

Alain Thierstein und Roland Scherer

Zwischen Effizienz und Ausgleich

Eine volkswirtschaftliche Sicht auf Stadt und Land am Beispiel der Schweiz

Between Efficiency and Balance

An Economics-based Perspective on Town and Country: the Example of Switzerland

Kurzfassung

Die Regionalpolitik ist in der Schweiz im Umbruch. Der vorliegende Beitrag versucht im Kontext der regionalen Förderpolitik die Argumente aufzuzeigen, die für die strikt allokationsbezogene Perspektive knapper Ressourcen sprechen. Die empirische Welt aber widerspricht dieser Sichtweise. Der „fiskalische Föderalismus“ kann seine Überzeugungskraft wegen zahlreicher räumlicher Externalitäten nicht voll entfalten, was die Politik legitimiert, Ausgleichsmaßnahmen für benachteiligte Regionen vorzusehen. Ausgleich soll jedoch effizient geschehen. Vielfältige Verflechtungen und Wechselwirkungen zwischen ländlichen und städtischen Räumen machen es fast unmöglich, die bevorzugten und benachteiligten Räume und Regionen im Rahmen einer trennscharfen Kosten-Nutzen-Rechnung zu identifizieren.

Abstract

Regional policy in Switzerland is in the throes of upheaval. Within the context of regional development policy, this article attempts to outline the arguments in favour of the strict allocation perspective in respect of scarce resources. However, empirical reality tells a different story. Fiscal federalism is not able to deploy its full argument because of the existence of various spatial externalities; this provides justification for politics to provide redistribution measures to assist disadvantaged regions. However, redistribution should be organised efficiently. The multitude of interdependencies and spillovers between urban and rural spaces makes it almost impossible to make a clear-cut distinction in cost-benefit terms between favoured and disadvantaged areas and regions.

Einleitung

Regionale Entwicklung ist im Umbruch. Europäische Entwicklungen, wie die Liberalisierung des Strommarktes oder innenpolitische Vorhaben wie der Neue Finanzausgleich (NFA), bringen auch in der Schweiz frischen Wind in die alte Debatte über den Ausgleich zwischen Stadt und Land. Tagungen und Publikationen zum Thema erleben Hochkonjunktur.¹ Das Problem ist aktuell, und die Debatte über das richtige „Mischungsverhältnis“ zwischen Effizienz und Ausgleich hat mehrere Dimensionen. Zumindest zwei Aspekte sorgen immer wieder aufs Neue für Schlagzeilen: die bisweilen provozierende Betonung des Effizienzgedankens durch die ökonomische Theorie und der eher „emotionale“ Blick auf die staatspolitische und identitätsstiftende Funktion des Ausgleichsprinzips. Der vorliegende Bei-

trag versucht das Thema unter dem spezifischen Blickwinkel der Wirtschaftswissenschaft zu betrachten; auf die Emotionen wird am Schluss zurückgekommen. Der betrachtete Raum ist dabei die Schweiz, die grundsätzlichen Erkenntnisse sind aber problemlos auch auf andere Regionen in Europa übertragbar.

Einige ökonomische Grundüberlegungen

Für die Ökonomie als Wissenschaftsdisziplin geht es um die zentrale Frage: Wie gelangen knappe Ressourcen effizient an ihren Verwendungsort? Die Kernkompetenz der Disziplin ist somit die Allokationsproblematik, also der Umgang mit relativ knappen Ressourcen. Hinter dieser komplexen Frage verstecken sich eine Reihe ganz grundlegender Annahmen und Konzepte.

Zum Beispiel charakterisiert der Begriff „Knappheit“ das Verhältnis zwischen den verfügbaren Mitteln und den vorhandenen Bedürfnissen. Bezogen auf den einzelnen Menschen ist das Problem meist einfach zu meistern, bei großen Gruppen oder Nationalstaaten wird es schwierig. Bedürfnisse können sehr verschieden sein; die Mittel zur Befriedigung dieser Bedürfnisse werden Güter genannt. Öffentliche Güter werden vom Staat bereitgestellt, weil man davon ausgeht, dass sie der freie Markt, im Gegensatz zu den privaten Gütern, nur in unzureichendem Maße zur Verfügung stellt. Beispiele sind die Erschließung von Bergdörfern mit Verkehrswegen bzw. -mitteln oder das Angebot an Volksschulbildung. Das Selbstverständnis, welche Leistungen der Staat bereitstellen soll, um damit gesamtgesellschaftliche Bedürfnisse zu befriedigen, wandelt sich im Verlaufe der gesellschaftlichen Entwicklung.

Interessant wird diese abstrakte Betrachtung, wenn man die *räumliche* Dimension mit einbezieht. Die traditionelle Ökonomie tut sich damit allerdings schwer. „Raum“ existiert höchstens in Form von distanzabhängigen Transportkosten. Dass der Raum aber auch Emotionen, zwischenmenschliche Beziehungen, Traditionen und Identität erzeugt, wird in diesen Modellen nicht erfasst. Dies bedeutet, dass die Allokation von Ressourcen im Grunde auch die Ausgangslage mit berücksichtigen muss. Das heißt konkret, dass Einwohnerinnen und Einwohner an ihren Wohnorten nicht dieselben Ausstattungen und Möglichkeiten besitzen, die naturräumlichen Verhältnisse mögen ein Grund dafür sein. Dieser Sachverhalt erschwert die effiziente Allokation. Daher wird ein Staatswesen im Rahmen eines politischen Prozesses der Meinungsbildung in der Regel danach trachten, bestimmte Ausgleichsleistungen für diese unverschuldeten Nachteile vorzusehen. Umverteilungs- oder Distributionspolitik ist eine zentrale Aufgabe jedes Staatswesens.

Externe räumliche Effekte

Die ökonomische Theorie erkennt bestimmte Schwächen des Marktmechanismus an. Liegen externe Effekte vor, spricht man von so genanntem Marktversagen. Im Falle der Bereitstellung von öffentlichen Gütern im lokalen oder regionalen Kontext ist von externen räumlichen Effekten die Rede, so genannten *räumlichen „Spillovers“*. In diesem Falle ist das Prinzip der *„fiskalischen Äquivalenz“* verletzt (Olson 1969). Fiskalische Äquivalenz bedeutet, dass Aufgabenkompetenzen so zugeteilt werden sollten, dass Skalenerträge in der Bereitstellung öffentlicher Güter ausgeschöpft werden können und räumliche externe Effekte internalisiert werden. Bezogen auf die Bereitstellung von lokalen oder regionalen öffentlichen Gütern kommt das

„Korrespondenzprinzip“ ins Spiel (Oates 1972). Damit wird der weit verbreitete Sachverhalt angesprochen, dass die Nutznießer eines öffentlichen Gutes, die Träger der entsprechenden Kosten und die Entscheidungsträger nicht übereinstimmen. Bildlich gesprochen überlappen sich diese drei Kreise nicht vollständig.

Durch dieses Auseinanderfallen ergibt sich eine nicht-optimale Nutzung der Ressourcen. Räumlich ineffiziente Nutzung führt aber zu ungleicher Verteilung von Vorteilen (Nutzen) und Nachteilen (Lasten), die somit nicht „gerecht“ abgegolten sind. Die ökonomische Theorie legitimiert hier Markteingriffe im Sinne von Ausgleichsmaßnahmen.

Diese Überlegungen lassen sich auf die Problematik von Lasten- und Nutzenausgleich zwischen Stadt/Land und Kernstadt/Agglomerationsgemeinden übertragen. Je näher Gebietskörperschaften räumlich zusammenliegen, umso wahrscheinlicher ist es, dass vielfältige Verflechtungen zwischen ihnen bestehen – was zweifellos in der dicht besiedelten und kleinräumigen Schweiz der Fall ist. Zentralörtliche Leistungen einer Stadt, zum Beispiel eine Universität, enthalten automatisch solche räumlichen Überschwappeffekte, da das öffentliche Gut – höhere Bildung – nicht bloß für den städtischen Raum, sondern bewusst für einen größeren Versorgungsraum bereitgestellt wird. Die Anziehungskraft einer Universität reicht also weit in den ländlichen und alpinen Raum hinein.² Der Alpenraum wiederum besitzt seinerseits Vorteile wie den landschaftlichen Reiz, bietet seelische Heimat und zieht damit Nachfrage von weit herum an. Dieses Beispiel verdeutlicht ein weiteres Problem der volkswirtschaftlichen Betrachtung: Nicht alle Ressourcen, die eine Gesellschaft zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse benötigt, haben eine hohe Wertschätzung, einzelne haben gar überhaupt keinen Marktpreis – zum Beispiel intakte Landschaften, funktionsfähige Bannwälder oder saubere Luft.

In der feingliedrigen Schweiz erleben wir täglich eine Vielzahl von räumlich sich überlappenden öffentlichen Gütern. Solche öffentlichen Güter werden sowohl von Kernstädten und Umlandgemeinden als auch vom Berggebiet zur Verfügung gestellt, ohne dass sie alle mit einem angemessenen Preis oder gar einem Marktpreis abgegolten würden. In der Schweiz existiert keine gesamtwirtschaftliche und flächendeckende Zusammenschau oder Wirkungsuntersuchung zu Vor- und Nachteilen bzw. Nutzen und Lasten unterschiedlicher Raumtypen. Einzelne punktuelle Ansatzpunkte sind vorhanden, wie zum Beispiel die „Finanzausgleichsbilanz“ des Bundes (Eidg. Finanzverwaltung 1991) für den interkantonalen Finanzausgleich oder die Fall-

studie zum Ausgleich von Zentrumslasten in der Agglomeration Bern (Ecoplan 1998). Flächendeckende Untersuchungen wären zweifellos mit immensen methodischen und finanziellen Aufwendungen verbunden; zudem ist eine derartige Betrachtung notgedrungen vergangenheitsorientiert und könnte wenig zur Antizipation kommender Entwicklungen aussagen. Ihre Bedeutung als Instrument zur politischen Meinungsbildung und zur Stärkung politischer Verhandlungsprozesse darf andererseits nicht unterschätzt werden.

Unterschiedliche räumliche Maßstäbe

Ein differenzierter Blickwinkel auf kleinräumige und großräumige Disparitäten ist erforderlich. Kleinräumige Probleme, wie etwa der Steuerwettbewerb zwischen zwei angrenzenden Schweizer Gemeinden – Beispiel Richterswil im Kanton Zürich und Wollerau im Kanton Schwyz, beide aber in der Agglomeration Zürich gelegen –, haben andersartige Ausprägungen und verlangen nach anderen politischen Antworten als der Standortwettbewerb um Unternehmen zwischen Ländern der Europäischen Union. Zudem darf nicht übersehen werden, dass in der Schweiz die Disparitäten zu wichtigen Aspekten der Lebensqualität – beispielsweise die Höhe der Steuern oder das Vergütungsangebot – innerhalb von Großagglomerationen teilweise deutlich ausgeprägter sind als zwischen den 48 offiziellen Agglomerationen (Vettiger, Walter-Busch 1993).

Räumliche Externalitäten erzeugen Ungleichheiten, die zuweilen zu Ungerechtigkeiten führen können. Damit Letzteres nicht geschieht, bietet die ökonomische Theorie Lösungen an. Eine erste Variante besteht in der Internalisierung dieser räumlichen Externalitäten. Die nicht abgeholten Vorteile oder Nachteile erhalten einen möglichst marktnahen Preis und werden somit wieder ins Marktkalkül einbezogen. Doch selbst bei vollständigem Einbezug der volkswirtschaftlichen Kosten einer bestimmten Aktivität kann umweltbelastendes Individualverhalten weiter bestehen, wie dies aus der Verkehrsmobilität bekannt ist (Laesser 1996).

Eine andere Lösung funktioniert über die Annahme der vollständigen *Mobilität* der Produktionsfaktoren. Hier geht die Theorie davon aus, dass die Wirtschaftssubjekte „mit den Füßen abstimmen“ (Tiebout 1956). Passt dem Individuum in einer Gemeinde das dort angebotene Preis-Leistungsverhältnis von öffentlich erbrachten Dienstleistungen und Steuerbelastung nicht mehr, steht ihm jederzeit die Möglichkeit offen, wegzuziehen und sich so andernorts eine günstigere Kombination von Leistungen der öffentlichen Hand mit vernünftige-

ren Preisen zu beschaffen. Doch auch hier ist die Realität etwas anders beschaffen. Dieser Gedanke „funktioniert“ nur bei sehr restriktiven Annahmen, die in der Praxis kaum je erfüllt sind (Dowding et al. 1994). Humankapital als Ressource ist unterschiedlich mobil, man denke einerseits an ganz offensichtliche Fälle wie gehbehinderte Menschen; selbst bei gut qualifizierten Fachkräften ist die Wanderungsneigung deutlich geringer als vermutet. Mit dem Sinken der Raumüberwindungskosten, insbesondere der Transportkosten, wird lediglich eine partielle Mobilität der Ressourcen gefördert: Wohn- und Arbeitsort fallen dabei zunehmend auseinander.³ Gänzlich immobil sind Produktionsfaktoren wie etwa das Matterhorn, das zwar Mont Cervin heißen kann, aber immer am gleichen Ort steht. Während das Individuum in einzelnen Aspekten seiner Existenz mobiler ist als in anderen – beispielsweise Wahl des Arbeitsortes oder Beharrungskraft durch traditionelle Bindungen – fehlen den Territorien und Regionen hingegen solche „exit“-Möglichkeiten. Ihnen bleibt nur die Möglichkeit, sich durch „voice“ Gehör zu verschaffen (Hirschman 1970): Regionen können politischen Widerspruch äußern oder die dort angesiedelten Unternehmen drohen mit ihrem Wegzug. Solche Warnungen reichen in vielen Fällen bereits aus, Standorte und Regionen „verhandlungsfreudiger“ werden zu lassen.

Das Ausgleichsprinzip hat Tradition

Die Schweiz ist ein vielgestaltiges Gebilde, reich an unterschiedlichen Kulturen, Sprachen, Naturräumen und menschlichen Fähigkeiten; daher gilt die Schweiz als politische Willensnation. Die Verfassung der Schweiz anerkennt die Kraft dieser Vielfalt deutlich. Der Artikel Art 22 quater zur Raumplanung postuliert unmissverständlich eine Ausgleichsaufgabe der öffentlichen Hand, in dem die „zweckmässige Nutzung des Bodens“ und die „geordnete Besiedlung des Landes“ sichergestellt werden sollen. In BV Art 31 bis (Abs. 3 lit c) – dem Wirtschaftsartikel – werden struktur- und regionalpolitische Eingriffe des Bundes legitimiert, unter anderem zum Zweck des Schutzes wirtschaftlich bedrohter Regionen. Eine ähnliche Situation besteht ja auch in der Bundesrepublik Deutschland, wo das räumliche Ausgleichsprinzip ebenfalls Verfassungsrang hat.

Kurz gesagt: Regionaler und räumlicher Ausgleich hat in der Schweiz Tradition und Verfassungsrang. Gleichzeitig ist aber zu betonen, dass das Effizienzprinzip klaren Nachholbedarf aufzuweisen hat und frischen Wind in die Entwicklung einer Gesellschaft bringen kann. Die ökonomische Theorie legt ihr Gewicht ganz eindeutig auf das Prinzip der Allokationseffizienz: Mittel sollen unabhängig vom sachpolitischen Thema effizient verwendet werden. Die Distributionsfrage hinge-

gen ist die Achillesferse der Ökonomie. Neuere sozial-ökonomische Theorien betonen allerdings, dass Effizienz ohne sinnvollen Ausgleich, ohne wirksame Solidarität überhaupt nicht funktioniert: Solidarität ist das Schmiermittel der Zivilgesellschaft (Etzioni, Lawrence 1991; Putnam 1992).

Diese Sichtweise darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sowohl individuelle Solidarsysteme, wie das System der Rentenversicherung als auch räumliche Solidarsysteme wie der bundesstaatliche Finanzausgleich, sich dem Strukturwandel innovativ anpassen müssen. Mit anderen Worten, auch räumliche Solidarität zwischen Kernstadt und Agglomerationsgemeinden, zwischen Berg und Tal, zwischen Innen und Außen muss neu „erfunden“ und neu gelebt werden. Auch hier kann die Ökonomie Ausgangspunkte zu institutionellen Innovationen oder zu sinnvollen Modifikationen liefern. Als Beispiel sei der normative Ansatz der finanzwirtschaftlichen Föderalismus- und Regionaltheorie erwähnt, der im Wesentlichen drei ökonomische Mechanismen hervorhebt (Haldemann 1997, 31ff):

- den Finanzausgleich im engeren Sinne mit dem Ziel der Gerechtigkeit bei der Einnahmenverteilung;
- den Lastenausgleich mit dem Ziel der Gerechtigkeit bei der Ausgabenverteilung;
- die Lenkungsbeiträge mit dem Ziel der Sicherung von Mindeststandards.

Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass daneben noch weitere sinnvolle und prüfenswerte Veränderungen auf der politischen Ebene denkbar sind, allen voran eine Reform des Föderalismus, die sich mit der Leistungsfähigkeit der heutigen Gebietskörperschaften befassen müsste (Frey 1995; Lendi 1996).

Hindernisse für die Neudefinition des räumlichen Solidarsystems

Die oben erwähnte Neudefinition von Solidarsystemen, die den Ausgleichsgedanken nicht verlieren, aber dem Effizienzaspekt stärkeres und sichtbarer Gewicht verleihen, kommt nur allmählich voran. Verlangsam wird dieser Prozess durch mindestens drei unterschiedliche Faktoren.

Das *Besitzstandsdenken* der bisher Bevorzugten ist eine erste zentrale Ursache. Regionen, Landesteile, Kantone haben sich über die Zeit Privilegien erarbeitet, die durchaus mit ursprünglich vorhandenen Schwachstellen oder Notlagen zu tun hatten. Doch vieles hat sich gewandelt, einiges bleibt unverändert. Da sich über die Zeit in der Regel komplizierte und wenig durchschaubare Subventionsmechanismen aufbauen – dies ist feststellbar beim jetzigen System des bundesstaat-

lichen Finanzausgleichs (Frey et al. 1994) – fällt es Insidern des Systems – also den Subventionsempfängern – relativ leicht, ihre bisherigen Vorteile weiter zu sichern.

Zweitens gelingt diese Vorteilssuche – in der ökonomischen Theorie spricht man von Rent-seeking-Verhalten – umso leichter, je weniger periodische *Evaluationen* der Nutzen- und Lastenbilanz sowie Untersuchungen zu den Wirkungszusammenhängen durchgeführt werden. In diesen Situationen sind Mitnahmeeffekte tendenziell am größten. Die fehlenden Evaluationen wiederum sind auf zwei Dinge zurückzuführen: fehlendes politisches Interesse an Transparenz der Mittelflüsse und große Defizite bei der benötigten Datenlage.

Drittens spielen überholte und unklare *Begriffe* eine Rolle als Hindernis zur Neugestaltung von Aufgabenverteilung und Finanzierung. Heute ziehen sich die Daseinsfunktionen Wohnen, Arbeiten, Erholen und Einkaufen wie ein fein gemustertes Leopardenfell übers Land. Bereits eine Stunde Fahrzeit offenbart uns eine neue Facette von regionalen Stärken und Schwächen. Die bekannten Bittsteller-Kategorien „ländlicher Raum“, „Alpen“ und „Agglomerationen“ helfen daher nur wenig, um neue Gestaltungsideen zu entwickeln. Als Beispiel sei hier die Kategorie des ländlichen Raumes herausgegriffen. Genauso wie vor einigen Jahren an der Weltausstellung in Sevilla in künstlerisch-provokativer Weise angekündigt wurde: „La Suisse n'existe pas“, ist es heute im helvetischen Kontext angebracht, zu behaupten: Der ländliche Raum existiert nicht mehr. Die Zersiedelung, die Angleichung an überall wieder-erkennbare Architekturformen, die sprachliche Verflachung und mediale Verkabelung und Satellitisierung steht in starkem Kontrast mit dem politisch gepflegten Image des bäuerlich-ländlichen Landschaftstypus. Dies zeigt sich beispielsweise beim regionalpolitischen Förderinstrument „RegioPlus“ (Bundesrat 1996b). Dieses innovative Instrument der Regionalförderung in der Schweiz ist Bestandteil der wichtigsten Fördermaßnahme, nämlich des Investitionshilfe-Gesetzes für Berggebiete (IHG). RegioPlus weitet nun die räumliche Antragsberechtigung über den im IHG-Gesetz genannten Perimeter der 54 Regionen des Berggebietes aus auf eine Vielzahl von ländlichen Gemeinden, worunter aber auch einige Agglomerationen der Schweiz zu liegen kommen (Rapperswil-Jona, Schaffhausen, Chur u.a.).

Das Problem liegt auch in der sehr grobmaschigen Definition der OECD⁴, die im Fall der Schweiz zu einer Verkennung der kleinräumig verwobenen Entwicklungsstruktur führt. Das eigentliche Ziel von „RegioPlus“, nämlich die Unterstützung von innovativen Vernetzungsprojekten zwischen öffentlichen und pri-

vaten Akteuren in den Regionen, hat im Grunde Gültigkeit für das gesamte Territorium der Schweiz. Als Illustration passt hierzu eine Überschrift aus der Neuen Zürcher Zeitung vom 17. Juli 1998: „Schwyzer Bioprodukte für Zürcher Gourmets“. Dieses Direktvermarktungsprojekt zeigt exemplarisch die innovative Vernetzung von zwei unterschiedlichen Raumtypen, die komplementär ihre Stärken – Bioprodukte und hohe Kaufkraft – zusammenbringen und öffentlich darüber sprechen, um andere zu gleichem Tun zu motivieren.

Räumliche Disparitäten in der Schweiz: Ein Leopardenfell

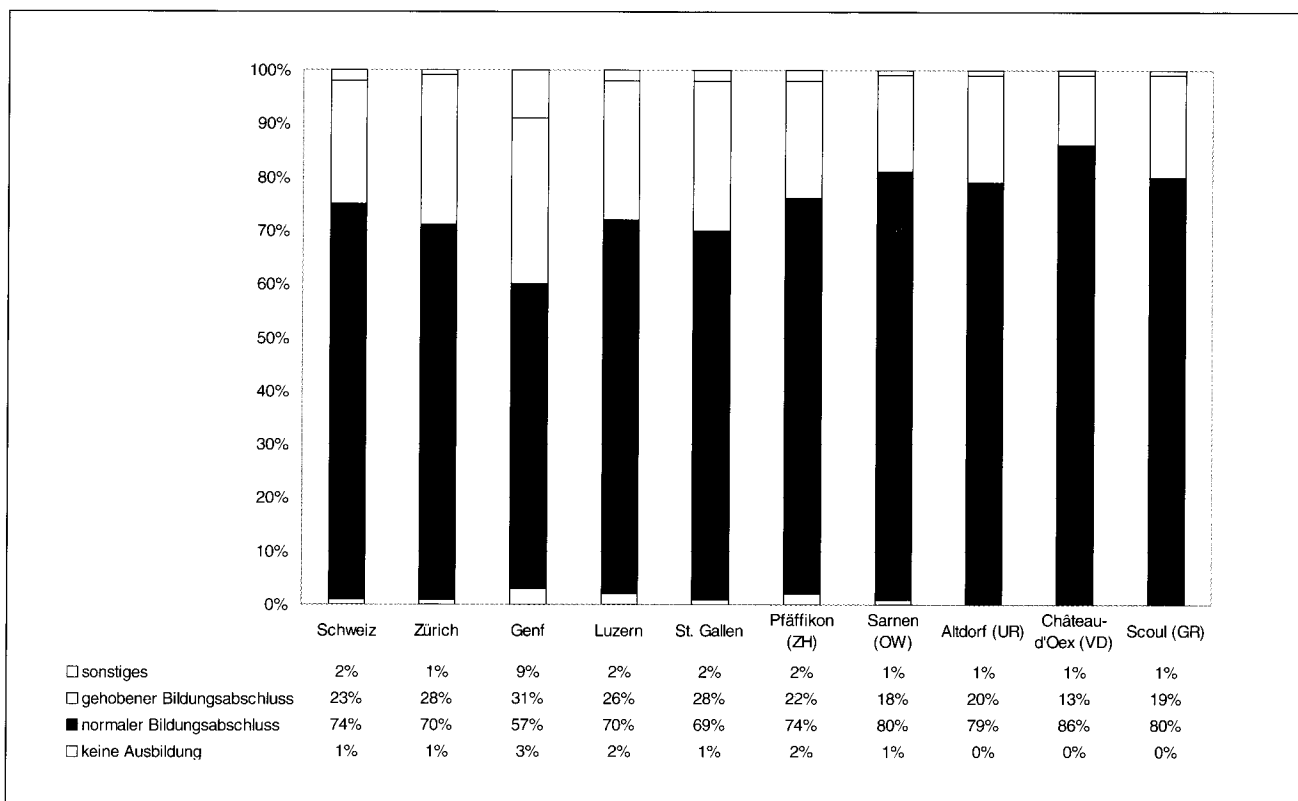
Im Folgenden werden einige *ausgewählte Sachverhalte* dargestellt, die allesamt aufzeigen, dass die Beurteilung über angebliche Sieger und Verlierer, über angebliche Standortvorteile und Nachteile in der Regel einer differenzierteren Betrachtung bedürfen, als gemeinhin angenommen wird.

Qualifikationsstruktur und Qualifikationsangebot

Humankapital stellt einen entscheidenden Faktor für die Standortentscheidungen von Unternehmen dar. Es wird gleichzeitig auch als der Innovationsmotor der Schweiz angesehen. Bezogen auf die Primärausbildung bestehen hier keine signifikanten Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Die Grundversorgung ist in den meisten Gebieten sehr ähnlich: Die Klassengrößen liegen in der Regel zwischen 18–20 Schülern.⁵ Unterschiede zeigen sich beim Qualifizierungsstand erst bei den gehobenen Bildungsabschlüssen. Wie Abbildung 1 zeigt, weisen die städtischen Gebiete einen deutlich höheren Anteil an Personen mit gehobenem Bildungsabschluss auf als die ländlichen Regionen. Die Ursachen hierfür können einerseits in dem begrenzten regionalen Zugang zu den höheren Bildungseinrichtungen liegen und andererseits in der geringeren Nachfrage nach derartig hochqualifizierten Arbeitskräften in der Region.

Der begrenzte Zugang zu den höheren Bildungseinrichtungen beginnt schon ab der Sekundarstufe II, bereits da befinden sich Schulen überwiegend in den

Abbildung 1
Qualifizierungsgrad ausgewählter Städte



Quelle: Volkszählung 1990

Städten. Noch deutlicher ist diese Konzentration bei den Fachhochschulen und Universitäten: Die Städte verfügen gegenüber den ländlichen Räumen über einen immer wichtiger werdenden Standortvorteil. Gleichzeitig kann die Konzentration der höheren Bildungseinrichtungen auf die Städte auch zu einem „Gehirnverlust“ (brain drain) für abgelegene Regionen führen: Junge Menschen verlassen auf Grund der begrenzten Bildungsangebote die ländlichen Räume, kommen aber auf Grund des oftmals fehlenden Arbeitsplatzangebotes am Ende der Ausbildung nicht mehr oder erst viel später zur „Nestbauphase“ in die Heimatregionen zurück.

Sozialleistungen im Kanton Zürich

Sozialleistungen sind ein weiterer Themenkomplex, bei dem Kosten und Nutzen regional sehr ungleich verteilt sind. Dies wird hier am kleinräumigen Beispiel der Stadt Zürich gezeigt. Zürich ist nach Frey (1990) eine klassische „A-Stadt“: Alte, Ausgesteuerte, Arbeitslose, Auszubildende, Arme, Ausländer und Asylanten sind hier überdurchschnittlich vertreten. Das sind Bevölkerungsgruppen, für die überdurchschnittlich hohe So-

zialausgaben geleistet werden. Die Kernstadt trägt in diesem Sachthema weit höhere Aufwendungen als die Umlandgemeinden und das übrige Kantonsgebiet.

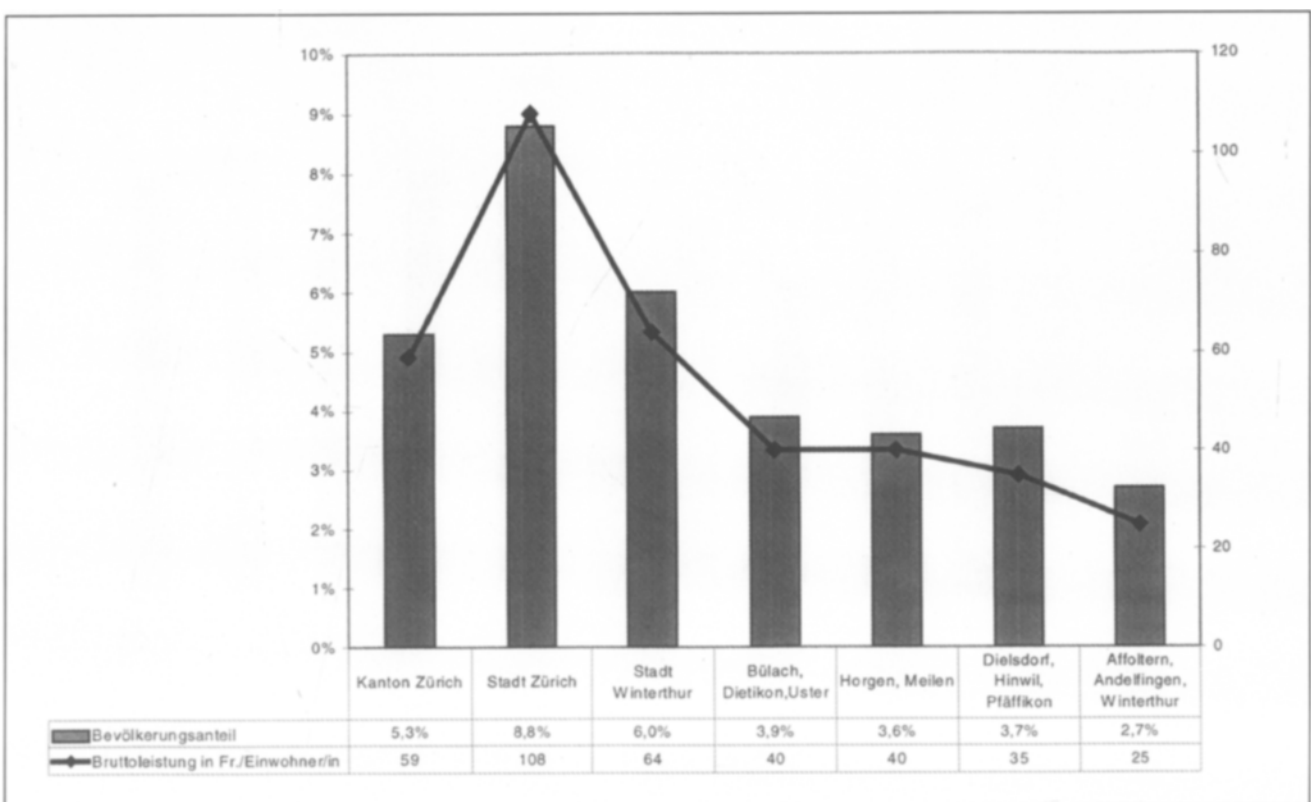
Abbildung 2 zeigt, dass Zürich überproportional von den Sozialausgaben belastet wird: Mit fast 9 % Beziehern und Pro-Kopf-Ausgaben von über 108 Franken liegt Zürich deutlich vor allen anderen Bezirken des Kantons. Hier zeigen sich innerhalb relativ kurzer Distanzen bereits sehr deutliche Disparitäten.

Kultur

Kultur ist ein nächstes Sachthema mit einer Kosten-Nutzen-Verteilung zwischen Städten und den ländlichen Gebieten, von der in der Regel ein recht ungleiches Verhältnis angenommen wird. Wie die folgende Abbildung 3 zeigt, liegen die Ausgaben für Kultur, Sport und Erholung in den großen Städten deutlich höher als in den ländlichen Gemeinden. In der Regel ist die „Groß- und Teuerkultur“ in Zentren zu finden. Kultur konzentriert sich aber nicht nur auf diese Zentren. Zahlreiche Beispiele – etwa Kinder- und Jugendtheater, Jazz, Popmusik oder Filmkunst zeigen: Wichtige En-

Abbildung 2

Zusatzleistungen zur Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV), Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Alimentenbevorschussung, Kleinkinderbetreuungsbeiträge des Kantons Zürich 1996



Quelle: Sozialbericht des Kantons Zürich 1998

sembles oder Produktionen existieren neben Zentren auch auf dem Land und in kleineren Städten (Luzern, Bellinzona, Wil usw.). Die jeweiligen Kommunen finanzieren diese auch entsprechend, wie hier das Beispiel La Neuveville sichtbar macht. Damit wird unterstrichen, dass Kultur (fast) überall stattfindet und somit beiträgt, lokale Identität zu schaffen; fast könnte man sagen: „eine Welt ohne Spitze und ohne Zentrum“.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit

Einen Hinweis auf den Beitrag von Städten und ländlichen Räumen zu den gesamtschweizerischen Standortvorteilen und -nachteilen liefert der World Competitiveness Report. In dieser jährlich erscheinenden „Rangliste“ der wichtigsten Industrieländer der Welt liegt die Schweiz insgesamt auf Rang 7. Aber sowohl bei den *Stärken* als auch bei den *Schwächen* finden sich Faktoren, die durch die Leistungen von „Stadt und Land“ unterschiedlich beeinflusst werden. Zuerst ein Blick auf einige *Stärken der Schweiz*:

- *Arbeitsmotivation Rang 2*: Im allgemeinen schätzen Unternehmer die Arbeitskräfte in ländlichen Gebie-

ten als leistungswilliger und motivierter ein als in städtischen Gebieten; der „Nettobeitrag“ kommt hier vom Lande;

- *Eisenbahn Rang 6*: Das städtische Infrastrukturnetz ist dichter ausgebaut als das ländliche;
- *Sicherheit Rang 5*: Ländliche Räume gelten noch immer als sicherer und vorteilhafter als städtische Gebiete.

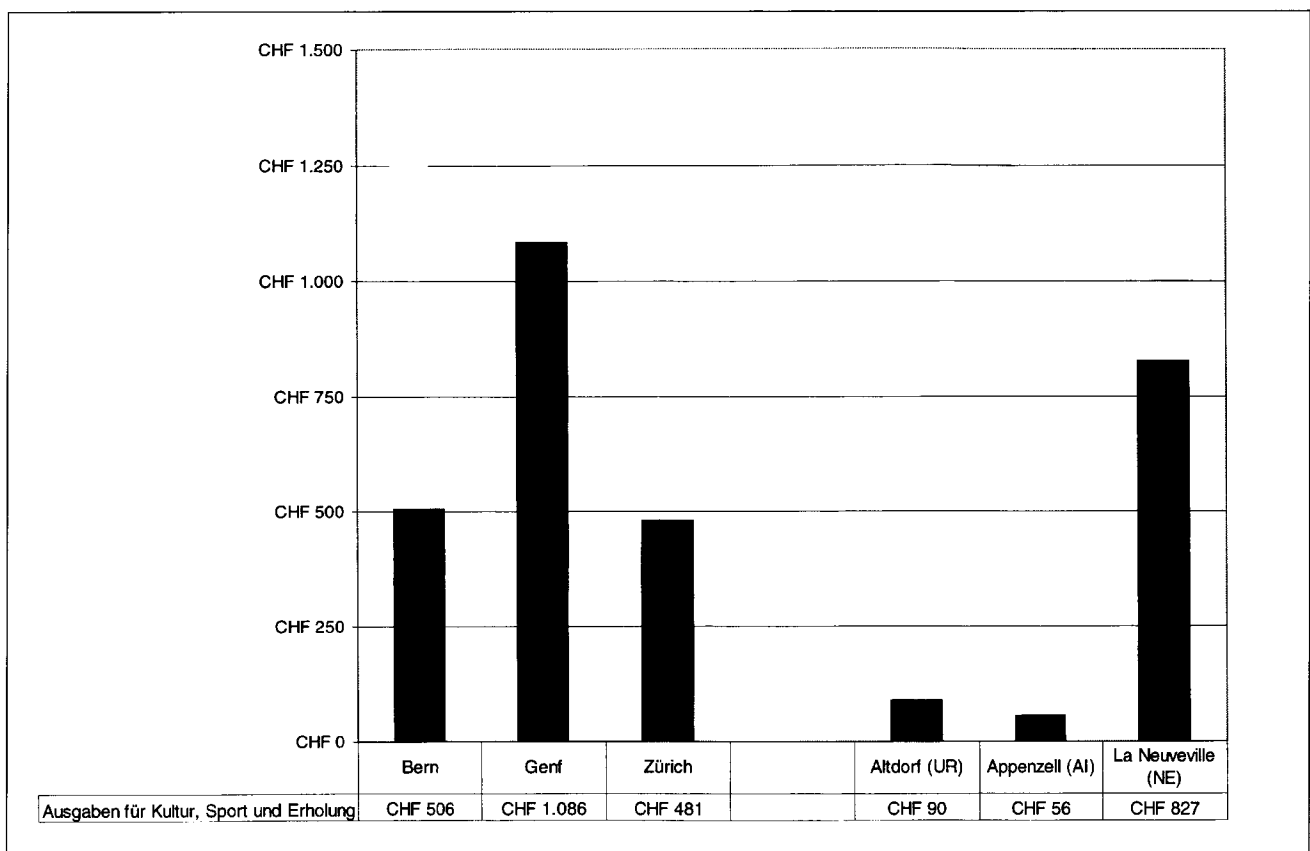
Der zweite Blick fällt auf einige *Schwächen*:

- *Lebenshaltungskosten Rang 33*: Städte sind in der Regel teurer als das Land;
- *Frauenerwerbsquote Rang 23*: In den Städten sind anteilmäßig deutlich mehr Frauen erwerbstätig als im ländlichen Raum.

So verschieden diese Beispiele auch sind: Die Wechselverhältnisse zwischen unterschiedlichen Raumtypen werden erst mit einer integralen, systemischen Betrachtungsweise sichtbar. Zwar ist weit herum anerkannt, dass Städte als Wirtschaftsmotoren und ländlichere Räume als Erneuerungsräume gelten, doch eindeutige theoretische Aussagen und empirische Erkenntnisse zur Hierarchie und Richtung von Wirkun-

Abbildung 3

Ausgaben für Kultur, Sport und Erholung pro Einwohner ausgewählter Schweizer Städte 1996



Quelle: Jahrbuch Schweizer Städte und Gemeinden 1998

gen existieren nicht; diese Frage soll hier auch nicht weiter ausgeleuchtet werden.⁶ Fahrlässig wäre hingegen das generelle Ausblenden der oben skizzierten Wechselwirkungen.

Integrale Sicht von Lasten- und Nutzensausgleich

Politische Instrumente sollten stets im Dienste einer Strategie oder einer Vision stehen. Die Legislaturplanung 1996-1999 des Schweizerischen Bundesrates steht unter der Leitidee: „Den Zusammenhalt stärken – die Zukunft gestalten“ (Bundesrat 1996a). Aus der Sicht der Raumwissenschaften sind es vor allem zwei zentrale Themen, an denen in nächster Zeit weiter gearbeitet werden sollte: Die *nachhaltige Raumentwicklung* sowie die *Leistungsfähigkeit unserer staatspolitischen Gebietseinheiten*. Solidarität ist als staatstragendes Prinzip unverzichtbar; es ist aber unter dem normativen Konzept der „Nachhaltigen Entwicklung“ (Bundesrat 1997) neu zu sehen und neu zu (er)leben.

Unter dem Blickwinkel einer nachhaltigen Raum- und Regionalentwicklung kommt der nationalen Kohäsion, also dem sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Zusammenhalt, eine große Rolle zu (Thierstein, Lambrecht 1998). Nachhaltige Entwicklung mit seiner Verpflichtung zur gleichwertigen Betrachtung der drei Grunddimensionen Wirtschaft, Ökologie und soziokulturelle Welt verlangt nach Aushandlung. Das Konzept verfolgt im Kern einen bedürfnisorientierten Ansatz, der von alleine die Verteilungsfrage ins Spiel bringt und damit die Politik herausfordert. Damit aber nationale Kohäsion in der politischen Auseinandersetzung auch wahrnehmbar und einschätzbar wird, sollte nach Möglichkeit für die jeweiligen Sektoralthemen aufgezeigt und offen diskutiert werden, mit welchen Kosten und Nutzen die Investitionen in regionale und räumliche Kohäsion verbunden sind. Heute sind beinahe alle Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen mit feinmaschigen Effizienz- und Ausgleichsmechanismen durchsetzt. Es sollte daher den unterschiedlichen Akteuren gelingen, Kosten und Nutzen der beiden komplementären Ziele „Ausgleich“ und „Allokationseffizienz“ auseinander zu halten. Dabei ist sehr darauf zu achten, dass dieser politische Aushandlungsprozess nicht in eine kleinkrämerische Aufrechnungsmentalität ausartet.

Zur integralen Sicht des Lasten- und Nutzensausgleichs gehört für die Schweiz nicht bloß der einseitige Blick auf interne, kleinräumige Probleme. Betrachtet man die *Schweiz von außen*, dann wird die Notwendigkeit erkennbar, die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft durch effizientes Bündeln von internen Fähigkeiten zu stärken. Die große Zersplitterung kantonaler und re-

gionaler Anstrengungen zur Standortentwicklung ist für Außenstehende oft nicht begreifbar. Daher muss die Frage erlaubt sein, ob es unter dem Aspekt der nachhaltigen und effizienten Verwendung von Ressourcen letztlich nicht sinnvoller wäre, eine materielle Harmonisierung oder zumindest eine stärkere Angleichung der Steuern in der Schweiz anzustreben. Das könnte zum Beispiel bedeuten, dass juristische und natürliche Personen im ganzen Lande ähnlichen Bemessungsgrundlagen und Tarifen unterliegen. Oder anders herum gefragt: Wo liegt eine im internationalen Vergleich effiziente Größenstruktur der Leistungsorganisation „Schweiz“, die zugleich möglichst viele Vorteile der Kleinräumigkeit garantiert und sich möglichst wenig Nachteile einer bürgerfernen Großstruktur einhandelt? Ist es die Schweiz als ganzes Territorium, sind es die 26 Kantone oder gar einige Großregionen? Durch den Wegfall des Ressourcen verschwendenden kantonalen und kommunalen Steuerwettbewerbes könnte die kleine Schweiz als Ganzes profitieren und so zu einem überlebensfähigen Gebilde im internationalen Regionenwettbewerb werden. Die ökonomische Theorie des fiskalischen Föderalismus (Oates 1972) spricht zwar von der effizienzfördernden Wirkung dezentraler, selbstverantwortlicher Strukturen. Diskussionswürdig ist aber allemal, ob heute der schweizerische Föderalismus, mit seinem Konstruktionsdatum aus dem agrarischen 19. Jahrhundert, nicht einer Revision bedarf. Angesichts der sichtbaren kleinräumigen Reibungsverluste ist es sehr zweifelhaft, ob die erwünschte Flexibilität und die Gesamtwohlfahrt des Landes im internationalen Kontext beibehalten werden kann.

Ähnliche Fragen stellen sich auch in anderen föderalistischen Staaten in Mitteleuropa. So wird regelmäßig in der Bundesrepublik Deutschland über die effiziente Größenstruktur der Bundesländer diskutiert. Zuletzt wurde im Zuge des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zum Länderfinanzausgleich⁷ die Existenz einiger kleiner Bundesländer in Frage gestellt. Diskutiert wird dort die Gründung neuer Bundesländer, wie die Zusammenlegung von Saarland, Rheinland-Pfalz und Hessen oder die Zusammenlegung von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hamburg und Bremen zu einem „Nordstaat“. Die neuen Bundesländer sind dabei meist größer als die gesamte Schweiz.

Föderalismusreform unausweichlich

Will sich die Schweiz als internationaler Lebens- und Wirtschaftsraum behaupten, dann müssen, wie angesprochen, die landesinternen Fähigkeiten leistungsgerechter gebündelt werden. Diese Mobilisierung kann gefördert werden durch groß- und kleinräumige Solidarität, also neue Formen des Nutzen- und Lastenaus-

gleichs. Als gewichtigstes Projekt gilt die Reform des Gesetzes über den bundesstaatlichen Finanzausgleich (NFA) in der Schweiz. Vorgesehen sind im Kern eine neu definierte Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie ein neuer Ressourcen- und Lastenausgleich, der neben der interkantonalen Ebene auch die Sonderbelastungen verdichteter Räume mit einschließen soll. Zusatzlasten von Agglomerationen und Städten sollen durch „soziodemografische“ Faktoren erfasst und ausgeglichen werden, während das Berggebiet weiterhin über einen „geografisch-topografischen“ Belastungsausgleich seine Vorrangstellung halten kann. Die Aufgaben-Neuverteilung räumt zwar der Kooperation zwischen staatspolitischen Einheiten Vorrang ein. Dennoch ist in den „Grundzügen“ eines neuen Finanzausgleiches auch ein Kontraktzwang vorgesehen, ganz nach dem Motto „Anreiz vor Zwang“ (Eidg. Finanzdepartement 1996).

Doch all diese Überlegungen zu Finanzen und Aufgabenteilung sind letztlich unzureichend ohne strukturelle Veränderungen der staatlichen Organisation. Dazu gehört im Zentrum die bisher äußerst zaghaft angelaufene Diskussion um politische *Grossregionen* in der Schweiz.⁸ Die Tagesmedien haben weniger Skrupel, sich dieses emotionalen Themas anzunehmen.⁹ Grossregionen können mithelfen, dass für zahlreiche sektoralpolitische Fragen wirksamere und kostengünstigere Lösungen getroffen werden. Auf kleinräumlicher Ebene sind einige Ansätze zu erkennen, wie etwa das Agglomerationsgesetz des Kantons Fribourg aus dem Jahre 1995, die jetzt laufende Revision des Gemeindegesetzes des Kantons Waadt, die Reduktion der Gemeindeanzahl in den Kantonen Luzern und Tessin. Das Beispiel des Kantons Thurgau zeigt außerdem, dass ein klar gefasster Auftrag in der Kantonsverfassung zur geordneten und zeitgerechten Fusion von Orts- und Munizipalgemeinden geführt hat.¹⁰

Ein emotionaler Abschluss

Zum Schluss noch ein Wort zu den eingangs angedeuteten *Emotionen*. Der vorliegende Beitrag hat einen weiten Bogen geschlagen von der eng gefassten und notwendigen ökonomischen Perspektive über die häufig vernachlässigte Verteilungsseite und der globalen Leitidee der nachhaltigen Entwicklung bis hin zur Bedeutung einer Föderalismusreform. Dabei ist klar geworden, dass gelebte Solidarität in diesem Konzert der Argumente ihren Platz haben muss. Kulturelle Identität, regionaler Zusammenhang, gepaart mit Weltoffenheit und Neugier, sind kein Widerspruch in sich. Richard Sennett schrieb kürzlich, dass eine soziale Ordnung über kurz oder lang ihre Legitimität einbüße, wenn sie den Menschen „keinen tiefen Grund“ gebe,

„sich umeinander zu kümmern“ (Sennett 1998, 203). Die Sozialwelt ist kein Residuum zwischen Markt und Staat, sie ist das Objekt der Begierde selbst. Ohne gesellschaftlichen Zusammenhalt keine funktionierende Marktwirtschaft und keine Rechtssicherheit. Doch dies ist bereits ein weiteres eigenes Thema.

Anmerkungen

(1)

Zwei Beispiele: Die Tagung des Regionalentwicklungsverbandes Sarneraatal Obwalden vom 5./6. November 1998 in Sarnen zum Thema „Städte, Agglomerationen, Berggebiete: Partner oder Gegner?“ oder die Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP/ASPA und des Schweizerischen Städteverbandes vom 19. November 1998 in Bern zum Thema „Kernstadt – Agglomerationsgemeinden: Auf dem Weg zur Kooperation?“.

(2)

Siehe z.B. die Wirkungen der Universität St. Gallen (Fischer, Nef 1990) oder die Wirkungen des Goetheanums in Dornach (Thierstein, Steiger 1997) auf die Region.

(3)

Neue Arbeitsplätze entstehen dabei vor allem in den städtischen Agglomerationen; dort war in den vergangenen Jahren ein Anstieg der Arbeitsplätze feststellbar. In den ländlichen Räumen fand gleichzeitig ein Rückgang an Arbeitsplätzen statt. Anders sieht es bei den Bevölkerungszahlen aus: Hier ist in den großen Städten ein deutlicher Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen, in den ländlichen Räumen dagegen wächst die Bevölkerung.

(4)

Die OECD unterscheidet auf Grund der Bevölkerungsdichte „urbane“, „semi-urbane“ und „rurale“ Gebiete (Bundesrat 1996b).

(5)

Die Klassengrößen für Primarschule/Sekundarschule I lagen 1997 z.B. in Bern bei 19,1 Schülern, in Zürich bei 19,2, in Altdorf UR bei 19,3, in La Neuveville bei 18,2 und für die ganze Schweiz bei 19,6 (Quelle: Jahrbuch Schweizer Städte 1997).

(6)

Das Urteil hängt neben der Definition von „städtisch“ und „ländlich“ auch stark vom gewählten Untersuchungsansatz sowie vom unterstellten Innovationsbegriff ab. Beispiele für Autoren mit Betonung der Rolle städtischer Dynamik sind Keeble, Tyler 1995 oder Kleinewerfers 1997; für die Entwicklungsmöglichkeiten weniger zentraler Räume: Maillat 1995 oder Ratti et al. 1997. Zu Städtehierarchie und -kooperation: Rossi, Steiger 1996.

(7)

Siehe etwa Süddeutsche Zeitung v. 12. November 1999, S. 1–2

(8)

Das Bundesamt für Statistik hat dazu bereits 1994 zwei anregende Karten veröffentlicht (BFS 1994, 120 b/d) und präzierte 1999 zusammen mit dem Bundesamt für Raumplanung diese Vorstellungen (Schuler u.a. 1999; siehe auch Schuler 1994). Siehe auch den Sammelband zum Thema (Thierstein u.a. 2000).

(9)

Siehe etwa die Titelgeschichte des Magazins FACTS, das vom „Neuland Schweiz“ spricht und plakativ festhält: „Sieben Kantone sind genug!“ (FACTS, 51 (1998), S. 20 f.).

(10)

Bei all den ausgezählten institutionellen Lösungen sind die Spielregeln zentral. Klare und gut ausdiskutierte Vorgaben (Verfassungsauftrag 1990) mit flexiblen Umsetzungsmöglichkeiten (10 Jahre Zeit zur Fusion von Orts- und Munizipalgemeinden) führen im Kanton Thurgau pünktlich auf Ende 2000 zu leistungsfähigeren politischen Gemeinden.

Literatur

Bundesamt für Statistik (BFS) (1994): Die Raumgliederungen der Schweiz, Bern

Bundesrat (1996a): Bericht über die Legislaturperiode 1995–1999. = Bundesblatt 96.016, 18. März 1996

Bundesrat (1996b): Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik. In: Bundesblatt, 11. Juni 1996, Nr. 23, B II, S. 1105–1227

Bundesrat (1997): Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Strategie, Bern

Dowding, Keith; John, Peter; Briggs, Stephen (1994): Tiebout: A survey of the empirical literature. In: URBAN Studies (1994), Vol. 31, Nos. 4/5, S. 767–797

Ecoplan (1998): Fallstudie Zentrumslasten im Kanton Bern, o.O. = Arbeitsbericht 1998 (Referat am Forum zum Thema Lastenausgleich Städte – Agglomerationen – Berggebiete am 5./6. November 1998 in Wilen/Sarnen)

Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (1991): Finanzausgleichsbilanz – Bilanz des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Rechnungsjahre 1970, 1976, 1982, 1988, Bern

Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (1996): Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Bern

Etzioni, Amitai; Lawrence, Paul R. (Eds.) (1991): Socio-economics: toward a new synthesis. International Conference on Socio-Economics, 1989. Cambridge, Mass., New York: Sharpe Armonk

FACTS (1998): Neuland Schweiz. Nr. 5 (1998), Zürich, S. 20–28

Fischer, Georges; Nef, Markus (1990): Die Auswirkungen der Hochschule St. Gallen auf Stadt und Kanton St. Gallen. Grösch: Rüegger 1990 (= Schweizerisches Institut für Aussenwirtschafts-, Struktur- und Regionalforschung an der Hochschule St. Gallen, Bd. 23)

Frey, René L. (1995): Europäische Integration, Regionalstruktur und Föderalismus. In: Aussenwirtschaft, Juni 1995, Heft II, S. 295–309

Frey, René, L. u.a. (1994): Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen – Kurzfassung. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung

Haldemann, Theo (1997): Die Stadt im Lastenausgleich: kantonale Programme für kernstädtische Leistungen? Subventionierung zentralörtlicher Institutionen in Basel, Bern und Zürich 1968–1992. Chur: Rüegger. = Züricher Beiträge zur Politikwissenschaft 20

Hirschman, Albert O. (1970): Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge: Harvard University Press

Keeble, David; Tyler, Peter (1995): Enterprising Behaviour and the Urban-Rural Shift. In: Urban Studies (1995) Vol. 32, No. 6, S. 975–997

Kleinewerfers, Henner (1997): Erfolgsbedingungen regionaler Entwicklung. Kritisches und Konstruktives zur kantonalen Wirtschaftsförderung. In: DISP (1997) 131, S. 31–42

Laesser, Christian (1996): Verkehrs- und Umweltproblematik in städtischen Gebieten. Analyse, Lösungsmöglichkeiten, Auswirkungen. Untersucht am Beispiel der Stadt und der Verkehrsregion St. Gallen. Bern, Stuttgart, Wien. = Diss. 1996 (St. Galler Beiträge zum Tourismus und zur Verkehrswirtschaft, Bd. 16)

Lendi, Martin (1996): Föderalismus und Regionalpolitik. In: Geographica Helvetica (1996) Nr. 2, S. 70–72

Maillat, Denis (1995): Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy. Entrepreneurship and regional development (1995) Vol. 7, Nr. 1, S. 157–165

Oates, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism. New York: Harcourt/Brace/Jovanovich

Olson, Mancur (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among different Levels of Government. In: American Economic Review (1969) Vol 59, Nr. 2, May, S. 479–487

Putnam, Robert, D. (1992): Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. New Jersey: Princeton University Press

Ratti, R.; Bramanti, A.; Gordon, R. (Eds.) (1997): The Dynamics of Innovative Regions. The GREMI Approach. Ashgate: Aldershot

Rossi, Angelo; Steiger, Christian (1996): Räumliche Konkurrenz- und Kooperationsprozesse auf Internationaler Ebene und ihre Bedeutung für die Stadt. In: DISP (1996) Nr. 126, S. 11–9

Schuler, Marin (1994): Das regionalstatistische System Europas.
In: Die Volkswirtschaft (1994) Nr. 10, S. 30–38

Schuler, Martin; Compagnon, Anne; Jemelin, Christophe (1999):
Die Großregionen der Schweiz. Die Schweiz im NUTS-Regional-
system / Les grandes régions de la Suisse. La Suisse dans le systè-
me des régions NUTS. Office fédéral de la statistique et Office
fédéral de l'aménagement du territoire / Bundesamt für Statistik
und Bundesamt für Raumplanung. Neuchâtel

Sennet, Richard (1998): Der flexible Mensch: Die Kultur des neu-
en Kapitalismus. Berlin: Verlag Berlin

Thierstein, Alain; Lambrecht, Maren (1998): Raumordnung und
Nachhaltige Entwicklung: Handlungsansätze für eine nachhalti-
ge Raumentwicklung in der Schweiz. Bundesamt für Raumpla-
nung, Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.). Eidg. Druck-
sachen- und Materialzentrale (EDMZ), Art. Nr. 412.707 d/f. Bern

Thierstein, Alain; Schuler, Martin; Wachter, Daniel (Hrsg.)
(2000): Großregionen. Wunschvorstellung oder Lösungsansatz?
Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt (in Vorbereitung)

Thierstein, A.; Steiger, Ch. (1997): Die regionalwirtschaftliche Be-
deutung von NPO. Das Beispiel der Allgemeinen Anthroposophi-
schen Gesellschaft am Goetheanum in Dornach. In: Verbands-
Management (1997) 3, S. 54–64

Tiebout, Charles M. (1956): A pure theory of local expenditures.
In: Journal of Political Economy (1956) Vol. 64, S. 416–424

Vettiger, Hans; Walter-Busch, Emil (1993): Lebensqualität in
Schweizer Städten. = Bericht 31 des NFP „Stadt und Verkehr“. Ar-
beitsbericht NFP 27. Zürich

Prof. Dr. Alain Thierstein
Dipl.-Verw.-Wiss. Roland Scherer
Institut für öffentliche Dienstleistungen
und Tourismus (IDT-HSG)
Universität St. Gallen
Varnbühlstrasse 19
CH – 9000 St. Gallen
E-Mail: alain.thierstein@unisg.ch