

**BAU
STELLE
FÖDE
RALIS
MUS**

Baustelle Föderalismus

Metropolitanregionen versus Kantone:
Untersuchungen und Vorschläge
für eine Revitalisierung der Schweiz

Zusammenfassung der Publikation
von Hansjörg Blöchli,
BAK Basel Economics AG

Hansjörg Blöchli
Baustelle Föderalismus
Herausgegeben von Avenir Suisse

Buchverlag der Neuen Zürcher Zeitung
416 S., zahlreiche Abbildungen, Plan
Format 17 x 24 cm, Klappenbroschur
Fr. 58.– / € 40.–
ISBN 3-03823-139-8

Zum Autor: Studium der Volkswirt-
schaftslehre an der Universität Zürich
(Dr. rer. pol.). Seit 2004 Mitglied
der Geschäftsleitung von BAK Basel
Economics. Autor mehrerer Publika-
tionen zum Finanzföderalismus
sowie zur Regional-, Verkehrs- und
Umweltökonomie. Externer Experte von
OECD und Europarat.

Die vorliegende Publikation untersucht, inwiefern der schweizerische Föderalismus zentrale wirtschaftspolitische Anliegen wie Wohlstand, Wachstum oder gesunde Staatsfinanzen, aber auch gesellschaftliche Ziele wie demokratische Gerechtigkeit oder lokale Autonomie heute noch erfüllen kann. Ein Thema, das seit längerem und immer wieder in Wissenschaft und Öffentlichkeit kontrovers diskutiert wird. Dabei knüpfen Fragestellung und Untersuchungsgegenstand an frühere Projekte von AVE-NIR SUISSE an. So etwa an die 2002 durchgeführte Föderalismuskonferenz in Zürich (Tagungsband «Der Preis des Föderalismus») und die 2003 in Deutsch und Englisch veröffentlichten Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklung in der Schweiz («Stadtland Schweiz»). In beiden Projekten wurden Inhalte und Fragen thematisiert, die nun einer gründlichen Analyse unterzogen werden.

Die Schweiz ist das dezentralisierteste und zugleich kleinräumigste Land der Welt. «Fragmentierung» ist die zentrale Eigenschaft des Föderalismus à la Suisse. Wie zeitgemäss ist dieser Föderalismus? Von aussen und ahistorisch betrachtet, würde sich heute eine Schweiz mit lediglich sieben bis zehn Grossregionen und entsprechenden städtischen Zentren aufdrängen: Ist der gewachsene Föderalismus der Willensnation Schweiz folglich zu kleinräumig? Wie sähe die Schweiz aus, wenn man sie nach wirtschaftlichen statt administrativen Kriterien einteilte? Und welche Effekte hätte eine Einteilung in weniger, aber grössere Gebietskörperschaften? Welche Folgen zeitigt die Fragmentierung für Regionen im Allgemeinen und für metropolitane Regionen im Besonderen? Sind die Kompetenzen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden richtig verteilt? Welchen Einfluss haben föderalistische Strukturen auf zentrale wirtschaftliche Grössen wie Wachstum, Staatsquote oder regionale Disparitäten? Welche Lösungsansätze wählen eine Reihe von Metropolitanregionen, um die Nachteile der Fragmentierung zu überwinden?

Um diese kritischen Fragen ausführlich zu thematisieren und nach Antworten für ein weiterführendes föderalistisches Reformprogramm für die Schweiz zu suchen, stützt sich die Untersuchung auf empirische Resultate; einerseits auf quantitative Schätzungen und statistische Quervergleiche zwischen Kantonen beziehungsweise zwischen Kantonen und Metropolitanregionen, andererseits auf die Evidenz einer Vielzahl von politökonomischen Analysen. Viel Gewicht liegt auf internationalen Vergleichen und ausländischen Reformbeispielen. Als Einführung ins Thema erfolgt die Wiedergabe einer Roundtablediskussion mit Föderalismusexperten und ehemaligen Politikern, die im Sommer 2004 stattfand. Im zweiten Teil werden die Nachteile dargestellt, die sich aus der Fragmentierung beziehungsweise der Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher Struktur und politischer Einteilung der Schweiz ergeben. Im dritten

Teil wird der Versuch unternommen, die Ausdehnung der grossen Wirtschafts- und Arbeitsmarktregionen der Schweiz – die so genannten Metropolitanregionen – räumlich-statistisch zu erfassen und sie der traditionellen politisch-institutionellen Gliederung nach Kantonen gegenüberzustellen. Abschliessend entwirft der Autor – aufbauend auf den vorangehenden Kapiteln – drei Strategien für die Revitalisierung der föderalistischen Institutionen und Regeln und skizziert grundsätzliche Überlegungen für die Umsetzung der Reformvorschläge.

Die Schweiz ist das Land des Föderalismus schlechthin. Obwohl ursprünglich Sinnbild für bürgernahe Politik und Garant wirtschaftlicher Freiheit, steht der Föderalismus heute mithin auch für das Gegenteil: Wettbewerbsfeindliche Abschottung, teure staatliche Leistungen, Hang zur Überzentralisierung, eklatante Steuerunterschiede und intransparente Entscheidungsverfahren sind seine Schattenseiten. Die Staatsquote steigt, das Wachstum nicht. Die föderalistischen Strukturen drohen damit gerade jene Werte aufzuweichen, die die Schweiz einst erfolgreich gemacht haben: eine offene Wirtschaftsordnung und die wirksame Begrenzung staatlicher Macht. Während sich Wirtschaft und Gesellschaft seit der Gründung des Bundesstaates tief greifend gewandelt haben, hat sich das föderalistische Regelwerk kaum bewegt. Die Studie zeigt Schwächen und Nachteile dieser Diskrepanz und erörtert, wie sich der Föderalismus revitalisieren und an ein wirtschaftliches und politisches Umfeld anpassen lässt, das sich weiter internationalisiert.

Die Schweiz: Das fragmentierteste Land der Welt

Die Schweizer Föderalismusvariante hat international kein Pendant. Kein Land ist so kleinräumig strukturiert und gewährt seinen Gebietskörperschaften so viele Kompetenzen wie die Schweiz. Im OECD-Dezentralisierungsindex nehmen die schweizerischen Gebietskörperschaften mit einem Anteil von rund 35 Prozent an den gesamten Staatseinnahmen und 60 Prozent an den Ausgaben einen absoluten Spitzenplatz ein [Fig. 1]. Kantone und Gemeinden sind zudem sehr klein; ein Kanton ist im Schnitt rund 3-mal kleiner als ein französisches Département oder 80-mal kleiner als ein deutsches Bundesland [Fig. 2]. Weder Dezentralisierung noch Kleinräumigkeit sind für sich allein genommen problematisch, wie das dezentralisierte Kanada oder das kleinräumige Frankreich deutlich machen. Doch bezüglich der Kombination von Dezentralisierung und Kleinräumigkeit ist die Schweiz ein Sonderfall.

Das wirtschaftliche und soziale Leben des 21. Jahrhunderts beruht auf einer Raumgliederung des 19. Jahrhunderts. Die grossen Schweizer Wirtschaftsregionen – wie sie von uns definiert wurden – sind heute weit bedeutender, als es die nach Gebietskörperschaften aufgebaute offizielle Statistik unterstellt. Sie wären durchaus mit europäischen Nachbarregionen vergleichbar. Doch durch die politisch-administrativen Grenzen sind sie stärker zerschnitten als in jedem anderen Land. Das Auseinanderfallen von politischer und wirtschaftlicher Organisation des Raumes ist zu einem der auffälligsten Merkmale des schweizerischen Föderalismus geworden. Die weltweiten Trends zur Regionalisierung, wie etwa die Konzentration wirtschaftlichen

Fig. 2

Grössenvergleich: Regionen in der EU und in der Schweiz (1987)

	Schweiz	EU-12		
	Kantone	NUTS-1	NUTS-2	NUTS-3
Anzahl	26	71	183	1044
Einwohner (Mio.)*	0,26	4,9	1,8	0,4
Fläche (1000 km ²)*	1,6	35,6	13,3	2,8

*Durchschnitt

NUTS = Nomenclature des unités territoriales statistiques

z. B. in Deutschland: NUTS-1 Bundesländer

NUTS-2 Regierungsbezirke

NUTS-3 Kreise

Quelle: Frey 1999 (in Anlehnung an EU-Kommission 1991)

Wachstums in grossen Metropolitanregionen, laufen dem dezentralen, ausgleichsträchtigen Gefüge der Schweiz entgegen und erschüttern deren föderalistische Institutionen heftiger als etwa jene der USA, Kanadas oder Deutschlands. Die Schweiz beschäftigt sich, wie andere föderalistische Staaten auch, mit schleicher Zentralisierung und zunehmender Finanzverflechtung, doch zusätzlich hat sie sich mit regionalen Doppelspurigkeiten, einem abgeschotteten Binnenmarkt, einer im internationalen Vergleich ausserordentlich hohen regionalen Umverteilung und einem intransparenten Zusammenarbeitsgeflecht herumzuschlagen. Fragmentierung bremst nicht nur das Wachstum, sondern sie kann unter Umständen die Vorteile der föderalistischen Strukturen gar unterlaufen.

Warum ist die Diskussion um Kleinräumigkeit und Dezentralisierung so wichtig? In föderalistischen Staaten sind die Kompetenzen über mehrere Stufen verteilt; so werden auch die unteren Ebenen an der politischen Willensbildung des Zentralstaates beteiligt. In föderalistischen Staaten muss folglich geregelt werden, welche staatliche Ebene mit welchen Kompetenzen ausgestattet wird und wie die innerstaatlichen Entscheidungsverfahren funktionieren sollen. Diese institutionellen Aspekte sollten in engem Zusammenhang mit der räumlich-geografischen Gliederung des

Landes stehen – etwa der Grösse und Verteilung der Wirtschaftsräume. So gesehen gibt es kaum eine föderalismuspolitische Frage, die unabhängig von der Geografie beantwortet werden kann. Häufig gebrauchte Begriffe wie Mobilität, Externalitäten, Spillovers oder Disparitäten sind Ausdruck der politischen Gliederung des Raumes. Eine zentrale Frage lautet deshalb, wie die föderalistischen Institutionen und die bisherige räumliche Entwicklung in Zukunft aufeinander abgestimmt werden können. Damit verbunden ist unter anderem auch die normative Frage, in welche Richtung sich das schweizerische Siedlungsgefüge entwickeln soll – beziehungsweise, wie lange sich etwa das tradierte Dogma der dezentralen Besiedlung noch aufrechterhalten lässt.

Föderalismusreformen in der Vergangenheit

Versuche, den organisch gewachsenen Föderalismus zu reformieren und die Kleinräumigkeit radikal anzugehen, sind so alt wie der Föderalismus selbst. Während der Helvetik Anfang des 19. Jahrhunderts, in der fiskalische Äquivalenz, Politikverflechtung oder Reformstau noch unbekannte Fremdwörter waren, versuchte die französische Besetzung unter Napoleon, die kleinen, vor allem zentralschweizerischen Kantone zu grösseren Einheiten zusammenzufassen, zu reinen Verwaltungsbezirken zu degradieren und die Schweiz nach einer rationaleren Logik einzuteilen. Der Versuch scheiterte, die Kantone blieben, der Föderalismus à la Suisse überlebte Napoleon und blieb organisch. Die Bundesverfassung von 1848 vermied es, neben den politischen auch noch territoriale Reformen anzugehen, und etablierte ein ausgeklügeltes Gleichgewicht zwischen grossen und kleinen, zwischen ländlichen und eher städtischen Kantonen. Damit beruhigte sich die politisch-territoriale Diskussion bis weit in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts. Erst zu Beginn der 1940er Jahre tauchten Vorschläge für eine räumliche Neugliederung der Schweiz auf, die sich in den 1960er Jahren noch akzentuierten.

1973 erreichte die Diskussion über Gebietsreformen einen ersten Höhepunkt mit dem offiziellen Leitbild «CK73», das eine raumplanerisch motivierte Neuaufteilung der Schweiz anvisierte. Weil sich territoriale Reformen jedoch als undurchführbar erwiesen, wandte sich die Föderalismusdiskussion institutionellen Themen zu. Fusionen von Gebietskörperschaften schienen wohl jenseits des politisch Machbaren, aber vielleicht konnte man die Nachteile der Kleinräumigkeit ja mit einer neuen Aufgabenverteilung kompensieren. 1980 schlug die Studie «Zwischen Föderalismus und Zentralismus» eine «volkswirtschaftlich sinnvolle» Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Staatsebenen vor und empfahl, Fragmentierung nicht über Gebietsreformen, sondern über eine Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit anzugehen.

Zu Beginn der 1990er Jahre schliesslich gerieten der zunehmend wirkungslose Finanzausgleich und die schwerfällige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ins Zentrum der Föderalismusdiskussion. Die «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» (NFA), von Volk und Ständen im November 2004 angenommen, ist das Ergebnis einer zehnjährigen politischen Reformarbeit, die territoriale Reformen nicht von vornherein ausschloss, aber das Kleinräumigkeitsproblem primär durch eine bessere Aufgabenteilung, interkantonale Kooperationen und einen wirksamen Finanzausgleich angehen wollte.

Die Folgen der Fragmentierung

Seit einiger Zeit schliesslich wird der Föderalismus wieder fundamentaler kritisiert und an der schwachen schweizerischen Wachstumsperformance der letzten Jahre gemessen: Der föderalistische Koordinationsbedarf bringe das politische System an den Rand seiner Leistungsfähigkeit, fördere eine Tendenz zur zusammenhangslosen Politik und begünstige jene Vetospieler, die wirtschaftspolitische Reformversuche zu blockieren versuchen. Was sind nun die Nachteile und Kosten der Fragmentierung? Warum bremst sie das Wachstum, und warum stellt sie sogar die Vorteile des Föderalismus in Frage?

- Kosten der Kleinheit: Der Service public, vor allem die öffentlichen Infrastrukturen, ist meist zu klein organisiert: Gebietskörperschaften und wirtschaftliche Einzugsgebiete fallen räumlich auseinander, und Bahnen, Elektrizitätswerke, Schulen und Spitäler arbeiten zum Teil weit unter ihrer optimalen Betriebsgrösse. Vielen Einrichtungen fehlt die kritische Masse, was Überversorgung (bei gleichzeitigem Mangel an Spitzenqualität) zur Folge haben kann. Weil ein echter Binnenmarkt weiterhin fehlt und Kantone und Gemeinden ihre öffentlichen Dienste unterschiedlich regeln, bleibt öffentlichen und halböffentlichen Unternehmen ein so genannt natürliches Wachstum verwehrt.
- Wachstum und Konjunktur: Kleine Kantone – die kritische Grösse liegt bei etwa 75 000 Einwohnern – sind deutlich konjunkturanfälliger als grosse. Um die Konjunkturanfälligkeit zu beschränken, versuchen die Kantone ihre Wirtschaft zu diversifizieren, verzichten damit jedoch auf die Vorteile durch Spezialisierung und die Bildung von Clustern. Insgesamt weist die Schweiz eine im internationalen Vergleich regional relativ ausgeglichene Wirtschaftsstruktur auf. Eigentliche regionale Wachstumspole fehlen allerdings.

- Überzentralisierung und regionale Umverteilung: Fragmentierung kann – paradoxerweise – zur Überzentralisierung und zum Verlust lokaler Autonomie führen. Viele kleine, finanziell überforderte Kantone sind mittlerweile vom Bund abhängig. Es ist davon auszugehen, dass die föderalistischen Institutionen das Abschieben der Aufgaben und der damit verbundenen Ausgaben auf Bundesebene in verstärkter Masse begünstigten. Denn in den letzten Jahrzehnten hat der Bund unzählige Aufgaben von Kantonen übernehmen müssen, die wegen ihrer Kleinheit in der Leistungserbringung zunehmend überfordert waren. Zwischen 1960 und 2000 stiegen die Transferzahlungen vom Bund an die Kantone von zwei auf knapp dreissig Prozent der Bundesausgaben. Die Schweiz weist eine im OECD-Vergleich einzigartige regionale Ausgeglichenheit auf, die allerdings in ihrer Konsequenz mit einer Umverteilung zulasten der grossen Wirtschaftsräume erkauft wird. Dieses auf dem Föderalismus beruhende Prinzip der flächendeckenden «Demokratisierung des Angebots und der Infrastrukturen» wird somit zum wirtschaftspolitischen Problem.

- Metropolitane Finanzdisparitäten: Die schweizerischen Grossstädte leiden unter dem Zwillingsproblem sinkender Steuereinnahmen und wachsender Ausgaben. Die Abwanderung in die Vororte vermindert das Steuersubstrat – schweizerische Städte hängen im internationalen Vergleich überdurchschnittlich von der Einkommenssteuer ab –, während sie weiterhin zentralörtliche Leistungen finanzieren müssen. Das Ungleichgewicht zwischen hoher Wertschöpfung in den Zentren und hohem Steueraufkommen in den Gemeinden der ersten und zweiten Agglomerationsgürtel ist in den letzten 10 Jahren stark gewachsen. Die neuere empirische Forschung geht davon aus, dass fragmentierte Institutionen sowie politisch schwache und zersplitterte Metropolitanregionen das Gesamtwachstum einer Volkswirtschaft bremsen.

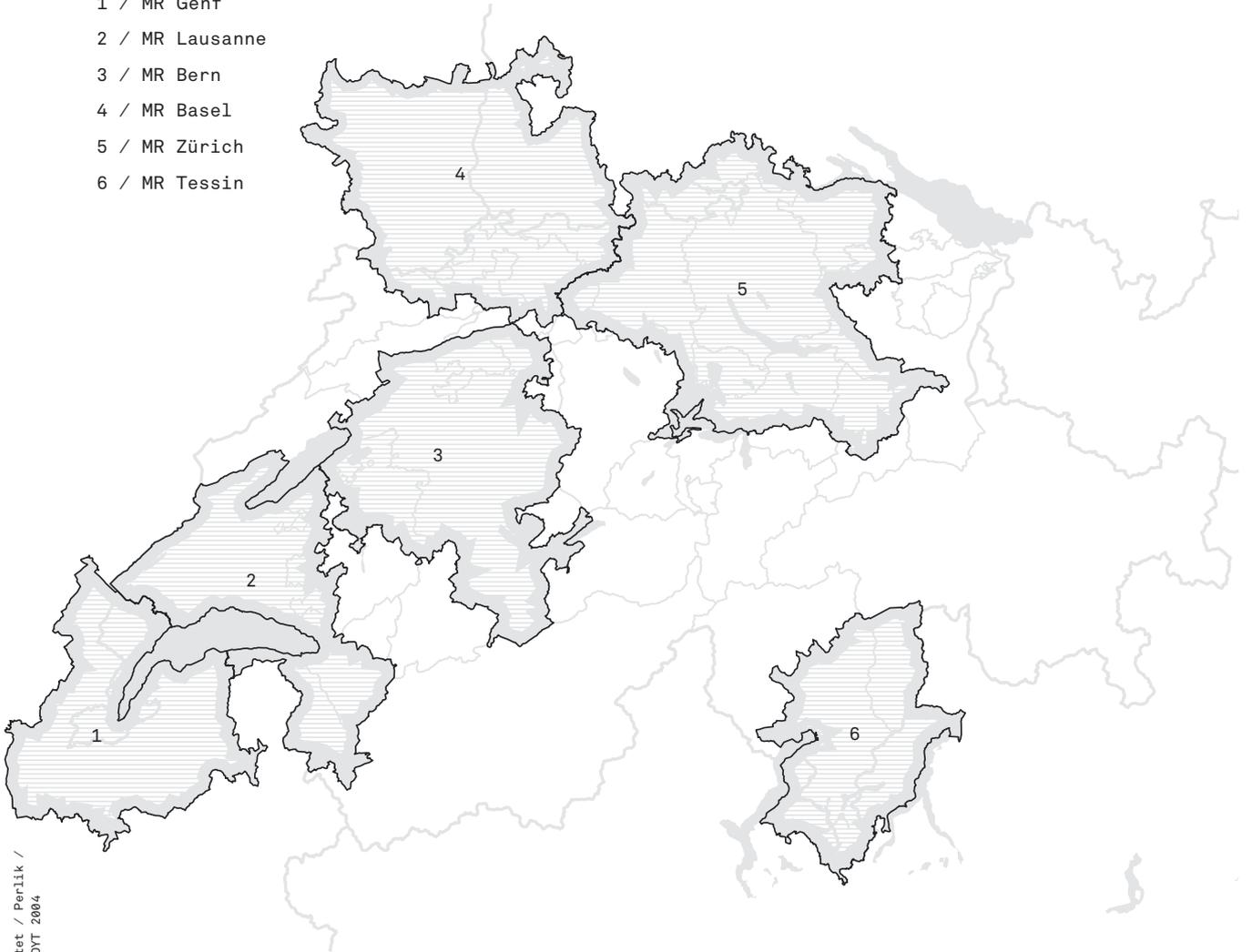
Die Schweiz der sechs Metropolitanregionen

Die Schweiz besteht heute aus sechs grossen Metropolitanregionen, definiert als urbanisierte Räume mit jeweils mehr als einer halben Million Einwohner [Fig. 3]. Dies ist das Ergebnis einer empirischen Untersuchung auf der Grundlage der hypothetischen Frage: Wie sähe die Schweiz aus, wenn sie nicht in Kantone, sondern in so genannte funktionale Regionen eingeteilt wäre? Eine funktionale Region entspricht der räumlichen Einflussphäre einer staatlichen oder privaten Aufgabe (einer «Funktion») oder einer anderen Form starken räumlichen Zusammenhalts. In der Regel entsprechen funktionale Regionen den regionalen Arbeitsmärkten und sind über die

Fig. 3

Metropolitanregionen auf Basis der 3%-Pendlerschwelle

- 1 / MR Genf
- 2 / MR Lausanne
- 3 / MR Bern
- 4 / MR Basel
- 5 / MR Zürich
- 6 / MR Tessin



Quelle: Dessementet / Perlik /
Schuler, EPFL-LADYT 2004

Pendlereinzugsgebiete abgegrenzt. Funktionale Regionen stellen somit die grossen Wirtschafts- und Lebensräume der Mehrheit der Schweizer Bevölkerung dar.

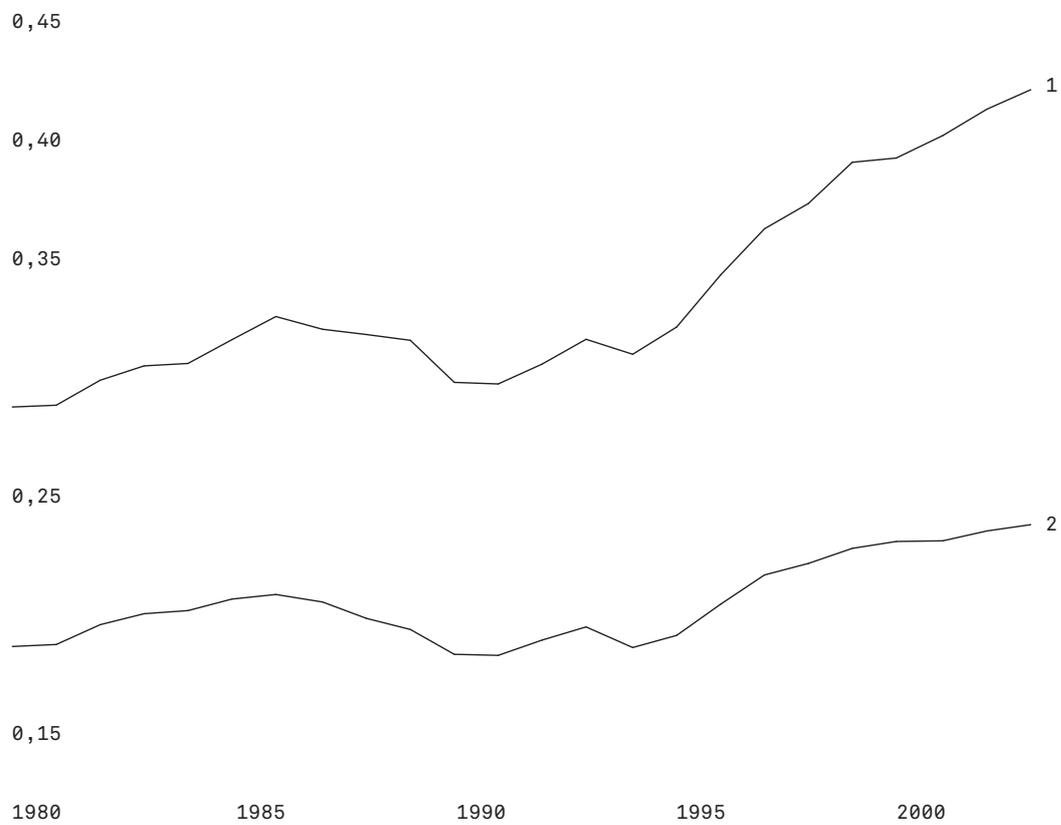
Die Einteilung der Schweiz in grosse funktionale Regionen beziehungsweise Wirtschaftsräume liefert einige interessante Anhaltspunkte:

- Jede Metropolitanregion erstreckt sich über mehrere Kantone; die Region Zürich zum Beispiel umfasst Gebiete aus elf Kantonen. Zugleich werden gewisse Kantone auf mehrere Metropolitanregionen aufgeteilt; so teilen die Regionen Basel, Bern und Zürich gewissermassen den Kanton Aargau unter sich auf. Die Karte zeigt anschaulich das Auseinanderfallen der wirtschaftlichen und der politischen Gliederung der Schweiz. Die grossen Wirtschaftsräume sind nicht nur grösser als die Kantone, sondern verlaufen auch mehr oder weniger diametral zu deren Grenzen.
- Mit einem Anteil von mehr als einem Drittel des gesamten Bruttoinlandprodukts (BIP 2003: 420 Milliarden Schweizer Franken) wird die wirtschaftliche Entwicklung des Landes von der Metropolitanregion Zürich dominiert. Rund 14 Prozent steuert die Metropolitanregion Bern bei, knapp 12 Prozent das Schweizer Teilgebiet der Metropolitanregion Basel, 16 Prozent Genf und Lausanne zusammen. Insgesamt werden 84 Prozent der Wirtschaftsleistung in metropolitanen Gebieten geschaffen – die Schweiz ist ein urbanes Land.
- Mit Ausnahme von Bern reichen alle Metropolitanregionen über die Landesgrenze hinaus. In der Region Basel lebt der grössere Teil der Bevölkerung sogar jenseits der Staatsgrenzen. Die schweizerische Föderalismusdiskussion bekommt damit eine europäische Dimension – ohne Zusammenarbeit mit dem Ausland bleibt eine metropolitanweite Politik nur Stückwerk.

Die – politisch nicht zu realisierende, aber theoretisch interessante – Einteilung der Schweiz in sechs metropolitane Grossregionen plus drei grosse ländliche Gebiete würde das hohe Gefälle zwischen starken und schwachen Kantonen vermindern. Während die Unterschiede zwischen starken und schwachen Kantonen seit Mitte der 1990er Jahre rasch und stetig angestiegen sind, haben sich die grossregionalen Ungleichheiten im gleichen Zeitraum kaum verändert [Fig. 4]; die unterschiedliche kantonale Wirtschaftskraft balanciert sich regionsintern weitgehend aus. Eine grossregionale Gliederung der Schweiz könnte die zunehmenden interkantonalen Wertschöpfungs- und Einkommensunterschiede also grösstenteils auffangen. Dann liesse sich auch die massive regionale Umverteilung, die eine direkte Folge vermeintlich hoher Disparitäten und politischen Drucks zu ihrer Behebung ist, wesentlich reduzieren. Wäre die Schweiz bereit, grossregionale Unterschiede in Höhe des OECD-

Fig. 4

Funktionale Regionen und Kantone im Vergleich:
Entwicklung Variationskoeffizient für das regionale BIP



Quelle: BAK Basel 2004

1 / Kantone

2 / Funktionale Regionen

Fig. 5

Ländervergleich: Regionale Disparitäten in der OECD (2001)

	Anteil der wirtschaftlich wichtigsten Region am nationalen BIP	Anteil der fünf wirtschaftlich wichtigsten Regionen am nationalen BIP	Interregionaler Variationskoeffizient des BIP pro Kopf
Ungarn	42,2	60,9	35,9
Irland	39,0	64,1	23,8
Griechenland	37,4	60,9	12,9
Finnland	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
Mexiko	23,1	50,9	56,0
Niederlande	22,3	55,3	11,3
Tschechische Republik	22,1	44,1	33,0
Schweiz ¹	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
Grossbritannien	17,2	26,1	45,9
Spanien	16,9	43,9	22,3
USA	10,2	26,6	20,0
Deutschland	9,0	35,0	26,3
OECD	25,4	50,2	31,0

1) Bezugsgrössen sind die Grossregionen gemäss BFS 1999

Quelle: OECD 2001

Durchschnitts zu akzeptieren [Fig. 5], so liesse sich der gesamte regionale Umverteilungsapparat – vom Finanzausgleich über die Stützung der Landwirtschaft bis zur Förderung des öffentlichen Regionalverkehrs – praktisch ersatzlos streichen.

Reformstrategien für die Revitalisierung des Föderalismus

Die Fragmentierung stellt nicht nur ein Problem für die Wirtschaftspolitik dar, sondern auch für den Föderalismus selbst. Mögliche Reformstrategien sollten deshalb zweigleisig angelegt sein: Einerseits sind die föderalistischen Prinzipien als solche zu modernisieren, andererseits sind die Spielregeln moderner Wirtschaftspolitik sowie die wirtschaftliche und räumliche Realität verstärkt ins Blickfeld zu rücken. Dabei müssen keine Kantonsfusionen anvisiert werden. Zukunftsweisend wäre jedoch ein Schritt in Richtung von «selbstverantwortlichen», dezentral organisierten, «offenen» Gebietskörperschaften mit flexibler Organisationsform und variabler Grösse. Solche Gebilde könnten sich viel besser als «monopolistische» Grossorganisationen an die Herausforderungen der globalisierten Wirtschaft anpassen. Im Fokus stehen die drei folgenden Leitideen:

- Reorganisation des Finanzföderalismus: Der erste Schritt ist erfolgt. Im November 2004 haben Volk und Stände der NFA zugestimmt. Die Verfassungsgrundlage stellt die föderalistische Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden auf neue Beine, reduziert die Transfers, schafft einen neuen Finanzausgleich und regelt die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Mit dem soziodemografischen Lastenausgleich zugunsten der grösseren Kernstädte, die vergleichsweise hohe Wohlfahrtskosten tragen, wird überdies die Problematik der metropolitanen Finanzdisparitäten teilweise entkräftet. Die Abstimmung markiert den Auftakt für die umfassendste Föderalismusreform seit Gründung des modernen Bundesstaates. Wichtigste Aufgabe der NFA wird sein, die neue Philosophie in konkrete Gesetzesbestimmungen umzusetzen und gegen Widerstände von Spezialinteressen zu verteidigen. Heikel ist insbesondere, dass die Verfassungsbarrieren gegen Finanzausgleichsbegehrllichkeiten ziemlich niedrig sind.
- «Verfasste Zweckregionen»: Ein fast logischer Folgeschritt der NFA besteht darin, die Kleinräumigkeit zu überwinden, starre Grenzen aufzuweichen und die heutigen Zusammenarbeitsformen auf eine demokratischere wie auch handlungsfähigere Grundlage zu stellen. Eine zentrale Reform hierzu stellt die Aufwertung von Zweckverbänden zu verfassten Zweckregionen (oder: FOCJ – Functional Overlapping Competing Jurisdictions) dar. Solche Zweckregionen haben die Eigenschaften von herkömmlichen Gebietskörperschaften – inklusive Parlamenten und Steuerhoheit –, ihre Grösse richtet

sich jedoch nach der Aufgabe, die sie zu erfüllen haben, was unter anderem erlaubt, Grössenvorteile zu nutzen und nicht nach dem Territorialitätsprinzip organisiert zu sein. Verschiedene kommunale und kantonale Aufgaben – Sozialhilfe, Gesundheitswesen, Fachhochschulen, Verkehr, Sicherheit – liessen sich vor allem in den Metropolitanregionen durchaus an Zweckregionen übertragen, die mit der Zeit Kantone und Gemeinden entlasten können.

- Offener Binnenmarkt: Um den Schritt in Richtung offene Märkte zu unternehmen, müssen die föderalistischen Institutionen und Prinzipien nicht ausser Kraft gesetzt werden. Doch Wettbewerbspolitik und alle wettbewerbsrelevanten Regeln sind sinnvollerweise auf einer nationalen (noch besser: auf einer internationalen) Ebene zu formulieren. Zwei Prinzipien sind zentral für die «Versöhnung» von Föderalismus und Binnenmarkt: das Prinzip der Nichtdiskriminierung und jenes der gegenseitigen Anerkennung. Beide Regeln stellen sicher, dass sich Gebietskörperschaften dem Wettbewerb nicht mehr verschliessen können. Ein konsequenter Binnenmarkt (oder ein eigentliches Binnenmarktprogramm) erfüllt nicht nur die freie Gewerbe- oder Berufsausübung, sondern ermöglicht auch den Zugang zu den Netzinfrastrukturen (Strom, Bahnen) und schliesst öffentliche Leistungen wie die Volksschule oder Spitäler mit ein. Erforderlich sind die Revision des Binnenmarktgesetzes, des Beschaffungswesens, des Subventionsrechts und der Regionalpolitik sowie wettbewerbskonforme Zugangsregeln zu den kantonalen und kommunalen Netzen.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Die drei oben vorgestellten Reformstrategien beruhen auf der Philosophie einer «sanften Renovation». Die Umsetzung der ersten Strategie ist im November 2004 angelaufen: Die Finanzausgleichsreform (NFA) baut die föderalistischen Finanzbeziehungen um und stoppt die schleichende Aufgabenzentralisierung beim Bund. Die zweite Strategie zielt auf das spezifische Kleinheitsproblem des schweizerischen Föderalismus ab: «Verfasste Zweckregionen» wirken der territorialen Zersplitterung entgegen und ermöglichen eine raschere sowie gleichzeitig demokratisch besser abgestützte Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften. Die dritte Stossrichtung geht die wirtschaftspolitischen Schwächen des Föderalismus an: Ein konsequenter Binnenmarkt öffnet die private und öffentliche Wirtschaft und schafft die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb zwischen den Kantonen.

Diese Publikation konzentriert sich in ihren Ausführungen primär auf wirtschafts- und finanzpolitische Reformstrategien. Staatspolitische Reformen, vor allem

Änderungen im Modus für nationale Wahlen und Abstimmungen, können Letztere unterstützen und beschleunigen. So sollte zumindest ein Teil der Nationalräte auf einer nationalen und nicht einer kantonalen Liste zur Wahl antreten müssen. Wer sich gesamtschweizerisch zur Wahl stellt, ist viel eher geneigt, Landesinteressen über kantonale Sonderinteressen zu stellen, wie etwa der Ökonom Reiner Eichenberger argumentiert. Und: Würden die Verteilung der Ständeratssitze und die Regeln zum Ständemehr stärker an die effektive Bevölkerungszahl angepasst, dann wäre die faktische Vetoposition der kleinen, wirtschaftsschwachen, subventionsabhängigen Kantone etwas entschärft. Eventuell wäre sogar ein Ständeratssitz für die fünf grössten Schweizer Städte zu fordern. Staats- und wirtschaftspolitische Föderalismusreformen können sich auf diese Weise gegenseitig beschleunigen; sie sind wohl auch aufeinander angewiesen.

