rahmengesetz innerhalb des Gesamtziels eines Beitrags zur nationalen Einheit und Solidarität in einer ausgewogenen Entwicklung des Landes bestehen. In Deutschland ist die Gewährleistung 'gleicher Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen' im Grundgesetz niedergelegt. In Japan wurden im Rahmen des grundlegenden Zieles einer harmonisierten räumlichen Entwicklung sehr verschiedene raumpolitische Werkzeuge geschaffen, beispielsweise die strategischen Investitionen. Korea, wo die regionalen Disparitäten noch immer im Mittelpunkt der politischen Bestrebungen stehen, hat ebenfalls versucht, strategische Investitionen zur Förderung regionaler Innovationen einzuführen.

Strategische Instrumente

In den westeuropäischen Ländern werden sechs Typen von regionalen Anreizinstrumenten angewandt: Kapitalzuschüsse, Zins- oder Darlehens-Behilfen, Steuerermässigungen, Abschreibungsgenehmigungen, arbeitskraftabhängige Beihilfen und Verkehrskonzessionen (Tabelle 3.6.). Im Gegensatz zur Schweiz bilden Kapitalzuschüsse den Kern praktisch aller regionaler Anspornpakete. In manchen Ländern ist der einzige nennenswerte regionalpolitische Anspornmechanismus ein System für einen einmaligen Kapitalzuschuss. Abgesehen von der Schweiz werden nur in vier Ländern zinsabhängige Beihilfen oder Steuerermässigungen angewandt; diese Massnahmen stellen nur einen geringen Teil der Beihilfeleistungen dar.

Die Art der in der EU angewandten Beihilfen widerspiegelt die Umstellung auf einfachere Instrumente mit direkterer Wirkung. Die massiven Aufwendungen regionaler Anreizmassnahmen sind reduziert worden, indem die automatischen Formen der Regionalbeihilfe abgeschafft wurden. Die derzeitigen Massnahmen werden weit selektiver angewandt. Die für die Strategie zuständigen Verwaltungsstellen haben grössere Freiheit bei der Auswahl der unterstützten Firmen und verlangen als Gegenleistung für Unterstützung die Schaffung einer bestimmten Zahl von Arbeitsplätzen oder eine bestimmte Investitionshöhe. Die Umstellung der Strategie zeigt auch den Einfluss der Wettbewerbspolitik der EU. Die Generaldirektion Wettbewerb der EU hat die Regionalbeihilfen in den letzten Jahren sorgsam überwacht, die von den EU-Ländern eingesetzten Fördermittel systematisch kontrolliert und die Abschaffung massiver automatischer Beihilfen und Durchführungshilfen durchgesetzt. Nur wenige Mitgliedsländer können noch immer einzelne Firmen unterstützen. Die in Italien, Schweden, Finnland und Norwegen angewandten Ausnahmen sind von der EU angefochten worden oder im Begriff, abgeschafft zu werden. Schliesslich hat die EU für jede Kategorie eines ausgewiesenen Gebiets Höchstgrenzen für Beihilfen an einzelne Firmen festgelegt, die periodisch überprüft werden.

Tabelle 3.6. Regionale Anreizinstrumente in Westeuropa

Land	Kapital- zuschuss	Zinssub- vention	Steuerer- leichterung	Abschreibungs- genehmigung	Arbeitskraftun- terstützung	Verkehrs- konzession	EG- Höchstbeihilfe % ¹
Österreich	•				•		40
Belgien	•	•			•		25
Dänemark	•						25
Finnland	•		•				35
Frankreich	•		•		•		30
Deutschland	•	•					35
Griechenland	•	•	•	•			75
Irland	•				•		75
Italien	•		•				50
Luxemburg	•						25
Niederlande	•						25
Norwegen	•	•					30
Portugal	•	•					75
Spanien	•						60
Schweden	•				•	•	35
Schweiz		•	•				nicht verfügbar
Vereinigtes Königreich	•	•			•		47

1. Die angegebenen Höchstbeträge gelten nur für bestimmte ausgewiesene Gebiete. Zur Zeit werden keine Regionalbeihilfen mehr erteilt.

Quelle: Yuill D., Bachtler J. und Wislade F., 1999.

Für eine Unterstützung in Frage kommende Gebiete

Der räumliche Deckungsbereich der Regionalbeihilfen ist von Land zu Land stark verschieden (Tabelle 3.7.). Zwischen westeuropäischen Ländern ist ein Vergleich generell nach der in den betreffenden Gebieten unterstützten Bevölkerung möglich. Klar unterschieden werden kann auch zwischen weniger entwickelten Ländern (Irland, Italien, Portugal, Griechenland und Spanien) und den übrigen, hauptsächlich nördlichen Ländern. In der erstgenannten Gruppe kommen Gebiete, in denen mehr als die Hälfte der Bevölkerung des Landes lebt, und in Irland und Griechenland die ganze Bevölkerung für Regionalbeihilfen in Frage. In fast allen übrigen Ländern (einschliesslich der Schweiz) leben in den ausgewiesenen Problemgebieten dagegen weniger als zwei Fünftel der Bevölkerung. In Deutschland und Österreich werden zwei regionalpolitische Landkarten angewandt, eine für wirtschaftliche Entwicklung und eine für Tourismus. Sowohl Finnland als auch Schweden hatten wirtschaftliche Entwicklungsgebiete, die sich auf einen wesentlichen Teil des Landes erstreckten, sowie spezialisierte Gebiete, in denen konzentriert strukturelle Änderungen angestrebt wurden. Frankreich, das Vereinigte Königreich, Japan und Korea hat-

ten wie die Schweiz für verschiedene politische Massnahmen verschiedene Landkarten, die nach verschiedenen Kriterien erstellt wurden. Die einzelnen Länder wenden auch unterschiedliche Kriterien zur Auswahl der Gebiete an. Einige (beispielsweise Deutschland) überprüfen die Gebiete regelmässig, in anderen – wie Griechenland oder Spanien – werden Problemgebiete weniger oft und nach weniger ausdrücklichen Kriterien neu abgegrenzt.

“Regionale Probleme” lassen sich an Hand zahlreicher Indikatoren feststellen, die sich in sechs Kategorien unterteilen lassen: Arbeitslosigkeit, Pro-Kopf-Einkommen, Industriestruktur, wirtschaftliche Aussichten, demographische Indikatoren und Standortkriterien. In zahlreichen Ländern – insbesondere den höher entwickelten – gilt die Arbeitslosigkeit als erster Indikator eines regionalen Problems. In Frankreich, Deutschland, den Benelux-Ländern, dem Vereinigten Königreich und den Nordischen Ländern steht bei der Gebietsausweisung die Arbeitslosigkeit im Vordergrund. Das Pro-Kopf-BIP stellt trotz seiner ausgedehnten Anwendung durch die EU-Kommission einige Probleme, da auf regionaler Ebene geeignete Statistiken fehlen, während in anderen Ländern die Pro-Kopf-BIP-Werte zwischen Regionen nicht signifikant schwanken. Die Nordischen Länder, Japan und Korea legen wie die Schweiz Wert

Tabelle 3.7. Räumliche Abgrenzung von Problemregionen in Westeuropa in Prozent der Bevölkerung der bezeichneten Gebiete¹

	ausgewiesenes Gebiet	1980	1998
Österreich	Beihilfegebiete	-	35.2
Belgien	Entwicklungszonen	29.5	35.0
Dänemark	Entwicklungsregionen	27.0	20.2 ²
Finnland	Entwicklungsgebiete	-	41.6
Frankreich	PDR/PAT-Zonen	38.2	40.9
Deutschland	GA-Gebiete	36.0	38.0
Griechenland	Regions B-D	65.0	58.0 (100) ¹
Irland	ausgewiesene Gebiete	28.0	28.0 (100) ¹
Italien	Gebiete gemäss Gesetz 488	35.6	48.8
Luxemburg	ausgewiesene Gebiete	100.0	42.5
Niederlande	IPR-Gebiete	27.4	15.6
Norwegen	Beihilfegebiete	-	26.0
Portugal	ausgewiesene Gebiete	-	49.0 (100) ¹
Spanien	Entwicklungszonen	-	60.7
Schweden	Beihilfegebiete	28.6	13.5
Schweiz	IHG-Gebiete	25.0	25.0
Vereinigtes Königreich	unterstützte Gebiete	45.5	36.8

Anmerkungen: Für 1980 sind die Daten unvollständig.

1. Die Fläche des ausgewiesenen Gebiets ist geringer als die nach den Regeln der Wettbewerbspolitik der EU in Frage kommende Fläche (100 %).

Quelle: Yuill D., Bachtler J. und Wislade F., 1999.

auf die geographische Lage gegenüber Märkten und auf die Topographie. In Frankreich wird geographischen Kriterien wie Berggebiete, ländliche Gebiete und dem Urbanisierungsgrad grosse Bedeutung beigemessen. In Deutschland wird eine komplexe Beurteilung der vorhandenen regionalen Infrastruktur vorgenommen; in Portugal wird dem 'Zugänglichkeitsgrad' der einzelnen Regionen und im Vereinigten Königreich sowohl der Randlage als auch der Bevölkerungsdichte der betreffenden Region Rechnung getragen. In den Nordischen Ländern werden bei der Gebietsausweisung ebenfalls Bevölkerungskriterien wie Abwanderung oder Bevölkerungsdichte berücksichtigt. In Japan und Korea stehen der geographische Charakter der Gebiete – Inseln, Berggebiete – sowie demographische und wirtschaftliche Indikatoren im Vordergrund.

Ausgaben

Die Ausgaben für die Regionalförderung erscheinen in der Schweiz relativ niedrig. Die Schweiz wendet zu regionalpolitischen Zwecken pro Kopf rund 35 SFr. (22 €) auf. Innerhalb der EU-Länder sind die Beihilfen pro Kopf der Regionalbevölkerung in Deutschland, Irland, Italien und Luxemburg am höchsten; sie beliefen sich in diesen Ländern 1996 – dem letzten verfügbaren Datum – auf jährlich 100 bis 180 Euro. In einer zweiten Ländergruppe – Schweden, das Vereinigte Königreich und Norwegen – beliefen sich die jährlichen Pro-Kopf-Ausgaben auf 50-90 €, während sie in den übrigen EU-Ländern niedriger waren (10-30 €). Abgesehen vom IHG (das sich auf Infrastrukturen konzentriert) dürften die schweizerischen Regionalhilfeausgaben im Vergleich mit EU-Ländern in den untersten Bereich fallen. Ausserdem gibt es verschiedene Modelle und Tendenzen der Ausgaben für Regionalbeihilfen. In den meisten entwickelten Ländern wiesen diese Aufwendungen für regionale Anreizmassnahmen im letzten Jahrzehnt nach Herabsetzung der Höchstgrenzen eine abnehmende Tendenz und eine Abkehr von der automatischen Unterstützung auf. In den meisten Kohäsionsländern sowie Deutschland und Italien war dagegen im letzten Jahrzehnt eine nach oben gerichtete, jedoch schwankende Tendenz festzustellen.

Europäische Aspekte

Wenn auch keine Aussichten auf einen unmittelbaren Beitritt der Schweiz zur EU bestehen, lohnt sich dennoch, zu prüfen, inwieweit die Regionalpolitik der Schweiz mit der Rechtsgrundlage und den Durchführungsprinzipien der Regionalpolitik der EU vereinbar zu betrachten ist. In diesem Rahmen verdienen vier Punkte eingehenderer Beachtung.

Wählbarkeit für EU-Unterstützung. Es ist unwahrscheinlich, dass Regionen der Schweiz für eine Unterstützung durch die Struktur-Fonds der EU in Frage kom-

men. Hinsichtlich der quantitativen Auswahlkriterien liegen die Pro-Kopf-BIP-Niveaus erheblich über dem Grenzwert für das Ziel 1 (75% des Pro-Kopf-BIP der EU), und die Arbeitslosenquoten liegen erheblich unter dem EU-Durchschnitt. Einige touristische, Berg- oder Randgebiete könnten sich vielleicht für eine Beihilfe gemäss dem Ziel 2 bewerben, doch käme nur eine Mindesthilfe in Frage. Sodann wird die Erweiterung der EU eine beträchtliche Verlagerung der Mittelzuweisungen an die beitrittswilligen Länder Mittel- und Osteuropas zur Folge haben. Trotzdem gäbe es die Möglichkeit einer Unterstützung auf Grund der Gemeinschaftsregelung – der wichtigsten Form Regionalbeihilfepolitik der EU in den wohlhabenderen Ländern ab 2006, beispielsweise der Programme URBAN und LEADER. Dies sind vor allem örtliche Entwicklungsprogramme, die sich auf gemeinschaftliche Wirtschaftsentwicklung und die Verhinderung des sozialen Ausschlusses konzentrieren. Städte wie Zürich, peripher gelegene Berggebiete wie Graubünden sowie alte Industriegebiete wie der Jura haben Ähnlichkeiten mit EU-Gebieten, die für Beihilfen in Frage kommen.

Wettbewerbspolitik. Die Wettbewerbspolitik bildet für das Umfeld der Regionalpolitik der EU einen entscheidenden Faktor. Gemäss der Regelung für staatliche Beihilfe der EU hat die Generaldirektion Wettbewerb in der EU in den letzten 20 Jahren die von den Mitgliedstaaten gewährten regionalen Beihilfen in zunehmendem Masse überwacht. Sie beeinflusste auf diesem Wege die geographische Ausdehnung der für Beihilfen in Frage kommenden Gebiete, die Kriterien zu ihrer Auswahl, die zur Verfügung gestellten Höchstbeträge, die Transparenz der erteilten Hilfe und die Differenzierung der angewandten Sätze. Die schweizerischen Regionalbeihilfesysteme werden wahrscheinlich kaum mit den Wettbewerbsregeln der EU in Konflikt kommen, da ihre Instrumente weitgehend denjenigen der EU entsprechen. Der räumliche Deckungsbereich der schweizerischen Regionalbeihilfen ist im Vergleich zu demjenigen der EU nicht übermässig gross, und die Beihilfesätze sind mit den Höchstbeträgen der wohlhabenderen EU-Länder vergleichbar. Die geleisteten Regionalbeihilfen sind wertmässig nicht bedeutend, insbesondere weil nach der schweizerischen Regelungen wenig Investitionsunterstützung gewährt wird. Eine heikle wettbewerbspolitische Frage könnte sich jedoch im Zusammenhang mit dem steuerlichen Wettbewerb und den 'Sonderbeihilfen' stellen. Vom Bund unterstützt, können Kantone gezielt periodische Sonderunterstützung in Form billigen Bodens, Steuererleichterungen und anderer Formen individueller Hilfe gewähren. Die EU hat grosse Anstrengungen unternommen, um solche Beihilfeformen zu ermitteln und zu überwachen. Sie ist zwar nicht dazu befugt, die Steuerniveaus zu harmonisieren, und die Frage, inwieweit Steuersätze als Beihilfen zu betrachten sind, lässt sich nicht genau beantworten. Doch die EU könnte die Gewährung von Steuererleichterungen und Zinskostenbeiträgen vermehrt unter die Lupe nehmen, was der schweizerischen Regionalpolitik einige Schwierigkeiten bereiten könnte.

Partnerschaften. Die Grundsätze der Regionalpolitik der EU – insbesondere Programm-Planung und Partnerschaften – werden in der Schweiz teilweise bereits angewandt. Der IHG-Ansatz, der die Ausarbeitung von Regionalkonzepten und Entwicklungsplänen fordert, entspricht weitgehend den Anforderungen der Strukturfonds (der für das IHG gewählte Ansatz ist sogar noch älter als die Reform der Strukturfonds von 1988). Die auf Grund des IHG eingerichteten Sekretariate für regionale Entwicklung haben ähnliche Züge wie die Programmsekretariate und Managementstellen für die Ausarbeitung von Strukturfondsprogrammen. Das Partnerschaftsprinzip wird in der Schweiz auch auf örtlicher Ebene im Rahmen des IHG und auf regionaler Ebene im Rahmen von RegioPlus angewandt, wenn auch weniger formell als in der EU-Praxis. Ausserdem ist zur Zeit noch nicht klar, inwieweit Wirtschaft- und Sozialpartner, freiwillige Beteiligte und Umweltverbände in der Schweiz an der Ausarbeitung der Programme für wirtschaftliche Entwicklung teilnehmen.

Dezentralisierung. Bei jeder Diskussion über die Beziehungen Schweiz-EU ist unbedingt Fragen im Zusammenhang mit der Übertragung von bereits erprobten Regelungs-Lösungen in beide Richtungen gebührende Beachtung zu schenken. Die EU kann in mehreren wichtigen Hinsichten aus der schweizerischen Regionalpolitik Lehren ziehen, insbesondere hinsichtlich des stark dezentralisierten Ansatzes der örtlichen Wirtschaftsentwicklung und der signifikanten Autonomiegrade subnationaler Gebietseinheiten. Trotz der zunehmenden Dezentralisierung der Regionalpolitik in den EU-Ländern sind örtliche Gemeinschaften noch weit davon entfernt, sich an der Ausarbeitung oder Durchführung regionalpolitischer Massnahmen zu beteiligen. Zweifellos könnte die EU aus den schweizerischen Erfahrungen Nutzen ziehen, indem sie den Erfahrungsaustausch fördert. Allgemeiner ausgedrückt ist hervorzuheben, dass der schweizerische Ansatz der Entscheidungsfindung 'von unten nach oben' den zeitgemässen Vorstellungen über eine wirksame Raumordnungspolitik entspricht. Viele Aspekte des schweizerischen Föderalismus werden in anderen Ländern, die stetig und oft mühsam versuchen, in der Wirtschaftsentwicklung mehr Verantwortungen nach unten zudelegieren, als positiv betrachtet.

Räumliche Wirkungen der Sektoralpolitik

Überblick

Sektoralpolitische Massnahmen können sich auf drei grundlegenden Wegen auf das Staatsgebiet auswirken: direkt durch räumliche Veränderungen, durch Beeinflussung von Disparitäten und lokalen Potentialen und durch

Beeinflussung der Nachhaltigkeit Sektorpolitische Massnahmen verändern physische Eigenschaften von Gebieten, um einzelne Ziele zu verwirklichen, beispielsweise die Ausweisung von Naturschutzgebieten oder Gebieten für die Errichtung von Infrastrukturen. Sektorpolitische Massnahmen haben ferner wirtschaftliche Auswirkungen, indem sie nationale Ressourcen durch direkte Infrastrukturinvestitionen nach bestimmten Regionen verschieben. Unabhängig von ihrem ursprünglichen Zweck ändern sektorale Finanztransfers regionale Disparitäten, weil sie Empfängerregionen selektiv auswählen. Bestimmte sektorpolitische Massnahmen haben strategische Wirkungen auf die Erhöhung des Wirtschaftspotentials bestimmter Regionen oder die Verbesserung der Nachhaltigkeit der Entwicklung. Es gibt zwar in der Schweiz kaum eine ausdrückliche Industriepolitik des Bundes (d.h. Wachstumspolstrategien, Unterstützung strategisch wichtiger Industriezweige usw.), doch verfolgen einige Bereiche der Sektorpolitik gleichzeitig mit der Regionalpolitik das Ziel der regionalen Innovation und einer nachhaltigen Entwicklung.

Regulierungsreformen haben die öffentliche Versorgung in verschiedenen Bereichen stark beeinflusst. Die Tendenz zur Liberalisierung öffentlicher Einrichtungen (beispielsweise der Strom- und Wasserversorgung) und anderer öffentlicher Dienste (wie öffentlicher Verkehr oder Post) hat sich auch in der Schweiz bemerkbar gemacht, wenn auch mit gewisser Verspätung gegenüber der Europäischen Union. Die Marktliberalisierung hat in der Schweiz offenbar zu einer Verbesserung der Dienstleistungsqualität und/oder Preisminderungen sowie positiven wirtschaftlichen Auswirkungen im allgemeinen geführt, doch könnten die öffentlichen Dienste in abgelegenen Gebieten benachteiligt und Arbeitsplätze eingebüsst werden. Deregulierung hat damit eindeutig territoriale Wirkungen. Die Behörden und insbesondere der Bund werden die räumlichen Auswirkungen der öffentlichen Dienstleistungen schwerer kontrollieren können, wenn diese zunehmend von politischen Erwägungen entbunden werden. Ohne vom Weg der Deregulierung abzuweichen, sollte die Regierung versuchen, neue Werkzeuge zu finden, die den landesweiten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen (Minimalstandards) mit einer wirtschaftlichen Bereitstellung dieser Leistungen kombiniert.

Physische Wirkungen der Sektorpolitik

Die Landschaft der Schweiz wurde bereits lange vor der Einführung der Raumplanung in den 70er Jahren durch eine Akkumulation räumlicher Wirkungen einer ganzen Serie von sektorpolitischen Bereichen geformt und umgeformt. Die in Kapitel 1 beschriebenen regionalen Vor- und Nachteile sind teilweise auf diese politischen Anstrengungen zurückzuführen.

Verkehrspolitik

Die Verkehrsentwicklung hat das Gebiet der Schweiz drastisch verändert. Das Strassennetz nahm in den 70er Jahren jährlich um rund 160 km und in den 80er Jahren sogar um jährlich 960 km zu (Tabelle 3.8.). Im Zeitraum 1987-1995 war der Anteil der Binnenverkehrsinvestitionen am BIP in der Schweiz von allen europäischen Ländern der höchste (European Conference of Ministers of Transport, 1999). Diese Entwicklung hat die Vorteile der Regionen durch Verbesserung ihrer Zugänglichkeit erhöht. Verkehrsinfrastrukturen beanspruchten 1998 2.1% des schweizerischen Staatsgebietes. Die Verkehrsentwicklung beschleunigte jedoch auch den Städtebau und die Zersiedelung und führte zu Umweltbeeinträchtigungen. Da differenzierte Strassenbenutzungsgebühren und Ökosteuern – abgesehen von der im Jahr 2000 eingeführten Schwerverkehrssteuer – nicht in grossem Umfang angewandt werden, fehlt es der Verkehrs- und Raumordnungspolitik an wirksamen Werkzeugen für eine Kontrolle von Verschmutzung und Zersiedelung. Die in neuester Zeit feststellbare Umstellung von der Strasse zur Schiene hatte eine Neuausrichtung nicht nur der räumlichen Entwicklung der Schweiz, sondern indirekt auch Europas zur Folge. Der Schweiz scheint auf diesem Gebiet eine Pionierrolle zuzukommen: eine Priorität der gemeinsamen Verkehrspolitik der EU ist die Neubelebung des Schienenverkehrs und die Hebung des Frachtanteils der Schiene, auf die 1996 nur 14% entfielen.

Die zunehmenden Bedenken hinsichtlich der externen Kosten des Strassenverkehrs hatte eine Neuausrichtung der schweizerischen Verkehrspolitik und ihre engere Einbeziehung in die Raumorganisation zur Folge. Bereits in den 80er Jahren beschloss der Bundesrat, das Nationalstrassennetz nicht über das

Tabelle 3.8. Investitionen in Schiene und Strasse in der Schweiz
(in Millionen CHF)

	1960		1980		1998	
	Millionen CHF	%	Millionen CHF	%	Millionen CHF	%
Investitionen in den Strassenverkehr ¹	490	78	2 576	83	3 815	61
Investitionen in den Schienenverkehr ²	140	22	519	17	2 408	39

Anmerkungen:

1. Einschliesslich Erneuerung und Wartung
2. Einschliesslich Verbesserungen und Wartung

Quelle: Bundesamt für Verkehr

bereits geplante Niveau hinaus auszubauen. 1994 war mit der Annahme der Alpeninitiative zum Schutz der Umwelt der Alpen ein wichtiger Wendepunkt für die Verkehrspolitik der Schweiz. Nach der daraus resultierenden Verfassungsänderung muss der ganze Alpentransit-Frachtverkehr bis im Jahre 2005 auf die Schiene verlegt werden. Im Jahr 2000 wurde die nach Fahrt-km berechnete Schwerverkehrsabgabe eingeführt. Dieser Abgabe liegt das Verursacherprinzip zu Grunde; sie wird in Abhängigkeit der von einem schweizerischen oder ausländischen Fahrzeug auf schweizerischem Staatsgebiet zurückgelegten Strecke bemessen. Es wird erwartet, dass die damit verbundene Zunahme der Strassenverkehrskosten zur Umstellung auf den Schienenverkehr anspornen wird. Zwei Drittel der Einnahmen aus dieser Abgabe werden zur Finanzierung von NEAT-Strassentunnel-Projekten und anderen öffentlichen Verkehrsinvestitionen aufgewendet, und ein weiterer Teil geht an die Kantone. Diese Massnahmen werden im ganzen Lande den Verkehr beeinflussen, doch müssen ihre räumlichen Wirkungen auf die Regionen noch ermittelt werden.

Bis in die 90er Jahre wurde in der Schweiz eine ziemlich aufgesplitterte, auf einzelne Sektoren zugeschnittene Verkehrspolitik angewandt. 1999 wurden der schweizerischen Verkehrspolitik folgende Ziele gesetzt: Schutz der natürlichen Umwelt auf der Grundlage des Vorsorge- und Verursacherprinzips, wirtschaftliche Effizienz durch Anwendung moderner Dienstleistungssysteme, Anwendung von Marktregeln und vertraglichen Dienstleistungsvereinbarungen, soziale Solidarität im Sinne des Zugangs aller Landesteile, zeitgemässe Dienstleistungen an alle Bevölkerungsschichten in allen Landesteilen. Darauf folgte eine Bundesverwaltungsreform, bei der die Raumplanungs-, Verkehrs- und Umweltbehörden in einer umfassenderen Verwaltungseinheit – dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation – zusammengefasst wurden. Ferner war die Einführung der Schwerverkehrsabgabe ein wichtiger Schritt zur Verwirklichung von sowohl wirtschaftlichen als auch Umwelt-Zielen. Im Hinblick auf eine eingehendere Integration von Verkehrspolitik und raum-, sozial- und umweltpolitischen Zielen werden weitere Massnahmen zur Errichtung eines nachhaltigen Verkehrssystems ergriffen werden müssen.

Landwirtschaftspolitik

Die Landwirtschaftspolitik hat die Raumgestaltung auf dem schweizerischen Staatsgebiet in verschiedener Hinsicht beeinflusst. Ihr wichtigster Beitrag war die Verlangsamung der Landflucht und der Abnahme der Kulturlächen; nichtsdestoweniger hat die landwirtschaftlich genutzte Fläche seit Mitte der 90er Jahre abgenommen, und die Zahl der Bauernhöfe ist jährlich um 1 bis 2% zurückgegangen. Die Landwirtschaftsbehörden haben auch den Ausbau von Infrastrukturen (landwirtschaftlicher Strassenbau, Bewässerung usw.) und die

Tabelle 3.9. **Ausgaben für die Landwirtschaft in der Schweiz (CHF)**¹⁸

	1992	1998	2000	2003
Marktstützung	1 626	1 152		787
Direktzahlungen	870	2 216		2 419
Infrastrukturverbesserung	148	118	340	272
Insgesamt	2 644	3 396		3 787

Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft (2001)

landwirtschaftliche Verbesserung des bebauten Bodens unterstützt. Der Anteil der zur Verbesserung von Infrastrukturen aufgewendeten Ressourcen ist relativ geringer als andere Aufwendungen, doch wurde trotzdem ein wesentlicher Betrag für bestimmte ländliche Gebiete mit relativ niedriger Finanzkraft eingesetzt (Tabelle 3.9). Der Ausbau landwirtschaftlicher Infrastrukturen hat erhebliche räumliche Auswirkungen auf ländliche Gebiete – 87.2% dieser Aufwendungen entfielen auf Hügelland und Berggebiete.

Die schweizerische Landwirtschaft war stark auf Selbstversorgung ausgerichtet und auf Preisstützung angewiesen; dies hatte Überproduktion und Umweltbelastung zur Folge. Die schweizerische Landwirtschaftspolitik entsprach in groben Zügen der EU-Politik, doch wurde der Kurs Mitte der 90er Jahre auf Nachhaltigkeit umgestellt. Die wichtigsten Ziele des neuen Landwirtschaftsgesetzes von 1999 sind Nachhaltigkeit im Umweltbereich und funktionsfähige Märkte für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Die wichtigsten strategischen Instrumente sind die Trennung von Preis- und Einkommenspolitik und der Übergang zu direkter Bezahlung für ökologische Dienste. Mehrere Arten von Direktzahlungen an Bauern wurden 1993 und 1997 eingeführt. Die Betonung ökologischer Dienstleistungen wird Umweltbeeinträchtigungen abbauen und zur Erhaltung der Landschaft beitragen. 1998 wurden 84% der landwirtschaftlichen Nutzfläche nach ökologischen und biologischen Normen bebaut; dies ist der höchste Prozentsatz in Europa. Die Landwirtschaft wird zwar noch immer stark subventioniert und belastet den Bundeshaushalt beträchtlich, doch stehen die neuen strategischen Instrumente weniger im Widerspruch zu WTO-Regeln und sind mehr auf Umweltdienste und ländliche Attraktivitätswerte ausgerichtet.

Umweltpolitik und Schutz der ländliche Attraktivitätswerte

Die Umweltpolitik hat dank der Bestimmung von Schutzgebieten, Umweltregelungen und Investitionen in Umweltmanagement-Infrastrukturen Umweltbeeinträchtigungen vermindert und verhindert. Die Schweiz hat zur

Eindämmung der Umweltbelastungen erheblich investiert. In den letzten 20 Jahren wurden rund 40 Milliarden sFr. in Abwasserbehandlungs-Infrastrukturen investiert; dadurch wird eine gute physikalisch-chemische Qualität zahlreicher Wasserläufe gewährleistet. Zur Zeit sind 94% der Bevölkerung an Abwasserbehandlungsanlagen angeschlossen. 90% des Abfallaufkommens werden nun in geeigneten Anlagen verbrannt. Die Lagerung in Deponien wurde im Jahr 2000 vollständig verboten. Neue Versuche zur Einführung von Gebühren für die Abfalleinsammlung, -verwertung und -beseitigung auf Grund des Verursacherprinzips wurden angestellt. Die hohen Wartungskosten der Entsorgungseinrichtungen stellen jedoch ein Problem dar. Da viele dieser Tätigkeiten in den Verantwortungsbereich der Gemeinden oder Kantone fallen, wird der Bund die finanzielle Unterstützung schrittweise einstellen.

Der Schutz der ländlichen Attraktivitätswerte ist politisch besonders brisant. In der Schweiz sind rund 18.0% des Staatsgebietes auf Grund einer Bundesregelung als Natur- und Landschaftsschutzgebiete ausgewiesen. Der räumliche Deckungsgrad der geschützten Gebiete liegt in der Schweiz über dem OECD-Durchschnitt (12.6 Flächen-%), unter demjenigen Österreichs (29.2%) und Deutschlands (26.9%) und über demjenigen Frankreichs (10.1%) und Italiens (7.3%) (OECD, 1999b). Die Bundesinventare gemäss dem Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) sind die wichtigsten strategischen Instrumente des Natur- und Landschaftsschutzes. Die Inventare sind für die Bundesbehörden, jedoch nicht für die Kantone und Gemeinden, verbindlich. Dies bedeutet, dass der Schutz zahlreicher Gebiete nicht vollständig gewährleistet ist. Insgesamt sind die Schutzniveaus nach Kanton verschieden, jedoch relativ niedrig. Ausserdem sind die Bundeszuschüsse für Natur- und Landschaftsschutz relativ bescheiden (43 Millionen sFr. im Jahr 2000, Tendenz abnehmend). Das relativ niedrige Unterstützungsniveau hat in ländlichen Gebieten ökologische wie auch wirtschaftliche Auswirkungen. Ländliche Attraktivitätswerte wie empfindliche Natur- und Landschaftsschutzgebiete stehen infolge der Urbanisierung unter Druck, und die Ortsbehörden fördern den Schutz nicht immer. Tun sie dies, so schlagen sie oft finanzielle Ressourcen und Erschliessungsmöglichkeiten aus. Die Ortsbehörden stehen oft in einem Spannungsfeld zwischen Erschliessung – die örtliches Einkommen schafft – und dem Schutz von ländliche Attraktivitätswerten – der kein Einkommen bringt. Diese Spannung ist sogar in touristischen Gebieten spürbar, in denen die ländliche Attraktivitätswerte direkten finanziellen Nutzen bringen.

Disparitätsmindernde Wirkungen der Sektoralpolitik

Dank dem Transfer finanzieller Ressourcen an gewählte Begünstigte kann der Bund die Muster der räumlichen Disparitäten und ihre Entwicklung weitge-

Tabelle 3.10. Wichtigste raumrelevante Subventionen

	1992	1998	2000	2003
	Milliarden CHF			
Zuschüsse und Subventionen	16.8	22.7	26.5	28.1
	%			
Verkehr	26.3	25.6	22.6	21.1
Strassen	13.3	12.2	10.7	10.1
Landwirtschaft	14.7	14.7	15.0	12.5
Direktzahlungen	4.6	8.0	9.0	7.9
Bildung	7.8	8.0	6.6	11.4
Umwelt	2.4	2.0	2.4	2.2
Raumentwicklung IHG-Zuschüsse	0.4	0.3	1.0	0.6

Anmerkung: Finanztransfers umfassen in diesem Zusammenhang nicht nur Transfers an Kantone und Gemeinden, sondern auch diejenigen an den Privatsektor, die nicht immer nach geographischen Kriterien zugeteilt werden.

Quelle: Eidg. Finanzverwaltung (2000).

hend beeinflussen. Der Bundeshaushalt in Höhe von über 46 Milliarden sFr. ist im Grunde genommen ein jährlicher Transferhaushalt. Rund zwei Drittel der Bundesausgaben (28 Milliarden sFr.) sind Transferzahlungen an Dritte. Der Anteil der einzelnen Bereiche der Sektoralpolitik bleibt recht stabil, mit Ausnahme der in neuester Zeit verzeichneten Zunahme der Bildungsaufwendungen (Tabelle 3.10.). Die Transferzahlungen für den Verkehr, insbesondere den Strassenbau, und Direktzahlungen für die Landwirtschaft, bilden zwei wichtige Posten, auf die 21.1% bzw. 12.5% der Gesamtaufwendungen entfallen. Die Subventionen und Zuschüsse für Bildung und Grundlagenforschung nahmen im Jahr 2000 zu und beliefen sich auf insgesamt 11.4%. Im Vergleich zur Gesamtsumme dieser sektoralen Transfers sind die Aufwendungen für Umwelt und räumliche Entwicklung, die verschiedene Aufgaben wie die Unterstützung der kantonalen Planung, regionale Sekretariate oder den Schutz der ländlichen Attraktivitätswerte umfassen, weit niedriger. Die Aufwendungen für IHG-Zuschüsse sind ebenfalls sehr niedrig und belaufen sich auf rund 0.3% der gesamten Transfersumme.

Auf sektorale Zuschüsse entfallen 14.1% der Kantonshaushalte (Tabelle 3.11.). Der Anteil der Subventionen an den Kantonshaushalten ist jedoch je nach Kanton verschieden: Für vorwiegend ländliche Kantone ist er höher als für gemischte, und für vorwiegend städtische Kantone beträgt er die

Hälfte von dem, was vorwiegend ländlichen Kantonen zufließt, wenn auch der Betrag an bestimmte städtische Kantone noch bedeutend ist. In vorwiegend ländlichen Kantonen entfallen mehr als die Hälfte der Subventionen auf die Landwirtschaft und den Bau der Nationalstrassen, während in vorwiegend städtischen Kantonen ein grösserer Anteil für das Sozialwesen und die Bildung aufgewendet wird. Die höchsten sektoralen Subventionen – insbesondere diejenigen für die Landwirtschaft und die Nationalstrassen – dienen somit dem Ausgleich zwischen städtischen und ländlichen Gebieten.

Der kumulative wirtschaftliche Effekt aller Transferzahlungen ist schwierig zu beurteilen. Die in der Sektoralpolitik angewandten Wählbarkeitskriterien können sich überschneiden. In bestimmten Fällen kann die Kumulation verschiedener sektoraler Zuschüsse übermässige Investitionen zur Folge haben und den Begünstigten, der die Investition ohnehin vorgenommen hätte, zu opportunistischem Verhalten verleiten (Mitnahmeeffekt). Der NFA soll den durch die Sektoralpolitik veranlassten übermässigen Investitionen Einhalt gebieten, indem sie die Transfers vom regionalen Ausgleich trennt, wodurch die nicht zweckgebundenen Zuschüsse gegenüber den zweckgebundenen beträchtlich zunehmen. Die Kantone können dann über bisher für Sektoralpolitik bestimmte Zuschüsse frei verfügen. Abgesehen von der Minderung übermässiger Investitionen wird die Umsetzung des NFA dem Bund auch eine strategische Umstellung ermöglichen: dieser wird sektoralpolitische Strategien und damit verbundene Transferzahlungen in zunehmendem Masse für nationale Prioritäten

 Tabelle 3.11. **Sektorale Transfers nach Kantonstyp**

	Anteil der Subventionen in % an den Gesamtausgaben des Bundes	Anteil an den Gesamtsubventionen (%)					
		Landwirtschaft	Nationalstrassen	sonstige Strassen	Sozialwesen	Bildung	Betrag der IHG Zuschüsse
Vorwiegend ländliche Kantone	23.7	32.5	23.8	10.6	13.0	2.1	1.8
Gemischte Kantone	16.2	29.4	17.2	7.7	21.6	6.5	0.9
Vorwiegend städtische Kantone	11.1	15.9	24.4	6.1	20.8	11.2	0.2
Durchschnitt aller Kantone	14.1	26.1	21.2	8.0	19.0	6.8	-

Anmerkung: Diese Werte umfassen die Subventionen an die Kantone, jedoch nicht die Zuschüsse an den Privatsektor.

Quelle: Eidg. Finanzverwaltung (2000)

und Ziele wie nachhaltige Entwicklung anstatt zur regionalen Umverteilung anwenden können.

Räumliche Vorteile und nachhaltige Entwicklung

In der Schweiz gibt es keine eigentliche umfassende Wirtschaftspolitik, die sich für die nachhaltige regionale Entwicklung einsetzen liesse. Entwicklungspolitik ist vor allem Aufgabe der Kantone. Der Bund übt dagegen im Wege der Sektoralpolitik einen beträchtlichen Einfluss auf bestimmte Gebietseinheiten aus. Im nachfolgenden Abschnitt werden die Landwirtschafts- und die Umweltpolitik mit Blick auf ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung dargelegt. Bildung, Innovation und Wissenstransfer werden in Kapitel 5 („lernende Regionen“) dargelegt.

Verkehrspolitik

Die Verkehrspolitik umfasst die entscheidenden Instrumente für die räumliche Entwicklung der Kantone. Die Verkehrswirtschaft hat erhebliche ökonomische wie auch disparitätsmindernde Wirkungen. Die Verkehrsinvestitionen beeinflussen die Wirtschaft zunächst durch die Errichtung von Infrastrukturen in einem bestimmten Gebiet. Trotz der Haushaltskürzung in den 90er Jahren bilden öffentliche Arbeiten zusammen mit dem Wohnungsbau weiterhin die beiden Hauptposten der Bauindustrie. Im Vergleich zum Landesdurchschnitt ist der Anteil von Angestellten im Bauwesen in vorwiegend ländlichen Kantonen höher. In manchen Gebieten erhielt sich dadurch ein überdimensionierter Bausektor, der sich auf die Länge wirtschaftlich nicht halten kann. Der Bau zweier neuer Tunnel wird auch die Nachbarregionen wirtschaftlich beeinflussen. In städtischen Agglomerationen kann die Verbesserung des städtischen Verkehrssystems das Stadtzentrum neu beleben und die regionale Wirtschaft ankurbeln. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Verkehrsentwicklung sollten sorgfältig beurteilt und in der regionalen Raumstrategie berücksichtigt werden, damit diese sinnvoll mit anderen Politikbereichen gekoppelt werden kann.

Umweltpolitik und Erhaltung ländlicher Attraktivitätswerte

Eine Politik zur Erhaltung der Umwelt und der ländlichen Attraktivitätswerte kann insbesondere für ländliche Gebiete von Vorteil sein, wenn die auf dem eigenen Gebiet gelegenen ländlichen Attraktivitätswerte genutzt werden. Angesichts ihrer klaren Eigenschaften als öffentliche Güter erfordern sie spezifische öffentliche Unterstützung. Die Investitionen für den Schutz der ländlichen Attraktivitätswerte waren bisher recht bescheiden. Ferner

hat der Bund relativ geringe rechtliche Befugnis zur Gründung von Nationalparks oder zur Unterstützung der Gründung von Regionalparks. Auf Grund von RegioPlus wurden mehrere Initiativen zur Errichtung von Naturparks zu Sport- und touristischen Zwecken (grüner Tourismus) ergriffen, doch sind die finanziellen Mittel beschränkt. Da der Tourismus eine bedeutende Einkommensquelle für ländliche Gebiete darstellt, gleichzeitig aber auch eine Bedrohung empfindlicher Gebiete bedeuten kann, könnten solche Initiativen einen Ausgleich zu den herkömmlichen touristischen Erschliessungsprojekten darstellen. Eine interessante strategische Massnahme ist der Fonds Landschaft Schweiz, der besonders dazu bestimmt ist, Kulturlandschaften in ländlichen Gebieten zu schützen und zu fördern und umweltfreundliche touristische Projekte durchzuführen. Dieser Fonds könnte angesichts seiner ausdrücklichen Zielsetzung, Arbeitsplätze und Einkommen zu schaffen, ein Schlüsselement für die Bemühungen im Hinblick auf eine ausgewogene Entwicklung in ländlichen Gebieten werden. Generell sollte der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine Strategie für eine nachhaltige Nutzung der ländlichen Attraktivitätswerte in ländlichen Gebieten ausarbeiten und die für den Schutz dieser Werte notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stellen.²

Landwirtschaftspolitik

Die Reformen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik haben zum Ziel, die Unterstützung der Landwirtschaft stärker auf Marktkonformität und Nachhaltigkeit auszurichten. Struktur und Instrumente der schweizerischen Unterstützung der Landwirtschaft – die zwar höher ist als in den EU-Ländern (70% gegenüber 40% des Produzenteneinkommens) – werden den Anforderungen der internationalen Handelsübereinkommen besser entsprechen. Die neuen Werkzeuge werden für ländliche Gebiete Gelegenheiten schaffen, insbesondere für solche mit einem hohen Reichtum an ländlichen Attraktivitätswerten und noch ungenutztem Potential. Sollte jedoch das oft erwähnte strategische Ziel der "Multifunktionalität" zur Wirklichkeit werden, so ist eine viel klarere Verlagerung der landwirtschaftlichen Unterstützung von der Einkommensbeihilfe hin zur Unterstützung der Produktion von Umwelt- oder anderen öffentlichen Gütern erforderlich. Der Bundesrat sollte sogar landwirtschaftliche Unterstützung auch an nichtlandwirtschaftliche Produzenten leisten, beispielsweise an solche, die Landschaftsschutz betreiben oder ländliche Attraktivitätswerte pflegen. Dies könnte den Ausgangspunkt für einen allgemeinen Fonds zur Unterstützung ländlicher Gebiete bilden. Dies gäbe nicht nur anderen Personen als Landwirten die Gelegenheit, ländliche Attraktivitätswerte zu bewahren, sondern würde auch die Autonomie der ländlichen Gebiete bei der Verwendung und Verteilung der finanziellen Ressourcen erhöhen.

Räumliche Wirkungen der Deregulierung

1993, kurz nach Ablehnung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum durch die Schweizer Stimmbürger, wurden in der Schweiz integrierte Massnahmen im Hinblick auf eine strukturelle Reform aufgenommen. In diesem Revitalisierungsprogramm wurde eine ganze Reihe von Deregulierungsmassnahmen einschliesslich bestimmter Bereiche der öffentlichen Versorgung und der Landwirtschaft vorgeschlagen. Im Hinblick auf eine Anpassung an die von der Europäischen Union eingeschlagenen Tendenzen ist in der Schweiz eine fortschreitende Öffnung fast aller öffentlicher Versorgungsbetriebe gegenüber dem Markt vorgesehen. Regulierungsreformen sollten generell auf höhere wirtschaftliche Effizienz hinauslaufen, könnten jedoch für das Staatsgebiet asymmetrische Verteilungswirkungen zeitigen (Thierstein und Abegg, 2000). Die dank der Reform erzielbaren Effizienzgewinne und Einsparungen an Haushaltsmitteln dürften jedoch die negativen räumlichen Wirkungen aufwiegen. Dadurch könnten gegebenenfalls negativ beeinflusste Regionen entschädigt werden.

Die in den 90er Jahren ergriffenen Deregulierungsmassnahmen erstreckten sich auf verschiedene Sektoren. 1997 wurde das schweizerische Post- und Telekommunikationsmonopol PTT in zwei Unternehmen aufgeteilt, die Schweizerische Post und Swisscom. 1998 wurde Swisscom teilweise privatisiert und der Kontrolle durch die Regierung entzogen. Nach der Öffnung des Markts für Kabel- und Mobiltelephondienste ab 2000 – die die Entstehung von über 100 privaten Betreibern zur Folge hatte – sank das Preisniveau unter den Durchschnitt der OECD-Länder. Dies gilt für alle (einschliesslich der periphersten) Regionen der Schweiz. Swisscom dominiert jedoch weiterhin den örtlichen Telefonmarkt, was zu hohen Kosten des Zugangs zum Internet in der Schweiz führte. Im Gegensatz zu den dynamischen Änderungen auf dem Telekommunikationsmarkt geht die Reform der Postdienste nur langsam vorwärts. Die Post, die zu 100% staatliches Eigentum ist, leistet noch immer Universaldienste. Obwohl in bestimmten Dienstzweigen wie der Paketlieferung oder dem Expressdienst bereits ein lebhafter Wettbewerb besteht, hat die Post im Bereich der regulären/gewöhnlichen Postdienste eine Monopolstellung, und die Marktöffnung ist weniger weit gegangen als in der EU. Ein Vorschlag zur Umorganisation der Post unter Verminderung der 3 600 Postbüros liegt vor, doch stösst er auf Widerstand, insbesondere in abgelegenen Gebieten.

Bahnen werden vom Bund und den Kantonen weiterhin stark subventioniert und haben sich kaum im Wettbewerb zu behaupten. 1998 wurden das neue Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen sowie andere Rechtsvorschriften über ihre Umstrukturierung vom Parlament angenommen

und 1999 in Kraft gesetzt. Der Zugang von Drittparteien zum Frachtverkehr ist gewährleistet, nicht aber zum regulären Personenverkehr. Die schweizerische Elektrizitätsindustrie ist noch nicht liberalisiert worden, obwohl das Gesetz über den Elektrizitätsmarkt der Schweiz (EMG), das eine fortschreitende Marktöffnung fordert, im Jahre 2000 (im Anschluss an die EU-Richtlinie von 1997) verabschiedet wurde. Eine Volksabstimmung über diese Frage soll im Herbst 2002 stattfinden. Die Deregulierung des Strommarkts wird in der Schweiz – wo rund 60% der jährlichen Stromproduktion durch Wasserkraft erzeugt werden – erhebliche Raumwirkungen zeitigen. Hohe potentielle Effizienzgewinne werden erwartet, und der Bundesrat sollte die Annahme im Jahr 2002 aktiv vorantreiben. Eventuell aus niedrigeren Stromgebühren für Berggebiete resultierende Verluste könnten durch eigens zu diesem Zweck zu errichtende Fonds ausgeglichen werden, die in einem gewissen Masse und während einer beschränkten Zeit den Unterschied zwischen dem derzeitigen und dem künftigen Einkommen aus den Stromerzeugungs- und -Transportgebühren decken würden.

Elemente einer Reform der Raumordnungspolitik

Im letzten Jahrzehnt war die Raumordnungspolitik auf die drei Hauptziele der Gerechtigkeit, wirtschaftlichen Effizienz und des Umweltschutzes ausgerichtet. In den Grundzügen der Raumordnung von 1996 ist der zur Verwirklichung dieser strategischen Ziele einzuschlagende Raumordnungsansatz niedergelegt. In den 90er Jahren wurden strategische Instrumente zur Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz und der Umweltqualität eingeführt: Deregulierung der öffentlichen Dienstleistungsbetriebe zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität und Preissenkung, Festsetzung von Steuern/Gebühren auf der Grundlage des Verursacherprinzips im Verkehrssektor. Das dritte Hauptziel – die räumliche Gleichheit – soll im Rahmen des NFA in Angriff genommen werden. Diese Finanzreform, die allen Regionen ausreichende Ressourcen einbringt, um ihren eigenen Entwicklungsweg einschlagen zu können, wird die örtliche Autonomie erhöhen und zahlreiche politische Interventionen überflüssig machen. Der NFA ist deshalb eine günstige Gelegenheit für ein Umdenken und eine Neudefinition einer Reihe von Bundespolitiken. Die nachstehenden Strategievorschläge gehen somit davon aus, dass die NFA-Reform angenommen wird.

Förderung einer effizienten Nutzung des Bodens

Angesichts des hohen Wertes, den die Schweiz der offenen Landschaft und der Erhaltung von nicht überbauten Zonen beimisst, sollte die Raumentwicklungspolitik des Bundes die effiziente Nutzung und ein effizientes Management des Bodens fördern. Die Raumstrategie insgesamt sollte die Minderung der externen Kosten der Bodennutzung zum Ziele haben. Die

wirtschaftlichen Tätigkeiten sollten auf dem bereits überbauten Boden ausgeübt und umgestaltet und die Planungsinstrumente entsprechend angepasst werden. Abgesehen davon sind Bodennutzungsmodelle und das Niveau der externen Kosten stark von sektoralen Tätigkeiten und Politikbereichen mit starker Wirkung auf die Raumentwicklung abhängig, vor allem dem Personen- und Güterverkehr. Raumplanung und Verkehrspolitik bedürfen somit einer Koordinierung, und es sollten marktwirtschaftliche strategische Instrumente (wie Strassenbenutzungsgebühren oder sonstige die Verkehrsnachfrage steuernde Instrumente) entwickelt werden, um Verkehrsträger zu fördern, die zur Entstehung konzentrierter Siedlungsstrukturen beitragen. Schliesslich ist angesichts der politischen Fragmentierung funktionaler Gebiete eine stärkere horizontale Koordinierung der kantonalen Raumplanungen erforderlich. Der Bund sollte somit die Kantone dahingehend unterstützen, eine ihre Hoheitsgebiete überschreitende kohärentere Raumplanung zu schaffen.

Neudefinition des Perimeters und der strategischen Instrumente der Regionalpolitik

Die regionalpolitischen Ziele wurden zwar 1996 in der Neuorientierung der Regionalpolitik (NOREP) neu definiert, doch wurden weitgehend die gleichen Instrumente beibehalten, und die Regionalpolitik wurde sogar noch undurchsichtiger. Im Falle einer Annahme des NFA könnten die Gleichheitsziele vollständig zugunsten von Effizienzzielen aufgegeben werden. Dadurch würde in erster Linie der Perimeter auf das ganze Staatsgebiet ausgedehnt, einschliesslich auf andere ländliche Gebiete als Berggebiete sowie insbesondere auf städtische Gebiete, die zur Zeit mit grösseren Herausforderungen konfrontiert sind. Die Neuorientierung erstreckt sich auch auf die strategischen Werkzeuge für die regionale Unterstützung. Die derzeitige Unterstützung einzelner Firmen durch Steuererleichterungen, Zinskostenbeiträge und Darlehenszuschüsse sollte durch solche Unterstützungsformen ersetzt werden, von denen alle Firmen oder sonstigen Akteure einer bestimmten Region profitieren können. Die im Rahmen von RegioPlus vom Bund ergriffenen Massnahmen, in denen der Akzent auf horizontale Zusammenarbeit zwischen Akteuren gelegt wird, scheinen ein gutes Beispiel für die künftige Gestaltung der schweizerischen Regionalpolitik zu sein.

Stärkere Betonung einer nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten

Eine Anpassung der Raumordnungspolitik sollte sich auf Reformen erstrecken, denen andere Vorteile ländlicher Gebiete als die Landwirtschaft zu Grunde liegen und die diese Vorteile nachhaltig nutzen können. Zur Zeit gewährt der Bund Attraktivitätswerten in ländlichen Gebieten nur geringe Unterstützung. Angesichts des Charakters ländlicher Attraktivitätswerte als öffentliche Güter

könnten die Regionen die Verantwortung für ihre Erhaltung übernehmen, doch fehlt es ihnen an einem durch diese Ressourcen hervorgebrachten Einkommen. Der Bund sollte somit der Ausarbeitung einer Strategie im Bereich der ländlichen Attraktivitätswerte und der hierfür erforderlichen Werkzeuge Priorität einräumen. Verschiedene Instrumente wie die Gründung und finanzielle Unterstützung von Nationalparks, die Zusammenarbeit mit den Kantonen zur Unterstützung regionaler Naturparks, die Förderung geschützter örtlicher Markennamen oder die Schaffung von Märkten für ländliche Attraktivitätswerte sind in anderen Ländern mit Erfolg erprobt worden. Besondere Aufmerksamkeit ist Berggebieten zu widmen. Die Alpenkonvention, die von allen Alpenländern unterzeichnet wurde und ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und dem Schutz alpiner Gebiete zum Ziel hat, könnte als erstes Pilotprojekt eines neuen umfassenden räumlichen Lösungsansatzes für eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Gebiete dienen.

Einführung von Minimalstandards für öffentliche Dienste

Die Deregulierung öffentlicher Dienste wie Verkehr, Post, Telekommunikation oder Stromversorgung führt zu höherer Qualität und niedrigeren Preisen. Diese Effizienzgewinne werden es dem Bund ermöglichen, gegebenenfalls Regionen, die durch die Reformen Einbussen erleiden, einen Ausgleich zu bieten. Der Bundesrat sollte auf zwei Wegen tätig werden: Einmal lässt sich eine mögliche Qualitätsminderung der Dienstleistungen dadurch vermeiden, dass für wichtige öffentliche Dienste für das ganze Land geltende Minimalstandards festgelegt werden, wie es bereits im öffentlichen Verkehr der Fall ist. Zudem sollten alle öffentlichen Dienste öffentlich und transparent ausgeschrieben werden. Diese politisch definierten Dienste könnten dann unter Anwendung des im NFA festgelegten "Leistungsvereinbarungs"- Mechanismus den Kantonen übertragen werden. Dadurch würden die Subventionen für öffentliche Universaldienste transparent. Zum andern sollten für den Fall eines Verlusts von Arbeitsplätzen und der Notwendigkeit einer Umstrukturierung der örtlichen Wirtschaft Transfermittel bereitgestellt werden, beispielsweise im Rahmen des NFA oder spezialisierter Globalfonds für betroffene Gebiete. Solche Ressourcen sollten den Regionen frei zur Verfügung stehen.

Fussnoten

1. So wurde beispielsweise das Gebietsausweisungskriterium des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (BWE) von 'industriellen Monostrukturen' in 'Verbesserung der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes' umgeändert.
2. Für weitere Einzelheiten über die Probleme des Schutzes der ländlichen Attraktivitätswerte und die Entwicklung ländlicher Gebiete auf der Grundlage solcher Werte siehe OECD (2000a).

Kapitel 4

Entwicklung Metropolitaner Räume

Metropolitanräumen kommt für die wirtschaftliche und räumliche Entwicklung der Schweiz eine Schlüsselrolle zu. Heute leben mehr als zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung in städtischen Gebieten. Damit ist die Schweiz eines der am meisten urbanisierten Länder im OECD-Raum. Die Städte haben seit langem ihre politischen Grenzen überschritten und erstrecken sich nunmehr über viele unabhängige Gebietseinheiten. Struktureller Änderungen haben die Schwerpunkte der Wirtschaftsentwicklung in die grossen urbanen Räume verlagert, wo das Wirtschaftswachstum über dem Landesdurchschnitt liegt. Die Aussichten der schweizerischen Wirtschaft hängen somit zunehmend von funktional effizienten Metropolitanräumen ab. Der langfristige Urbanisierungsprozess hat jedoch innere Spannungen und Ungleichgewichte geschaffen. Das Wachstum der Agglomerationen und die hauptsächlich durch die Suche nach weniger belasteten und mehr Qualität bietenden Wohngebieten motivierte Abwanderung in die Vorstädte führte zu einer funktionalen Trennung von Arbeitsplatz und Wohnort. Da hauptsächlich Angehörige der mittleren und höheren Einkommensschichten in die Vororte abwanderten, folgte der funktionalen Trennung eine soziale Segregation. Heutzutage zeichnen sich die Vorstädte durch steigendes Lebensniveau aus, während die Stadtzentren mit abnehmendem Steuereinkommen, zunehmenden Sozialausgaben, Arbeitslosigkeit, Umweltbelastung, Drogenmissbrauch und anderen Problemen zu kämpfen haben.

Funktionale Trennung und soziale Segregation sind aus vielen Metropolitanräumen der OECD bekannte Erscheinungen. Die Schweiz unterscheidet sich jedoch von andern Ländern durch ihre starke Dezentralisierung, die diesen Prozess beschleunigt und die internen Ungleichgewichte noch verstärkt. Da das Steuersystem weitgehend auf dem Wohnsitz basiert, entziehen die abwandernden Angehörigen der Mittel- und Oberschicht den Kernstädten einen Teil ihres Steuereinkommens. Gleichzeitig bürdet die höhere Konzentration von

Sozialhilfeabhängigen den Städten zunehmende Ausgaben auf, da im wesentlichen die Gemeinden für Sozialhilfe und Wohlfahrt zuständig sind. Die Gemeinden reagieren auf zunehmende Fehlbeträge mit Steuererhöhungen oder der Reduktion jener öffentlichen Dienste, die der Mittelklasse zu Gute kommen, was die Abwanderung der wohlhabenderen Bevölkerung noch verstärkt. Dieser Teufelskreis beeinträchtigt nicht nur die Lebensbedingungen der Einwohner und das zentrale Geschäftsviertel, sondern wirkt sich in verschiedener Weise auch störend auf das Funktionieren des gesamten Metropolitanraumes aus. Die politische Steuerung der metropolitanen Entwicklung ist somit das Hauptthema dieses Kapitels. Es befasst sich mit den Kräften, die auf die räumlichen und sozialen Strukturen der Metropolitangebiete wirken, ermittelt die besonderen internen Probleme der Agglomerationen, und legt einige Elemente einer künftigen Agglomerationspolitik dar.

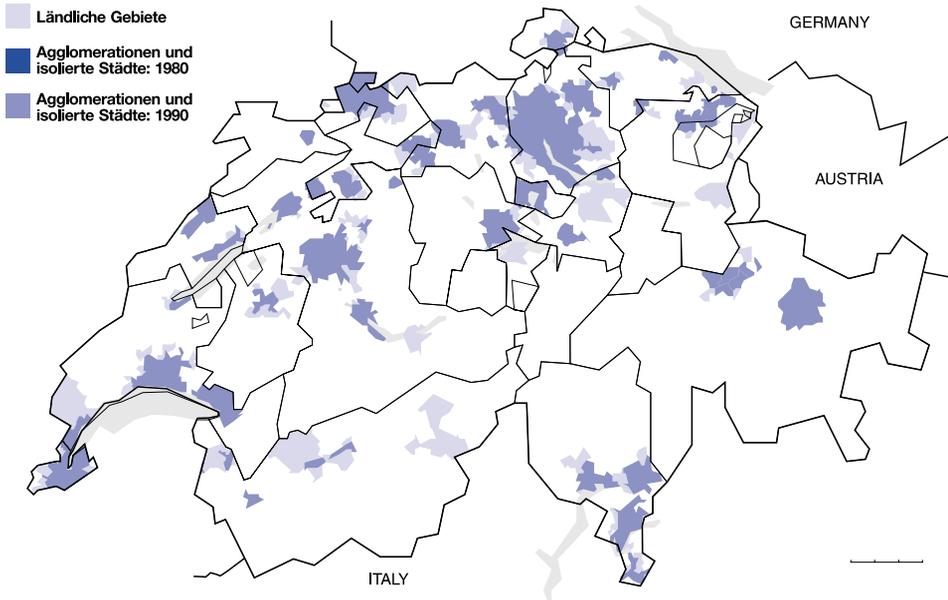
Funktionale Trennung und soziale Segregation in Metropolitanräumen

Wachstum und Agglomerationsbildung

Die städtischen Gebiete der Schweiz sind in den letzten dreissig Jahren über die Grenzen der Kernstädte hinausgewachsen. Sie umfassen heute Agglomerationen, die sich über mindestens zwei Kantone und im Falle Basels und Genfs auch über die Landesgrenzen hinaus erstrecken (Abbildung 4.1.). Die Ausdehnung der Städte in das Land folgte einem jahrhundertealten Trend der Urbanisierung und Agglomerationsbildung, hauptsächlich in den grossen Städten Zürich, Basel und Genf. Einige der grössere Agglomerationen sind sogar zu noch grösseren, erstmals 1990 festgestellte Metropolitanräumen verschmolzen, d.h. mehrere komplex miteinander verflochtener Agglomerationen: Zürich, Bern, Basel, Genf-Lausanne and Tessin. So hat beispielsweise allein der aus mehreren Agglomerationen bestehende Metropolitanraum Zürich mehr als eine Million Einwohner, d. h. ein Sechstel der Gesamtbevölkerung der Schweiz. Diese Entwicklung bestätigt die in den letzten zwei Jahrzehnten in der Schweiz entstandene Zentrums-Peripherie-Dichotomie (Strukturatlas Schweiz, 1997). So betrug beispielsweise die jährliche Zuwachsrate des BIP des Kantons Zürich zwischen 1995 und 2000 2%, während das Wachstum der Volkswirtschaft insgesamt nur 1.1% erreichte.

1990 lebten 68.9% der schweizerischen Bevölkerung in städtischen Agglomerationen. Dies macht die Schweiz wie in Kapitel 1 dargelegt zu einem der meist urbanisierten Länder der OECD. Die Entstehung grosser Metropolitanräume hat die Komplexität der Agglomerationsstruktur noch erhöht. Die ausgeprägte Dichotomie zwischen Kernstadt mit Geschäftsvierteln einerseits und der Agglomeration mit Wohnvierteln andererseits ist einer

Abbildung 4.1. **Wachstum der Metropolitanräume in der Schweiz**
1980-1990



Quelle: Bundesamt für Statistik (1997)

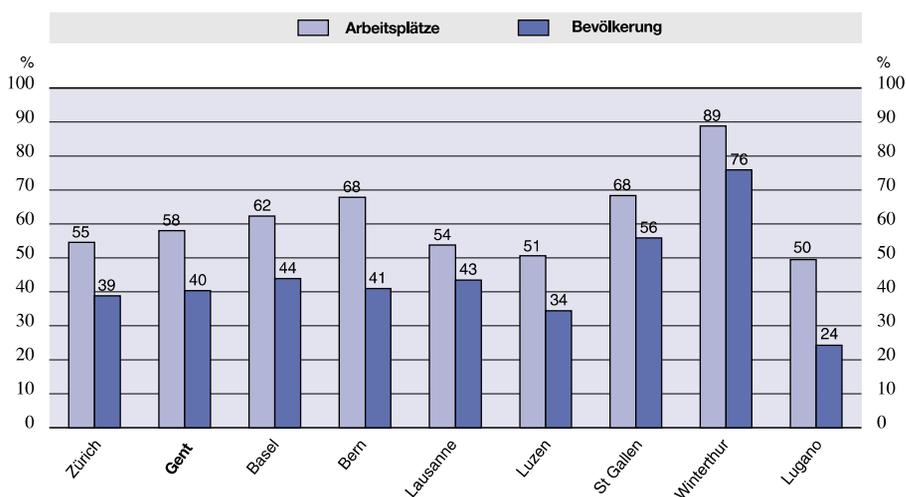
Mischstruktur gewichen, in der Arbeits- und Wohnviertel stärker miteinander verflochten sind. Kleinere Satellitenviertel innerhalb der Ballungsräume werden zunehmend zu Arbeitsvierteln umgestaltet, wodurch der bisher ausgeprägte Dichotomiecharakter abnimmt; einige dieser kleineren Stadtzentren haben ferner die Funktion eines Arbeitsplatzzentrums. Die Städtestruktur der Schweiz kann deshalb als stark urbanisierter, hierarchisch organisierter Komplex von grossen, mittleren und kleinen Städten mit sich ergänzenden Funktionen bezeichnet werden. Dieses Stadtnetz setzt sich grösstenteils aus kleinen bis mittleren Agglomerationen zusammen. Die Hierarchie der städtischen Gebiete spiegelt mehr oder weniger der Einwohnerzahl wieder.

Wachstum und Ausdehnung der Agglomerationen ging einher mit funktionaler Trennung und sozialer Segregation. Mit "funktionaler Trennung" ist hier die räumliche Trennung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz, insbesondere die Abwanderung der Bevölkerung in Vorstadtgebiete, gemeint. Die Agglomerationsvorteile haben eine Konzentration der wirtschaftlichen

Aktivitäten in den Stadtzentren zur Folge, während sich die Wohnviertel in die Vorstädte ausdehnten. Seit den 60er Jahren ist die Einwohnerzahl der grössten Schweizer Städte trotz zunehmender Grösse der Gesamtagglomerationen gesunken. Heute haben die Kernstädte ein bedeutend höheres Wohn-/Arbeitsplatz-Verhältnis als die sie umgebenden Gemeinden (Abbildung 4.2.). In jüngster Zeit geht aus den Statistiken sogar eine stärkere Beschäftigungszunahme in den Vorstadtgebieten als in den Kernstädten hervor, d. h. auch die Beschäftigungen haben begonnen, sich nach aussen zu verlagern. Zersiedelung und funktionale Trennung erhöhen den Druck auf ländliche Gebieten, belasten die Infrastruktur des privaten und öffentlichen Verkehrs, beeinträchtigen die Umweltqualität und hemmen so die Verwirklichung der angestrebten Raumentwicklungsziele.

Die funktionale Trennung geht einher mit sozialer Segregation, d. h. einer Differenzierung nach Einkommenskategorien. Vorstadtgebiete bieten eine bessere Wohn- und Umweltqualität als Kernstädte. Die Mittel- und Oberschicht verliess die Stadtzentren und nutzte die räumlichen und Umwelt-Vorteile der

Abbildung 4.2. **Beschäftigung und Bevölkerung in Metropolitanräumen, 1990**
 Anteil von Arbeitsplätzen und Einwohnern der Kernstadt



Vorstädte Angesichts der kurzen Pendeldistanzen können Einwohner der Vorstadtgebiete die Einrichtungen der Kernstädte weiterhin benutzen. Heutzutage ist der Anteil an Einwohnern hoher Einkommenskategorien in Vorstadtgebieten überproportional. In den Stadtzentren konzentriert sich die weniger wohlhabende Bevölkerungsschicht, deren Möglichkeiten einer Abwanderung in die Vorstädte beschränkt sind. Weniger privilegierte Einwohner werden zudem durch eine Reihe Faktoren von den Stadtzentren angezogen, beispielsweise die Anonymität, die grössere Zahl verfügbarer Sozialhilfszentren, den leichteren Zugang zu Sozialdiensten. Ein grosser Anteil an Armen, Auszubildender, Arbeitsloser und Alleinstehender lebt in Innenstädten. In Stadtzentren konzentriert sich deshalb ein überproportionaler Anteil an Einwohnern, die Sozialhilfe in irgendeiner Form benötigen. Soziale Segregation ist damit zum räumlichen Problem geworden.

Dezentralisierung und Stadtmanagement

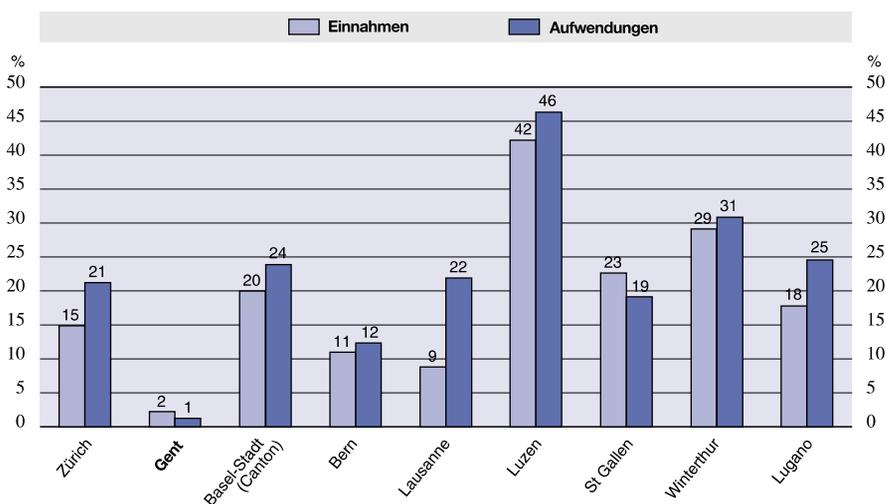
Funktionale Trennung und soziale Segregation sind nicht allein das Problem von Schweizer Städten. Die Abwanderung der Stadtbevölkerung in Vorstadtgebiete kommt in vielen Ländern vor. Die Entscheidung privater Haushalte und Unternehmen, sich an einem Ort niederzulassen, wird durch das Verhältnis zwischen Gemeindesteuern und Angebot an lokalen öffentlichen Diensten beeinflusst. Das daraus resultierende räumliche Verteilungsmuster mit zentralen Geschäftsvierteln und diese umgebenden Wohnvierteln widerspiegelt die Bodenknappheit in den Städten sowie die Präferenzen der Einwohner für eine bessere Umwelt, und dies ist Metropolitanangeboten an sich nicht abträglich. Einige Aspekte des politischen und Finanzsystems der Schweiz beschleunigen jedoch die funktionale Trennung und soziale Segregation.

Die subnationalen Einheiten der Schweiz sind stark abhängig von der auf Niederlassung basierenden Einkommensbesteuerung und ziehen dank einer günstigen Kombination von Steuersätzen und Dienstleistungsqualität Einwohner an. Gleichzeitig müssen die Städte – da sie für die Unterstützung der weniger begünstigten Bevölkerungsschichten verantwortlich sind – mit insbesondere in wirtschaftlichen Krisenzeiten hochschnellenden Aufwendungen für die Sozialhilfe fertig werden. Zum Ausgleich der kommunalen Ausgaben und Einnahmen müssen die Städte entweder die Steuern erhöhen oder die Qualität der öffentlichen Dienste mindern, was in beiden Fällen die Abwanderung in die Vorstädte verstärkt. Die soziale Segregation wird durch die Regelung der Bodennutzung, für die in der Schweiz fast ausschliesslich die Gemeinden zuständig sind, zusätzlich beschleunigt. Oft fördern die Agglomerationsgemeinden den Einfamilien- gegenüber dem Mehrfamilienhausbau, was einkommenschwachen Bevölkerungsschichten wiederum in die Innenstädte mit preisgünstigerem

Wohnungsangebot abdrängt. Der Pendlerverkehr wird direkt oder indirekt subventioniert: Die Gebühren für den öffentlichen Verkehr sind nicht kostendeckend, und der Individualverkehr verursacht externe Umweltkosten. Die daraus resultierenden niedrigen Transportkosten machen die Abwanderung noch attraktiver. Die Umweltbelastungen infolge von Luftverschmutzung und Lärm in zentrumsnahen Vierteln bewegt schliesslich eine zunehmende Zahl von Einwohnern dazu, sich in immer entfernteren Gebieten niederzulassen.

Die oben beschriebenen Phänomene wirken oftmals selbststimulierend, d.h. sie haben die Tendenz, die funktionale Trennung und soziale Segregation sowie die mit ihnen verbundenen Probleme gegenseitig voranzutreiben. Ausserdem haben die Probleme der Kernstädte inzwischen auch bestimmte Vorstadtgemeinden erreicht, was eine kohärente Strategie zu ihrer Bekämpfung weiter erschwert. Ihre Kontrolle erfordert somit einen mehrdimensionalen Ansatz, da mehrere Teufelskreise durchbrochen werden müssen. Dieser Ansatz muss fiskalische, verkehrs-, umwelt- und sozialpolitische Aspekte integrieren, zusammen mit geeigneten Massnahmen der räumlichen Organisation von

Abbildung 4.3. **Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben ausgewählter Kernstädte, 1985-1995**
Realwerte, Index 1982=100



Metropolitanräumen, wie dies im Agglomerationsbericht des Bundesrates von 2001 dargelegt wird.

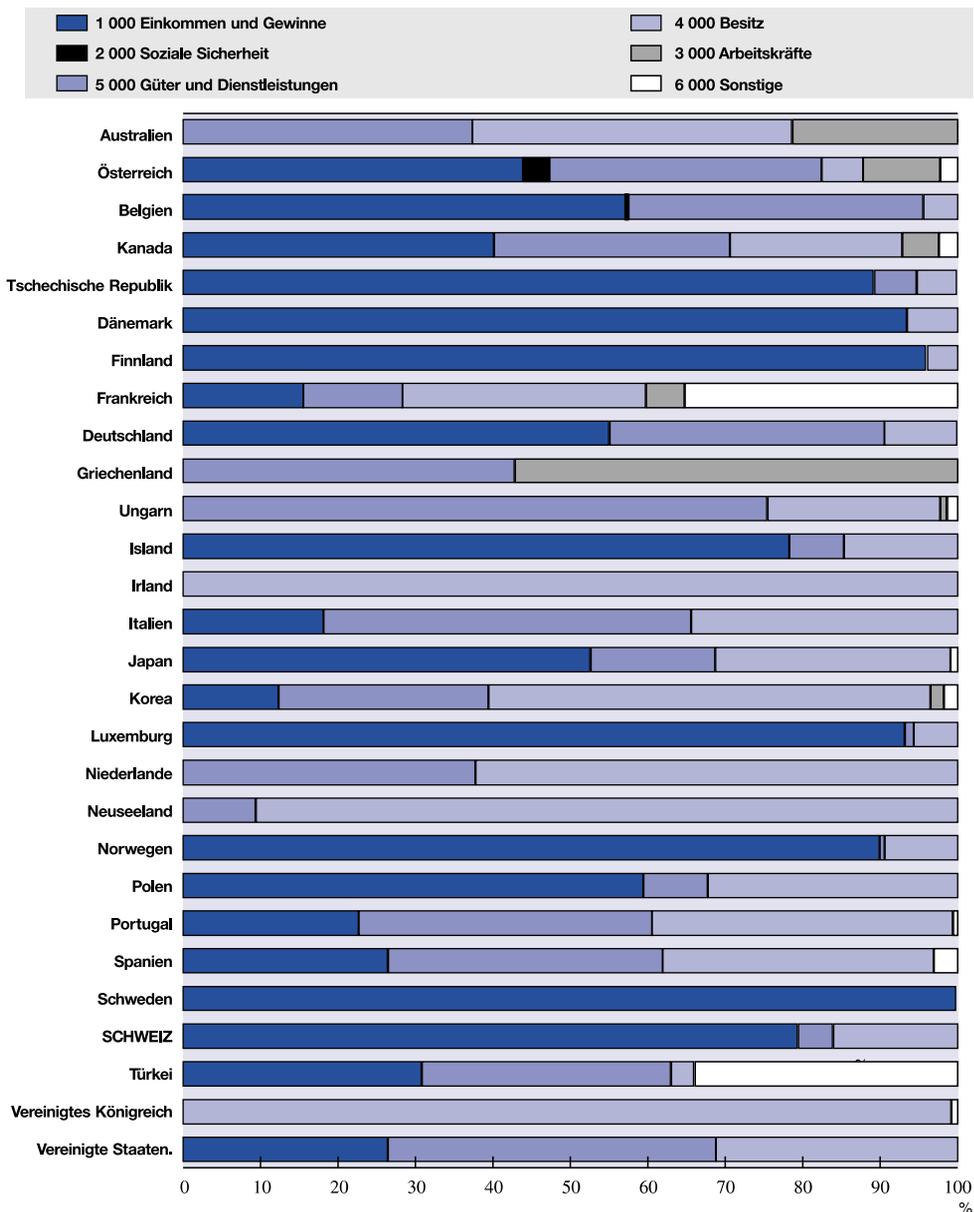
Finanzen der Metropolitanräume

Die finanzielle Lage der Kernstädte lässt eine deutliche Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben erkennen (Abbildung 4.3.). In mehr als der Hälfte aller Kernstädte nahmen die Ausgaben schneller zu als die Einnahmen. In den 90er Jahren sahen sich die Kernstädte mit zunehmenden Fehlbeträgen konfrontiert, die in einigen Fällen 15% des Haushaltes überstiegen. Die Haushaltslage der grossen Städte unterschied sich Ende 1999 (letztes Jahr mit verfügbaren Daten) deutlich von der allgemeinen Lage der Gemeinden, die Ende der 90er Jahre wieder ins Gleichgewicht kamen. Verschiedene Haushaltzwänge veranlassten die meisten Städte vor allem Mitte der 90er Jahre zu Haushaltskürzungen und einige zu Steuererhöhungen. Die Unterschiede der Kosten/Nutzen-Relation zwischen Vorstadtgemeinden und Kernstädten wurden durch Kürzungen bei öffentlichen Dienstleistungen und durch Steuererhöhungen noch verstärkt. Die nachfolgenden Absätze untersuchen die finanzielle Gesundheit der Städte eingehender. Sie versuchen zu zeigen, dass einige Gründe ausserhalb des Einflusses einer Stadt liegen, auch wenn Defizite teilweise auf Verschwendung zurückzuführen sind. Diese externen Faktoren können die langfristigen Stadtentwicklungsperspektiven selbst in Zeiten wirtschaftlicher Erholung zunichte machen.

Erodierende Steuerbasis

In der Schweiz entfallen fast 80% der Steuereinnahmen der Gemeinden auf Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen, während 10% aus Vermögenssteuern und Körperschaftssteuern stammen. Dies steht im Gegensatz zur Steuerstruktur der meisten Gemeinden anderer Länder (Abbildung 4.4.). Zudem haben Einkommenssteuern zwar eine breite Basis, die mit wirtschaftlicher Entwicklung zunimmt und zwischen einzelnen Wirtschaftstätigkeiten wenig Verzerrung hervorruft, doch läuft ihre Erhebung auf subnationaler Ebene in gewisser Masse den Empfehlungen der Finanzwissenschaft zuwider. Sowohl Haushalte mit hohem Einkommensniveau als auch Kapital sind – insbesondere innerhalb eines Metropolitanraumes und in Pendeldistanz – mobil. Wegen dieser potentiellen sind Kernstädte, sowohl wegen der Bedeutung kommunalen Steueraufkommens als auch wegen der hohen Abhängigkeit von Steuern auf mobilen Ressourcen, gegenüber dem steuerlichem Wettbewerb durch ihre Vorstadtgemeinden besonders verletzlich. Abwanderung von Steuerzahlern und der daraus resultierende Verlust von Steuern aus den mittleren und hohen Einkommenskategorien hat die Kernstädte zu einer Anhebung ihrer Steuersätze

Abbildung 4.4. **Steuereinnahmen subnationaler Staatsebenen in OECD-Ländern**



gezwungen, um allzu drastische Einnahmenminderungen zu vermeiden. Dies bedeutet jedoch, dass die Steuersätze der Kernstädte im Durchschnitt deutlich über dem Kantonsmittel und dem Mittelwert der benachbarten Kantone liegen. So sind beispielsweise die Steuersätze der Stadt Zürich die höchsten; sie liegen rund 30% über dem kantonalen Durchschnitt.

Abwanderung und funktionale Trennung sind den Gemeinden nicht prinzipiell abträglich, doch weist das schweizerische Steuersystem zusätzliche Besonderheiten auf, die sich gegen die langfristige finanzielle Gesundheit der Städte auswirken. Die Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen von Kantonen und Gemeinden werden ausschliesslich am Wohnsitz erhoben. Wenn nun Einwohner von Kernstädten in Vorstadtgemeinden abwandern, so verlagert sich die Steuerbasis ganz nach dem neuen Wohnort. Einige Kantone mit grosser Kernstadt wie Bern haben die Einführung von Lohn- und Gehaltssteuern oder 'Pendelsteuer' erörtert oder, wie der Kanton Genf, versucht, auch nicht in der Stadt Wohnende zu besteuern. Das Bundesgericht hat jedoch jede nicht wohnsitzbasierende Besteuerung in mehreren Entscheiden abgelehnt, was allen Versuche einer inner-metropolitanen Steuerteilung einen Riegel schob. Das Steuersystem hindert die Kernstadt folglich daran, am Steuereinkommen der Umlandgemeinden teilzuhaben oder Pendler und sonstige Benutzer ihrer Dienstleistungen zur Kasse zu bitten. Verschiedene kantonale Finanzausgleichssysteme sind Ausfluss der starken fiskalischen Dezentralisierung und der Wohnsitzbesteuerung..

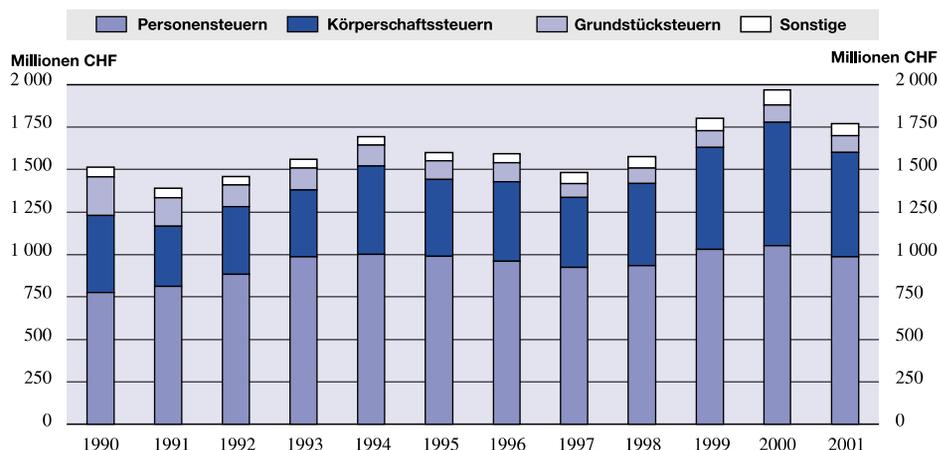
Die Liegenschaftsbesteuerung liegt zwar über dem Gesamt-OECD- und dem europäischen OECD-Durchschnitt, trägt jedoch nur in geringem Masse zu den Gesamtsteuereinnahmen von Kantonen und Gemeinden bei. Obwohl Liegenschaftssteuern ausschliesslich der subnationale Ebene zufließen (der Bund erhebt keine), erheben einige Kantone und Gemeinden wie der Kanton Zürich und seine Gemeinden keinerlei Liegenschaftssteuer und nehmen sich dadurch selbst die Möglichkeit einer Besteuerung nicht mobiler Ressourcen. Viele Kernstädte sind deshalb nicht fähig, in ihren Geschäftsvierteln Liegenschaften zu besteuern und aus den relativ hohen, auf ihrem Gebiet befindlichen Grundeigentum Nutzen zu ziehen.

Gemeinden und Kantone erheben Körperschaftssteuern auf der Grundlage des Gewinnes und des Kapitals von ortsansässigen Firmen. Angesichts der im Vergleich zu Vorstädten höheren Firmenkonzentration in Kernstädten könnte die Körperschaftssteuer den Verlust an Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen ausgleichen. Die Steuerstruktur der grösseren Städte zeigt tatsächlich einen höheren Anteil der Körperschaftssteuern (30% des Einkommens- und Vermögenssteueraufkommens insgesamt) als der Landesdurchschnitt¹

(13%). Die starke Abhängigkeit von der Körperschaftssteuer ist jedoch für die Kernstädte ein zweischneidiges Schwert. Zunächst hat das Einkommen aus den Körperschaftssteuern wegen der Abhängigkeit der Unternehmensgewinne von wirtschaftlichen Schwankungen flüchtigeren Charakter (Abbildung 4.5.) als dasjenige aus Einkommenssteuern natürlicher Personen. So betrug beispielsweise der Variationskoeffizient der Einnahmen aus Steuern natürlicher Personen des Kantons Zürich im Zeitraum 1990-2000 9%, für die Einnahmen aus der Besteuerung von Körperschaften dagegen 22%. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre nahmen die Körperschaftssteuereinnahmen der Stadt während nur drei Jahren um rund 17% ab. Diese hohe Abhängigkeit von Wirtschaftszyklen macht die Finanzplanung sehr schwierig. Sie verstärkt auch zyklusabhängige Schwankungen des städtischen Haushalts und der Stadtplanung.

Zudem verlieren Unternehmenssteuern im Vergleich zu anderen Steuern an Gewicht. Während die OECD-Mitgliedsländer für den Zeitraum 1990-1997 einen stabilen Anteil der Unternehmenssteuern ausweisen, fiel das Verhältnis von Unternehmenssteuern zum Gesamtsteuereinkommen für die Schweizer Kantone und Gemeinden von 11.0 auf 9.5% (OECD, 2000 b). In den 90er Jahren führten mehrere Kantone Steuerreformen durch und senkten die Körperschaftssteuern. Heute räumen sie heute zunehmend Steuererleichterungen und -erlasse ein,

Abbildung 4.5. **Steuereinnahmen der Stadt Zürich, 1990-1999**



was auf zunehmenden Wettbewerb um Firmen hinweist. Dadurch wird die Körperschaftssteuerbasis weiter geschwächt. Der relative Verlust an Körperschaftssteuereinnahmen bereitet vor allem urbanisierten Kantonen und – da die Gemeindesteuern von der Erhebung der Kantonssteuern abhängen – den Kernstädten Sorge, da diese besonders von der Besteuerung der Wirtschaftsunternehmen abhängen. Die derzeitige Tendenz zur Entstehung neuer Beschäftigungs- und Wirtschaftspole ausserhalb der Stadtzentren bremst deren Versuche weiter, Steueraufkommen zurückzugewinnen.

Das dezentralisierte schweizerische Steuersystem mit seiner starken Abhängigkeit von der Wohnsitzbesteuerung hat für die Städte jedoch auch günstige Auswirkungen. Zur Lösung ihrer Finanzkrise und zur Anziehung von Einwohnern der mittleren und oberen Einkommensklassen müssen die Stadtregerungen die Stadterneuerung energisch vorantreiben und Wohngebiete von hoher Qualität schaffen. Es war vor allem der Wunsch, Steuerzahler zurückzuholen, der dem Umbau von alten Industrievierteln zu Wohnvierteln oder dem Bau grösserer Wohnungen zugrunde lag. Der Anreiz für eine "Stadterneuerung von unten" ist recht stark, auch deshalb, weil Kantone und der Bund nur geringe Hilfe leisten. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre passten die Stadtverwaltungen ihre Bodennutzungspläne an und gestalteten Industriebrachen zu Geschäfts-, kulturellen und/oder Wohnvierteln mit gemischten Dienstleistungen um.² Einige davon wurden zu kulturellen 'hot spots' und ihre Umgebung zu Wohnvierteln ausgebaut und bilden selbst für Nichtanwohner und Fremde eine Attraktion. Die stark politisch motivierten Bemühungen zur Anziehung von Einwohnern und Geschäften in die Städte wirken sich nicht nur günstig auf das Steuereinkommen der Städte aus, sondern wirken auch der Abwanderung aus den Städten und der Zersiedelung entgegen.

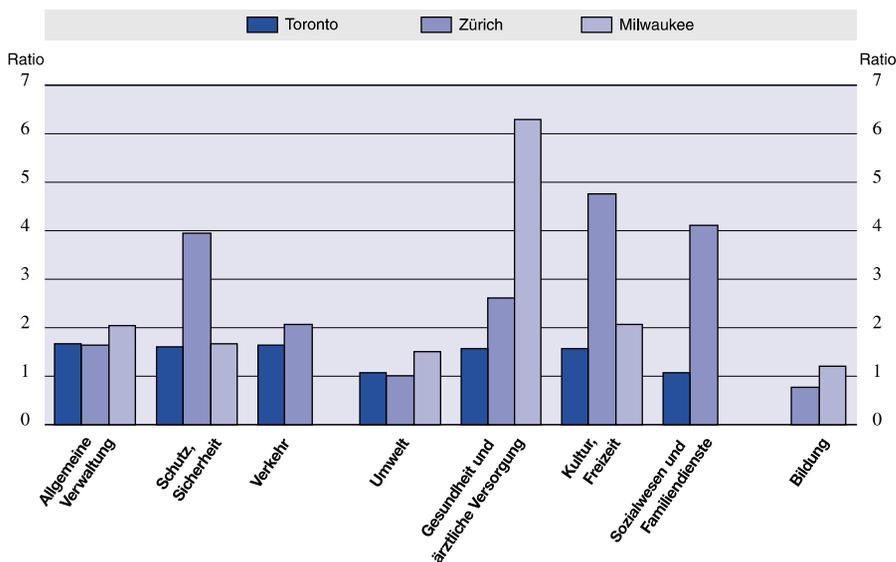
Kosten der öffentlichen Dienste

Die Pro-Kopf-Ausgaben grosser Städte liegen über dem Durchschnitt aller Gemeinden (Bundesamt für Statistik, mehrere Jahre). Dies gilt insbesondere für die Kernstädte im Vergleich zu ihrem Umlandgürtel. Der Kanton Zürich hat diese Diskrepanz genauer untersucht und festgestellt, dass unter Berücksichtigung aller von den Gemeinden geleisteter Dienste das Ausgabenverhältnis rund 1 zu 1,8 zu Gunsten der Umlandgemeinden beträgt. Für einige ausgewählte Dienstleistungen wie die Durchsetzung von Polizei- und Rechtsvorschriften, höhere Bildung und bestimmte Sozialdienste kann das Verhältnis sogar 1 zu 10 übersteigen.

Ausgabendiskrepanzen in Metropolitanräumen kommen nicht nur in der Schweiz vor, sondern auch in anderen, ähnlich strukturierten Ländern. Eine

Gegenüberstellung zwischen den Metropolräumen von Zürich (Schweiz), Toronto (Kanada) und Milwaukee (Vereinigte Staaten) zeigt für die Gesamtaufwendungen Pro-Kopf-Diskrepanzen von rund 1 zu 2 (Abbildung 4.6.). Trotz unterschiedlicher Verhältnisse in den einzelnen Ländern sind besonders hohe Raten für die Durchsetzung von Polizei- und Rechtsvorschriften festzustellen. Für das Sozialwesen beträgt das Verhältnis 1 zu 4, was die stark dezentralisierte Verantwortung für das Sozialwesen in der Schweiz zum Ausdruck bringt. Höhere Ausgaben können ineffizientes Management oder verschwenderische Verwaltungen als Ursache haben; für einige öffentliche Dienste könnte sich eine Stadtgemeinde auch für eine höhere Dienstleistungsqualität als die Vorstadtgemeinde entschieden haben, was höhere Kosten verursacht. Effizienzangel und Qualitätsunterschiede sind jedoch keine ausreichende Erklärung für die frappierenden Verhältnisse bei einigen Dienstleistungen. Es gibt offenbar gewisse Minimalkosten, die mit räumlichen und strukturellen Faktoren variieren, die eine Gemeinde nicht kontrollieren kann.

Abbildung 4.6. **Ausgabengefälle zwischen Kernstadt und Vororten**
 Pro-Kopf-Ausgabenverhältnisse für ausgewählte öffentliche Dienstleistungen



Anmerkung: Öffentliche Aufwendungen je Einwohner im Kernstädten in Verhältnis zu denjenigen in Vororten.
 Quelle: OECD

In der Schweiz sind bisher noch keine umfassenden empirischen Studien zur Beurteilung der verschiedenen Kosten der von Gemeinden erbrachten Dienstleistungen veröffentlicht worden. Eine Ausnahme bildet der Kanton Zürich, der im Rahmen einer Reform des kantonalen Lastenausgleichs die "echten" Kosten seiner Gemeinden zu ermitteln versuchte.³ Aus diesem Grund ist es schwierig, die Frage zu beantworten, ob höhere Kosten tatsächlich auf höhere Ausgaben zurückzuführen sind, ob sie dem Versuch entspringen, Dienstleistungen höherer Qualität zu erbringen, oder einfach nur durch finanzielle Verschwendung zu erklären sind. Empirische Studien und ein Informationsaustausch zwischen Städten wären sehr nützlich, wenn die politische Position von Städten und Agglomerationen gegenüber dem Bund und den Kantonen gestärkt werden soll.

Kasten 4.1. **Institutioneller Rahmen des Stadtmanagements in der Schweiz und den Vereinigten Staaten**

Die Situation der Metropolitanräume der Schweiz ist mit derjenigen der Vereinigten Staaten relativ gut vergleichbar, da die Gemeindeebene in beiden Ländern in einem vergleichbaren föderalen Umfeld tätig ist. Ähnlich wie die Schweizer Gemeinden und im Gegensatz zu den Gemeinden in fast allen anderen Ländern der Welt ist die lokale Ebene in den Vereinigten Staaten für einen ausgedehnten Bereich von Dienstleistungen verantwortlich, und sie haben ein ähnlich dezentralisiertes Steuersystem. Gleichzeitig sind sie in einem stark fragmentierten Umfeld tätig. Der Metropolitanraum von Chicago erstreckt sich beispielsweise über 262 getrennte Gemeinden (municipal governments). Die Kernstädte sind ferner mit Problemen konfrontiert, die sich auf den ganzen Metropolitanraum oder sogar das ganze Land erstrecken, beispielsweise Armut oder Drogenabhängigkeit. Gleichzeitig können Einzelpersonen und Firmen leicht in Vorstadtgemeinden abwandern, die ihnen günstigere Steuerverhältnisse anbieten. Infolgedessen sind die Steuersätze für die Einwohner der amerikanischen Kernstädte überdurchschnittlich hoch und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen gleichzeitig unterdurchschnittlich, was den Abwanderungsprozess noch beschleunigt. Wie die Schweizer Kantone mussten die Staaten in den USA bestimmte Dienstleistungen von finanzschwachen Städten übernehmen, vor allem auf dem Gebiet der Bildung und des Gerichtswesens.

Es gibt zwischen den beiden Ländern jedoch einige Unterschiede hinsichtlich der gewählten institutionellen und politischen Lösungen – einige zum Vorteil und andere zum Nachteil der schweizerischen Städte. Die Schweizer Gemeinden sind

vor allem auf Einkommens- und Vermögenssteuern angewiesen, die mit den Einwohnern zu- bzw. abwandern, die amerikanischen Städte dagegen mehr auf Grundsteuern, die die Wirkung der Abwanderung etwas mildern. Das Sozialwesen fällt in den Vereinigten Staaten vorwiegend in den Aufgabenbereich der Staaten und wird teilweise durch Bundeszuschüsse finanziert (die in den 90er Jahren infolge von Reformen allerdings rasch abnahmen), während in den meisten Schweizer Kantonen die Gemeinden für das Sozialwesen aufkommen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen amerikanischen Staaten und Gemeinden ist sogar noch weniger üblich als zwischen den entsprechenden Ebenen der Schweiz (Reschovsky, 2001). Im Unterschied zur Eidgenossenschaft und zu den meisten Schweizer Kantonen haben in den Vereinigten Staaten weder der Bund noch die Staaten Steuerteilungen oder Kostenausgleichssysteme eingeführt, die die Städte von ihren spezifischen Lasten befreien könnten. Die schweizerische Politik im Bereich der Drogenabhängigkeit ist weniger repressiv als die eher punitiv ausgerichteten Praktiken der Vereinigten Staaten, was die Entstehung von stark verwahrlosten Gebieten – die mit der Zunahme des Drogen-Schwarzmarktes einhergeht – vermieden hat. In den Vereinigten Staaten lief der Prozess der funktionalen Trennung und sozialen Segregation viel früher an als in der Schweiz. Trotz eines ähnlichen institutionellen Umfelds sind Rückschlüsse auf mögliche Tendenzen in der Schweiz, der zahlreichen Unterschiede hinsichtlich Grösse, Wirtschafts- und Sozialstruktur und gewählten politischen Lösungen wegen, sehr schwierig.

Soziale Probleme in den Metropolitanräumen

Die Schweiz ist eines der reichsten OECD-Länder und steht hinsichtlich des Bruttoinlandsproduktes an dritter Stelle (OECD, 2000) Die Armutsraten sind im Vergleich zu anderen OECD-Ländern relativ niedrig, obgleich sie im letzten Jahrzehnt leicht zunahm. Zu den von der Krise der 90er Jahre am meisten betroffenen Gruppen gehören Einpersonenhaushalte und Familien mit nur einem Elternteil, Einwanderer und langfristig Arbeitslose. Die wirtschaftliche Belebung Ende der 90er Jahre ging einher mit einer Abnahme der Arbeitslosen, doch lässt sich eine Abnahme der Zahl der Sozialhilfeempfänger noch nicht feststellen. Zahlreiche Gruppen konzentrieren sich in städtischen Gebieten, vor allem in den wichtigsten Städten der einzelnen Kantone. Die Städte Genf, Basel, Bern und vor allem Zürich werden oft als diejenigen mit der höchsten Zahl an Sozialhilfebedürftigen bezeichnet, doch treten die selben Probleme auch in kleineren Städten auf, wenn auch in geringerem Ausmass. Insgesamt kann die Schweiz zwar nicht mit harmonisierten Sozialstatistiken aufwarten⁴, doch zeigen

die verfügbaren Unterlagen eine deutliche räumliche Dimension der Armut und anderer sozialer Probleme.

Ausgaben für Sozialhilfe

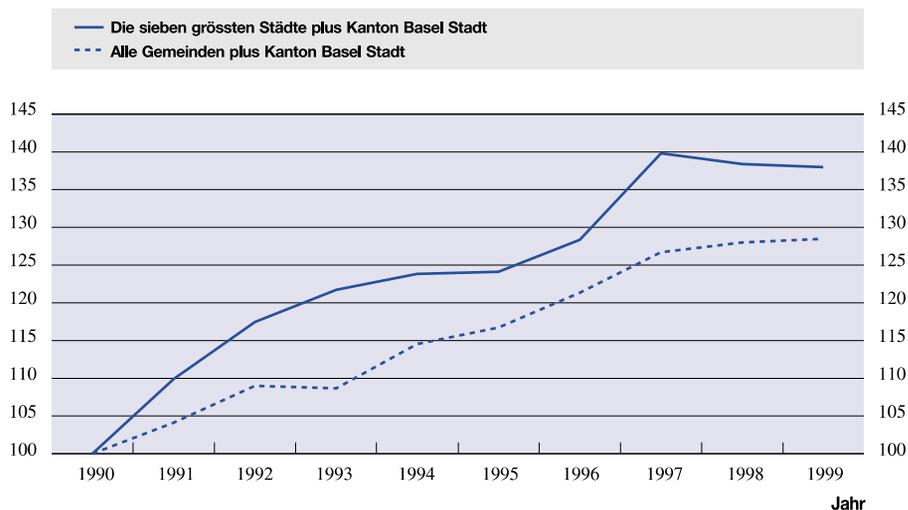
Für Sozialversicherung und Sozialhilfe sind in der Schweiz verschiedene Staatsebenen zuständig. Die Sozialversicherung fällt in den Rechtssprechungsbereich des Bundesrates; die Gemeinden und Kantone sind für die Sozialhilfe verantwortlich. Die Sozialversicherung umfasst das ganze System mit universalem Deckungsbereich und wird durch Bundesgesetze geregelt. Eine Zwangsmitgliedschaft besteht für die Invaliden-, Alters-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung⁵. Einige Kantone bieten zusätzliche Leistungen, im allgemeinen für Alters- oder Invalidenrentner mit Einkommen unterhalb der zumutbaren Mindesthöhe. Sozialhilfeprogramme⁶ werden dagegen von den Kantonen angeboten, die auch die Beitragsraten festsetzen. Da sich die meisten Kantone an die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) halten, sind die Leistungen im allgemeinen im ganzen Land in etwa gleichwertig⁷. Für jede Kategorie wird eine Pauschalzahlung festgelegt, zu der ein den regionalen Unterschieden hinsichtlich des Lebensstandards entsprechender Beitrag hinzukommt. Die Kantone behalten zwar die Souveränität über die Sozialhilfepolitik, doch haben die meisten die finanzielle Verantwortung an ihre Gemeinden abgetreten. Dies trifft für die meisten deutschsprachigen Kantone zu, in denen die Gemeinden bei der Finanzierung und Verwaltung der Programme eine wichtige Rolle spielen. Das System ist in Wirklichkeit noch komplexer, da auch Bund und Kantone an der Finanzierung und manchmal sogar der Verwaltung bestimmter Programme für Zielgruppen wie Obdachlose, Einwanderer mit Problemen, Drogenabhängige und Flüchtlinge teilnehmen.

Ausgaben für Sozialhilfe in Städten

Die finanzielle Verantwortung für die Sozialhilfe bedeutet für die Gemeinden und insbesondere grosse Städte eine erhebliche Bürde. Aus strukturellen Gründen – insbesondere eine höher Zahl von Bedürftigen und Einwanderern – ist die Zahl der Sozialhilfe Beanspruchenden in Städten höher. Im vergangenen Jahrzehnt haben die Sozialhilfeausgaben in den grossen Städten viel rascher zugenommen als im übrigen Land (Abbildung 4.7.). In einigen Städten belaufen sie sich auf 30% des Gemeindehaushalts im Vergleich zu 12% für die Durchschnittsgemeinden.

Die Armutskonzentration und höheren Sozialhilfeausgaben in grossen Städten lassen sich durch institutionelle Faktoren des schweizerischen Sozialhilfesystems erklären. Trotz einiger Entscheide des Bundesgerichts ist das

Abbildung 4.7. **Wachstum der Sozialausgaben in grossen Städten, 1990-1999**
Entwicklung nach Gemeindetyp, 1990 = 100



Quelle: Eidg. Finanzdepartement

Recht auf Sozialhilfe in der Schweiz nicht in der Verfassung verankert, und auf Bundesebene gibt es somit für soziale Ansprüche keine einheitliche Rechtsgrundlage⁸. Dasselbe gilt für die Kantone. Auf interkantonaler Ebene hat zwar die SKOS Empfehlungen abgegeben (siehe oben), doch haben sich diese für die Sozialhilfeempfänger nicht in gesetzlichen Rechten niederschlagen. Dadurch hat die Sozialhilfe einen gewissen willkürlichen Charakter erhalten, da es den Verwaltungen grundsätzlich frei steht, soziale Ansprüche anzunehmen oder abzulehnen, einzeln mit den Antragstellern zu verhandeln und auf kantonaler oder kommunaler Ebene Lösungen festzulegen, die der eigenen Gemeinde mehr nützen als den Empfängern. Oft versuchen die Gemeindeverwaltungen, Soziallasten gegenseitig auf einander abzuschieben. Das Hauptergebnis dieses dezentralisierten und etwas unübersichtlichen Systems sind landesweit uneinheitliche Normen und die Tendenz der Sozialhilfebedürftigen, mehr oder weniger aktiv die grosszügigste Unterstützung zu suchen. "Sozialhilfetourismus" – eine Art sozial motivierte Binnenwanderung – kommt auf.

In einem solchen Umfeld werden die Städte besonders verletzlich. Einmal leisten grosse Städte mehr Sozialdienste mit weniger intensiver Kontrolle. Grosse Städte haben eine Art Magnetwirkung und ziehen Sozialhilfeanwärter aus anderen Gebieten an, was zu einer höheren Arbeitsbelastung des betroffenen Personals führt, als es auf Grund der Arbeitslosenzahl im Vergleich zu anderen Kantonen zu erwarten wäre. In Zürich ist der Zustrom von Sozialhilfeempfängern beispielsweise dreimal so hoch wie die Zahl der nach andern Kantonen abwandernden Empfänger. Rund 30% der Anspruch Erhebenden haben höchstens ein Jahr in der Innenstadt gelebt. Zweitens ist der Anonymitätsgrad in grossen Städten höher. Sozialhilfeanwärter, die die vertrauliche Behandlung ihrer Daten in kleineren Gemeinden in Zweifel ziehen, wandern in die grossen Städte ab. Drittens werden Sozialhilfeforderungen als Darlehen betrachtet, was bedeutet, dass sie zurückgezahlt werden müssten. Diese Bestimmung wird nicht in allen Kantonen strikte eingehalten, da ihre Durchführung von grösseren Gemeinden als zu kostspielig betrachtet wird. Viertens wird über die Annahme von Zahlungen weiterhin fallweise entschieden. Dieser Prozess, mit dem die demokratische Rechtmässigkeit sichergestellt und Betrugsfälle verhütet werden sollen, wird in grossen Städten eher zu Gunsten der Sozialhilfeanwärter geführt.

Trotz der Tatsache, dass die Sozialpolitik in einem interkantonalen Rahmen abgestimmt ist, steht eine breite Palette besonderer kantonalen Subventionen zur Verfügung. Ein Beispiel ist das System lokaler oder kantonalen Leistungen, die vom Einkommen oder Vermögen des Anwärters abhängig sind. Sie sind je nach Kanton und Gemeinde sehr unterschiedlich. Wanderungswilligen stehen je nach Ort ihrer neuen Niederlassung sehr verschiedene Lösungen zur Verfügung. Während die soziale Sicherheit eine Anzahl Faktoren umfasst, die zu einer ausgewogenen Lastenverteilung zwischen den beteiligten Gebietseinheiten führen, löst die Sozialhilfe eine räumliche Dynamik aus, die sich gegen die langfristige finanzielle Gesundheit der städtischen Gebiete stellt.

Ausgleich der Sozialausgaben

Die finanzielle Belastung der Gemeinden und insbesondere der Städte veranlasste Kantone und Gemeinden dazu, neue Formen der Kostenteilung zu suchen. In der Sicht des Bundesamtes für Sozialversicherung lassen sich die Kantone in drei Gruppen aufteilen (BSV 1998): Kantone, in denen die Sozialhilfe stark zentralisiert ist und sich der Kanton an der Finanzierung und Organisation eng beteiligt (Genf, Basel-Stadt, Tessin); Kantone, in denen die Sozialhilfe in der Praxis vollständig den Gemeinden anheimfällt, jedoch vom Kanton weitgehend subventioniert wird, wobei dieser eine ziemlich weitreichende Kontrolle ausübt (Bern, Jura, Graubünden, Waadt); und eine dritte Gruppe von stark dezentrali-

sierten Kantonen, in denen sich die kantonale Aufgabe auf Kontrolle und die interkantonalen Beziehungen beschränkt (Ost- und Zentralschweiz und Zürich). Es ist offensichtlich, dass diese Unterscheidungen sich auf die Verteilung der Ausgaben zwischen den Gemeinden eines Kantons auswirken.

Die Kantone haben zur Teilung der Sozialausgaben mit den Gemeinden verschiedene Wege eingeschlagen. Im Kanton Bern beteiligen sich rund 400 Gemeinden an sozialen Angelegenheiten. Die meisten Unterstützungen einschliesslich Familienzulagen, Wohnbeihilfen und Invalidenunterstützung werden mit Hilfe eines Lastenausgleichsystems zwischen Kanton und Gemeinde aufgeteilt, das teilweise von der Finanzkraft der Gemeinde abhängt. Im Kanton Graubünden trägt ein 1995 eingeführtes vertikales und horizontales Ausgleichssystem zur sozialen Entlastung seines Hauptorts Chur bei. Ein Drittel der Ausgaben wird von den Gemeinden und 40% vom Kanton getragen. Im Kanton Genf hat die Stadt Genf ihre eigenen Dienststellen, und die kleinen Gemeinden haben eigene Regelungen. Es gibt eine gewisse Zentralisierung, jedoch auch die Übertragung sozialer Massnahmen an lokale Einrichtungen. Eine etwas verschiedene Lösung wurde im Kanton Waadt gewählt, wo für die Sozialhilfe eine vierte Verwaltungsebene geschaffen wurde. Die Kosten des Regionalzentrums werden proportional zur Steuerbasis auf die Gemeinden aufgeteilt. Der Regionalisierungsansatz bleibt in der Schweiz jedoch beschränkt.

Insgesamt baut die schweizerische Sozialpolitik auf dem Subsidiaritätsprinzip auf. Dieses System ist bei der Anpassung an die lokalen Bedürfnisse flexibler, und die finanzielle Verantwortung auf lokaler Ebene könnte sich als starke Schranke gegen zunehmende Ausgaben für das Sozialwesen erweisen. Es könnte jedoch auch Probleme hervorrufen, insbesondere in grösseren Städten, in denen die Verantwortungen oftmals nicht den verfügbaren finanziellen Mitteln entsprechen.

Andere soziale Fragen der Metropolitanräume

Einwanderer

Die Schweiz verzeichnet einen starken und dauerhaften Zustrom von Einwanderern. Im Jahr 2000 betrug der Ausländeranteil an der schweizerischen Bevölkerung 19.3%. Die meisten Einwanderer konzentrieren sich auf die grossen Städte; der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung von Genf, Zürich und Bern beträgt 35, 28 bzw. 15%. Die Konzentration der Einwanderer auf städtische Gebiete ist zum Teil auf die Politik auf nationaler Ebene zurückzuführen, die eine Niederlassung der Ausländer in der Gemeinde ihres Arbeitsplatzes fordert. Einwanderer sind anfälliger auf Arbeitslosigkeit, Armut und andere soziale

Misstände als Schweizer Staatsangehörige. Zu den wichtigsten Problemen der Einwanderer gehören ein niedriges Bildungsniveau und Sprachprobleme. Seit der Einführung des Gesetzes über die Integration von Ausländern hat der Bundesrat Sprachkurse für Erwachsene wie auch Kinder unterstützt. Im Jahre 2001 beliefen sich die Finanzbeihilfen des Bundes für Projekte im Rahmen dieses Gesetzes auf 10 Millionen sFr. Die meisten Kantone und grossen Städte wenden jedoch eine eigene Politik zur Integration der Ausländer an, wodurch eine disproportionale Belastung entsteht.

Flüchtlinge und Asylbewerber

Die Kernstädte sind zudem mit einem konstanten Zustrom von Flüchtlingen und Asylbewerbern konfrontiert; in der Schweiz werden jährlich rund 25 000 Anträge gestellt. Die Zahl erhöhte sich während des Kosovo-Krieges auf 50 000. Die Flüchtlingspolitik wird vom Bund festgelegt und definiert, während die Durchführung der Programme und die Dienstleistungen auf die Kantone und Gemeinden obliegt. Der Bund ist ferner mit der Durchführung und Finanzierung der Programme für die Repatriierung von Einwanderern beauftragt, wie sie beispielsweise für Kosovo-Flüchtlinge aufgestellt wurden. Das Bundesamt für Flüchtlinge versucht zwar, eine gleichmässige Verteilung der Flüchtlinge über das ganze Land sicherzustellen, doch begeben sich viele von diesen in die grossen Städte in der Hoffnung, Arbeit zu finden. Je nach ihrer Lage besteht Aussicht, dass sie binnen 3 bis 6 Monaten nach ihrer Ankunft eine Arbeitsbewilligung erhalten⁹, doch beanspruchen viele von ihnen eine Sozialhilfe. Wenn auch die daraus entstehenden Kosten vom Bund voll erstattet werden, finanzieren Kantone und Gemeinden andere Dienstleistungen für Flüchtlinge und Asylsuchende wie Bildung für Kinder, rechtliche und Krankenhauskosten.

Drogenabhängigkeit

Die Drogenpolitik zeigt besonders deutlich, welche innerstaatlichen Spannungen bei der Zuteilung von Kompetenzen und Verantwortung auftreten können und wie sich die finanzielle Last in den Städten konzentrieren kann. Einige Städte – wie Zürich – wirken auf Drogenabhängige besonders anziehend. Die Gemeinde Zürich fordert zwar im Falle von Nicht-Stadtbürgern von deren Heimatgemeinden eine Erstattung der Sozialhilfekosten, doch entfällt nach wie vor ein grosser Anteil an den durch den Drogenkonsum verursachten Kosten auf die Stadt. Auf Bundesebene gibt es eine Politik zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, doch übernimmt der Bund einen kleinen Anteil an den diesbezüglichen Kosten (Kasten 4.2.). Sein Anteil beträgt 20%, der Rest geht zu Lasten der Kantone, von denen viele die Verantwortung auf die Städte abwälzen. Für die Zuteilung von Bundesfinanzmitteln an Institutionen ist ein neues

Kasten 4.2. Schweizerische Politik im Bereich des Drogenmissbrauchs

Die schweizerischen Städte – Behörden und vor Ort Tätige – forderten als erste eine neue intergouvernementale Strategie für das Drogenproblem. Bern, Zürich, Basel, Genf und andere Städte führten daraufhin eine Strategie zum regelmässigen Kontakt mit den Konsumenten ein. Der Bundesrat bestätigte diesen neuen politischen Vorstoss bereits 1991. Er legt die nationale Drogenpolitik fest und unterstützt von Kantonen, Gemeinden und privaten Institutionen ergriffene Massnahmen. Er stellt den Partnern allgemeine und wissenschaftliche Informationen zur Verfügung und fördert die Zusammenarbeit und Harmonisierung von kantonalen Strategien und Massnahmen aller Art. Der Bundesrat legt die Politik im Bereich der Drogen fest, doch obliegt ihre Durchführung weitgehend den Kantonen, die eng mit Gemeinden und Institutionen zusammenarbeiten.

Die Schweiz führt eine relativ liberale Politik zur Bekämpfung des Drogenmissbrauchs; diese beruht auf vier Säulen: Drogenprävention bei Jugendlichen; Therapie für entwöhnungswillige Abhängige, Risikominderung im Hinblick auf den Schutz der Gesundheit von Abhängigen, selbst wenn sie den Drogenkonsum fortsetzen; drastische Kontrolle des Drogenhandels durch verstärkte Strafverfolgung bei Herstellung, Handel und Konsum von Drogen. Der von der Schweiz gewählte Lösungsansatz kann als differenziert und ausgewogen bezeichnet werden; der Schwerpunkt wird von der Repression auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit verlagert. Gleichzeitig wurden die Ressourcen zur Ermittlung derjenigen, die vom Drogenhandel profitieren, beträchtlich erhöht. Die Kosten der oben dargelegten Vier-Säulen-Politik belaufen sich auf 1 Milliarde sFr. pro Jahr. Diese Politik hat den Druck auf die Städte etwas vermindert, doch haben die Städte nach wie vor mit einem Problem zu tun, das grundlegend nationalen Charakter hat.

Quelle: Bundesamt für Gesundheit, "La politique Suisse en matière de drogue" (Schweizerische Drogenpolitik), September 2000.

Verfahren festgelegt worden, und seither hängt der Finanzierungsgrad von der Leistung der Empfängerinstitution ab.

Alles in allem sind die Verantwortungen im Bereich der Drogenabhängigkeit wie folgt aufgeteilt: Mit der Unterstützung von Drogenabhängigen beauftragte Institutionen werden von den Städten finanziert und verwaltet; in manchen Fällen erhalten sie vom Bund oder den Kantonen Subventionen.

Forschungsprogramme von nationalem Interesse werden vom Bund mitfinanziert; dieser übernahm beispielsweise zwei Drittel einer Studie über die versuchsweise und ärztlich verordnete Abgabe von Heroin. Dies führte zu vollständig durch Kantone und Gemeinden finanzierten regulären Behandlungen; ein Teil der Kosten dieser Behandlungen wurde von den Krankenversicherungen gedeckt. Zentren für Drogenabhängige werden von Kantonen finanziert, während die Sozialhilfe von den Ortsbehörden erteilt wird (in manchen Fällen mit kantonalen Unterstützung, je nach Gemeinde). Der Bund unterstützt Ausgaben für das Gesundheitswesen über das Bundesamt für Sozialversicherung. Nach Ansicht der meisten Beobachter tritt der Drogenmissbrauch zwar auf der lokalen Ebene in Erscheinung, doch handelt es sich in Wirklichkeit um ein nationales Problem, das deshalb einer verstärkten Beobachtung durch den Bund bedarf.

Bedürftige Werktätige (working poor)

Obwohl die schweizerische Wirtschaft nach 1997 die Vollbeschäftigung praktisch wieder erreicht hatte, tauchte das Problem bedürftiger Werktätiger (working poor) auf, d. h. von Leuten, die zwar einen Lohn oder ein Gehalt beziehen, jedoch trotzdem einer Sozialhilfe bedürfen. Nach dem Bundesamt für Statistik gab es 1999 fast 250 000 bedürftige Arbeitnehmer, d. h. 7.5% der Werktätigen zwischen 20 und 59 Jahren, im Vergleich zu 5% im Jahre 1995. Haushalte in städtischen Gebieten, insbesondere Familien mit nur einem Elternteil und Jugendliche, waren am stärksten betroffen¹⁰. Einige Kantone versuchen, zur Lösung dieses Problems eigene Wege zu gehen. Ein Beispiel hierfür ist das Tessin, das sich zur Zeit bemüht, die Zahl der Sozialhilfeanwärter dadurch zu mindern, dass das derzeitige System der zusätzlichen Unterstützungen durch die Alters- und Invalidenversicherung auf Haushalte mit Kindern ausgedehnt wird¹¹. Dadurch konnte die Familienarmutsrate um 3.3% gesenkt werden (Bauer 2000). Der Tessiner Versuch wurde als Erfolg betrachtet, und der Bund beabsichtigt, ihn auf das ganze Land auszudehnen. Der Vorteil des Systems besteht darin, dass die Unterstützung als ein Recht betrachtet wird, was die Stigmatisierung sowie die Abhängigkeit von Sozialhilfezentren mindert. Gleichzeitig wird es von den Kantonen als gerechter betrachtet, da die Unterstützungen vom Bund getragen werden.

Zu prüfen sind ferner neue Instrumente zur Unterstützung bedürftiger Werktätiger. Eine Anzahl europäischer Länder sowie die Vereinigten Staaten haben Einkommenszuschüsse für Werktätige mit niedrigen Löhnen oder Gehältern eingeführt. Die zugrunde liegende Idee ist einfach: Familien mit einem Einkommen unterhalb der Armutsschwelle haben Anrecht auf einen Einkommenszuschuss oder eine Steuergutschrift, wenn mindestens ein Familienmitglied arbeitet. Diese Beihilfe entspricht einem Prozentsatz des

Arbeitseinkommens und wirkt als Ansporn zur Arbeit suche; Berechnungsgrundlage ist das Familieneinkommen. In den Vereinigten Staaten wurde dieses Instrument vor allem eingeführt, um die Armut von Familien mit Kindern zu verringern. Erwerbseinkommens-Steuerergutschriften (Earned income tax credits) könnten deshalb als ein Element der nationalen Familienpolitik betrachtet werden. Solche Gutschriften könnten ferner die bereits angewandten sozialpolitischen Instrumente wie Sozialhilfe oder das System der sozialen Sicherheit ergänzen und erleichtern sowie langfristig auch sektoralpolitische Massnahmen wie den Sozialwohnungsbau ersetzen, d.h. Hilfe von Objekten (Zurverfügungstellung preisgünstiger Wohnungen) auf Personen zu verlagern.

Problemquartiere

Die sozialen Disparitäten innerhalb der Metropolitanräume sind zwar in der Schweiz weniger gravierend als in anderen OECD-Ländern, doch haben einige Quartiere im Zentrum oder in den Aussenviertel einen hohen Anteil an benachteiligten Gruppen und weisen Anzeichen eines Zerfalls auf. Der übliche Lösungsansatz gegenüber benachteiligten Quartieren besteht in der Förderung des Wohnungsbaus. Diese Bemühungen werden vom Bund unterstützt, der gewisse Leitlinien aufgestellt hat, sich jedoch hinsichtlich der anzuwendenden Strategien oder des geographischen Zielbereichs nicht festlegt. Bisher haben einige Gemeinden bedeutendere Strategien zur Sanierung von Stadtzentren eingeführt. Die Stadt Zürich hat zwei Hauptentwicklungsachsen festgelegt, Zürich West und Zürich Nord, zwei ehemalige Industriegebiete, auf die sie nunmehr ihre Anstrengungen konzentriert. Dadurch konnten zwar neue Bevölkerungsschichten angezogen werden, doch könnte dies langfristig zur Entstehung von Mittelklassen-Wohnvierteln führen, wodurch anfälligeren Einwohnergruppen in andere Stadtteile oder in die Vororte abgedrängt würden. In der Wohnpolitik des Kantons Genf wird grösserer Wert auf die soziale Durchmischung gelegt. Angesichts der Bodenknappheit sind Pläne für eine Statutsänderung einer Einfamilienhauszone von 600 000 Quadratmetern zwecks Umbaus zu Mehrfamilienhäusern ausgearbeitet worden.

Räumliche 'spillover'-Effekte und Verletzung der fiskalischen Äquivalenz

Die funktionale Trennung innerhalb von Metropolitanräumen ruft ein anderes Phänomen hervor, das die Städte unter einen gewissen Druck setzt. Die Umlandbewohner benutzen weiterhin die Dienste und Einrichtungen der Kernstadt, doch tragen sie nicht mehr zu ihrer Finanzierung bei. Der zunehmende Pendelverkehr verursacht ferner Umweltprobleme und erfordert zusätzliche Verkehrsinfrastrukturen, die teilweise von Metropolitanräumen finanziert werden. Die räumliche Trennung von Wohnort und Ort der Nutzung von öffentlichen

Diensten verursacht somit räumliche 'spillover'-Effekte und Verletzungen der fiskalischen Äquivalenz, d. h. eine räumliche Trennung von Benutzern öffentlicher Dienste, einschlägigen Steuerzahlern und Beschlussfassenden¹². Die Verletzung der fiskalischen Äquivalenz wird durch die geringe Grösse der Schweizer Gemeinden und Kantone und die zahlreichen Grenzen zwischen unabhängigen Gebietseinheiten noch verstärkt. Räumliche 'spillover'-Effekte stellen für grosse Städte eine besondere Belastung dar.

Einrichtungen der Kernstädte

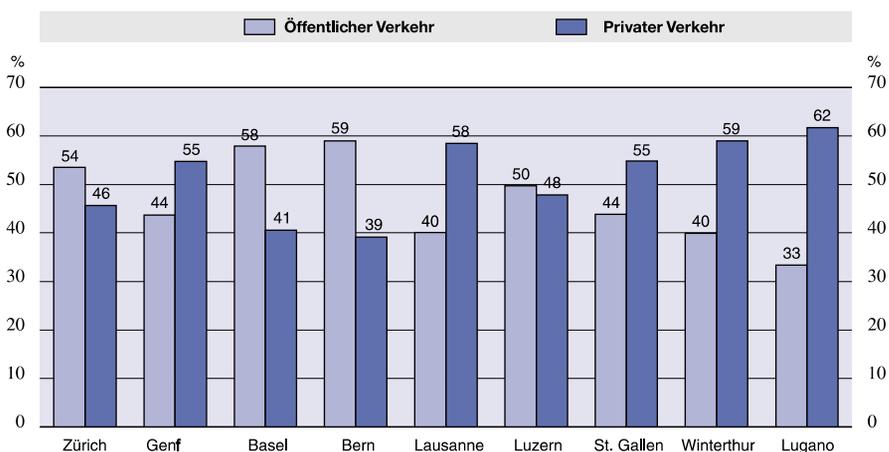
Der Bericht des Bundesrats über Kernstädte zählt eine Reihe Politikbereiche auf, in denen räumliche 'spillover'-Effekte und Verletzungen der fiskalischen Äquivalenz vorkommen (Bericht über die Kernstädte, 1999). Dazu gehören (defizitäre) kulturelle Freizeit- und Sport-Einrichtungen, deren Benutzer weitgehend aus dem weiteren Metropolitanraum stammen. Die Theater und Konzertsäle der Kantone Basel-Stadt und Genf stellen ein bekanntes Beispiel hierfür dar. Stadtgemeinden kofinanzieren und errichten Bildungsstellen wie Fachschulen für einen weit grösseren Umkreis als ihre Einwohner. Hinsichtlich der Gesundheitspflege sind die Kernstädte in den meisten Kantonen für regionale Spitäler, Alterswohnungen, externe Gesundheitspflege und andere Gesundheitsdienste verantwortlich. Die öffentlichen Verkehrsmittel werden von der Stadt- wie auch der Bevölkerung des Umlandes benutzt, jedoch in einem überproportionalen Ausmass von den Städten finanziert. Die Strassennetze der Gemeinden werden wie bereits erklärt vorwiegend von Pendlern benutzt. In einigen Fällen beläuft sich der auf auswärtige Einwohner zurückzuführende räumliche 'spillover'-Effekt auf 60% der städtischen Ausgaben für die betreffenden Leistungen.

Über einige Dienstleistungen wird sogar auf Grund von Bundes- oder kantonalen Gesetzen entschieden, und sie stellen eine Art nichtabgegotener Auftrag an die Gemeinden dar. Ausserdem wird in interkantonalen Kostenteilungs-Übereinkommen die volle Erstattung der Kosten oftmals ausdrücklich ausgeschlossen, womit sämtliche nicht finanzierten Ausgaben dem Betreiber zur Last fallen¹³. Schliesslich zögern die meisten Gemeinden, im Falle von Benutzergebühren die Kosten vollständig zu erstatten oder für bestimmte Dienstleistungen gegenüber Auswärtigen andere Preise anzuwenden. Eine Preisdifferenzierung auf der Grundlage der Herkunft wirkt vielleicht etwas krämerhaft, doch nehmen sich die Städte im Falle ihrer Nichtanwendung die Gelegenheit, das Defizit ihrer zentralen Dienste zu verringern.

Verkehr und Umwelt

Die funktionale Trennung hat einen bedeutenden Strom von Pendlern in die Stadtzentren zur Folge. Infolge der Zersiedelung wurde das Auto zum wichtigsten Verkehrsmittel des täglichen Pendlerverkehrs, was wiederum den Streusiedlungsbau gefördert hat (Abbildung 4.8.). Die einzigen Ausnahmen bilden die Agglomerationen von Zürich, Basel, Bern und Luzern, in denen der öffentliche Verkehr vorrangig behandelt wird. In Gegensatz hierzu sind private Verkehrsmittel die üblichste Transportart in Agglomerationen von weniger als 50 000 Einwohnern, in denen über 70% der Pendler in der Regel das Auto benutzen. Die zunehmende Verkehrsättigung verursacht Staus, die die Forderung nach neuen Strassen mit sich bringen, deren Bau ihrerseits die Reisekosten und Reisezeit senken, so dass die Niederlassung in Agglomerationsgemeinden attraktiver wird und sich der Streusiedlungscharakter weiter verstärkt. Der Privatverkehr treibt damit einen Teufelskreis von wachsender Verkehrsmenge und Zersiedelung. Da sich Pendeln und Raumorganisation bis zu einem gewissen Grad gegenseitig verstärken, werden Verkehrspolitik und Verkehrsinfrastruktur von schweizerischen Raumplanern oft die "versteckten Raumplaner" genannt.

Abbildung 4.8. **Pendelverkehr in die Kernstädte**
% des Gesamtverkehrsaufkommens



Die Benutzung von Privatautos wirkt sich sowohl auf die Gemeindebudgets als auch die Umwelt negativ aus. Einmal sind die Pro-Kopf-Ausgaben für Strassen in grossen Städten höher als in kleineren¹⁴. Diese Ausgaben werden weitgehend durch Pendler verursacht, die ausserhalb der Stadtgrenzen niedergelassen sind. Einigen Berechnungen für den Kanton/die Stadt Basel und die Stadt Bern zufolge (Blöchliger et al, 2000) sind 20 bis 50% der Kosten für den Bau und die Wartung von Strassen auf die Nutzung von Pendlern zurückzuführen. Da die Rate der Autobesitzer in Städten niedriger ist als in Agglomerationsgemeinden und die Einwohner der Kernstädte weniger pendeln, gleicht die Benutzung von Agglomerationsstrassen durch Stadtbewohner die von der Kernstadt zu deckenden Kosten nicht aus. Der räumliche 'spillover'-Effekt ist hinsichtlich des öffentlichen Verkehrs etwas weniger ausgeprägt, da die Kerngemeinden und Kantone auf Vertragsbasis mit den Gemeinden der Umgebung zusammenarbeiten. Einige dieser Verträge und die aus ihnen resultierende Lastenverteilung auf die beteiligten Gemeinden gewährleisten jedoch keine ausgewogene Ausgabenteilung¹⁵. Im Unterschied zu ländlichen Gebieten gewährt der Bund für öffentlichen Verkehr in städtischen Gebieten praktisch keine Unterstützung.

Zum andern hat der zunehmende Pendelverkehr die Umweltqualität der Kernstädte hinsichtlich Luftverschmutzung und Lärmbelästigung verschlechtert, und der Privatverkehr ist an dieser Verschlechterung weitgehend ursächlich beteiligt. Dies stellt für die Stadtbevölkerung eine erhebliche Belastung dar. In den meisten grossen Kernstädten werden die in den Umweltgesetzen festgelegten Normen nicht eingehalten, wenn sich die Lage zwischen 1990 und 2000 auch verbessert hat, hauptsächlich infolge der Einführung des Katalysators. Auch hier sind die Metropolitanräume stärker betroffen als die übrigen Gebiete. Die niedrigere Umweltqualität in den Agglomerationskerngebieten veranlasst die Einwohner zur Abwanderung aus den Kernstädten, was erneut einen sich gegenseitig verstärkenden Prozess von Zersiedelung, erhöhten Kosten für Verkehrsinfrastrukturen und von den Einwohnern der Kernstädte zu deckenden Umweltkosten auslöst. Zur Milderung der Zersiedelung und Umweltbeeinträchtigung müssen neue öffentliche Verkehrsinfrastrukturen errichtet und finanziert werden, und zwar meistens zu Lasten der stärker urbanisierten Städte und Kantone.

Agenda für eine künftige metropolitane Raumordnungspolitik

Bis Mitte der 90er Jahre gab es in der Schweiz keinen spezifischen Lösungsansatz für die Verwaltung von städtischen Gebieten und Metropolitanräumen. Es gab eigentlich überhaupt keine „Stadtspolitik“. Für regionale Unterstützung in Frage kamen vor allem ländliche Gebiete. Die einzige

Ausnahme waren Gebiete in wirtschaftlicher Not, die sich auch auf bestimmte Stadtgebiete erstreckten, vor allem alte Industriegebiete, die auf Grund des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (BWE) unterstützt wurden. Die ergriffenen sektoralpolitischen Massnahmen trugen den Metropolitanräumen nur marginal Rechnung; erteilt wurden ein paar weniger bedeutende Bundessubventionen zur Förderung des öffentlichen Regionalverkehrs in städtischen Gebieten. Die Zersiedelung gab Anlass zur Ausarbeitung des Gesetzes über die Raumplanung im Jahre 1979, doch blieb – da für die Planung der Bodennutzung grösstenteils die Kantone zuständig sind – der Einfluss des Bundes auf die Stadtentwicklung relativ gering. Kurz, die Metropolitanräume standen nicht auf der politischen Tagesordnung des Bundes. Erst die allgemeine Wirtschaftsflaute der 90er Jahre brachte die finanzielle Bedrängung der Städte zum Ausdruck und löste politische Schritte auf Bundesebene aus.

Die Verfassungsänderung des Jahres 2001 öffnete den Weg für eine Städtepolitik. Der neue Verfassungsartikel 50, demgemäss "... der Bund dabei auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen Rücksicht nimmt", verbesserte die Möglichkeiten des Bundes für die Agglomerationspolitik. Nach einigen vorbereitenden Arbeiten über Metropolitanräume (Bericht über die Kernstädte, 1999; Grundzüge der Raumordnung Schweiz, 1996) legte der Bundesrat fünf Strategien für eine künftige Agglomerationspolitik fest: bessere Berücksichtigung der Agglomerationen bei der Ausarbeitung der schweizerischen Sektoralpolitik, Verstärkung der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, wenn die Verantwortungen für öffentliche Dienstleistungen geteilt sind, Ausbau der horizontalen Zusammenarbeit im Hinblick auf Dienstleistungen im ganzen Metropolitanraum, bessere Integration der Schweizer Städte in das Netz europäischer Städte und Information & Sensibilisierung der Bevölkerung für die Agglomerationsaufgaben. Im Jahre 2001 wurde die tripartite Konferenz (Bund, Kantone, Gemeinden) ins Leben gerufen, um die vertikale Zusammenarbeit in den für Metropolitanräume wichtigen Politikbereichen zu fördern. Angesichts der Bedeutung der Metropolitanräume für die Wirtschaftsentwicklung sollte der Bund ihre Anstrengungen zur räumlichen Koordination sektoraler Tätigkeiten unterstützen, insbesondere im Bereich der Verkehrspolitik, und Zusammenarbeits-Plattformen fördern.

Berücksichtigung der Städte im Vorschlag für einen neuen Finanzausgleich

Das Programm des Bundesrates für einen neuen Finanzausgleich (NFA) (Kapitel 3) umfasst – im Falle seiner Annahme und fortschreitenden Durchführung in den nächsten paar Jahren – eine Anzahl Vorschläge, die für Städte von Interesse sind. Einmal würde mit der Einführung eines der "soziode-

mographischen Belastung " entsprechenden Fonds anerkannt, dass die Kantone zusätzliche Kosten zu übernehmen haben, über die sie keine Kontrolle haben. Der Fonds könnte Kantone mit einem überproportionalen Anteil an Einwohnern, die überdurchschnittlich auf öffentliche Dienstleistungen wie Sozialhilfe oder Bildung angewiesen sind, entlasten. Ein Kostenausgleich durch diesen Fonds würde somit Kantone mit hohem Anteil an Stadtbevölkerung begünstigen. Zum andern würde der horizontalen Zusammenarbeit zwischen Kantonen in urbanisierten Gebieten eine klare Rechtsgrundlage und dem Bund ein Steuerinstrument in die Hand gegeben. Das Ziel besteht darin, sicherzustellen, dass die Kantone für die Leistung öffentlicher Dienste, aus denen ausserhalb ihrer Grenzen Nutzen gezogen wird, gebührend entschädigt werden, und die kostenlose Benutzung interregionaler Dienstleistungen (Trittbrettfahren) zu unterbinden. An Stelle von Zwang – wie sie im vorliegenden Vorschlag vorgesehen sind – wäre vielleicht die Anwendung finanzieller Anreize zweckmässig. Solche Anreize könnten Kantonen zugute kommen, die sich an grenzüberschreitenden Projekten beteiligen.

Generell sollte die Stellung der grossen Städte im NFA-Vorschlag gestärkt werden. Das vorgeschlagene NFA-System gilt für die Beziehungen Bund-Kantone, es erstreckt sich nicht auf die Gemeindeebene. Die Kantone können nicht dazu gezwungen werden, mit zusätzlichen NFA-Ressourcen ihre Städte zu unterstützen. Der NFA entspricht somit der strikte föderalen Struktur des Landes. Sie bedeutet jedoch keinen direkten Vorteil für die Gemeinden, weil diese von ihrem 'Heimat'-Kanton abhängig sind, da der Kanton über die Verteilung der NFA-Mittel entscheidet. Der NFA könnte ferner eine ungleiche Behandlung der Städte eines kleinen Stadtkantons – die aus den NFA-Mitteln voll Nutzen ziehen – und Städten in ländlichen Kantonen zur Folge haben, die vom guten Willen der Kantonsregierung abhängen. Der Bund sollte prüfen, ob der "soziodemographische" Fonds zusätzliche Anforderungen berücksichtigen sollte. Auf diese Weise könnten Spannungen zwischen Kantonen und ihren grösseren Städten vermieden werden. Die Kantone könnten verpflichtet werden, einen Teil des Fonds an die Städte abzutreten, oder kantonale Ausgleichssysteme einzuführen, die den Bedarf der Städte ausdrücklich anerkennen.

Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit in Metropolitanräumen

Eine verstärkte Zusammenarbeit innerhalb von Metropolitanräumen könnte die fiskalische Äquivalenz wiederherstellen, die Effizienz grosser Infrastrukturprojekte erhöhen und eine Internalisierung metropolitanraumweiter externer Effekte ermöglichen. In einigen Fällen haben Kantone und Gemeinden bereits eine gewisse – wenn auch seltene – horizontale Zusammenarbeit aufge-

nommen. Rein freiwillige Partnerschaften sind jedoch wegen ungleicher Interessen oft ausgeschlossen. Beispiele anderer Länder haben gezeigt, dass eine freiwillige Zusammenarbeit in Metropolitanräumen und insbesondere Übereinkünfte mit günstigen Auswirkungen auf die Kernstädte kaum zustande kommen, wenn die Regierungen keine besonderen Anreizmittel zur Förderung der Zusammenarbeit anwenden (Chernick und Reschovsky, 1997). Der Bundesrat sollte somit die Festlegung eines rechtlichen Rahmens oder finanziellen Werkzeugs zur Schaffung von Partnerschaften, die sich über den ganzen Metropolitanraum erstrecken, prüfen. Ein Beispiel für die "beste Praktik" ist vielleicht das einschlägige kantonale Gesetz des Kantons Freiburg, nach dem bestimmte Zuständigkeiten und Ressourcen einer neuen Agglomerationskörperschaft zugewiesen werden. Metropolitanraumweite Partnerschaften sollten funktionaler Natur sein, d. h. sich auf eine oder wenige öffentliche Dienste beschränken, da verschiedene Dienste in der Regel nicht im gleichen Gebiet erbracht werden. Öffentliche und private Verkehrskörperschaften, die im ganzen Metropolitanraum tätig sind, könnten für eine Unterstützung durch den Bund besonders in Frage kommen.

Horizontale Zusammenarbeit bietet massgeschneiderte Lösungen für Probleme von Metropolitanräumen sowie zweckmässige Lösungen zur Wiederherstellung der fiskalischen Äquivalenz. Sie ist ein sanfterer und flexibler Ersatz für direkte Bundes-Unterstützung oder Gemeindefusionen. Der Bundesrat könnte auf diesem Gebiet eine 'Zuckerbrot/Peitschen'-Politik anwenden. Die Peitsche wäre beispielsweise ein Bundesgesetz über horizontale Zusammenarbeit und/oder eine Verpflichtung von Kantonen oder Gemeinden zur Errichtung von metropolitanraumweiten Körperschaften oder zum Beitritt zu solchen. Das Zuckerbrot könnte darin bestehen, die Bundestransfers von der Bereitschaft der im Metropolitanraum befindlichen Gemeinden zur Zusammenarbeit abhängig zu machen oder finanzielle Mittel für eine Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Gemeinden oder zwischen Gemeinden eines Metropolitanraumes bereitzustellen.

Förderung öffentlicher Verkehrsinfrastrukturen und Einführung von Strassenbenutzungsgebühren (road pricing)

Das Wachstum von Metropolitanräumen und jenes der Verkehrsnetze hängen eng zusammen. Der Bundesrat sollte somit eingehend neue Vorschläge prüfen, mit denen Verkehrsinfrastrukturen dem Bedarf von Metropolitanräumen angepasst und der Zersiedelung Einhalt geboten werden kann. Die schweizerischen Verkehrssysteme funktionieren im allgemeinen zwar gut, doch scheinen sie in den nächsten Jahren ihre physischen Grenzen zu erreichen. Neue Infrastrukturen in städtischen Gebieten sind deshalb in der Verkehrspolitik zu

einem bedeutenden Anliegen geworden. Eine Strategie des Bundes für eine nachhaltigere Verkehrsinfrastruktur sollte zwei Elemente enthalten: einmal sollten spezifischen Projekten in städtischen Gebieten zusätzliche, für den öffentlichen Verkehr bestimmte Mittel zugeteilt werden. Der 2001 von einer Gruppe von Experten vorgelegte Vorschlag für die Finanzierung neuer Verkehrsinfrastrukturen könnte in dieser Sache wegweisend wirken. Zum andern sollte der Bundesrat mit Hilfe einer Verfassungsänderung die Einführung von Strassenbenutzungs- und sonstigen Anwendergebühren erlauben. Dadurch würden die Metropolitanräume ein eigenes Einkommen erhalten, ferner könnten sie die Verkehrsnachfrage zielgerichteter steuern und mit der Raumplanung koordinieren. Ferner würde die Erhebung von Strassenbenutzungsgebühren (road pricing) dem Prinzip der Abgeltung durch den Begünstigten besser entsprechen als die Finanzierung über Steuern¹⁶; diese Lösung wäre sowohl wirksamer als auch gerechter, weil die Finanzen dort aufgebracht werden, wo sie anschliessend investiert werden. Auch hier könnten Verkehrskörperschaften öffentliche und private Verkehrssysteme betreiben und das Einkommen aus den Strassenbenutzungsgebühren verwalten.

Überarbeitung der Sozialpolitik

Eine ganze Reihe von sozialen Problemen sind in der Schweiz in letzter Zeit in konzentrierter Form in grossen Städten aufgetreten. Heutzutage sind zahlreiche Armutsaspekte eher städtischer als ländlicher Natur. Die Soziallasten oder –kosten der Städte äussern sich in hohen Sozialausgaben. Die Städte müssen sich mit Politikbereichen befassen, die eigentlich landesweiten Charakter haben. Die Sozialvorsorge auf Gemeindeebene steht in einem gewissen Widerspruch zu den Empfehlungen des Finanzföderalismus. Sie könnte langfristig die Disparitäten zwischen Städten und sonstigen Gebieten erhöhen oder eine gegenseitige Unterbietung – eine Art 'Armenjagd' – auslösen. Die finanzielle Verantwortung wird oftmals von einem Sozial-System auf ein anderes und von einer Regierungsstelle auf eine andere abgewälzt. An oberster Stelle der Liste von Empfehlungen würde eine umfassende Strategie für das Sozialwesen und eine Umstellung auf eine Serie gemeinsamer Normen auf Landesniveau stehen, die im Einvernehmen mit allen Beteiligten festzulegen wäre.

Eine stärkere Beteiligung des Bundes könnte sich auf verschiedene Aspekte erstrecken. Auf lange Sicht könnte eine Verfassungsänderung über Existenzminima eingeführt und anschliessend ein Rahmengesetz erlassen werden, das die Mindestansprüche auf Sozialhilfe regelt. Dabei könnten die in dieser Sache vom Bundesgericht bereits erlassenen Entscheide berücksichtigt werden. Auf kürzere und mittlere Sicht sollte besonderer Wert auf eine bessere Koordination von sozialer Sicherheit, Sozialhilfe und Familienpolitik gelegt werden. Eine stärkere

Beteiligung des Bundes an der sozialen Unterstützung würde verhindern, dass Anwärter ausschliesslich aus finanziellen Gründen in die Städte abwandern. Auf Bundesebene festgelegte Lohnzuschüsse könnten einen Teil der zur Zeit angewandten Instrumente ersetzen und dadurch die soziale Sicherheit auf nationaler Ebene sowie die Sozialhilfe in städtischen Gebieten entlasten. Dank einigen städtischen, die lokale Nachbarschaft betreffenden Initiativen können eine breite Palette von Situationen berücksichtigt und ausgedehnte Netze von am Sozialwesen Beteiligten mobilisiert werden. In dieser Sache könnte sich die Schweiz am Beispiel Kanadas – eines anderen Bundesstaates – orientieren, wo die drei Regierungsebenen oft in Verbindung mit Privatunternehmen und NROs (Nichtregierungsorganisationen) eine Partnerschaft einrichteten. Schliesslich wäre ein Austausch von Informationen und sinnvollen Praktiken stärker zu fördern.

Stärkung der Rolle der "Commission Tripartite"

Dank der Einsetzung der "Dreiparteien-Kommission" haben die einzelnen Staatsebenen der Schweiz bereits einen wichtigen Schritt zu einer besseren Koordination der politischen Massnahmen und ihrer Auswirkungen auf die Metropolitanräume zurückgelegt. Zum ersten Mal hat der strikte horizontale Schweizer Föderalismus einer Partnerschaft zwischen allen drei Regierungsebenen Platz gemacht. Angesichts der zahlreichen Verbundaufgaben und des starken und oftmals asymmetrischen Einflusses der Bundespolitik auf Metropolitanräume sollte ein Forum, das die Möglichkeit zur Teilung und zum Austausch von strategischen Ansichten bietet, grösseres Gewicht eingeräumt werden. Da die "Dreiparteien-Kommission" bereits besteht, sollte ihr als Plattform zur Koordination der Stadtpolitik eine vorrangige Rolle zugebilligt werden. Diese Kommission könnte einerseits ein Kontaktforum für die einzelnen Regierungsebenen einrichten und andererseits den Bund als eine Art institutionalisierte Zwischenregierungs-Beratungsstelle bei der Koordination der einzelnen Initiativen und strategischen Massnahmen unterstützen, die sich auf die Metropolitanräume auswirken. Eine aufgewertete "Dreiparteienkommission" wird dem Bund die vertikale Koordination der Strategien zwischen den einzelnen Regierungsebenen ermöglichen, während die Raumordnungskonferenz (ROK) und der Rat für Raumordnung (ROR) die Strategien weiterhin horizontal zwischen den einzelnen Departementen koordinieren.

Folgerungen

Die Metropolitanräume der Schweiz gehören dank ihrem über dem Landesdurchschnitt liegenden Wirtschaftswachstum zu den wohlhabendsten innerhalb der OECD. Es gibt in den Metropolitanräumen keinen allgemeinen

Mangel an finanziellen Ressourcen, sondern eher ein inneres Ungleichgewicht zwischen spezifischen Gebieten. Bestimmte finanzielle Disparitäten haben ihren Ursprung auf nationaler, andere auf Metropolitanraum- oder Gemeinde- und Kernstadtebene. Der Bundesrat muss deshalb gegenüber den Metropolitanräumen einen äusserst umsichtigen Lösungsansatz wählen. In manchen Fällen sollte er eine überlastete Gemeinde- oder Kantonebene entlasten, wie zum Beispiel in der Sozialpolitik. In anderen Fällen sollte er eher eine Strategie für eine gleichmässigeren Ressourcenverteilung innerhalb des Metropolitanraumes ausarbeiten, statt Bundesmittel ausschütten, beispielsweise in der Verkehrspolitik. In gewissen Fällen müssen Städte und urbanisierte Kantone innerhalb ihres Gebietes ihre eigenen Entwicklungsstrategien ermitteln, ohne Bundeshilfe. Jede Gebietskörperschaft innerhalb eines Metropolitanraumes – einschliesslich der Kernstädte – muss dank Anwendung sinnvoller Strategien und effizientem Stadtmanagement Wirtschaft und Bevölkerung zum Bleiben animieren.

Die wichtigsten strategischen Fragen einer Bundespolitik für Metropolitanräume sind deshalb eher institutioneller als finanzieller Natur. Sie betreffen vor allem die stärkere Unterstützung der Zusammenarbeit innerhalb der Metropole durch Förderung von Partnerschaften mit dem Ziel, im ganzen Metropolitanraum öffentliche Dienstleistungen sicherzustellen und die hierfür erforderlichen rechtlichen und finanziellen Anreize zur Verfügung zu stellen. Die Aufgabe des Bundesrates sollte darin bestehen, Anreize für eine bessere Ressourcenverteilung innerhalb des Metropolitanraumes bereitzustellen und seine Strategien im Rahmen von Dreiparteien-Partnerschaften zu evaluieren. Ein wichtiger Schritt in Richtung eines besseren Verständnisses städtischer Probleme ist die Einbeziehung der Städte in den Beschlussfassungsprozess auf Bundesebene und die Einrichtung von funktionstüchtigen Partnerschaften zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden nach dem Drei-Parteien-Ansatz.

Fussnoten

1. In diesen Vergleich wurden die Städte Zürich, Genf, Basel, Lausanne und Bern einbezogen.
2. Nach langen politischen Debatten in den 90er Jahren gab beispielsweise der Zürcher Stadtrat ausgedehnte frühere Industriezonen für den Dienstleistungssektor und Wohnungsbau frei.
3. Kanton Zürich (1997). Nach Veröffentlichung des Schlussberichts "Analyse des Lastenausgleichs" wurden die Ergebnisse dieser Studie stark kritisiert, und der Kanton verwendete sie nicht zu politischen Zwecken. Kosten werden somit im kantonalen Lastenausgleich noch immer nicht berücksichtigt.
4. In den letzten fünf Jahren hat das Bundesamt für Statistik versucht, eine nationale Datenbank für Sozialhilfe zu errichten.
5. Für die Krankenversicherung gilt die Bundesgesetzgebung; sie ist für jedermann verbindlich. Sie wird von den Mitgliedern finanziert, die ihre Beiträge an private oder öffentliche Kassen zahlen. Die Beitragsniveaus sind nicht einheitlich, sondern von Ort zu Ort verschieden. Sie sind höher in Städten mit höheren Kosten. Die Kantone haben bei der Beitragsfestsetzung freie Hand und erhalten andererseits vom Bund zum Ausgleich der vollen oder Teil-Beiträge, die sie für Haushalte mit niedrigem Einkommen aufwenden, eine Unterstützung. Da die Bundessubventionen sich nach den Ausgaben der Kantone für das Gesundheitswesen richten, entstehen weitere Disparitäten zwischen Kantonen.
6. Gemäss der SKOS, "gewährt die Sozialhilfe Bedürftigen ein Einkommen, fördert wirtschaftliche und persönliche Unabhängigkeit und gewährleistet die soziale Integration". Sie ist nicht so sehr auf die Überlebenseicherung ausgerichtet, sondern auf die Sicherung eines sozialen Mindesteinkommens, das den Begünstigten die Eingliederung in das Arbeitsleben und ein Sozialleben ermöglicht sowie Verantwortung und persönliche Anstrengungen fördert (BSV 1998).
7. Die SKOS ist eine unabhängige Stelle, die Leitlinien für die Festsetzung der Sozialhilferaten veröffentlicht. Sie setzt sich aus Sachverständigen öffentlicher Sozialhilfeeinrichtungen zusammen und wird von Gemeinden und privaten Organisationen beraten. Nach einer Bundesgerichtsentscheid besteht ein ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht auf Überlebens-Beihilfe. Diese Leitlinien wurden von 17 von 26 Kantonen angenommen. Zwei Kantone haben von ihrem Recht Gebrauch gemacht, die Basiszahlungen 10 % unter dem in den Leitlinien vorgesehenen Niveau festzulegen.

8. Erst in der totalrevidierten Bundesverfassung von 2001 ist das Recht auf ein Existenzminimum verankert worden.
9. Anfänglich wird ihnen von den Kantonen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt, anschliessend kann ihnen in Abhängigkeit der vom Bund festgelegten Quote eine Arbeitsbewilligung ausgestellt werden.
10. Gemäss den Statistiken sind ein Drittel der Sozialhilfeanwärter in der Schweiz weniger als 18 Jahre alt. Im Kanton Zürich sind rund 17 % der Sozialhilfeempfänger Mitglieder von Familien mit Kindern und nur einem Elternteil und 30 % der neuen Anwärter unter 30.
11. Abgesehen von den üblichen Kinderzulagen erhalten Haushalte mit niedrigem Einkommen und Kindern unter 15 Jahren zusätzliche Unterstützungen zur Deckung des grundlegenden Bedarfs von Kindern. Umfasst der Haushalt Kinder unter 3 Jahren, so werden die Unterstützungen erhöht, um ein Mindesteinkommen der Eltern sicherzustellen. Dieses System ist zum Schutz der Personen mit niedrigstem Einkommen recht wirksam.
12. Der Ausdruck wurde zum ersten Mal in einem Artikel von Mancur Olson (1968) verwendet. Die zugrunde liegende Idee wurde seither auch als "fiskalische Übereinstimmung" (fiscal correspondance) bezeichnet.
13. Übereinkünften über tertiäre Ausbildung wie Fachhochschulen oder Kofinanzierung von Theatern oder Museen durch Gemeinden oder Kantone liegen in der Regel die marginalen (oder variablen) und nicht die Durchschnittskosten zu Grunde.
14. Die höheren Ausgaben grosser Städte für Strassen übersteigen die allgemeine Tendenz höherer Ausgaben grosser Städte um einen Faktor von rund 1.3; dies entspricht in etwa der zusätzlichen Belastung der Kernstädte durch die Infrastrukturen für den Privatverkehr.
15. Den meisten Schlüsseln für die Verteilung der Kosten des öffentlichen Verkehrs liegt das Leistungsangebot zugrunde, d.h. die Dichte des Netzes und andere Qualitätsindikatoren in den einzelnen Gemeinden, wobei in der Regel den Nachfragefaktoren wie die tatsächliche Nutzung nicht Rechnung getragen wird. Dies ist ein Nachteil für Kernstädte mit dichteren, meist von Pendlern benutzten Netzen. Die Stadt Zürich trägt beispielsweise zwei Drittel der Kosten des regionalen öffentlichen Verkehrssystems, während nur ein Drittel der Bevölkerung auf die Stadt entfällt.
16. Die empirischen Erfahrungen zeigen deutlich, dass Kraftstoffsteuern den Verkehr in städtischen Gebieten zu wenig und in den übrigen Gebieten des Landes zu stark belasten (Nash et al., 2001). Strassenbenutzungsgebühren könnten deshalb weit wirksamer zum Stadtverkehrsmanagement beitragen als die vom Bundesrat vorgeschlagene Erhöhung der Kraftstoffpreise.

Kapitel 5

Perspektiven für die “Lernende Region”

Die Globalisierung hat auf die verarbeitende Industrie der Schweiz einen zunehmenden Druck in Richtung von Produktivitätssteigerungen und Innovation ausgeübt. Bis jetzt konzentrierten sich die Tätigkeiten vor allem auf eine Anzahl grösserer Agglomerationen. Ein beträchtliches Wirtschaftswachstum wird jedoch auch in sogenannten 'clusters' ausserhalb von Metropolitanräumen, oftmals ausgehend von herkömmlichen Industrien, verzeichnet. Während die schweizerische Strategie für die räumliche Entwicklung lange Zeit vor allem mit konventionellen Instrumenten und Massnahmen im Bereich der Infrastrukturen und Raumplanung umgesetzt wurde, wird heute den menschlichen Ressourcen und der Verbreitung von Kenntnissen mehr Beachtung geschenkt. Ein wichtiger Schritt in dieser Richtung ist die Errichtung von Fachhochschulen (FHS). Die FHS schliessen eine Lücke zwischen Hochschulen und Sekundarschulen, zwischen theoretischer Ausbildung und technischen Kenntnissen, zwischen Forschung und vermarktungsfähigen Technologien. Die derzeitige Strategie zielt auf eine Umgruppierung und Aufwertung der bestehenden Bildungsstätten ab und versucht, die Ausbildung auf den lokalen Bedarf auszurichten und den Technologietransfer anzuregen. Die FHS könnten die Entwicklung von “lernenden Regionen” – d. h. Regionen mit einem dichten Netz von Firmen und signifikanten Innovationskapazitäten – im ganzen Land stark unterstützen. Die Schaffung von Verbindungen zwischen diesen Stätten höherer Bildung und 'Cluster' ist besonders wichtig in nichturbanisierten Gebieten, in denen kommerzielle Dienstleistungen, öffentliche Güter und schliesslich auch Entwicklungsmöglichkeiten oftmals fehlen. Mit bundes- und insbesondere kantonpolitischen Massnahmen lassen sich diese Bemühungen besser unterstützen.

Hintergrund der Strategien für 'lernende Regionen' in der Schweiz

Wirtschaftliche Entwicklung

Die schweizerische Wirtschaft umfasst sowohl Tätigkeitsgebiete mit hoher Wertschöpfung (vor allem Dienstleistungen wie der Finanzsektor) als auch verarbeitende Industrien mit niedrigerer Wertschöpfung (wie die mechanische und chemische Industrie) und relativ niedriger Produktivität. Der Erfolg dieser Industriezweige ist auf die im allgemeinen liberale und stabile sozioökonomische Lage der Schweiz, die hochqualifizierten schweizerischen Arbeitskräfte und den flexiblen Schweizer Arbeitsmarkt zurückzuführen. Seit Jahrzehnten waren die Dienstleistungs- und Fertigungs-Tätigkeiten vor internationaler Konkurrenz jedoch relativ geschützt. So profitierte der Finanzsektor vom schweizerischen Bankgesetz, dank dem umfangreiche internationale Kapitalien angezogen wurden, und bestimmte Fertigungsindustrien wie Mechanik und Werkzeugmaschinen waren von der Flexibilität der Arbeitskräfte und einwandernden Arbeitern abhängig.

Diese Wirtschaftstätigkeiten kommen nunmehr zusehends unter Druck. Trotz der Debatte über eine Revision der schweizerischen Bankgesetzgebung sind heute zahlreiche Schweizer Fertigungsindustrien einem zunehmenden internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Beispielsweise in der Werkzeugmaschinenindustrie internationalisiert sich der Wettbewerb, seit neue Länder wie Taiwan, Korea, China und Indien die Produzenten unter Preisdruck setzen. Da die Möglichkeiten der Schweiz, ihre Industrien durch Zollschränken zu schützen, inzwischen zurückgegangen sind, sind eine Erhöhung der Produktivität und die Förderung von Produktinnovation in manchen schweizerischen Wirtschaftsbranchen dringend notwendig geworden. Die Produktivitätszunahme – deren Bedeutung je nach Wirtschaftszweig verschieden sein kann – ist eine Herausforderung für die Wirtschaft insgesamt.

Regionalentwicklung

Die regionalen Dienstleistungs- und Einkommensniveaus sind in der Schweiz erstaunlich einheitlich. Die Minderung der Disparitäten wurde erreicht durch nationale Infrastruktur- und Umverteilungsprogramme. Der Hauptteil der Wirtschaftstätigkeit entfällt in zunehmendem Masse auf die grösseren Agglomerationen, während die Alpengebiete einen Rückgang verzeichnen und bei der Aufwertung ihrer derzeitigen Wirtschaftstätigkeiten (vor allem Tourismus) auf Schwierigkeiten stossen und in anderen peripheren Regionen ein Rückgang der Wirtschaftstätigkeit und Entvölkerung festzustellen ist. Am auffallendsten ist der Aufschwung neuer Wirtschaftszweige wie Dienstleistungen und

ICT in Zürich und Zug: Zürich verzeichnet einen starken Zustrom ausländischer Direktinvestitionen (foreign direct investment, FDI) sowie ausländischer Firmenhauptquartiere. Genf befindet sich im Spitzenbereich, während der Zuwachs in Bern und Lugano langsamer fortschreitet; in Basel ist vor kurzem – nach Umstrukturierung seiner Chemieindustrie – eine neue Wachstumsphase angelaufen. Viele der allgemeinen öffentlichen Dienste sind zwar noch immer fast im ganzen Land erhältlich, doch finden sich spezialisierte kommerzielle Dienstleistungen nur noch in grösseren Städten. Dank den Flughäfen und Hauptquartieren ausländischer Firmen ist die schweizerische Wirtschaft über die grossen Städte auch mit dem Welthandel verbunden, und einige davon — wie Basel, Genf und Lugano — wachsen sogar über die Landesgrenzen der Schweiz hinaus.

Mit anderen Worten: die schweizerische Wirtschaft verspürt zur Zeit einen starken "Backwash-Effekt", der zur Konzentration neuer Wirtschaftstätigkeiten in grösseren Agglomerationen und infolgedessen zu Bevölkerungskonzentration sowie zu einer Reihe von Umweltproblemen infolge von Verdichtungseffekten führt. Einige Beobachter halten diesen Effekt für unvermeidbar, er sollte deshalb ihres Erachtens nicht politisch bekämpft werden: d. h. die meisten Wirtschaftstätigkeiten (und insbesondere diejenigen der Exportwirtschaft) konzentrieren sich auf die grösseren Agglomerationen, während mittelgrosse Städte nur grundlegende städtische Dienste an nichtstädtische Gebiete leisten. Eine Umstellung der schweizerischen Wirtschaft auf ein funktionales System von gegenseitig verbundenen Städten mit Dienstleistungszentren, die in einem räumlichen 'Vakuum' funktionieren, ist natürlich politisch kontrovers, da sie der schweizerischen Tradition der lokalen Selbstbestimmung und Entwicklung zuwiderläuft und dadurch den politischen Zusammenhalt der Schweiz untergraben könnte. Ferner besteht die Gefahr, dass eine so geballte Wirtschaftsstruktur enorme Probleme regionaler Disparitäten hinsichtlich Einkommen und öffentlicher Dienstleistungen hervorrufen würde und wirtschaftlich nicht lebensfähig wäre. In verschiedenen anderen OECD-Ländern gemachte Erfahrungen haben gezeigt, dass ein grosser Teil des Wirtschaftswachstums und der Ausfuhr verschiedener Sektoren dank Tätigkeiten in 'Cluster' ausserhalb der Agglomerationen erzielt werden kann (Lorenzen 1998; Maskell et al 1998).

Es gibt mehrere Gründe für den Erfolg von nicht in städtische Agglomerationen eingebundenen 'Cluster' in anderen OECD-Ländern. Einmal gelingt es örtlichen Industrieunternehmern, Politikern und sonstigen Beteiligten, in neuen Industriezonen nicht nur spezialisierte Firmen, sondern auch einen spezialisierten Arbeitsmarkt und soziale Institutionen aufzubauen, die besser auf besondere Wirtschaftstätigkeiten zugeschnitten sind, als es in einer städtischen und diversifizierteren Umgebung möglich wäre. Von einem auf

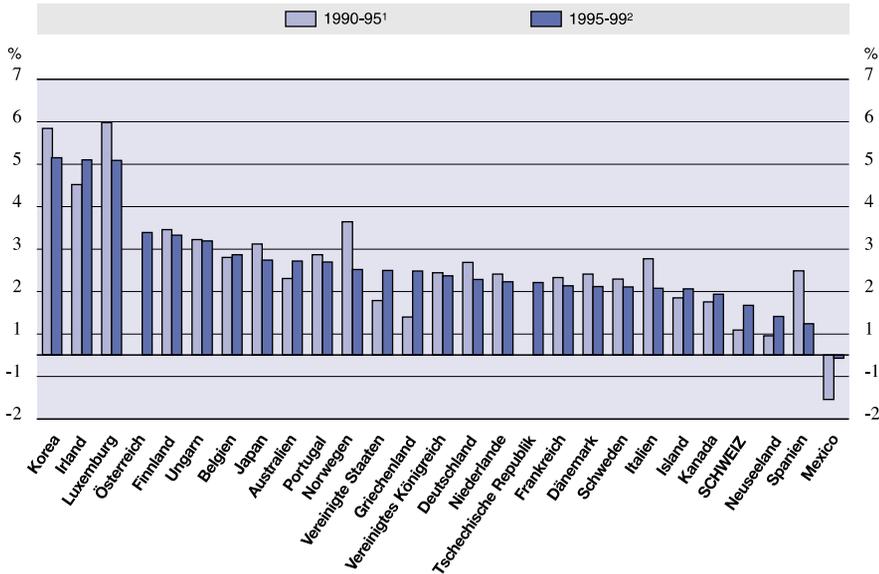
diese Weise spezialisierten wirtschaftlichen und institutionellen Umfeld haben insbesondere neu aufkommende Tätigkeitsgebiete profitiert. Das klassische Beispiel hierfür ist Silicon Valley, aber auch in der EU sind in den letzten Jahrzehnten neue Industriegebiete entstanden.

Zum andern ist es vielen bereits bestehenden Industriegebieten — d.h. Gebieten mit langen Fertigungstraditionen — gelungen, ihre Wirtschafts- und institutionellen Strukturen in ein für neue Wirtschaftstätigkeiten günstiges Umfeld umzubauen. Beispiele hierfür finden sich in Baden-Württemberg (Deutschland) oder im "Dritten Italien", wo es ortsansässigen Industrieunternehmern gelang, unter Nutzung der vor Ort verfügbaren qualifizierten Arbeitskräfte, Wirtschafts- und institutionellen Strukturen herkömmliche Fertigungsindustriezonen zu wettbewerbsfähigen, stark auf Export ausgerichteten Industrie-'clusters' umzugestalten. Sowohl für die "neuen" als auch die "alten" Industrie-'clusters' ist entscheidend, dass sie, um Erfolg zu haben, eine gezielte Umstellung, beispielsweise durch Bildung, Schulung und Neuausrichtungen des organisierten Lernens sowie durch Mobilisierung von vor Ort verfügbaren Bediensteten und Ressourcen vornehmen mussten. Diese Arbeitskräfte und Ressourcen werden weitgehend ausserhalb von Städten mobilisiert. Die Politik der 'lernenden Regionen' ist ein Versuch, eben solche Umstellungen und die Entstehung von auf Qualifikationen aufbauenden 'clusters' in geeigneten Regionen zu erleichtern.

Die meisten herkömmlichen Schweizer Firmen sind in nicht städtischen Gebieten, sondern im Jura und Teilen des Mittellands niedergelassen. Viele dieser alten Industriegebiete stehen nun unter starkem Wettbewerbsdruck, und einige davon verzeichnen einen raschen wirtschaftlichen Rückgang. Andere verfügen dagegen über ein Umstrukturierungspotential. Ein Beispiel hierfür ist die Umstrukturierung der Uhrenindustrie – Neuenburg ist zu einem Industriegebiet mit raschem Wachstum geworden.

Wie oben erwähnt, sind die meisten regionalpolitischen Massnahmen der Schweiz Infrastrukturmassnahmen, und für regionale Spezialisierung oder Know-how-Erwerb (d.h. Bildung und Forschung) werden wenig Anstrengungen unternommen. Trotz der in der Schweiz anerkanntermassen hohen Qualifikationsniveaus wurden die Qualifikationen im allgemeinen — und des Bildungssystems im besonderen — bisher weder von kantonalen noch von Bundes-Politikern gezielt zur wirtschaftlichen Entwicklung angewandt. Einerseits ist die Kapitalproduktivität der Schweizer Firmen hoch, andererseits die Arbeitsproduktivität relativ niedrig, was nahe legt, dass eine stärkere Konzentration der politischen Anstrengungen auf Qualifikationen tatsächlich von Bedeutung sein könnte (Abbildung 5.1.).

Abbildung 5.1. **Produktivitätswachstum, 1990-1999**
Bruttoinlandsprodukt je Arbeitsstunde



1. Die Daten über Deutschland, Ungarn, Island, Mexico und die Schweiz betreffen den Zeitraum 1991-95.
2. Die Daten über Österreich betreffen den Zeitraum 1996-1999, diejenigen für Frankreich, Japan, Korea, Portugal und die Schweiz den Zeitraum 1995-98

Quelle: OECD

Eine entscheidende Komponente der Regionalentwicklung besteht darin, dass die Schweizer Regierung fähig ist, das Bildungssystem des Landes neu zu beleben. In dieser Hinsicht ist eine gute Koordination zwischen Forschungsinstituten und lokalen Unternehmen unerlässlich. Der Bundesrat hat deshalb im Zuge der Reform der höheren technischen Schulen von 1999 ein neues Anreizsystem eingeführt und ein System von Fachhochschulen (FHS) geschaffen. Diese sollen das Bildungsangebot auf der tertiären Stufe verbessern (Kasten 5.1.), den Technologietransfer erleichtern, dem Bedarf nach einer Verstärkung der technischen Ausbildung entgegenkommen und eine bessere Anpassung an den lokalen Bedarf sicherstellen. Die Schaffung von Fachhochschulen ist für das schweizerische Bildungssystem ein wichtiger Markstein.

Die neue Fachhochschulinitiative

Ursprung und Ziele des Fachhochschulprojekts

Fachhochschulen werden durch Neuorganisation, Fusion und Ausbau existierender Bildungsinstitute (technische, Handels- und Kunstgewerbe-Schulen) geschaffen. Sie haben das gleiche Niveau wie die Hochschulen, stellen jedoch die Berufsausbildung und angewandte Forschung in den Vordergrund. Die gegenseitige Abstimmung der Studienpläne der sieben Fachhochschulen verbessert den Ausblick dieser Schulen auf die Forschungsszene und ermöglicht ihnen den Anspruch auf internationale Anerkennung. Fachhochschulen entsprechen sowohl der Notwendigkeit eines leichteren Technologietransfers (d. h. der Ausrichtung von Grundlagen- und angewandter Forschung nach Marktmechanismen) als auch dem Ziel, Kantonen und Regionen innerhalb der Dynamik der 'lernenden Regionen' ein neues Gewicht zu geben.

Die Fachhochschulen sind praxisorientierte Hochschulen, die teilweise durch Bund und Kantone und teilweise durch die angewandte Forschung und Dienstleistungen an die ortsansässigen Wirtschaftsunternehmen finanziert werden (selbst wenn die letztgenannte Einkommensquelle kleiner ist als es von verschiedenen Fachhochschulen gewünscht wird — siehe unten). Das Fachhochschulsystem, das den geographischen Deckungsbereich des bestehenden Hochschulnetzes vervollständigt, umfasst sieben Bildungsinstitute, wovon eines in jeder schweizerischen Grossregion. Ferner haben die Fachhochschulen nicht nur eine höhere Bildungsqualität als diejenige der früheren technischen Schulen zum Ziele, sondern auch einen höheren Spezialisierungsgrad zur Deckung des örtlichen Bedarfs. Die sieben Institute, die zur Zeit Fachhochschulanwärter sind, verbessern ihre Forschungs- und insbesondere Bildungskapazitäten. Der Aufwertungsprozess soll 2003 erstmals beurteilt werden. Zu diesem Zeitpunkt müssen die Schulen besonderen Kriterien – einschliesslich der Einhaltung bestimmter Qualitätsniveaus und einer Spezialisierung ihres Unterrichtsprogramms – entsprechen, um den Status einer Fachhochschule zu erhalten.

Die Fachhochschulen sollen ferner die Rolle erweitern, die die technischen Schulen beim Technologietransfer von der Eidgenössischen Technischen Hochschule an die kleinen und mittleren Unternehmen spielen können. Bis jetzt haben die technischen Schulen wenig unternommen, um die Beziehungen zur ortsansässigen Industrie zu verbessern, oder eine diesen Punkt umfassende Strategie zu entwickeln. Es werden nur wenige langfristige F&E-Projekte in Zusammenarbeit mit Firmen durchgeführt, und ortsansässige Firmen wenden sich an technische Schulen nur zur Lösung isolierter technischer Probleme.

Kasten 5.1. Wichtigste Eigenschaften des schweizerischen Bildungssystems

Primarschulen gibt es in der ganzen Schweiz in den meisten Gemeinden. Für diese verantwortlich sind ausschliesslich die Kantone, die bei der Festlegung der Unterrichtsprogramme völlig freie Hand haben. Infolgedessen sind die Lernziele und Qualifikationen je nach Kanton recht verschieden. Zweitens gibt es ebenfalls in allen Kantonen Sekundar- und höhere Sekundarschulen. Diese Schulen werden in erster Linie von den Kantonen finanziert, doch müssen ihre Unterrichtspläne bestimmten Anforderungen genügen, die ihnen durch Diplome mit landesweiter Geltung und Bundesbeurteilungen auferlegt werden. Die meisten Kurse auf fortgeschrittener Sekundarschulstufe sind keine Fachkurse und können an den im Kanton vorhandenen Sekundarschulen besucht werden. Die kantonalen Hochschulen (Universitäten) — von denen es im ganzen Land nur neun gibt und deren Sitz in grösseren Städten liegt — werden vom Bund kofinanziert. Der Grund hierfür ist teilweise die Tatsache, dass sich die Kantone die Finanzierung von Hochschulbildung (und -forschung) nicht leisten können, und teilweise, dass die meisten Kantone vor strategischen Investitionen in die Bildung (und vor allem Hochschulbildung) zurückschrecken. Infolgedessen sind die Hochschullehrziele je nach Kanton sehr unterschiedlich, und zum Ausgleich zwischen Kantonen mit Hochschulen und solchen, die Studenten an diese entsenden, wird ein finanzielles Ausgleichssystem angewandt. Bestimmte Fächer (beispielsweise diejenigen für Sekundarschullehrer) werden an praktisch allen schweizerischen Hochschulen unterrichtet, was für spezialisiertere Fächer nicht der Fall ist. Die Hochschulen stehen jedoch im allgemeinen selbst mit finanziellen Anreizen des Bundes einer weitergehenden Spezialisierung zögernd gegenüber.

Die Berufslehre spielt im schweizerischen Bildungswesen eine zentrale Rolle. Die Schweiz hat sich seit je stärker für die Bildungszweige eingesetzt, die für die Wirtschaft von direkter Bedeutung sind, und eher die Sekundar- und Berufsschulbildung, die mit der Wirtschaft zusammenarbeiten, als die Hochschulbildung bevorzugt. Dadurch werden jungen Leuten zahlreiche Beschäftigungsmöglichkeiten geboten, indem ihnen der Übergang in die Wirtschaft erleichtert wurde. Im Vergleich zu den EU-Ländern geht das qualitativ hohe Sekundarschulniveau der Schweiz (vor allem die untere Sekundarstufe) allerdings insoweit mit einem gewissen Flexibilitätsmangel einher, als die Erwerbstätigen einer Umschulung (Laufbahnänderung) und Fortbildung (am Arbeitsplatz), auch auf der nachfolgenden tertiären Stufe, zögernd gegenüberstehen. Die "Tunnelsicht" ist eher hoch, der lebenslange Lernprozess dagegen niedrig. Ausserdem waren Teile der Werkstätigen — beispielsweise die einwandernden Arbeitskräfte — lange Zeit sehr niedrig qualifiziert; zu bemerken ist jedoch, dass einige davon sehr hochqualifiziert sind, wodurch die Gefahr eines nationalen 'brain drain' künftig abnimmt.

Trotz Anstrengungen auf kantonaler und Bundes-Ebene fehlen in der Schweiz zunehmend hochqualifizierte Kräfte für F&E sowie andere innovative Funktionen in der Wirtschaft, wie dies in vielen anderen OECD-Ländern der Fall ist. So gibt es zum Beispiel zu wenig spezialisierte Ingenieure zur Deckung des Bedarfs der schweizerischen mechanischen Industrie, und einige Schweizer Grossunternehmen versuchen, Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuziehen. Infolgedessen steht die Schweiz heute der doppelten Herausforderung gegenüber, nicht nur den Zugang zur Hochschulausbildung zu verbessern und Qualifikationsverbesserungsmöglichkeiten für Werkstätige zu schaffen, die sonst ausgeschlossen werden könnten, sondern auch einen Rahmen für die kontinuierliche Fortbildung von Werkstätigen mit Sekundar- oder höherem Abschluss bereit zu stellen. Diesen Arbeitnehmern droht zwar kein unmittelbarer Ausschluss, doch könnte ihr Innovationspotential stark erhöht werden, wenn sie sowohl über allgemeine als auch spezifische Qualifikationen (d. h. organisierte Lernmöglichkeiten [organisational learning] in bestehenden Firmen und durch Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit) verfügen würden und ihnen die Umstellung auf eine andere Beschäftigungskategorie oder Laufbahn leichter fiele.

Der Bundesrat hat die Herausforderung einer Hebung der allgemeinen und Fach-Ausbildungsniveaus angenommen; dies bedeutete unter anderem zunehmende Flexibilität des Bildungsmarktes, damit er Fortbildungsmöglichkeiten anbieten kann. In diesem Rahmen sind neue Versuche angelaufen, wie Fernkurse (acht Fernstudiumsprojekte in Zusammenarbeit mit Fachhochschulen und Universitäten). Diese Versuche konzentrieren sich jedoch auf die Verbesserung der allgemeinen Qualifikationsniveaus in abgelegenen Gebieten, und ihr Zielbereich ist stark beschränkt. Zuerst – und vor allem – muss die Bildungsherausforderung auf kantonaler Ebene angenommen werden, da Bildung einen Politikbereich darstellt, über den hauptsächlich auf dieser Ebene entschieden wird.

Durchschnittlich kommen nur rund 10% der den Fachhochschulen zur Verfügung stehenden Mittel aus der angewandten Forschung. Eine weitere Herausforderung an die Fachhochschulen ist die Förderung von 'spin-off'-Wirkungen oder die gezielte technologische Unterstützung neuer ortsansässiger Unternehmer, da die technischen Schulen in dieser Hinsicht bisher eine recht unbedeutende Rolle gespielt haben.

Die Versuchszeit der Fachhochschulinitiative dauert von 1996-2003. Die zu erreichenden Ziele sind in Artikel 3 des Fachhochschulgesetzes (FHSG) festgelegt:

- auf praktische Gebiete ausgerichtete Kurse und Projekte,
- Fortbildung,
- angewandte Forschung, und
- Zusammenarbeit mit internationalen Forschungs- und Bildungsinstituten.

Die Errichtung von Fachhochschulen entspringt hauptsächlich dem politischen Willen, die Forschung auf lokaler Ebene effizienter zu gestalten und die Autonomie der Regionen und Kantone zu erhöhen. Der Bundesrat hat seiner

Kasten 5.2. Forschung und höhere Bildung in der Schweiz

F&E hat ihren Ursprung meistens in Unternehmen. Der Anteil der privaten F&E ist relativ hoch, da ein grosser Teil der F&E in grossen Schweizer Unternehmen durchgeführt wird. Die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) ist ein relativ wichtiges öffentliches Werkzeug des Bundes zur Förderung der privaten F&E, da die Kantone auf diesem Gebiet traditionsgemäss relativ wenig Mittel aufwenden. Ausserdem spielt der Bund bei der Finanzierung der F&E eine bedeutende Rolle. Infolgedessen ist die öffentliche Forschung grösstenteils auf Anwendungen in Unternehmen ausgerichtet. Die Regierung finanziert die Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Lausanne und Zürich und kofinanziert die Forschung an den anderen Hochschulen und Fachhochschulen.

Zur Stärkung des schweizerischen Forschungs-niveaus auf bestimmten Gebieten unterstützt der Bundesrat zur Zeit zehn nationale Forschungsnetze oder "Kompetenzzentren", von denen sich jedes mit einem bestimmten Wissensbereich befasst. Diese Netze, die keine feste geographische Dimension haben, werden von den Eidgenössischen Technischen Hochschulen, den Universitäten und den Fachhochschulen gebildet. Der Bundesrat versucht, Spezialisierung und Zusammenarbeit der Forschungsstellen durch Hebung des für die Bereitstellung von Finanzmitteln erforderlichen Qualitätsniveaus zu fördern. Die Zusammenarbeit zwischen Universitäten und anderen Forschungsstellen schreitet jedoch nur langsam voran. Ferner gibt es zur Zeit keine Initiativen des Bundes zur Unterstützung einer Zusammenarbeit mit ausländischen Forschungsstellen, obwohl die Einführung einer solchen Zusammenarbeit zu den Zielen der Kompetenzzentren gehört; eine zunehmende formelle Forschungs-Zusammenarbeit mit Hochschulen in EU-Ländern könnte sogar ernsthafte Verwaltungsprobleme hervorrufen.

Entschlossenheit Ausdruck gegeben, dass die Forschung nicht nur an Hochschulen, sondern auch an lokalen Schulen auf den Bedarf der ortsansässigen Industrie ausgerichtet wird.¹ Der Bundesrat beabsichtigt ferner, das Prinzip des Wettbewerbs, der Evaluierung und Zurechenbarkeit in der Hochschul- wie auch praktischen und angewandten Forschung einzuführen und die Fachhochschulen in das schweizerische Bildungssystem zu integrieren. Bis zum Zeitpunkt der Vollfunktion der FHS-Initiative sollten die bestehenden Institute unbedingt verbessert werden. Viele der existierenden technischen Schulen waren stark traditionell ausgerichtet und haben ihr Kursangebot selten erneuert. Viele von ihnen beschäftigen weitgehend Teilzeit-Lehrkräfte, die oftmals Beziehungen zur ortsansässigen Industrie aufgebaut haben, selten jedoch mit Forschungs- und Bildungsnetzen — insbesondere nicht mit ausserhalb ihres Gebietes niedergelassenen Stellen —, und die ihrer Fortbildung oft ablehnend gegenüberstanden. Bisher haben die technischen Schulen zur Erneuerung ihres Lehrkörpers mittels Fortbildung oder zur Einstellung qualifizierter Lehrkräfte aus entfernteren Gebieten keine grossen Anstrengungen unternommen (zur Zeit gibt es keine finanziellen Mittel, mit denen Lehrkräfte dazu angespornt werden könnten, Hochschulkurse zu besuchen oder sich ins Ausland zu geben).

Ferner ist eine Spezialisierung des Bildungsangebots erforderlich, da nicht alle technischen Schulen ihr Unterrichtsprogramm dem lokalen Bedarf angepasst haben. Viele Schulen haben ein breites und herkömmliches Programm beibehalten, beispielsweise mit Architektur oder anderen Themen, die in manchen Gebieten oftmals nicht von Bedeutung sind. Da die Fachhochschulen aus Fusionen bestehender Bildungsinstitute hervorgehen werden, lassen sich die Probleme der Erneuerung des Lehrkörpers und der Spezialisierung des Kursangebots nur schrittweise durch Rationalisierung und neue Investitionen lösen. Investitionen in die Fachhochschulen führen nicht unbedingt zu einem 'brain drain', da Absolventen technischer Schulen in der Regel viel weniger mobil sind als Hochschulstudenten (sie sind älter und oftmals während des Studiums in der ortsansässigen Industrie tätig). Ausserdem sind einige Schweizer Fachhochschulen (beispielsweise im Tessin) dazu fähig, ausländische Studenten anzuziehen, doch müssten hierzu verschiedene Probleme im Zusammenhang mit dem Studentenaustausch zwischen EU-Ländern gelöst werden.

Die Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den sieben Fachhochschulen bildet ein grundlegendes Ziel dieses Projekts. Jede Schule konzentriert sich auf ein spezifisches Forschungsgebiet, was Anreize für die gegenseitige Zusammenarbeit schafft, zum Beispiel durch den Austausch von Studenten. Im Vergleich zum früheren System wird sich die Flexibilität zwischen den Schulen als besonders wichtiger Vorzug der FHS erweisen. Wichtig ist auch

die Angleichung der Zulassung zu den Fachhochschulen in einem föderalen Staat wie der Schweiz, wo die schulischen Unterschiede zwischen Kantonen bisher markant waren. Die Gleichstellung der Fachhochschulen mit den Hochschulen wird das Schulsystem günstig beeinflussen. Die Fachhochschulen verkörpern die Idee, dass eine Lehre zu höherer Bildung führen kann. Damit dürfte der Berufsbildung ein Auftrieb verliehen werden. Schliesslich werden die Fachhochschulen auch die kontinuierliche Fortbildung neu beleben. Je intensiver ortsansässige Firmen und Fachhochschulen zusammenarbeiten, desto mehr werden Arbeitskräfte dazu angespornt, in die kontinuierliche Fortbildung zu investieren. Umschulung und Fortbildung dürften somit in gleichem Masse wie die Fachhochschulen selbst an Bedeutung zunehmen.

Zusammenfassung und Ausblick

In den nächsten Jahren soll das Gesetz über die Fachhochschulen dahingehend geändert werden, dass der Einfluss des Bundes verstärkt wird. Die beiden Kammern haben bereits ihrem Wunsch Ausdruck gegeben, den Wirkungsbereich der Fachhochschulen auf das Gesundheitswesen, Sozialarbeit, Kunst und Musik auszudehnen. Eines der mit dem Ausbau der Fachhochschulen verbundenen Probleme ist die Gefahr von Doppelspurigkeiten mit laufenden Programmen. Im Tessin liegt ein typischer Fall vor: Die Schulen, die zur Fachhochschule SUPSI (Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana) fusionierten, haben viele Jahre lang Programme für Wirtschaft und Architektur angeboten; parallel dazu wurden für beide Fächer jedoch auch ein Lehrstuhl an der lokalen Universität geschaffen.

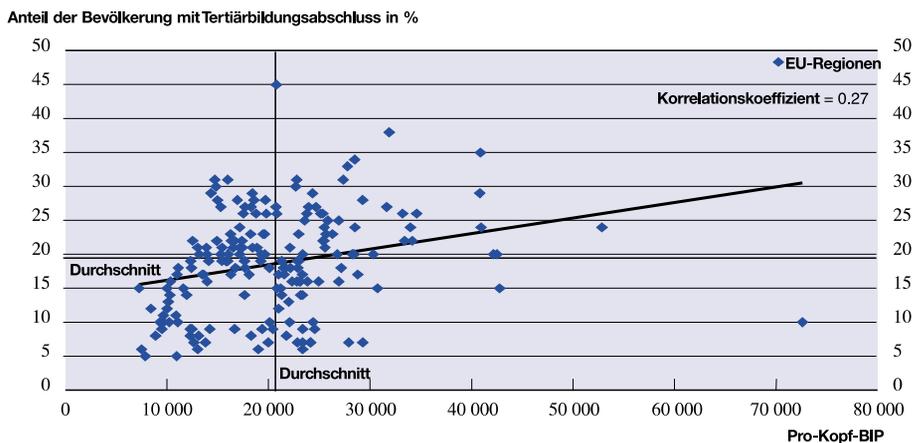
Die Ergebnisse der Einführung von Fachhochschulen sind zwar noch schwierig zu beurteilen, doch lassen sich auf Grund der Erfahrungen der ersten Jahre einige Bemerkungen anbringen. Insbesondere die Kursprogramme bedürfen einer Verbesserung, und die Anstrengungen zur Verbesserung der Marktreife von Innovationen sind zu verstärken. Bisher laufen auf allen von Fachhochschulen in Angriff genommenen Gebieten bereits Forschungen. Ausserdem erreichen viele Abteilungen von Fachhochschulen nicht die festgelegte Mindestzahl von 15 eingeschriebenen Studenten. Eines der Hauptziele der Fachhochschulen ist eine bessere Anpassung der Forschungstätigkeiten an den Marktbedarf. Die Koordinierung zwischen regionalen Bildungsstellen und ortsansässigen Unternehmen ist eine entscheidende Komponente des 'learning region'-Prozesses. Dank ihres geographischen Deckungsbereichs und ihrer Betonung der Spezialisierung regionaler Bildungs- und Forschungseinrichtungen hat diese bildungspolitische Initiative ein enormes Potential als regionalpolitisches Instrument. Kurz, wenn es den Fachhochschulen gelingt, die Entstehung von Firmen in nichtstädtischen

'Cluster' auf bereits bestehenden oder neuen Wissensgebieten zu fördern, so kann die Fachhochschulinitiative als erster Schritt in Richtung einer Politik für 'lernende Regionen' betrachtet werden.

Potential von Fachhochschulen und höheren Bildungsstätten für die "lernende Region"

Bildungs- und andere Massnahmen, die die Innovation auf Firmenebene fördern, üben auf regionale Wirtschaftsentwicklungspotentiale eine Hebelwirkung aus. Forschungsarbeiten der OECD und zahlreiche Hochschulstudien zeigen, dass die Entwicklung des Humankapitals für die Hebung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit einer Region oder eines Landes den entscheidenden Faktor darstellt (Abbildung 5.2.)². Für die Leistungsfähigkeit einer Region ist jedoch nicht so sehr der Lernprozess einzelner Personen (Erwerb von Kenntnissen, Fachkenntnissen und Informationen durch Einzelne) ausschlaggebend, sondern organisiertes Lernen (organisational learning), d. h. die Erweiterung des Kreises der Lernenden im Rahmen von organisierten Tätigkeiten (beispielsweise F&E in einer Firma). Von entscheidender

Abbildung 5.2. Tertiäre Ausbildung und regionale Wirtschaftsleistung



Bedeutung ist hier die Herstellung einer Verbindung zwischen individuellem und organisiertem Lernen. In der Schweiz ist der Anteil der F&E-Investitionen am BIP besonders hoch (nahe bei demjenigen der Vereinigten Staaten), und die Schweiz steht in der OECD hinsichtlich der Zahl der Patentanmeldungen je Einwohner an dritter Stelle. Die Forschungsergebnisse schlagen sich jedoch nicht in aussergewöhnlichen Innovationsleistungen nieder. Eine bessere Übertragung von Forschungsergebnissen und Kenntnissen in die Produkt- und Prozessentwicklung ist ein bedeutendes Problem und Gegenstand des organisierten Lernens. Fachhochschulen, die sowohl das Potential des anfänglichen Lernens als auch die F&E-Kapazität höherer Bildungsinstitute erhöhen, sind zur Schliessung dieser Lücke gut geeignet. Auch die Hochschulen haben hierbei eine wichtige Rolle zu spielen. Ihre Fähigkeit, diese Herausforderung anzunehmen, wird stark verbessert, wenn die bildungspolitischen Massnahmen gut mit der lokalen und regionalen Entwicklung koordiniert sind. Ausserdem tragen andere Institute, die mit Erwachsenenbildung, der Vermittlung von Fachkenntnissen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT) und der ständigen Fortbildung beauftragt sind, beispielsweise das Schweizerische Institut für Berufspädagogik (SIBP), zur Verbesserung der Lern- und Innovationssituation bei.

Als spezialisierte Bildungsstätten können Fachhochschulen den Regionen neue Kenntnisse vermitteln, während die Universitäten qualifizierte Arbeitskräfte für Hochtechnologie-Firmen ausbilden. Die Hochschulen sind für ortsansässige Firmen wichtige Forschungspartner, indem sie diese über den neuesten Stand der Technologie auf dem Laufenden halten und sogar in Zusammenarbeit mit den Firmen der Region ihrem Bedarf entsprechende Techniken entwickeln. Sodann können Hochschulen mithilfe des 'spin-offs' und der technischen Unterstützung neuer Unternehmer Kenntnisse an die Regionen übertragen.

Die Fachhochschulen spielen für die Entwicklung von 'learning regions' eine entscheidende Rolle (Kasten 5.3.), da sie dem 'brain drain' Einhalt gebieten und dem neuesten Stand entsprechende Qualifikationen vermitteln können. Da hochqualifizierte Arbeitskräfte oft sehr mobil sind und aus ihrer Ausbildungsregion auswandern können (brain drain), sind Fachhochschulen für organisiertes Lernen auf lokaler Ebene oftmals wichtiger als Hochschulen. Da Bildungstätigkeiten auf der angewandten tertiären Stufe weniger dem 'brain drain' ausgesetzt sind, haben sie jedoch naturgemäss auch ein geringeres 'spin-off'-Potential. Lokale Bildungsinstitute sollten nicht nur die heutzutage geforderten Qualifikationen — und Forschung — vermitteln, sondern durch Fortbildung der Lehrkräfte und Anpassung der Unterrichtspläne auch die "morgen erforderlichen Qualifikationen" bereitstellen. Dies erfordert einen guten

Kasten 5.3. Lernende Regionen

“Lernende Regionen” sind Regionen mit einem dichten Netz von Firmen, die mit höheren Bildungsinstituten und Forschungseinrichtungen in Wechselbeziehung stehen. Massnahmen zur Förderung solcher Regionen konzentrieren sich auf regionale 'Cluster'- Strukturen und enge Beziehungen zwischen Hochschulen und Firmen, gleichzeitig aber auch auf den sozialen Einschluss der Arbeitskräfte durch eine lebenslange Fortbildung (OECD 2001a).

Der Begriff der “lernenden Region” beschränkt sich nicht allein auf Bildung. Er erstreckt sich auf alle Niveaus der regionalen Wirtschaft – einschliesslich des Erwerbs von Kenntnissen, die von ausserhalb der Region stammen. Ein wichtiger Aspekt dieser Politik besteht darin, dass der Akzent nicht nur auf den Lernprozess einzelner Personen gesetzt wird, sondern auch auf den Lernprozess innerhalb von Organisationen und zwischen solchen (Firmen, Forschungsstellen, für Wirtschaftsentwicklung zuständige Stellen usw.). Kontinuierliche Innovation (Produkte, Prozesse und umfassendere Arbeitsorganisation) und erfolgreiche Vernetzung zwischen Organisationen sind im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit von wesentlicher Bedeutung, doch sind auch ein wirksamer Informationsaustausch und umfassendere soziale Wechselbeziehungen innerhalb von Organisationen für den Erfolg der Politik der ‘lernenden Region’ entscheidend (OECD 2001b).

Zugang zu anderen Instituten (eventuell auf bestimmten technologischen Gebieten führende Grossunternehmen), umfassende Netze sowie mobiles Personal.

Die Förderung von ‘lernenden Regionen’ hat zwei Ziele: einerseits die Koordinierung zwischen Bildung und Forschung und den regionalen Wirtschaftstätigkeiten und die Stärkung der Fähigkeit der regionalen Bildungsinstitute, innovative Kurse anzubieten, und andererseits die Befähigung der regionalen Hochschulen, Forschungen durchzuführen, deren Ergebnisse die ortsansässigen Unternehmen auswerten können. Die Förderung einer ‘lernenden Region’ erfordert, genauer gesagt, eine Koordination auf vier Hauptgebieten (Lorenzen 2001):

Erstens erfordert ein zielgerichtetes Bildungsangebot auf lokaler Ebene eine Koordination zwischen regionalen Bildungsinstituten und Industrieunternehmen. Dies kann mit Hilfe einer intensiven Vernetzung von regionalen

Bildungsstätten und Unternehmen (die die Rolle eines "kritischen Verbrauchers" spielen) erreicht werden. Unternehmer sollten sich mittels Konsultationen und Dialogen wie auch Investitionen in 'on-job'-Lehrgängen an der Überarbeitung der Kursangebote beteiligen. Zweitens erfordert die Entwicklung von 'lernende Regionen' eine Koordination zwischen Wirtschaft, Bildungsinstituten und vor Ort tätigen Arbeitskräften. Die letztgenannten sollten zur Qualifikationsverbesserung und Umschulung bereit sein (das letztere bereitet oftmals Probleme). Sodann sollten die Arbeitskräfte bis zu einem gewissen Grad in der Region verbleiben, wenn öffentliche Investitionen in das Bildungswesen politisch überlebensfähig sein sollen. Drittens ist eine Koordination zwischen ortsansässigen Firmen notwendig (Vernetzung). Die Förderung vertikaler Vernetzung (Wertschöpfungsketten) sollte als eine auf Qualifikationen ausgerichtete Politik betrachtet werden. Sie ermöglicht signifikante Lernfortschritte im Grenzbereich zwischen spezialisierten Firmen ('user-producer learning', Lernprozess zwischen Anwendern und Herstellern), sowie die Vertiefung der Qualifikationen (die von Adam Smith als die erhöhte "dexterity of labour" [Geschicklichkeit der Arbeitskräfte] bezeichnet wurde) innerhalb von Firmen, wenn sie aus Versuchen und Fehlern Lehren ziehen und Investitionen für die Ausbildung am Arbeitsplatz tätigen. Horizontale Vernetzung (beispielsweise F&E-Allianzen, jedoch auch andere horizontale Beziehungen mit technologischen 'spillover'-Wirkungen) ist dem Lernprozess ebenfalls sehr förderlich.

Viertens ist eine Koordination zwischen den für strategische Entscheide zuständigen Stellen erforderlich. Starre Grenzen zwischen administrativen Einheiten erschweren die langfristigen Investitionen, da es in allen Einheiten nicht bezahlende Nutzniesser (Trittbrettfahrer) gibt, was die Risikofreudigkeit herabsetzt und zu statischen Strategien führt. So bleiben beispielsweise die Investitionen in das Bildungswesen beschränkt, weil jede örtliche Gebietseinheit angesichts der 'brain drain'-Gefahr befürchtet, die Ausbildung der Arbeitskräfte für eine andere Gebietseinheit zu finanzieren. Diese Haltung ist kurzsichtig, da mit einer Aufwertung der Bildungseinrichtungen sowohl dem 'brain drain' entgegengewirkt als auch neue Unternehmer angezogen werden können. Gute Bildungsmöglichkeiten, die von den vor Ort niedergelassenen oder potentiell zuwandernden Arbeitskräften als Vorteil für sie selbst und ihre Kinder betrachtet werden, bewegen Arbeitskräfte dazu, in einer Region zu bleiben.

Ein langfristiger Lösungsansatz für die Bildungspolitik erfordert deshalb ihre Verknüpfung mit anderen Bereichen der Sektoralpolitik (d. h. wirtschaftlicher Entwicklungspolitik, der Raumplanung und der Wohnungspolitik), Unternehmerprogramme sowie Koordinierung mit nationalen und regionalen Politikbereichen. Ein kundengerechtes regionales Bildungsangebot erfordert eine gewisse Freiheit der regionalen Bildungsinstitute gegenüber den

Landesbehörden im Bereich der Planung und Angebotsausrichtung. In Dänemark fordert das nationale Planungssystem beispielsweise von den Regional- und Gemeindebehörden die Ausarbeitung detaillierter Pläne, in denen die Koordination der Bodennutzung, Industrieentwicklung, Bildung usw. innerhalb ihres Gebietes dargelegt wird; ferner ist darin zu erläutern, wie diese Koordination höheren oder niedrigeren Planungsstufen entspricht. Die Pläne können oftmals langfristig geändert werden, doch zwingt dieser Prozess die Regional- und Ortsbehörden zu einer Analyse ihrer Wirtschaftslage (einschliesslich der Aufarbeitung einschlägiger statistischer Unterlagen), zu strategischer Denkweise und zur Koordination verschiedener Politikbereiche. Deutschland liefert ein weiteres Beispiel dafür, wie die Landesregierung einen Rahmen für 'lernende Regionen'-Initiativen bereitstellen kann. Die Deutsche Regierung veranstaltet einen Wettbewerb zwischen den von öffentlichen oder privaten regionalen Stellen errichteten Netzen im Hinblick auf die Zuteilung der Beihilfen. Dies hat die Gründung einiger innovativer regionaler Netze und von dauerhaften Partnerschaften zwischen öffentlichen Forschungsstellen und Privatunternehmen beschleunigt (z. B. BioRegio mit Sitz in Jena (OECD 2001a)).

Die Koordination zwischen regionalen Bildungsinstituten, Industrieunternehmen und ortsansässigen Arbeitskräften wird durch soziales Kapital — d. h. Vernetzung auf allen Ebenen der regionalen Wirtschaft — gefördert, und eine 'lernende Region' ist für den Aufbau eines solchen Kapitals besser ausgerüstet. Sehr bemerkenswert ist, dass sich die Bildung auf das soziale Kapital positiv auswirkt, indem sie den Unternehmensleitern Vernetzungskompetenzen sowie persönliche Beziehungen vermittelt, 'spin-off'-Effekte fördert und die Spezialisierung der Firmen positiv beeinflusst, wodurch ihre Vernetzungstätigkeiten noch wichtiger werden.

Räumliche Aspekte

Förderung der Entstehung nichtstädtischer 'Cluster' - eine Herausforderung

Die in einigen alten Industriegebieten der Schweiz angelaufene Umstrukturierung scheint sich weitgehend ohne politische Unterstützung durch den Bund, beispielsweise in Form von Dienstleistungen und insbesondere Bildungsangeboten zu vollziehen, und die Gründung neuer Firmen in nichtstädtischen Gebieten wird wenig gefördert. Es besteht wenig Zweifel daran, dass nicht nur die betreffenden Regionen, sondern auch die schweizerische Volkswirtschaft insgesamt von einer Ergänzung des Wirtschaftswachstums in Agglomerationen wie Zürich durch Bundesmassnahmen zur Neubelebung von alten Industriegebieten im Jura und Mittellande und zur Förderung neuer Industriegebiete profitieren würden. Viele regionale Probleme der Schweiz kön-

nen nämlich als gegenseitig verbunden betrachtet werden, und die Förderung der Entstehung von nichtstädtischen 'Cluster' würde sicherlich dazu beitragen, sowohl die Abwanderung aus peripheren Gebieten als auch Verdichtungsprobleme in Agglomerationen einzudämmen.

Die Förderung von 'Cluster' ausserhalb der Agglomerationen und der Anreiz zur Gründung neuer Unternehmen stellt eine politische Herausforderung dar. Die frühere Entwicklung beispielsweise der mechanischen Industrie in nicht-städtischen Gebieten der Schweiz erforderte kein vergleichbares Ausmass an institutioneller Unterstützung, doch kann heute der öffentliche Sektor infolge des zunehmenden internationalen Wettbewerbs und der fortdauernden technischen Innovation bei der Leistung spezialisierter öffentlicher Dienste und der Errichtung von Institutionen eine gewisse Rolle spielen. Die politische Herausforderung zur Umstrukturierung existierender nichtstädtischer 'Cluster' wie auch zum Aufbau neuer Industrie (siehe Teil I) besteht darin, den Unternehmen für die einzelnen Fälle spezialisierte öffentliche Dienstleistungen und Arbeitskräfte anzubieten. Die institutionellen und Bildungs-Anforderungen von auf Tourismus ausgerichteten Gebieten der Schweiz unterscheiden sich beispielsweise deutlich von denjenigen von Gebieten, die sich auf Mikromechanik spezialisiert haben.

Nachstehend sind ein paar Beispiele von strategischen Aufgaben angeführt:

- Förderung einer allgemeinen Anpassung des Niveaus von Firmen an internationale Normen. Eine wichtige Aufgabe besteht in der strategischen Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT), da zahlreiche Schweizer Firmen ihre herkömmlichen Produktionstechniken beibehalten und andere ICT vor allem zur Minderung der Arbeitskosten in ihre Produktionsprozesse eingeführt haben. Sodann gibt es eine bemerkenswerte Gruppe von Schweizer Firmen, die stark auf den Binnenmarkt ausgerichtet sind und infolgedessen kaum über Qualifikationen verfügen, die sich für die Ausfuhr oder den internationalen Markt eignen.
- Höherstufung nicht nur internationaler Vernetzungs-Qualifikationen, sondern auch der Vernetzungs-Qualifikationen (und der Bereitschaft zur Vernetzung) zwischen ortsansässigen Firmen. Dies steht im Zusammenhang mit einer allgemeinen Förderung der Spezialisierung durch Firmen. Die schweizerischen Firmen sind in erster Linie kleine und mittlere Unternehmen, doch ist der Prozess der Auslagerung von Dienstleistungen, der Spezialisierung und der daraus resultierenden Qualifikationsvertiefung (durch Lernen im Unternehmen oder Ausbildung

an Arbeitsplätzen ausserhalb des Unternehmens) im Allgemeinen weniger weit fortgeschritten als in vielen anderen OECD-Ländern. Dies kann sich auf den Einsatz und die Qualifikationen von Arbeitskräften auswirken. Die Schweiz verfügt zwar im Allgemeinen über hochqualifiziertes Personal, doch könnten die Ausbildung innerhalb des Unternehmens und die ständige Fortbildung dank einer erhöhten Spezialisierung auf Firmenebene verbessert werden (dies erfordert selbstverständlich, dass die Bildungsstellen der geänderten Nachfrage der ortsansässigen Firmen im Bereich von Bildung und Ausbildung nachkommen können).

- Förderung von F&E auf Firmenebene. Die Schweiz hat zwar allgemein ein hohes Niveau an Patenten, doch wird der grösste Teil der F&E durch wenige Grossunternehmen, die in Agglomerationen niedergelassen sind, ausgeführt.
- Förderung des Unternehmertums. In zahlreichen Regionen besteht ein Mangel an Unternehmern, ferner verursacht die Koordinierung von Unternehmern und Personen, die Risikokapital zur Verfügung stellen, erhebliche Probleme, obwohl in der Schweiz (selbst für Firmen in peripheren Gebieten) genug Risikokapital vorhanden ist.

Bestehende nationale Strategien zugunsten von nichtstädtischen 'Cluster'

Aus der Sicht der schweizerischen Regionalpolitik wurde die regionale Spezialisierung – u. a. wegen der dominierenden 'laissez-faire'-Einstellung – bisher als problematisch betrachtet. Da der Bundespolitik – und insbesondere der Regionalpolitik – im allgemeinen nur beschränkte Mittel zur Verfügung stehen und ihre Einsatzmöglichkeiten beschränkt sind (abgesehen von der Unterstützung der Landwirtschaft mit ihrem historisch begründeten Sonderstatus), hat sich der Bund bisher wenig mit spezialisierten Dienstleistungen für 'Cluster' oder Beihilfen für die Umstrukturierung existierender 'Cluster' befasst. Dienstleistungen für Firmen sind Sache der Kantone, und die Eingriffe auf nationaler Ebene konzentrierten sich lange auf die – oftmals sehr kostspielige – Leistung von Verkehrs- und Kommunikationsdiensten. Auf Bundesebene gibt es nur sehr bescheidene Industrie-, Technologie- und Innovationsprogramme, die oftmals einen Teil der allgemeinen Unterstützung peripherer Regionen bilden – beispielsweise in Form von Darlehensgarantien für einzelne Projekte und Firmen. Ein Beispiel hierfür ist die Kommission für Technologie und Innovation (CTI), die besonderen Projekte von Firmen oder Konsortien von Firmen und öffentlichen Forschungsstellen im Bereich neuer Technologien auf einer Grundlage von 50% finanziert. Die Zahl der strategischen Instrumente, die Eingriffe zu Gunsten der regionalen Dimensionen der Industrie, technologischen Entwicklung und des Unternehmertums ermöglichen, ist jedoch beschränkt.

Kasten 5.4. 'Cluster' und endogenes Wachstum

Endogenes regionales Wachstum gründet auf der Nutzung lokaler Ressourcen einschliesslich der 'Cluster'. Es ist nicht als isoliertes Wachstum oder eine nach innen gerichtete Strategie zu betrachten. Endogene Entwicklung bedeutet auch die Herstellung von Verbindungen zum Export sowie zu exogenen Kapital- und Wissensquellen. Die 'Cluster'-Bildung beruht ebenfalls auf Beziehungen zur Aussenwelt, doch regt sie die Mobilisierung und Schaffung endogener regionaler Ressourcen an. Ein hohes Niveau an regionaler Spezialisierung wird oft eher dank dem Vorhandensein zahlreicher kleiner und mittlerer Unternehmen als dank der Existenz weniger Konglomerate erreicht. Mit anderen Worten, die Startmittel – Kapital, Unternehmertraditionen und Infrastruktur – spielen für die Wirtschaftsstruktur einer Region eine zentrale Rolle.

Am bemerkenswertesten ist, dass die lokale 'Cluster'-Bildung ein Potential zur Mobilisierung von Fachkenntnissen und Qualifikationen darstellt. Im Gegensatz zu den Monostruktur-Regionen, die gegenüber von aussen kommendem Druck auf die Wirtschaft anfällig sind, sind die auf Kenntnissen aufbauenden 'Cluster' im Bereich der Verfahren spezialisiert (Qualifikationen), und nicht notwendigerweise im Bereich der Leistung (Produkte, Märkte). In Regionen, in denen sich Fachqualifikationen auf bestimmte Räume konzentrieren – wie die Mechanik in Baden-Württemberg (D) und Emilia-Romagna (I), die Elektronik in Silicon Valley (USA) und die Funkkommunikation in Aalborg (Dänemark) – zeigen, dass Fachkenntnisse eine flexible Ressource bilden können, die sich innerhalb der Industrieproduktion laufend verändert und neu verwertet wird. Werden hohe Fachniveaus, laufende Änderungen und Neuanwendungen erzielt – d. h. findet ein Lernprozess statt –, so laufen 'Cluster' relativ wenig Gefahr, auf wettbewerbschwache und veraltete Schienen (lock-in effect) zu geraten. Eher zu erwarten ist, dass öffentliche Investitionen in die Vertiefung von Fachwissen private Investitionen in F&E und Umschulung auf das betreffende Fachgebiet nach sich ziehen, wodurch oftmals die öffentlichen Investitionen ergänzt, das Fachwissen vertieft und neue wirtschaftliche Anwendungen für die vorhandenen Kenntnisse gefunden werden. Ausserdem hat die Spezialisierung von Kenntnissen oft Nebenwirkungen, indem das Wachstum von völlig neuen Kenntnisgebieten stimuliert wird und neue Anwendungen in der Industrieproduktion gefunden werden.

Solche wissensbasierte wirtschaftliche Multiplikatoreffekte sind in der Regionalpolitik mehrerer OECD-Länder festgestellt worden. So bemüht sich beispielsweise Dänemark nicht (mehr), regionale Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur und Kenntnisbasis auszugleichen. Die neuen Planungswerkzeuge konzentrieren sich viel mehr auf die vor Ort vorhandenen

Zuständigkeiten, die im Verhandlungswege zwischen nationalen Behörden und örtlichen öffentlichen/privaten Partnerschaften, Gemeinden/übergeordneten Gebietseinheiten, Arbeitgeberverbänden, Industrieentwicklungs-Räten, Bildungs- und Technologietransferstätten festgelegt werden. Das Ziel besteht in der Stärkung dieser Zuständigkeiten durch Errichtung regionaler Kompetenzzentren, die Bildung und Forschung mit nationalen und lokalen Mitteln besonders günstig finanzieren. Solche Zentren werden auf Grund ihres Fachgebiets festgelegt — es gibt ein dänisches Zentrum für "Windenergie" und eines für "Holz- und Möbelproduktion" —; sie stellen somit hinsichtlich Qualifikationen eine viel weiter gehende regionale Spezialisierung dar als die schweizerischen Fachhochschulen (siehe Teil 2). Auch im Vereinigten Königreich werden örtliche Kompetenzzentren als Netze für Zusammenarbeit zwischen Institutionen unterstützt. Dadurch wurde die Entstehung neuer Qualifikationsgrundlagen in alten Industrieregionen gefördert, beispielsweise in Kent-Thameside (wo öffentliche/private Partnerschaften ebenfalls eine signifikante Rolle gespielt haben) (OECD 2001b). Wie in Dänemark wird die Finanzierung von der Einhaltung bestimmter, von der nationalen Regierung festgelegter Kriterien durch die Kompetenzzentren abhängig gemacht.

Zu den Politikbereichen, die sich in der Schweiz auf die Umstrukturierung von Gebieten mit alter verarbeitender Industrie ausgewirkt haben, gehören das für Alpengebiete bestimmte Gesetz über Investitionshilfe für Bergegebiete (IHG) aus den 70er und 80er Jahren sowie der auf die Aufwertung der herkömmlichen Fertigungsindustrie ausgerichtete Bundesbeschluss aus dem Jahr 1978. Das IHG-Programm hatte die Errichtung einer physischen Infrastruktur in peripheren Gebieten zum Ziel, und der Bundesbeschluss ermöglichte Finanzhilfen an Firmen in Gebieten mit wirtschaftlicher Rezession. Es hat sich jedoch gezeigt, dass diese Hilfe kaum zu einer nennenswerten Umstrukturierung geführt hat, da die meisten begünstigten Firmen die laufende Produktion mit dem Ziele einer Kostenminderung rationalisiert und ihre früheren Produktionsketten, Qualifikationsniveaus und Produktionstechnologie beibehalten haben. In anderen Worten, diese Hilfe hat zwar die Leistung der beteiligten Regionen kurzfristig angeregt, jedoch langfristig nicht zu 'Cluster' oder Lernprozessen geführt.

Die Revision des Finanzausgleichssystems wird in der Schweiz sehr wahrscheinlich einen weiteren Abbau der sektoralpolitischen Eingriffe zur Folge haben, wodurch sich der Handlungsspielraum der Kantone noch vergrößert

(siehe Teil 5). Ob die Kantone diese Möglichkeit dazu nutzen werden, an Stelle von Bundesprogrammen eigene Programme anzuwenden, ist schwierig zu beurteilen.

Die Steuerungslücke – ein spezifisch schweizerisches Problem

Die Förderung von nichtstädtischen 'clusters' dürfte der herkömmlichen schweizerischen Regierungsstruktur – Föderalismus, effiziente örtliche Verwaltung, starke Betonung lokaler Initiativen und Koordination der lokalen Politik mit der örtlichen Wirtschaftstätigkeit – sehr wohl entsprechen. Viele sehen in einer weiteren Liberalisierung und Dezentralisierung die vernünftigste Antwort auf einen zunehmenden internationalen Wettbewerb. Die Fachhochschul-Initiative wird oftmals ebenso als Liberalisierungs- wie als Kompetenzförderungsmassnahme betrachtet, da sie auf der Zuständigkeit der Kantone auf dem Gebiet der Bildung aufbaut und von den Kantonen in der Regel gut aufgenommen wurde. Bei der Durchführung stösst die Initiative jedoch auf erhebliche Schranken. Dies ist hauptsächlich auf zwei Faktoren zurückzuführen: Einmal haben die Kantone wenig Tradition in der Koordinierung von Politikbereichen und in der langfristigen Planung; dies stellt ein Hindernis dar, wenn das Potential der Fachhochschulinitiative für die 'lernenden Regionen' bei der Aufwertung oder Ankurbelung der Entstehung von nichtstädtischen 'Cluster' zum Tragen kommen soll. Zum andern sind bei der Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen Kantonen ernsthafte Probleme aufgetreten, wodurch die Errichtung und das Funktionieren von Fachhochschulen problematisch wird.

Mangel an langfristiger kantonaler Planung und innerer Koordinierung

Die Schweizer Gemeinden sind in der Regel zu klein, um Wirtschaftspolitik zu betreiben, und viele von ihnen liefern sich einen harten Wettbewerb, um über Steuerermässigungen Einwohner anzuziehen. Dadurch fällt den Kantonen bei der politischen Entscheidung eine zentrale Rolle zu. Die meisten Schweizer Kantone haben jedoch eine 'laissez-faire'-Einstellung und unterstützen kaum Industrie- oder Technologiestrategien – oder gar entsprechende politische Massnahmen; ferner sind nur wenige einschlägige Instrumente vorhanden und es werden kaum entsprechende Evaluierungen vorgenommen. Da die Raumplanung durch die Gemeinden durchgeführt wird, fliessen diesen regionale Mittel des Bundes zu; in einigen Kantonen gibt es grosse politische Unterschiede zwischen den Gemeinden, der Wirkungsbereich kantonaler Strategien wird dadurch weiter eingeschränkt und die politischen Entscheidungsträger sind Kosten und langfristigen strategischen Perspektiven stark abgeneigt.

Es gibt somit kaum kantonale Strategien zur Unterstützung der Industrie (für einige Kantone ist die Anziehung von Investitionen die wichtigste Industriepolitik), und viele Kantone überlassen die Investitionen privaten Investoren. Dieser Mangel an Industriepolitik (der in gewissem Masse auch auf Bundesebene spürbar ist) bedeutet, dass eine systematische Industrieentwicklung — einschliesslich 'clusters' und Netzen im Sinne von vertikalen Wertschöpfungsketten oder horizontalen Beziehungen und Allianzen zwischen Firmen — auf der Tagesordnung der Kantone nicht die Bedeutung hat, die ihr in der EU überall beigemessen wird. Auf jeden Fall besteht ein signifikanter Mangel an statistischen Daten oder statistischen Projekten auf Systemebene. Dies bedeutet, dass – falls der Industrie (meistens kleinen und mittleren Unternehmen) eine bescheidene Unterstützung gewährt wird – diese nur auf einzelne Firmen ausgerichtet ist (dies trifft auch für den grössten Teil der Unterstützungen des Bundes an KMU zu, die oft einzelnen Firmen in peripheren Gebieten erteilt werden). Gemeinsame Projekte oder Netze liegen im Mittelfeld zwischen der kantonalen Unterstützung der KMU und der ICT-Unterstützung des Bundes. Zu erwähnen ist ferner, dass die Technologiepolitik des Bundes offenbar nicht vom Verständnis der interaktiven Dimension des organisierten Lernens (organisational learning) ausgeht (beispielsweise Anwender-Produzenten-Innovation zwischen Firmen). Da bei der Unterstützung der Informations- und Kommunikationstechnologien der Technologietransfer von Hochschulen oder Technika an Firmen im Vordergrund steht, befasst sie sich nicht mit Beziehungen zwischen Firmen. In ähnlicher Weise gehen die Programme des Bundes zur Unterstützung der Unternehmer nicht auf die Netzdimension des Firmen-'Spin-offs' ein.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass zahlreiche Kantone die Bildung weder als ein industrie- noch als regionalpolitisches Werkzeug betrachten. In der öffentlichen Debatte wird die Bildung als strategische Ressource betrachtet, aber angesichts der zunehmenden Investitionen in das Bildungswesen kommt auch das Risiko des 'brain drain' zur Sprache. Dieses Risiko kann, wie oben erwähnt, auf regionaler Ebene höher als auf nationaler Ebene sein. Obwohl der 'brain drain' auf der Tertiärstufe — zu der die Fachhochschulen gehören — weniger feststellbar ist, haben wenige Kantone Investitionen für Fachhochschulen (wie die Finanzierung dieser Schulen oder die Schaffung eines Anreizes für Firmen oder Arbeitskräfte im Hinblick auf ihre Beteiligung an der Ausbildung am Arbeitsplatz) in ihre Entwicklungspläne aufgenommen. Andererseits gibt es auch nicht viele Pläne, die zum Ziel haben, dem 'brain drain' entgegenzuwirken, beispielsweise durch raumordnungspolitische Massnahmen (Wohnungsbau), Kulturpolitik usw. Diese Haltung der Kantone gegenüber den Fachhochschulen könnte für Investitionen in neue Fachgebiete limitierend wirken und letztlich den Zugang der ortsansässigen Firmen zu neuem Wissen hemmen.

Da sich die Finanzierung der Forschung auf kantonaler Ebene kaum auf Tradition stützen kann, bestehen für die Fachhochschulen keine Aussichten auf hohe Investitionen zur Schaffung neuer Forschungskapazitäten. Ferner beteiligen sich die Kantone traditionsgemäss nicht an Unternehmerprogrammen und haben keine Kenntnisse von der diesbezüglichen Rolle der Fachhochschulen. Dadurch besteht die Gefahr, dass den Kantonen andere bemerkenswerte Industrieentwicklungspotentiale der Fachhochschulen wie die Förderung des Unternehmertums entgehen.

Die Raumplanung betrifft im allgemeinen eher physische Probleme (wie z.B. räumlich Trennung von umweltbelastenden Wirtschaftstätigkeiten von der Wohnnutzung oder die Neunutzung von Industriebrachen) als den Versuch einer Koordinierung von Industrieentwicklungsplänen und Ansiedlung verwandter Industrietätigkeiten im Hinblick auf die Förderung von 'Cluster'. Dies ist auf einen Mangel an politischer Akzentsetzung auf Systeme und 'Cluster'-Bildung zurückzuführen, jedoch auch auf die Tatsache, dass die Raumplanung – trotz einiger Leitlinien und Richtpläne der Kantone – von den Gemeinden durchgeführt wird. Die Gemeinden befassen sich jedoch in der Regel mehr mit der Verkehrsplanung als mit Wirtschaftsentwicklung. Einige Synergiewirkungen innerhalb besonderer Politikbereiche werden somit auf kantonaler Ebene ignoriert.

Mangel an Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen Kantonen

Die zwei Hauptanliegen in Bezug auf die nichtstädtischen 'Cluster' — Anpassung der bestehenden verarbeitenden Industrie an internationale Normen und Starthilfe für neue Industrietätigkeiten — erfordern mehr als eine liberale Strategie und eine dezentralisierte Verwaltung. Mit zunehmendem internationalem Wettbewerb und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit von verkaufsorientierten Qualifikationen und einer effizienten Distribution und, nach Ansicht bestimmter Sachverständiger, mit dem zunehmenden Bedarf an rascher Produkt- und Prozessinnovation in allen Firmen müssen Regionen, die die Entstehung von 'Cluster' fördern möchten, dazu fähig sein, die Firmen bei der Spezialisierung und Vernetzung, der Anwendung der Informations- und Kommunikationstechnologien und der ständigen Qualifikationsverbesserung zu unterstützen. Nach den in zahlreichen erfolgreichen OECD-Regionen gemachten Erfahrungen sind hierzu recht komplexe regionalpolitische Werkzeuge erforderlich, die nicht nur dezentralisierte politische Befugnisse, sondern auch den politischen Willen zur Zusammenarbeit über administrative Grenzen hinweg voraussetzen. Im Falle der Schweiz sind einige politische Massnahmen so teuer, dass sie einzelne Kantone (und insbesondere die Gemeinden) überfordern; ausserdem müssen sich einige Industriestrategien auf Firmen-'clusters' erstrecken, die kantonsübergreifend sind.

Zwischen zahlreichen Schweizer Kantonen wirft die Zusammenarbeit ernsthafte Probleme auf. Eine traditionelle „Kirchturmpolitik“ prägt die Tätigkeiten der Verantwortlichen in vielen Kantonen, insbesondere in kleineren (und bezeichnenderweise auch in den wohlhabendsten). Einige Kantone haben bei der Zusammenarbeit mit Regionen ihres Nachbarlandes (beispielsweise Italien) mehr Geschick an den Tag gelegt als bei derjenigen mit ihren Schweizer Nachbarkantonen. Die Zusammenarbeit zwischen Kantonen ist traditionsgemäss nicht weit fortgeschritten. Die verantwortlichen Kantonalpolitiker sind dieser Zusammenarbeit gegenüber – auch aus Gründen demokratischer Legitimation – noch skeptischer eingestellt als kantonsinternen Langfristplanungen. Eine beschränkte bilaterale Zusammenarbeit ist seit vielen Jahren auf Gebieten wie Infrastrukturen, Mobilität der Arbeitskräfte, Landschaftserhaltung, öffentliche Dienstleistungen, Kultur und Gesundheitspflege notwendig. Im Falle einer multilateralen Zusammenarbeit in ausgeprägt strategischen Gebieten treten jedoch enorme Probleme auf. So stehen die Kantone beispielsweise hinsichtlich der Werbung für ausländische Direktinvestitionen (FDI) in lebhaftem Wettbewerb, und die Errichtung gemeinsamer Institutionen wird in diesem Fall sehr problematisch, da eigenständige Aktivitäten einen hohen Symbolwert haben — und auch mit politischer Macht verbunden sind. Ein weiteres Beispiel ist die Bildung, die sich zu einem sehr brisanten Gebiet zu entwickeln scheint: die Zusammenarbeit, die für die Fachhochschulen von so vitaler Bedeutung ist, kann nur mit starken Anreizen des Bundes in Gang gesetzt werden.

Die multilaterale Zusammenarbeit — wie sie in der Errichtung der Fachhochschulen zum Ausdruck kommt — befindet sich zur Zeit in einer recht schwierigen Probephase. Da wenige Kantone im voraus Strategien für Zusammenarbeit und für Wettbewerb festgelegt haben, sind diese meist neuen Bedürfnisse Gegenstand von langen und oftmals fruchtlosen Verhandlungen. Zu erwähnen ist, dass auch Grossregionen in hartem Wettbewerb zueinander stehen, da diese Regionen jedoch Schwierigkeiten haben, eine einheitliche Haltung der beteiligten Kantone herbeizuführen, tritt dieser Wettbewerb weniger deutlich zutage. So ist es den sieben Kantonen der Grossregion Espace Mittelland bisher kaum gelungen, selbst einfache Fragen wie die Zahlungen zur Unterstützung der Landschaft oder die Raumplanung zu koordinieren. Die Kantone dieser Grossregion vermeiden alle strategischen Gebiete und planen ad hoc, ändern die Allianzen für jedes Zusammenarbeitsgebiet, und einige Kantone beteiligen sich nicht an einzelnen Projekten.

Selbst wenn in schweizerischen Medien immer wieder einmal von Kantonsfusionen die Rede ist, hat diese Idee in den meisten Kantonen so wenig Anhängerschaft (teils aus historischen Gründen, teils wegen der Tatsache, dass eine Fusion den Verlust von Stimmen im Ständerat zur Folge hätte), dass sie

selbst von Bundesplanern nicht erwähnt wird. Die Kantone haben die Konferenz der Kantonsregierungen geschaffen, doch handelt es sich dabei um ein bescheidenes Unternehmen mit nur wenigen Angestellten, und er hat meistens Lobbying-Tätigkeiten im Ständerat und nicht die Koordination von Strategien zur Aufgabe. Somit erscheint in naher Zukunft nicht einmal die Festlegung gemeinsamer Richtpläne durchführbar.

Dieser Mangel an Zusammenarbeit zwischen Kantonen hat zwei wichtige Auswirkungen auf die Fachhochschulinitiative. Einmal errichtet er für die Errichtung effizienter Fachhochschulen mehrere Schranken. Politische Streitigkeiten könnten die Gründung einer Fachhochschule sogar vereiteln (hierfür gibt es ein neueres Beispiel), oder eine Fachhochschule zu übermässigen Investitionen auf bestimmten Gebieten zu Ungunsten anderer verleiten. Bedeutet die Errichtung von Fachhochschulen nur die Fusion der Verwaltungen verschiedener Institute in verschiedenen Kantonen — wie ein Hochbautechnikum in einem Kanton und ein Ingenieurs-Technikum in einem andern — so wirft die Zusammenarbeit vielleicht nur wenige Probleme auf. Ist jedoch eine Konzentration von Tätigkeiten erforderlich (beispielsweise im Falle der Fusion zweier Hochbautechnika), leisten die Politiker des Kantons, in dem ein Institut geschlossen würde, oftmals Widerstand. Daraus kann sich ergeben, dass beide Institute in die Fachhochschule aufgenommen werden, selbst wenn daraus eine Verdoppelung von Arbeiten und Effizienzverluste entstehen. Sodann wirft die Kostenteilung und Verwaltung bei der Gründung der Fachhochschule Probleme auf, die mit dem Finanzausgleichssystem nicht gelöst werden können.

Zum andern ist die Spezialisierung mangels Zusammenarbeit zwischen Kantonen schwierig. Eine solche Spezialisierung bedeutet, dass bestimmten Fachgebieten niedrigere und anderen höhere Priorität gegeben würde. Wenn nun die beteiligten Institute in verschiedenen Kantonen niedergelassen sind, so wirft die Schliessung bestimmter und die Modernisierung anderer Stellen ein politisches Problem auf. Ausserdem entsteht in Fällen, in denen die Errichtung einer Fachhochschule keine Schliessung erfordert, Widerstand gegen die Spezialisierung der einzelnen Institute. Zur Vermeidung einer zunehmenden Abhängigkeit einiger Kantone von anderen infolge der Spezialisierung kantonaler Schulen sollten die Fachhochschulen nach Ansicht einiger Kantonspolitiker eine breite Palette nicht spezialisierter Kurse anbieten, wie dies in den früheren technischen Schulen der Fall war, und die Spezialfächer würden von den 10 nationalen Netzen von Kompetenzzentren, die aus mehreren Instituten bestehen und somit einen virtuellen Standort haben, übernommen. Die Spezialisierung einer Fachhochschule erfordert Zusammenarbeit mit anderen Fachhochschulen, beispielsweise eine vertikale Zusammenarbeit durch Aufgabenteilung und Studentenaustausche, und im günstigsten Falle auch horizontale

Zusammenarbeit durch gemeinsame Einkäufe, Zugang zu nationalen Rechenzentren und weltweiten Forschungsnetzen, Personalaustausche usw. Bis jetzt scheinen die Fachhochschulen jedoch einen ausgesprochenen Wettbewerbskurs zu steuern. Die Konferenz der zuständigen kantonalen Erziehungsdirektoren beschränkt ihren Einfluss auf die Förderung informeller Austausche von Unterrichtsunterlagen und Ideen, während die im Entstehen begriffenen Fachhochschulen den Wettbewerb hinsichtlich Forschung, Preise und Kursangebot vorbereiten. Eine solche Strategie des Wettbewerbs zwischen Fachhochschulen schränkt ihre Spezialisierungsmöglichkeiten eindeutig ein. So wurde beispielsweise oft erwähnt, dass sich ein schweizerisches Bildungs- und Forschungsinstitut in grösserem Masse auf Tourismus spezialisieren sollte (solche Institute gibt es beispielsweise in Österreich), doch verfügte bisher kein schweizerisches Institut über die hierfür erforderlichen Ausgangsgrundlagen. Ein starker Wettbewerb zwischen den einzelnen Fachhochschulen auf der Grundlage breiter Kursangebote wird Initiativen zu Gunsten spezialisierter Ausbildungen, beispielsweise auf dem Gebiet des Tourismus, künftig im Wege stehen.

Es besteht eindeutig eine Diskrepanz zwischen dem Bundeskonzept, demgemäss ein "Netz höherer Bildungsinstitute" als auf Qualifikationen beruhendes Werkzeug für die regionale Entwicklung dienen sollte, und dem Widerstreben der Kantone, das Konzept der Fachhochschulen in ihre Vorstellungen über die wirtschaftliche und industrielle Entwicklung aufzunehmen; hinzu kommt noch der zunehmende Wettbewerb zwischen diesen Schulen. Gemäss der Erziehungsdirektorenkonferenz wird die Fachhochschulinitiative als Gelegenheit zur Modernisierung des schweizerischen Angebots an Bildung und angewandter Forschung im allgemeinen betrachtet, und nicht als Mittel zu einer regionalen Spezialisierung oder erhöhten Zusammenarbeit zwischen Kantonen.

Folgerungen

Die regionale Entwicklung spielt für die nationale Wettbewerbsfähigkeit eine entscheidende Rolle, selbst wenn ein Land nicht in allen seinen Regionen das gewünschte Wachstum verzeichnen kann. Sodann ist Lernen (Bildung und ihr Einfluss auf organisiertes Lernen in Firmen) für die Wirtschaftsentwicklung zahlreicher erfolgreicher Regionen der OECD von entscheidender Bedeutung, selbst wenn nicht alle Regionen zu 'lernenden Regionen' werden können. Eine Aktivierung regionaler Entwicklung erfordert ein Gleichgewicht zwischen marktgesteuerten privaten Anstrengungen und marktorientierten politischen Strategien, und an der Festlegung dieser Strategien müssen sich alle Regierungsebenen - kommunale, regionale und nationale - beteiligen.

Die Fachhochschulen stellen hinsichtlich Bildung, Innovation und Regionalentwicklung eine bedeutende Initiative dar. Sie dürften zur Überbrückung des Grabens zwischen dem hohen Forschungsniveau des Landes und dem bescheideneren Niveau der Umsetzung von Innovationen beitragen. Die Fachhochschulen bilden hochqualifizierte Fachkräfte aus, indem sie eine Kombination praktischer und theoretischer Bildung im Rahmen eines Kurzzeit-Abschlusses vermitteln. Ferner fördern Fachhochschulen die angewandte Forschung und den Technologietransfer an kleine und mittlere Unternehmen. Eine Spezialisierung dieser höheren Bildungseinrichtungen hätte ein grosses Potential zur Stimulierung wirtschaftlicher Aktivitäten; erreicht die Forschungstätigkeit ein bestimmtes Qualitätsniveau und werden private F&E-Arbeiten durchgeführt, so kann durch kontinuierliches Experimentieren eine stetige Generierung von neuem Wissen und neuen Anwendungen sichergestellt werden. Ausserdem können öffentliche Investitionen in spezialisierte Fachhochschulen ausserordentlich kosteneffizient sein, wenn sich ortsansässige Industrieunternehmer beteiligen und es den Fachhochschulen gelingt, private Investitionen in die Ausbildung und F&E auszulösen. Somit sollten ernsthafte politische Anstrengungen unternommen werden, um nicht nur die Spezialisierung der Fachhochschulen, sondern auch die Beteiligung ortsansässiger Industrieunternehmer an diesem Prozess sicherzustellen.

Ferner könnten die Fachhochschulen die Funktion ortsansässiger technologischer Dienstleistungsunternehmen übernehmen. In Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden könnten einige Fachhochschulen sogar die Rolle von Industrieentwicklungsräten ausüben, Seminare und informelle Tagungen veranstalten, beispielsweise über die besten technischen Praktiken oder über neue internationale, nationale oder kantonale Regulierungen. Solche Tagungen haben ein erhebliches Potential zur Entwicklung lokaler Vernetzungskulturen.

Kantone und Fachhochschulen fällt bei der Förderung von 'Cluster' eine entscheidende Rolle zu, — nicht nur durch die Bereitstellung wirtschaftlicher Anreizmöglichkeiten für die Vernetzung in Ergänzung von "Vernetzungsprogrammen" des Bundes, sondern auch durch die Förderung einer "Vernetzungskultur" zwischen ortsansässigen Industrieunternehmern. Eine solche "Kultur", — die ein hohes soziales Vertrauensniveau und die Einhaltung von Zusammenarbeits-Normen voraussetzt (im Gegensatz zu 'modernistischen' oder 'über den Daumen gepeilten' Management-Normen, die sich starr an die Firmengrenzen halten und auf die Firma beschränkte grössenbedingte Einsparungen zum Ziel haben), ist keine esoterische Erscheinung, sondern kann sich unter besonderen institutionellen Bedingungen in jedem Gebiet über einen Zeitraum von 5 bis 10 Jahren entfalten. Diese institutionellen Vorbedingungen umfassen Mittel zur unternehmensübergreifenden Führung (zur Minderung von

Opportunismus) und Mittel zur Verständnissförderung zwischen Unternehmern. Die Führungsmittel können z.B. Mechanismen zur Verbesserung des externen Ansehens umfassen, die Verständnissförderung dagegen zielt auf einen breiten, nicht fokussierten Informationsaustausch zwischen den Unternehmern. Alle hängen von den persönlichen Wechselwirkungen zwischen Unternehmern ab, bilateral oder durch Mitwirkung Dritter - was Soziologen oft als Gemisch "starker und schwacher Bindungen" nennen. Solche Bindungen werden durch örtliche Vereinigungen, — Firmenräte, Angestelltenvereinigungen, Zünfte, Sportclubs, usw. hergestellt. Die Netzwerkkultur ist somit entscheidend von dem vor Ort verfügbaren sozialen Kapital abhängig. Eine Politik mit dem Ziele, Tätigkeiten lokaler Vereinigungen zu schaffen oder aufzuwerten, kann somit Vernetzungskulturen fördern. So könnten beispielsweise die kantonalen Behörden lokale Wirtschaftsentwicklungskammern fördern, die die Rolle eines Forums für Unternehmer übernehmen; diese Kammern könnten für ortsansässige Firmen, die neue Partner suchen, Lieferantenkataloge ausarbeiten, oder bei der Festlegung von in lokalen Wertketten einzuhaltenden technologischen Normen mitwirken. Auch die ansässigen Fachhochschulen haben bei der Förderung von Vernetzungskulturen eine Rolle zu spielen, beispielsweise indem sie im Rahmen der Kurse zu neuen Managementpraktiken anregen oder – was noch wichtiger ist – sie den ortsansässigen Unternehmern Gelegenheit geben, sich anlässlich von Kursen, Technologieseminaren usw. zu begegnen.

Die Unterstützung des Bundes an die kleinen und mittleren Unternehmen, Industrieunternehmer sowie Technologieunterstützung wie diejenige der KTI sind weitere Werkzeuge zur Förderung der Entstehung von 'Cluster'. Dies bedeutet, dass beispielsweise KTI-Zuschüsse beträchtlich erhöht werden und gleichzeitig eine regionale 'Cluster'-Dimension erhalten, d.h. auf 'Cluster' und Vernetzung von Firmen zugeschnitten werden könnten (beispielsweise durch einen nationalen Wettbewerb für KTI-Zuschüsse an aussergewöhnliche, von Hochschulen und Firmen getragene Projekten). Sodann sollte die Unterstützung des Bundes für technologische Kompetenz auf regionale 'Cluster' ausgerichtet werden. Die Bundesinitiative zur Förderung von 10 Kompetenz-Zentren wird das schweizerische technologische Fachwissen sicherlich erweitern, doch besteht die Herausforderung darin, diese "standortlose" Kompetenz im Raum – d.h. in den Schweizer Regionen – zu lokalisieren.

Hinsichtlich der Politik für 'lernende Regionen' verfügt die Schweiz über eine sehr effiziente, dezentralisierte Verwaltung, über einige strategische Werkzeuge zur Unterstützung peripherer Gebiete (durch regionalpolitische Initiativen sowie das neue Finanzausgleichssystem) sowie über einige Werkzeuge für Probleme in Stadtgebieten (durch das neue Finanzausgleichssystem, die

Aufwertung von Hochschulen in Stadtgebieten sowie den Ausbau von Verbindungen zwischen Metropolitanräumen und internationalen Netzen). Trotz der hohen Effizienz des politischen Systems und der Verwaltungen der Schweizer Kantone sind zur Zeit jedoch wenige strategische Instrumente zur Förderung nichtstädtischer 'Cluster' verfügbar. Die Fachhochschulinitiative, die einen wesentlichen Schritt in Richtung einer Politik für 'lernende Regionen' darstellen könnte, war bis jetzt durch einen signifikanten Mangel an Wirtschafts- und Bildungsstrategien auf kantonaler Ebene sowie ernsthafte Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit zur Lösung wirtschaftlicher und strategischer Fragen zwischen Kantonen gehemmt. Dadurch wird die Errichtung und Spezialisierung von Fachhochschulen wie auch anderen öffentlichen Dienstleistungen sowie die Ausrichtung neuer wirtschaftlicher Dienste erschwert.

Die grundlegende Schlussfolgerung dieses Berichts besteht in der Feststellung, dass die Entwicklungspolitik des Bundes ausserhalb der grossen städtischen Agglomerationen eine Rolle zu spielen hat, aber zur Zeit nur wenige Instrumente zur Förderung einer solchen Entwicklung zur Verfügung stehen. Dieser Mangel war vielleicht in früheren Jahrzehnten kein grösseres Problem, doch hat sich angesichts des internationalen Wettbewerbs und der sich daraus ergebenden wichtigeren Rolle regionaler 'Cluster' sowie der kontinuierlichen Innovationstätigkeit auf Firmenebene die Notwendigkeit regionaler öffentlicher Dienstleistungen verstärkt. Das überarbeitete Finanzausgleichssystem könnte den Finanztransfer zwischen Kantonen erleichtern, doch an sich ändert es den bestehenden Konzentrationstrend wirtschaftlicher Aktivitäten auf städtische Agglomerationen nicht. Eine alleinige Abhängigkeit der Regionalentwicklung vom neuen NFA könnte dazu führen, dass die Politik die Förderung von nicht-städtischen 'Cluster' (einschliesslich des Umstrukturierungsbedarfs einiger alter Industriegebiete) vernachlässigt und die interkantonalen Unterschiede so weiter zunehmen.

Da Fusionen oder Umstrukturierungen von Kantonen gegenwärtig nicht durchführbar sind, könnte der Bund mit der Regionalpolitik eine Rolle übernehmen, den Kantonen – unter Beibehaltung der bisherigen Strukturen – die Zusammenarbeit bei der Festlegung interkantonomer Strategien zu erleichtern, ihnen "beste Praktiken" (z.B. in Form von Benchmarks) vorzuführen und weitere Anreizmassnahmen bereitzustellen.

Fussnoten

1. Siehe La Recherche: Interview von Charles Kleiber, Staatssekretär der Gruppe für Wissenschaft und Forschung.
2. Siehe Cities and Regions in the New Learning Economy. OECD Paris 2001. Dieses Dokument wurde vom 'Centre for Educational Research and Innovation (Zentrum für Bildungsforschung und Innovation) der OECD in enger Zusammenarbeit mit dem TDS durchgeführt.

Literaturverzeichnis

- BAK BASEL ECONOMICS LTD.
(2000), International Benchmark Report 2000, BAK Publishing, Basel.
- BAKER, M. and PAYNE, A. A. (1999),
"An Empirical Study of Matching Grants: The 'cap on CAP'", Journal of Public Economics,
- BALDWIN, R. E. and KRUGMAN, P. (2000),
"Agglomeration, Integration and Tax Harmonization", Discussion Paper No. 2630, Center for Economic Policy Research, Washington.
- BAUER, T. (2000),
"Modelle des Ausgleichs von Familienlasten; Gesamtübersicht über die wichtigsten Resultate",
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, vorgestellt an der Pressekonferenz der EKFF; 16. Oktober 2000.
- BISH, R. L. (2001),
"Local Government Amalgamations, Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First", C. D. Howe Institute Commentary, No. 150, March 2001.
- BLÖCHLIGER, H. (2001),
"Der neue Finanzausgleich im internationalen Vergleich", Die Volkswirtschaft, Vol. 12, Bern.
- BLÖCHLIGER, H. et al (2000),
Finanzierung des Verkehrs von morgen, Bericht 9, Schweizerischer Nationalfonds, Bern.
- BROWN, C. and OATES, W. (1987),
"Assistance to the poor in a federal system", Journal of Public Economics, Vol. 32, pp. 307-330.
- BUCHANAN, J. (1991),
Constitutional Economics, Blackwell Publishers, Oxford.
- BUNDESAMT FÜR GESUNDHEIT (2000),
Die Schweizer Drogenpolitik, Bern.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2001),
Statistik, <http://www.blw.admin.ch/themen/beihilfen/invest/d/statistik.htm>.
- BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (1996),
Grundzüge der Raumordnung Schweiz, Bern.
- BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2001),
"Hohe Infrastrukturkosten durch die Zersiedelung", Raumbeobachtung, No. 4.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1997),
Strukturatlas der Schweiz, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.

- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1999),
Die Grossregionen der Schweiz/Les grandes régions en Suisse, Bern.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2000),
"Neue Zahlen zur Veränderung der Bodennutzung", Arealstatistik der Schweiz 1979/85 und 1992/97, Dossier 1/00 des BRP, April, Bern.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (verschiedene Jahre),
Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Bern.
- BUNDESAMT FÜR VERKEHR (2001),
"Swiss Self-Review: Urban transport policies and their implementation in Switzerland", Berne.
- BUNDESRAT (2001),
"Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen", Bern.
- CHERNICK, H. and RESCHOVSKY, A. (1997),
"Urban Fiscal Problems: Coordinating Actions among Governments", in Weisbrod, B. and Worthy, J. (eds.): The Urban Crisis, Linking Research to Action, Northwestern University Press, Evanston.
- DAFFLON, B. (1999),
"Fiscal federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation", in Fossati, A. and Panella, G.: Fiscal Federalism in the European Union, Routledge, London.
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (1991-1999),
Öffentliche Finanzen der Schweiz, Bern.
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (1996),
Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Bern
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001),
Second report on economic and social cohesion: unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory, European Union Publishing, Luxembourg.
- EUROPÄISCHE TRANSPORTMINISTERKONFERENZ (1999),
Investment in Transport Infrastructure 1985-1995, ECMT, Paris.
- EUROPÄISCHE UNION (2000),
Agenda 2000 - Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), European Union Publishing, Luxembourg.
- EUROPARAT (1998),
"Recent Demographic Developments in Europe", Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- FELD, L. P. and KIRCHGÄSSNER, G. (2001),
"Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland", Regional Science and Urban Economics, Vol. 31, pp. 181-213.
- FREY, B. and EICHENBERGER, R. (1999),
The New Democratic Federalism for Europe: Functional Overlapping and Competing Jurisdictions, Edward Elgar, Cheltenham.
- FREY, R. L. (1981),
"Bestimmungsfaktoren der inter- und intraregionalen Wanderungen. Eine ökonometrische Untersuchung für die Schweiz und die Region Basel!", in Frey, R. L. (ed.): Von der Land- zur

- Stadtflucht, Bestimmungsfaktoren der Bevölkerungswanderungen in der Region Basel, Peter Lang, Bern/Frankfurt a.M, pp. 13-52.
- FREY, R. L., DAFFLON, B, JEANRENAUD, C. and MEIER, A. (1994),
Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Bern.
- HILBER, C. (2000),
Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise, Verlag Rüegger, Zürich.
- HINES, J. and THALER, R. H. (1995),
"Anomalies: The flypaper effect", Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, pp. 217-226.
- KANTON ZÜRICH (1997),
Analyse des Lastenausgleichs, Zürich.
- LORENZEN, M. (2001),
"Localized learning and policy: Academic advice on enhancing regional competitiveness through learning", European Planning Studies, Vol. 9, No. 2, pp. 163-186.
- LORENZEN, M. (ed.) (1998),
Specialisation and localised learning: Six studies on the European furniture industry, CBS Press, Copenhagen.
- MASKELL, P. et al (1998),
Competitiveness, localised learning and regional development: Specialisation and prosperity in small open economies, Routledge, London.
- NASH, C., SANSOM, T. and STILL, B. (2001),
"Modifying transport prices to internalise externalities: evidence from European case studies", Regional Science and Urban Economics, Vol. 31, pp. 413-431.
- OECD (1993),
Infrastructure Policies for the 1990s, OECD Publication, Paris.
- OECD (1999a),
Economic Surveys: Switzerland, OECD Publications, Paris.
- OECD (1999b),
Land Use Environmental Data Compendium, OECD Publications, Paris.
- OECD (1999c),
"The Battle Against Social Exclusion", Social assistance in Canada and Switzerland, Vol. 3, OECD Publications, Paris.
- OECD (2000a),
Cultivating rural amenities, OECD Publications, Paris.
- OECD (2000b),
Revenue statistics of Member countries 1965-1998, OECD Publications, Paris.
- OECD (2000c),
The Taxing Power of State and Local Governments, OECD Publications, Paris.
- OECD (2000d),
The World Economy: A Millennium perspective, OECD Publications, Paris.
- OECD (2001a),
Agricultural policies in OECD Countries monitoring and evaluation 2001, OECD Publications, Paris.

- OECD (2001b),
Cities and regions in the new learning economy, OECD Publications, Paris.
- OECD (2001c),
"Implementing sustainable urban transport policies", OECD document [CEMT/CES(2001)13], Paris.
- OECD (2001d),
National Accounts of OECD Countries, OECD Publications, Paris.
- OECD (2001e),
OECD Employment Outlook, OECD Publications, Paris.
- OECD (2001f),
Science, Technology and Industry Scoreboard: Towards a Knowledge-based Economy, OECD Publications, Paris.
- OECD (2001g),
Territorial Outlook 2001, OECD Publications, Paris.
- OECD (2001h),
Towards a New Role for Spatial Planning, OECD Publications, Paris.
- OLSON, M. (1969),
"The principle of fiscal equivalence", American Economic Review, Vol. 62, pp. 479-484.
- PERROTTI, R. (2001),
"Is a Uniform Social Policy Better? Fiscal Federalism and Factor Mobility", The American Economic Review, No. 91, pp. 596-610,
- REES P. and KUPISZEWSKI, M. (1999),
"International migration and regional population dynamics in Europe: a synthesis", Population Studies, No.°32, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- REGIO INSUBRICA (2001),
<http://www.regioinsubrica.org>
- RESCHOVSKY, A. (2000),
"The Impact of Decentralization on Cities' Fiscal Health: Lessons from the United States", in Yusuf, S., Evenett, S. J., and Wu, W. (eds.): Local Dynamics in an Era of Globalization, Published for the World Bank, Oxford University Press, pp. 148-158.
- SCHALTEGGER, C. (2001),
"Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig", Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 7, pp. 1-18.
- SCHÜRMAN and TALAAT (2000),
"Towards a European Peripherality Index", Bericht der Generaldirektion XVI Regionalpolitik der Europäischen Kommission, November, Institut für Raumplanung, Dortmund.
- STAATSSKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT (1999),
Bericht über die Kernstädte, PU, Bern.
- STAATSSKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT (1999),
Leitlinien für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik 1999-2003, Bern.
- STAATSSKRETARIAT FÜR WISSENSCHAFT UND FORSCHUNG (2000),
"Charles Kleiber: laboratoire pour une réforme", La Recherche, No. 327.

- STATISTICS CANADA (2000),
Canada Yearbook 2000, Statistics Canada, Ottawa.
- THIERSTEIN, A. and ABEGG, C. (2000),
Angebot öffentlicher Dienstleistungen, Wettbewerbsfähigkeit und räumliche Kohäsion,
Publikation der Schweizerischen Studiengesellschaft für Raumordnungs- und Regionalpolitik,
Bern.
- TIEBOUT, C. M. (1956),
"A Pure Theory of Local Expenditure", Journal of Political Economy, No. 64, pp. 416-424. Vol.
72, May, pp. 269-288.
- WORLD TOURISM ORGANIZATION (2001),
Yearbook of Tourism Statistics 1995-1999, Madrid.
- YUILL, D., BACHTLER, J. and WISHLADE, F. (1999),
European Regional Incentive, 18th Edition, Bowker Saur, London.

