

# Governance

---

## mit variabler Geometrie

---

*Leitlinien für Metropolitanregionen  
am Beispiel des Genferseeraums*

*Herausgegeben von Xavier Comtesse mit Beiträgen von Serge Bimpage,  
Claude Jeanrenaud, Thomas Mani, Laurent Matile,  
Olivier Meuwly, Daniel Müller-Jentsch, Lukas Rühli und Wolf Zinkl*

- 01\_** Das Buch entwickelt Leitlinien für die Governance der «Métropole Lémanique». Dabei geht es von einem polyzentrischen Ansatz aus.
- 02\_** Das Buch regt Aktionspläne für die Genferseeregion an, die zu Dienstleistungsverträgen führen, statt neue bürokratische Instanzen zu schaffen.
- 03\_** Das Buch will die Rolle der metropolitanen Schweiz als Plattform für Exzellenz, Wertschöpfung und Wohlstand stärken.





l'avenir | suisse |

# Governance

## mit variabler Geometrie

*Leitlinien für Metropolitanregionen am Beispiel  
des Genferseeraums*

*Deutsche Zusammenfassung der Publikation  
«Gouvernance à géométrie variable.  
Perspective lémanique»*

*Herausgegeben von Xavier Comtesse, Avenir Suisse*

Deutsche Zusammenfassung des Buchs «Gouvernance à géométrie variable. Perspective lémanique», herausgegeben von Xavier Comtesse  
Verlag: Avenir Suisse und Éditions du Tricorne, Genf, 2012  
ISBN: 978-2-940450-13-8

Herausgeber: Avenir Suisse, [www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch)  
Autor: Xavier Comtesse, Avenir Suisse  
Übersetzung: Annegret Sturm, Barbara Angerer, Avenir Suisse  
Lektorat: Markus Schär, Avenir Suisse  
Layout: Jörg Naumann, Avenir Suisse  
Produktion: pdf-to-book.ch

© 2012 Avenir Suisse

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben – auch bei nur auszugsweiser Verwertung – vorbehalten. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte hingegen ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

## Zu diesem Buch

Die Globalisierung der Märkte stellt die Regionen auf die Probe: Können sie ihre Wirtschaftsstruktur den neuen Gegebenheiten anpassen und ihre Wettbewerbsvorteile nutzen? Avenir Suisse setzt sich seit der Gründung mit dieser Frage auseinander und regte mit mehreren grossen Publikationen regional oder gar national Debatten an. Die Studien «Stadtland Schweiz» (2003), «Baustelle Föderalismus» (2005), «Le Feu au Lac» (2006), «Städtische Dichte» (2007) und «Élever la ville» (2008) zeigten das Potenzial der städtischen Verdichtung als Metropolitankonzept und als politisches Instrument für Raumplanung und Wirtschaftsentwicklung.

Als zweitgrösste Metropolitanregion der Schweiz nach Zürich zieht die «Métropole Lémanique» besondere Aufmerksamkeit auf sich, nicht zuletzt aufgrund ihrer jüngsten Entwicklung. Dank ihrer Innovationsfähigkeit lockte sie nicht nur Konzerne und Talente aus aller Welt an, sondern brachte auch einen dichten Cluster von Start-up-Unternehmen hervor. Allerdings wurde die «Métropole Lémanique» zum Opfer ihres Erfolgs: Die Entwicklung von Infrastruktur und Bauzonen hielt mit den neuen Bedürfnissen nicht mit. Die Metropolitanregion scheitert, weil ihr eine effektive Governance fehlt.

Die Studie «Gouvernance à géométrie variable» untersucht die Frage, wie sich eine Metropolitanregion schaffen und führen lässt. Sie beleuchtet wirtschaftliche, politische, rechtliche, historische, gesellschaftliche und städtebauliche Aspekte. Ein zentralisierender Ansatz, also das Verordnen und Umsetzen eines Masterplans, wird jedoch abgelehnt. Stattdessen empfiehlt die Studie Leitlinien für eine effiziente Führung. Wenn Einigkeit über die Grundsätze einer guten Governance besteht, ist der erste Schritt hin zu einer wettbewerbsfähigen Region getan, die Wertschöpfung und Wohlstand anstrebt. Dies ist die einzige Vision, die einem Land wie der Schweiz entspricht.

Die Studie setzt sich zwar vertieft mit der Metropolitanregion rund um den Genfersee auseinander, daneben finden sich aber auch Beiträge von Experten aus Zürich und Basel. Das Buch «Gouvernance à géométrie variable» will damit die Debatte in den einzelnen Regionen und im ganzen Land anregen.

Letztendlich – dessen sind wir uns bewusst – hängt die Zukunft der Schweizer Metropolitanregionen davon ab, ob die Akteure klar und entschlossen im Sinne einer guten Governance entscheiden und handeln. Möge das Buch dazu beitragen!

*Xavier Comtesse*

Directeur romand Avenir Suisse

*Gerhard Schwarz*

Direktor Avenir Suisse



## Inhalt

<b>01_ Einleitung</b>	<b>_8</b>
Eine Metropole entsteht	8
<b>02_ Struktur und Inhalt der Publikation</b>	<b>_11</b>
<b>03_ Leitlinien</b>	<b>_14</b>
Polyzentrismus fördern	14
Aktionsterritorien festlegen	15
Räume mit variabler Geometrie vorsehen	16
Projekte in Aktionsprogrammen zusammenfassen	18
Ermessens- statt Gleichheitsprinzip umsetzen	19
Aufgaben verteilen	20
Im Wettbewerb zusammenarbeiten	21
Seine Position im globalen Wettbewerb finden	22
Dienstleistungsverträge ausschreiben	22
Virtuelle Verwaltungen nutzen	23
Politischen Führungsstab einsetzen	24
Finanzielles Gleichgewicht anstreben	25
Metropolitane Accountability gewährleisten	26
Social-Accountability-System einführen	27
Die Autoren	28
<b>Kurz und bündig</b>	<b>_29</b>

# 01

## Einleitung

Die Bevölkerung rund um den Genfersee wird weiter zunehmen – dies als Folge der wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, technologischen und kulturellen Entwicklung, vor allem aber aufgrund des Wachstums der internationalen Organisationen sowie der nachziehenden Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen. Der Arbeitsmarkt der Genferseeregion übt eine grosse Anziehungskraft aus, vor allem auf hochqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland. Die Gesellschaft ist im Umbruch. Das starke demografische Wachstum des vergangenen Jahrzehnts führte zu einer Krise, besonders bei der Infrastruktur, im Wohnungsmarkt und im Verkehr. Jene Bevölkerungskreise, die unter dem Wohnungsmangel und dem Verkehrsinfarkt leiden, äussern ihre Unzufriedenheit. Immer mehr Stimmen fordern, das Wachstum sei zu bremsen. Doch ist dies überhaupt möglich? Das Problem ist zum Politikum geworden, Lösungen sind gefragt.

Diese Entwicklung, die das sozio-urbane Bild der Genferseeregion grundlegend verändert hat, erfordert eine umfassende Antwort: Ein Metropolitanraum für die gemeinsame politische Entscheidungsfindung ist festzulegen, ein Governance-Modus zu entwickeln. Die Studie «Gouvernance à géométrie variable» soll dabei helfen.

### **Eine Metropole entsteht**

Zu Lausanne und zum benachbarten Frankreich hielt Genf lange Zeit Distanz. Das internationale Image der Stadt, das ihr Aufschwung und Erfolg gebracht hatte, genügte ihr voll und ganz. Doch das Bevölkerungswachstum und der Wohnungsmangel zwangen die Metropole, anderswo nach Lösungen zu suchen. Nyon, das Pays de Gex, das Haut-Chablais und die französische Umgebung Genfs entwickelten sich zum Einzugsgebiet der Stadt. Im selben Zeitraum wuchs Lausanne zu einem wichtigen Wirt-

schaftszentrum heran, das sich die zunehmende Bedeutung der ETH Lausanne zunutze machte. Die demografische Explosion strahlte auch auf weiter entfernte Städte wie Moudon, Orbe, Yverdon oder Payerne sowie auf Regionen wie das Waadtländer und das Walliser Chablais, Neuenburg sowie Bulle, Annecy und Chambéry in Frankreich aus.

Diese Entwicklung ging schrittweise vor sich. In den Jahren des Wirtschaftsbooms, vor allem zu Beginn der 1960er-Jahre, wuchsen Satelliten- und Trabantenstädte heran. Lignon, Onex und Meyrin in Genf stehen beispielhaft für den funktionalen Urbanismus jener Zeit. Von einer «Métropole Lémanique» konnte allerdings noch nicht die Rede sein: Die Bevölkerung verteilte sich auf verschiedene politische Territorien und verstand die Region nicht als gemeinsamen metropolitanen Raum. Ikea, Palexpo, das Montreux Jazz Festival, das Béjart Ballet, das Paléo Festival oder die ETH Lausanne zogen noch nicht die Menschen aus dem ganzen Genferseeraum an. Jeder blieb auf seinem Territorium.

In den 1980er- und den 1990er-Jahren veröffentlichten Claude Raffestin von der Universität Genf und Michel Bassand von der ETH Lausanne Studien zur Raumentwicklung, in denen sie zeigten, dass sich die «Métropole Lémanique» langsam herauszubilden begann. Die Bevölkerung war sich der Entwicklung der Metropole jedoch nicht bewusst. Die deutliche Ablehnung der Fusion der Kantone Waadt und Genf in der Volksabstimmung von 2002 zeigte, dass dieses Bewusstsein noch immer fehlte.

Die starke wirtschaftliche Entwicklung der Region und der erneute explosionsartige Bevölkerungszuwachs des letzten Jahrzehnts führten jedoch zu einem grundlegenden Wandel. Die Infrastruktur stiess an ihre Kapazitätsgrenze, besonders das Schienennetz und die Autobahn Genf-Lausanne, die für die Landessaussstellung von 1964 gebaut worden war. Die Siedlungszonen wucherten in konzentrischen Kreisen immer weiter ausserhalb der urbanen Zentren am See. Bedeutende Handels- und Einkaufszentren liessen sich an den Hauptverkehrsachsen nieder, so in Aubonne, im Westen von Lausanne oder in Chavannes-de-Bogis. Die Metropolitanregion entstand, weil sich die Bevölkerung allmählich ihren Raum aneignete.

Die Geschichte der Metropole bleibt jedoch zu erzählen. Sie handelt von Wissenschaft, Technologie sowie Start-up-Firmen einerseits und von internationaler Regulierung sowie «soft laws» andererseits. Die 1967 gegründete ETH Lausanne gewann stetig an Einfluss und genoss bald über die Landesgrenzen hinaus einen exzellenten Ruf. Dank dem Pioniergeist, der lokal keimte, sprossen zahlreiche Technologieunternehmen mit der Alinghi von Ernesto Bertarelli und der Solar Impulse von Bertrand Piccard als global ausstrahlenden Symbolen dieses Umbruchs. Das Web verändert seit seiner Erfindung am Cern die Welt.

Die «Weltstadt» Genf hat sich gleichzeitig zu einem Dreh- und Angelpunkt der internationalen Regulierung entwickelt: Zehntausende in Genf niedergeschriebene Normen, Standards und Marken bestimmen den Lauf der Geschäftswelt. Diese einzigartige Stellung hat die Stadt auf die Liste der weltweit bedeutendsten Metropolitanregionen gebracht. In der Folge wandern neue Wirtschaftsakteure zu, von internationalen Konzernen wie Medtronic und Procter&Gamble bis hin zu Rohstoffhändlern, besonders auf dem Ölmarkt.

Der andauernde Zuzug von Arbeitnehmern und immer neuen Unternehmen mit hoher Wertschöpfung beschleunigt die Entwicklung der Region in einem schwindelerregenden Tempo. Damit wandelt sich das Image des Genferseeraums: Er ist nicht länger ein beschaulicher Zufluchtsort, sondern er ist ein Zentrum des steten Umbruchs und regen Austauschs. Die Region bewahrt zweifelsohne dauerhaft ihren Ruf der Exzellenz. Nicht zuletzt aus diesem Grund braucht die Metropolitanregion eine Governance, damit sie ihre Bedeutung immer neu entdecken und sich künftigen Herausforderungen stellen kann.

## 02

# Struktur und Inhalt der Publikation

Wer die Governance der «Métropole Lémanique» erörtern will, muss weiter ausholen und die Frage aus verschiedenen Perspektiven beleuchten: aus politischer, wirtschaftlicher, juristischer, historischer sowie städtebaulicher Sicht – und dies im Vergleich mit anderen Metropolen. Unabhängige Experten sollten deshalb die «Métropole Lémanique» von ihrem Standpunkt aus betrachten und eine Analyse vornehmen. Diese bildet die Grundlage für die Handlungsvorschläge, die die Studie abschliessend diskutiert.

Die Autoren hatten bei der Erörterung der Thematik freie Hand, behielten jedoch stets das generelle Ziel der Studie vor Augen. Ihre Beiträge sind sehr unterschiedlich ausgefallen: Diese Vielfalt der Diskussionsansätze macht den Reichtum der Studie aus und lässt breit abgestützte Schlussfolgerungen zu.

Der Journalist und freie Autor Serge Bimpage gibt im Gespräch mit namhaften Persönlichkeiten aus der Genferseeregion eine Übersicht über die politische Ausgangslage. Befragt wurden aus dem akademischen Bereich der Demograf Philippe Wanner, Denis Duboule, Forscher an der Universität Genf und an der ETH Lausanne, der Genfer Experte für Globalisierungsfragen Rémi Badouï, der Genfer Politikwissenschaftler Frédéric Esposito sowie Bernard Jouve und Christian Lefèvre, beide Forscher an der ETH Lausanne. Als Vertreter der Politik gaben folgende Persönlichkeiten Auskunft: Pascal Broulis, Präsident des Waadtländer Staatsrats, David Hiler, Genfer Staatsrat für Finanzen, Pierre-François Unger, Genfer Beauftragter für Wirtschaft, Gesundheit und Regionalentwicklung, Étienne Blanc, Abgeordneter des französischen Departements Ain und Bürgermeister von Divonne sowie Vorsitzender der Gemeindeversammlung des Pays de Gex, Guy Mettan, Genfer Parlamentsabgeordneter, und Jean-François Carencio, Präfekt der französischen Region Rhône-Alpes. Schliesslich gehörte Gilles Marchand, Generaldirektor der RTS, zur Run-

de der hochrangigen Persönlichkeiten, mit denen das Thema besprochen wurde. Aus allen Interviews spricht die Überzeugung: Die «Métropole Lémanique» wächst heran.

Claude Jeanrenaud, emeritierter Professor der Universität Neuenburg und Experte für Regionalwirtschaft, behandelt in seinem Beitrag wirtschaftliche Aspekte und untersucht diese vor dem Hintergrund verschiedener Modelle der Governance von öffentlichen Körperschaften im In- und im Ausland. Sein Beitrag stützt sich auf zahlreiche konkrete Beispiele und eine breite Dokumentation. Aus einer grossen Zahl von Lösungsvorschlägen und Umsetzungsmöglichkeiten kristallisiert der Autor eine effiziente Variante heraus: die Zusammenarbeit mittels Dienstleistungsverträgen, die den Wettbewerb nicht einschränken, sondern begünstigen. Das Gleichgewicht zwischen Zusammenarbeit und Wettbewerb liesse sich damit sichern. Völlig undogmatisch zeigt er, dass es je nach Handlungsfeld unterschiedliche Arten der Governance gibt, und er stellt diese Wahlfreiheit als Schlüssel zum Erfolg dar.

Laurent Matile, Experte für Rechtsfragen, bietet in seiner Abhandlung eine detaillierte Übersicht über juristische Aspekte der derzeit bestehenden Verträge zwischen den politischen Ebenen, also den Gemeinden, den Kantonen und dem Bund. Er erstellt so ein vollständiges und überaus präzises Inventar der Rechtsgrundlagen sowie des Verfassungsrahmens, das als Fundament für den Aufbau von metropolitanen Räumen aus einem Geflecht grenzübergreifender, interkantonalen und interkommunaler Vereinbarungen dienen kann. Aufgrund der ausserordentlichen Vielzahl sich überschneidender Abkommen, Verträge und Bestimmungen aller Art ist das Rechtssystem der Genferseeregion nur bedingt übersichtlich und schwer anwendbar. Deshalb schlägt Matile grundsätzlich vor, in konkreten Projekten mit variabler Geometrie zusammenzuarbeiten, die umfassend und zugleich offen genug sind, um eine kritische Masse zu erreichen. Der Metropolitanraum entwickelt sich somit durch das Zusammenfassen von funktionalen Projekten und nicht durch das Vervielfältigen von isolierten Sonderverträgen.

Der Historiker Olivier Meuwly behandelt das Thema aus geschichtlicher Perspektive, indem er zu den Anfängen der modernen Schweiz mit der Verfassung von 1848 zurückgeht. Er erinnert an den Gründergeist, erschliesst die Geschichte unserer Institutionen und ihrer Beziehungen auf den drei Staatsebenen und beleuchtet so die langsame Entstehung von Verträgen und Konkordaten, die die heutige Schweiz prägen. Sein historischer Exkurs zeigt die extreme Zersplitterung in unserem Föderalismus auf und erklärt, weshalb diese historischen Gegebenheiten beim Verändern bestehender Institutionen und besonders beim Schaffen neuer territorialer Einheiten wie der Metropolitanregionen zu beachten sind. Das «Tabula-rasa-Prinzip» funktioniert in der Schweiz nicht. Ein auf Konsens bedachter Prozess ist nötig, um eine gemeinsame Vision zu entwickeln, statt sich zu entzweien!

Daniel Müller-Jentsch von Avenir Suisse ist ein anerkannter Experte für Raumplanung und Raumentwicklung. In seinem Beitrag stützt er sich auf frühere Publikationen von Avenir Suisse und zeigt besonders zwei starke Trends, denen die territoriale Entwicklung der Schweiz seit einigen Jahrzehnten folgt: die stetige Ausdehnung der Bauzonen und die Zersiedelung des Mittellands. Diese Entwicklung folgt aus dem starken Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, sie geht jedoch auch auf das Fehlen von Grundsätzen der Raumentwicklung auf allen drei Staatsebenen zurück. Die Schweiz braucht keinen Masterplan, wohl aber einvernehmlich festgeschriebene Leitlinien für eine harmonische Entwicklung, beispielsweise durch städtische Verdichtung mittels Aufstocken von Gebäuden sowie Entwickeln von Brachen.

Der Ökonom Wolf Zinkl beleuchtet schliesslich die Entstehung des Basler Metropolitanraums. Diese Entwicklung, die in der Westschweiz als Vorbild gilt, erscheint in einem neuen Licht. Das seit den 1960er-Jahren entwickelte Metropolitankonzept Basels konnte sich in den letzten fünfzig Jahren nur zögerlich ein räumliches Einzugsgebiet erschliessen. Die teils schweizerische, teils europäische Metropole hat aufgrund dieser Unentschlossenheit nur wenig Grosses erreicht. Ein Beispiel für das Scheitern ist der Flughafen Basel, der sich – vielleicht auch aufgrund der Nähe

zu Zürich oder der Regionalverkehrspolitik von Paris – nie zu einer Drehscheibe des Flugverkehrs entwickeln konnte. Grundsätzlich weist dieser Beitrag darauf hin, dass sich die politische Karte und der gelebte Raum nicht vollständig decken. Jede «metro-politische» Konstruktion muss sich mit dieser Tatsache abfinden.

## 03

### Leitlinien

#### **Polyzentrismus fördern**

Die «Métropole Lémanique» besteht aus kleineren Städten; obwohl Genf und Lausanne in der Region eine bedeutende Rolle spielen, fehlt ihr ein Zentrum. Diese Tatsache kann und muss jedoch in einen Wettbewerbsvorteil umgemünzt werden. Denn die Städte und die Dörfer sind zwar über das gesamte Territorium verstreut – aber mit einer unübersehbaren Konzentration entlang des Ufers des Genfersees. Dieser bildet das Zentrum der Metropole, quasi als riesiger Central Park, der als Lunge der Gegend massgeblich der Freizeit und der Erholung dient. Der See gibt einerseits der Region die Struktur, da sich die Urbanisierung entlang seiner Ufer ausbreitet und von dort in Richtung des Jura und der Alpen vordringt. Und er stiftet andererseits zusammen mit den Bergen als Markenzeichen die Identität der Region als «Heidiland».

In dieser weiten Landschaft sind zahlreiche Städte herangewachsen, die aufgrund ihres Charakters, ihrer Attraktivität und ihrer Innovationsfähigkeit Weltruf geniessen. Genf, Lausanne, Évian, Montreux, aber auch Divonne, Ferney-Voltaire, Vevey und Nyon haben individuell ihren Platz auf dem Globus gefunden – bemerkenswert für eine verhältnismässig kleine Region. Im verschärften globalen Wettbewerb müssen sie aber gemeinsam auftreten. Das bedeutet nicht, die Metropolitanregion mittels bürokratischer Masterpläne zu vereinheitlichen, wohl aber, die polyzentrische Struktur mit gemeinsamen Leitlinien zu entwickeln.



Dabei gilt es besonders, die Zersiedelung einzudämmen, also zu verhindern, dass Städte und Dörfer zu einem seelenlosen Los Angeles verschmelzen. Dafür sind die einzelnen Zentren zu verdichten, durch den Bau einer Stadt in der Stadt, das Aufstocken der Gebäude, das Nutzen von eingezontem Bauland und von Brachen sowie eine gute städtische Durchmischung. Diese Vision erfordert ein Aktionsprogramm auf einer gemeinsamen Grundlage, das sich leicht umsetzen lässt. Die Zentren sollen die städtische Durchmischung fördern, indem sie gleichzeitig Arbeitsplätze, Wohnungsangebot und Einkaufsmöglichkeiten entwickeln, also die Mobilität in der gesamten Region eindämmen. Für die Koordination sorgen die Leitlinien – einen Masterplan braucht es dafür nicht.

### **Aktionsterritorien festlegen**

Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Räume, in denen sich das Leben der Bevölkerung abspielt, decken sich immer seltener mit den politischen und administrativen Territorien. Das erfordert eine Lösung, die über das Zusammenlegen von Gebieten hinaus geht, wie es der gescheiterte Vorstoss für eine Fusion der Kantone Genf und Waadt anstrebte. Der Fokus liegt auf gemeinsamen Aktionsplänen statt auf vereinten Territorien, also auf der Dynamik statt auf der Struktur. Diese Verschiebung des Fokus ist entscheidend: Sie bricht mit den Gewohnheiten der Governance. Bisher stritten Staaten, öffentliche Körperschaften und Verwaltungen um Grenzen. Sie wollten wissen: Wem gehört was? Diese Perspektive ist umzudrehen, die Frage sollte lauten: Wer macht was?

Natürlich verschwinden die traditionellen Territorien nicht – darin besteht die Herausforderung. Wie lassen sich also Handlungsanreize schaffen, die über die politischen Grenzen hinauswirken, wenn die verantwortlichen Politiker in Territorien gewählt werden, die je über eine selbständige Verwaltung sowie eigene Rechtsnormen und Rahmenbedingungen verfügen? Grundsätzlich muss eine wirkliche metropolitane Governance die vorgegebenen Grenzen überwinden. Viele Probleme, etwa der Sicherheit, der Umwelt oder der Wirtschaftsentwicklung lassen sich bekanntlich nicht innerhalb von Gemeinde-, Kantons- oder Staats-

grenzen lösen. Mit gemeinsamen Aktionsprogrammen können die Verantwortlichen über die Grenzen hinweg zusammenarbeiten. Sie entwickeln effizientere Lösungen, wenn sie alle Betroffenen einbeziehen. Wenn sich beispielsweise eine metropolitane Kommission der Wohnungsfrage annähme, könnte der Kanton Genf diese Problematik anders angehen. Bisher beschränkte sich die Strategie aller Zentren darauf, das Wohnungsproblem durch Ausdehnung zu lösen.

Im Fall der «Métropole Lémanique» bieten sich andere Lösungen an. Wie oben betont, sollen diese einem polyzentrischen Ansatz folgen. Dazu sind Aktionsterritorien festzulegen: Zunächst wird eine gemeinsame Vision ausgearbeitet, der gemeinsame Prinzipien zugrunde liegen. Darauf baut das Aktionsprogramm auf. Das bedeutendste Beispiel dafür ist das Aktionsprogramm der Hochschulen, besonders dessen Umsetzung in der Romandie. Das System der Fachhochschulen (HES-SO), das interkantonale Netzwerk AZUR (Neuenburg, Waadt, Genf), die Strategie der ETH Lausanne mit ihren neuen Zentren im Wallis oder der Microcity in Neuenburg – all diese Beispiele zeigen, dass es möglich ist, den Rahmen der politisch definierten Territorien zu sprengen und nach einem funktionalen Ansatz zusammenzuarbeiten.

## **Räume mit variabler Geometrie vorsehen**

Das Verständnis einer Metropolitanregion geht über ihr Gebiet hinaus. Projekte und Programme beziehen unterschiedliche Akteure ein. Das Wirtschaftsförderungsprogramm «Greater Geneva Berne Area» erstreckt sich beispielsweise auf die Kantone Genf, Waadt, Freiburg, Wallis, Neuenburg und Bern, jedoch nicht auf den Jura und grenznahe französische Regionen wie das Pays de Gex und die Haute-Savoie. Dagegen gehören dem «Conseil du Léman» alle Gebiete an den Gestaden des Genfersees an, also nicht nur die Kantone Genf, Waadt und Wallis, sondern auch die französischen Departemente Ain und Haute-Savoie. Diese variable Geometrie gilt für jede Art von funktionalem Ansatz, je nach Thema. Im Fall der «Métropole Lémanique» bildet der Genfer Flughafen den grössten funktionalen Raum. Daher könnte das Akronym GVA nicht nur für den

internationalen Flughafen, sondern auch für die grösstmögliche Ausdehnung der Region stehen. Doch es gibt sogar darüber hinaus andere metropolitane Programme mit anderen Partnern. Die eleganteste Lösung ist es also, die variable Geometrie der Metropolitanregion als deren wesentliches Merkmal anzuerkennen. Am Beispiel Basels lässt sich zeigen, dass jegliche Definition mittels starrer Grenzen nutzlos ist. Dank seiner Flexibilität lässt sich der metropolitane Raum nach thematischen Bedürfnissen festlegen.

Die Governance eines solchen Mosaiks ist überaus komplex – es sei denn, man nimmt statt politischen Landkarten Aktionsprogramme als strukturierende Grundlage. Zuerst werden bei diesem Vorgehen alle betroffenen Partner einbezogen, bevor man zum Festlegen des Territoriums übergeht. Das heisst mit anderen Worten: Gehandelt wird nicht auf einem Gebiet, sondern mit einer Aufgabe. Selbst wenn dieser Grundsatz feststeht, kann sich allerdings die Umsetzung einer solchen Metropolitanpolitik als sehr schwierig erweisen, sofern man nicht im nächsten Schritt die politischen und die administrativen Institutionen einbezieht. Diese müssen gezielt je nach Bedarf eingesetzt werden. Nichts wird umgestürzt – alles bleibt, wie es ist. Die Akteure werden je nach Projekt bzw. Aktionsplan zusammengebracht und mit Teilaufgaben betraut. Das bedeutet eine Umkehrung des bisherigen Vorgehens: Zuerst wird die Thematik klar umrissen, dann werden die Involvierten zusammengerufen.

Zum Beispiel könnte ein metropolitanes Sicherheitsprogramm – auf freiwilliger Basis – die Polizeiausbildung, die Gefängnisplätze und die Verkehrspolizei in einer einzigen Organisation zusammenfassen. Die Kantone müssten aber dank der flexiblen Geometrie der Metropolitanregion nicht alle Polizeieinheiten zusammenlegen – eine gut strukturierte thematische Zusammenarbeit reicht vollkommen aus.

## Projekte in Aktionsprogrammen zusammenfassen

Bei einem projektbezogenen Ansatz liegt die grösste Schwierigkeit einerseits in der Zerstückelung des Gebiets und damit dem Verlust des strategischen Überblicks, andererseits in der schier unendlichen Vielzahl von Projekten: Die Vervielfachung funktionaler Projekte auf kommunaler Ebene gefährdet die demokratische Kontrolle und beraubt die kommunalen Institutionen jeglichen Sinns. Letztlich würden sich die Zweckverbände, von denen es in der Schweiz mehrere tausend gibt, um die Verwaltung des Landes kümmern. Das muss vermeiden, wer eine neue Vision wie jene der «Métropole Lémanique» umsetzen will.

Grundsätzlich sind deshalb Projekte je nach Thematik in grössere Programme zusammenzufassen: Raumordnung, Infrastruktur, Verkehr, Wirtschaft, Gesundheitswesen, Steuern, Kultur, Bildung und Sicherheit. Dieses Vorgehen folgt der Einsicht, dass das Ganze mehr ist als die Summe seiner Teile – wie sie vor allem die Biologie lehrt. Dieser Leitsatz erleichtert das Verständnis für die Integration von Projekten in grössere Programme: Diese erlauben den Behörden nicht nur, Verteilungsentscheidungen zu treffen, sondern diese auch adäquat auszubalancieren, um das polyzentrische Gleichgewicht zu erhalten. Und dank der Zusammenarbeit im ganzen Metropolitanraum werden die Lösungen für die einzelnen Partner leistungsfähiger und kostengünstiger.

Mit umfassenden Programmen zu einer beschränkten Zahl von Problemen kann die «Métropole Lémanique» ihre Institutionen beibehalten und sie einfach anders aufstellen. Dem Problem der teuren Spitalausstattung kann beispielsweise beikommen, wer sich nicht auf ein einzelnes Territorium beschränkt, sondern den gesamten Metropolitanraum einbezieht. Es geht letztlich darum, die bestmögliche Gesundheitsversorgung für die Region zu gewährleisten. Die Voraussetzung für eine allseits annehmbare Lösung sind klare Verteilungsprinzipien, Koordination und Kontrolle – ein Punkt, auf den zurückzukommen ist.

## **Ermessens- statt Gleichheitsprinzip umsetzen**

Es gibt keinen Grund, weshalb fast alle Schweizer Autobahnen unabhängig von ihrer Nutzung vierspurig sind. Das ist unangemessen, weil sich das Verkehrsaufkommen ungleichmässig verteilt: Ein vierspuriger Autobahnabschnitt zwischen Martigny und Sion ist offensichtlich nicht so stark belastet wie die A1 zwischen Lausanne und Genf. Dennoch werden beide Abschnitte de facto gleich behandelt. Gerade aufgrund des Gleichheitsprinzips sind so Ungleichheiten entstanden. Deshalb ist es zu überprüfen.

In einer Metropole geht es in erster Linie darum, auf konkrete Bedürfnisse einzugehen, statt eine abstrakte Gleichheit durchzusetzen, die bei allem guten Willen erst recht zu Ungerechtigkeit führt. Darum muss das oberste Handlungsprinzip Angemessenheit heissen, nicht Gleichheit. Dieses Ermessensprinzip als Basis der «Métropole Lémanique» stellt die gemeinsame Vision der Effizienz in den Vordergrund. Eine Metropole entsteht aus der Notwendigkeit heraus, im Wettbewerb einer sich ständig wandelnden Welt zu bestehen. Daher muss sie sich auch die Mittel zur fortwährenden Veränderung geben. Angemessenheit könnte eine der neuen politischen Ideen sein, die es dafür braucht.

Worum es geht, lässt sich am Beispiel der Mobilität zeigen. Der Zeitgeist bevorzugt den öffentlichen Verkehr gegenüber dem Privatverkehr, weil er angeblich für alle gleich und damit gerecht ist. Aber ist der Einsatz der öffentlichen Verkehrsmittel tatsächlich angemessen? Der neue Netzplan des öffentlichen Transportverbunds Genf, der neue Tram- und Buslinien festlegt und bisherige Linien gestrichen hat, führt zu enormen Problemen. In der Theorie erschien das neue Netz viel gleichmässiger und damit für alle gerechter strukturiert. In der Praxis erweist es sich jedoch als vollkommen unzureichend: Es zwingt die täglichen Gewohnheiten der Bevölkerung, vor allem der Erwerbstätigen, in einen Masterplan. Dabei geht es darum, den Bürgern mit ihren konkreten Bedürfnissen einen angemessenen Service zu bieten. Natürlich genügt kein System zu hundert Prozent diesem Anspruch, aber es soll die grösstmögliche Anzahl zufrieden stellen. Die Mobilität in der Metropolitanregion ist deshalb nach dem Ermessensgrundsatz neu zu überdenken.

## Aufgaben verteilen

Eines der Schlüsselemente des polyzentrischen Ansatzes ist die Verteilung von Aufgaben. Das Prinzip, dass jeder gibt und jeder nimmt, soll aber für Angemessenheit, nicht für Gleichheit sorgen. Zum Beispiel liegt es auf der Hand, dass die Spitzenmedizin in die grossen Kantonsspitäler in Lausanne und Genf gehört, nicht in die Regionalspitäler beispielsweise von Nyon oder Évian. Deshalb ist die Behandlung von seltenen Krankheiten in einem einzigen Spital zu gewährleisten, damit die anderen Spitäler sich auf die Behandlung weiter verbreiteter Krankheiten ausrichten oder einzelne Abteilungen zu Exzellenzzentren ausbauen können. Ausserdem kann die Aufgaben ausgewogener verteilen, wer weitere Bereiche einbezieht, etwa Sicherheit, Ausbildung oder Verwaltung.

Die Aufgabenverteilung gehört zu den Schlüsselementen der metropolitanen Governance. Daran lässt sich überprüfen, ob die Führung ihre Ziele erreicht. Allerdings erfordert die Aufgabenverteilung einen langen Atem und einen vertieften Dialog. Die Metropole ist nicht länger ein loses Patchwork, sondern entwickelt sich zu einem leistungsfähigen System, das nach Exzellenz und Renommee im globalen Wettbewerb strebt.

Die Aufgabenverteilung zwischen den Universitäten von Lausanne und Genf zeigt, dass dieser Prozess zu Effizienz und Exzellenz führt. Daher müsste man auch andere Bereiche überprüfen, besonders die Verwaltung. Ist es wirklich nötig, mehrere Ämter für Statistik, Wasserversorgung oder Luftreinheit zu führen, mehrere Abteilungen für Strassenverkehr, Schifffahrt oder Weinanbau? Zweifelsohne ergäbe eine detaillierte Analyse jedes Amtes und jeder Stelle, die eine staatliche Funktion erfüllt, sinnvolle Vorschläge für eine Neugruppierung und eine Aufgabenumverteilung, ohne dass der Service public darunter litte. Man denke etwa an die Dienstleistungen betreffend Wasser oder Luft: Es wäre sinnvoll, sie alle in Nyon zusammenzulegen oder einige Teilbereiche nach Lausanne oder Genf auszulagern. Eine umfassende Aufgabenverteilung ist nötig, damit die Metropolitanregion ihr volles Potenzial entfalten kann.

## Im Wettbewerb zusammenarbeiten

Die lange Geschichte der kommunalen Zusammenarbeit zeigt, dass das Risiko mangelnder Effizienz besteht, wenn der Wettbewerb nahezu völlig ausgeschaltet wird. Wenn eine Dienstleistung aufgrund einer Vereinbarung von einem einzigen Akteur erbracht wird, dann hat dieser das Monopol. Eine solche Situation ist um jeden Preis zu vermeiden, zumal neben dem politischen ein beträchtliches wirtschaftliches Risiko droht. Monopole führen nie zu einer gesteigerten Effizienz, denn ohne Wettbewerb bei Leistungen lässt sich ihre Qualität nicht beurteilen und ihr tatsächlicher Preis nicht ermitteln.

Es bedarf also einer Zusammenarbeit im Wettbewerb. Das bedeutet, nicht alle Eier in einen Korb zu legen. Indem man sich mit Dienstleistungsverträgen die Möglichkeit offen hält, die Zusammenarbeit aufgrund von Bewertungskriterien zu überprüfen und sie allenfalls auch wieder aufzukündigen, lässt sich eine höhere Effizienz garantieren. Und in einem so grossen Gebiet wie der «Métropole Lémanique» ist es auch möglich, mehrere Partner gleichzeitig zu beschäftigen. Mit dieser Verteilung von Aufgaben und Funktionen an verschiedene Partner bleibt die Entscheidung bei der Gemeinde. Dies ist die Grundlage jeder Demokratie.

In der Praxis braucht es zwei Vorsichtsmassnahmen:

Erstens müssen die öffentlichen Körperschaften bei der Vergabe von Aufträgen an einen oder mehrere Dienstleister eine begrenzte Vertragsdauer vorsehen und eine Accountability-Politik durchsetzen, damit sich Bilanz ziehen lässt. Die öffentliche Kontrolle muss gewährleistet bleiben. Es darf nicht geschehen, dass Aufgaben der Kommunen wie die Volksschule, die Feuerwehr oder die Sportstätten aus ihren Geschäftsberichten verschwinden, wie es heute in vielen Gemeinden zu beobachten ist.

Zweitens ist die Zusammenarbeit in regelmässigen Abständen zu evaluieren, damit die Aufgaben neu verteilt, die Dienstleistungsverträge neu verhandelt oder auch neue Projekte vereinbart werden können. Die Zusammenarbeit im Wettbewerb ist eine Aufgabe, die ständig neu definiert werden muss, damit der Prozess dynamisch bleibt. Man darf sich nicht auf seinen Errungenschaften ausruhen.

## Position im globalen Wettbewerb finden

Der immer schärfere globale Wettbewerb erzwingt das Bilden von grösseren Räumen, die dank ihrer wirtschaftlichen Stärke international ihren Platz finden. Zur Wettbewerbsfähigkeit können aber auch wissenschaftliche oder kulturelle Stärken führen, im Fall der «Métropole Lémanique» ausserdem die Präsenz von internationalen Organisationen, vor allem der UNO und der internationalen Sportorganisationen. Die Region verdankt ihren Weltruf also nicht nur wirtschaftlichen Clustern (Privatbanken, Rohstoffhandel, Uhrenindustrie, Lebensmittelbranche, Gesundheitswesen), sondern auch wissenschaftlichen (Cern, ETH Lausanne, Universitäten) und kulturellen (Montreux Jazz Festival, Béjart Ballet, Grand Théâtre de Genève, Orchestre de la Suisse Romande, Paléo Festival) sowie den internationalen Normungs- und Regulierungsinstanzen (WTO, ISO, WHO, ILO, WEF, UEFA, WWF, IOK).

Und ebenso wichtig wie die einzelnen Cluster – das sollte nicht vergessen gehen – sind die Schnittmengen zwischen den Clustern. So profitiert der Rohstoffhandel von den Kompetenzen des Finanzplatzes Genf, der Cluster der internationalen Organisationen von den Hochschulen sowie den NGO und den Weltkonzernen. Die Metropolitanregion beruht darauf, dass alle Akteure ihre Kompetenzen einbringen.

Die Fähigkeit, spezifische Kompetenzen zu einem grossen Ganzen zusammenzufügen, also gemeinsam zu vibrieren, ist eines der Erfolgselemente der «Métropole Lémanique», gar ihre Unique Selling Proposition. Die Bevölkerung sollte sich diese einzigartige Stellung bewusst machen und sie als Grundlage für die Zukunft nutzen.

## Dienstleistungsverträge ausschreiben

Im Vergleich zu anderen interkommunalen Abkommen weisen Dienstleistungsverträge unleugbare Vorteile auf. Sie sind flexibler, lassen sich leichter kündigen, sehen Sanktionen vor, wenn die erbrachten Leistungen nicht den Vereinbarungen entsprechen, und bieten die Möglichkeit, mehrere Dienstleister im Wettbewerb einzubinden. Hinzu kommt, dass Dienstleistungsverträge output- und nicht inputorientiert sind. Mit an-



deren Worten: Dienstleistungsverträge legen die zu liefernden Ergebnisse fest, richten sich also nach der Nachfrage. So liesse sich das Lehrangebot der Schweizer Universitäten zugunsten von klar abgegrenzten und aufgewerteten Exzellenzzentren bereinigen, weil Dienstleistungsverträge die Subventionen von einer Aufgabenverteilung abhängig machten. Durch die Subventionierung des Outputs (also der Studenten) statt des Inputs (also des Lehrangebots) gewann das Schweizer Hochschulsystem deutlich an Effizienz. Darin liegt der Mehrwert der Dienstleistungsverträge. Selbstverständlich lässt sich dieses Instrument nicht auf alle Fälle und Bereiche anwenden. Aber grundsätzlich zeichnet sich gute Governance durch den outputorientierten Ansatz aus.

Die Nachfrageorientierung würde in Bereichen wie der Kultur eine Revolution auslösen. In der «Métropole Lémanique» finden sich beispielsweise mehr Museen mit internationaler Ausstrahlung als in Paris – Quantität ist aber nicht Qualität. Es ist an der Zeit, das Angebot aufgrund der Nachfrage zu definieren. «Was zählt, ist die Kultur der Warteschlangen», pflegte Jacques Hainard als Direktor der Ethnographiemuseen von Neuenburg und Genf zu sagen. Provokant kehrte er damit die Beziehung von Angebot und Nachfrage um. Wie zuvor bei den Hochschulen drängt sich auch in der Kultur die Einführung von Dienstleistungsverträgen auf.

Einzelne Verwaltungsaufgaben und sogar ganze Verwaltungen lassen sich über Dienstleistungsverträge auslagern. Die Administration ist damit nicht länger Dienstleister, sondern lediglich Kontrollorgan. So entstehen klare Strukturen, die verhindern, dass die Regierung gleichzeitig Richter und Partei ist – wie dies leider noch viel zu oft der Fall ist.

## **Virtuelle Verwaltungen nutzen**

Ein Gebiet kann sich auch virtuell verwalten lassen, also die Administration auslagern. Das Prinzip ist einfach: Die politische Einheit behält zwar ihre Eigenständigkeit, beauftragt aber Partner mit ihren Aufgaben, entweder in Zweckverbänden oder mit Dienstleistungsverträgen.

In der «Métropole Lémanique» liessen sich alle Verwaltungsaufgaben nach einer Neuverteilung wie bisher auf kantonaler und kommunaler

Ebene handhaben. Neu zu schaffen wäre nur ein politischer Führungsstab, wie ihn andere Regionen bereits kennen. Die Metropolitanregion braucht keine eigene Verwaltung, da die dafür einzustellenden Beamten keine andere Aufgabe hätten, als die Arbeit ihrer Kollegen zu koordinieren. Eine gut durchdachte Neuverteilung der Aufgaben würde hingegen Ressourcen freisetzen.

Diese Herausforderung ist nicht zu unterschätzen, denn die Existenz des Metropolitanraums wäre bedroht, wenn er die Steuern erhöhen müsste. Wenn jedoch dank dem Effekt der kritischen Masse aufgrund einer klugen Aufgabenverteilung die Einwohner und die Unternehmen entlastet würden, wäre dies eines der gewichtigsten Argumente für die «Métropole Lémanique».

Wie funktioniert eine virtuelle Verwaltung? Natürlich handelt es sich dabei um eine real existierende Verwaltung, sie befindet sich lediglich an einem anderen Ort. Das Dienstleistungskonzept würde erst mit der Einführung neuer Aufgaben oder der Umverteilung bestehender Aufgaben in Kraft treten. Externe Dienstleister würden mit diesen Aufgaben betraut. Kurz: Eine virtuelle Verwaltung beruht auf der Verteilung von Aufgaben an Dienstleister, verbunden mit einer Reporting-Pflicht im Sinne der Accountability. Wenn es um die umfassende Umsetzung von Konzepten geht, ist es unabdingbar, der Bevölkerung über die Tätigkeit und die Fortschritte Rechenschaft abzulegen.

## **Einen politischen Führungsstab schaffen**

Die «Métropole Lémanique» führen sollte eine Instanz mit einer Persönlichkeit an der Spitze, die in einer der politischen Einheiten vom Volk gewählt worden ist. So könnte ein Staatsrat teilweise von seinen Funktionen befreit werden, um diese Aufgabe wahrzunehmen. Dadurch liesse sich ein technokratisches Gebilde vermeiden, das im direktdemokratischen Schweizer System abgelehnt würde. Natürlich sind auch andere Formen der Governance-Organisation denkbar, es gibt davon mindestens so viele wie Metropolitanregionen in Europa. Doch der Geschichte der

Schweizer Institutionen sowie der Struktur der grenzüberschreitenden Region ist Rechnung zu tragen.

Diese Organisation scheint minimalistisch, doch sie erlaubt Führungswechsel zwischen den einzelnen politischen Einheiten, was auf lange Sicht eine gemeinsame Identität erzeugt. Zu vermeiden ist unbedingt, dass die Bürger das Gefühl bekommen, sie würden aufgrund dieser Struktur ihrer demokratischen Rechte beraubt. Jede von aussen auferlegte Struktur, Organisation oder Instanz kann beim Volk auf Ablehnung stossen. Daher ist es wünschenswert, dass der Führungstab direkt aus den lokalen politischen Gremien hervorgeht – ein Kriterium, das ein direkt gewählter Politiker erfüllt.

Die Hauptaufgaben des Führungstabs bestünden natürlich in der koordinierten Entwicklung der Metropolitanregion zusammen mit den lokalen Politikern, in der Umsetzung eines Aktionsprogramms, in der Aufgabenverteilung, in der Vergabe der Dienstleistungsaufträge, im Controlling und im sozialen Reporting. Es wäre vor allem Aufgabe der Führungsperson, die Metropole auf interkantonaler und nationaler Ebene zu vertreten.

## **Finanzielles Gleichgewicht anstreben**

Auf keinen Fall sollte die «Métropole Lémanique» durch eine neue Steuer finanziert werden. Die Vorschläge der Studie «Gouvernance à géométrie variable» zeigen, dass es durchaus möglich ist, dank einer Aufgabenumverteilung personelle und finanzielle Ressourcen einzusparen. Übernimmt ein lokales Gremium die Aufgaben anderer Gremien, werden Ressourcen frei, die sich in den Dienst der Metropole stellen lassen. Dieser Mechanismus funktioniert ähnlich wie der Transfer finanzieller Mittel. Er muss reguliert werden, um ein metropolitantes Finanzgleichsystem zu schaffen.

Anstatt das Ungleichgewicht zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Regionen wie üblich durch Finanzströme auszugleichen, liesse sich ein System entwickeln, das die Besten belohnt, z. B. indem neue Aufgaben jenen zugewiesen werden, die Skaleneffekte erzielt haben. Nach

diesem Schema ist eine Neu- oder Umverteilung der Aufgaben jederzeit möglich. Der polyzentrische Ansatz wäre gewährleistet, ohne dass die leistungsfähigsten Akteure behindert würden. Dieser Ausgleichsmechanismus brächte keinerlei schwerwiegende Nachteile mit sich, da der Nutzen der Aufgabenumverteilung jenen, die Aufgaben abgetreten haben, grösstenteils zugutekäme. Natürlich bleiben zahlreiche formelle Fragen zu klären, besonders in der Zusammenarbeit mit den französischen Grenzgebieten. Es geht vorläufig um eine Vision und um die Prinzipien, auf denen sie beruht.

Ein fiktives Beispiel soll die Stossrichtung veranschaulichen: Angenommen, Genf verzichtet auf sein Museum der bildenden Künste zugunsten des Lausanner Museums, das sich mit einer erweiterten Sammlung europaweit einen Namen machen könnte. Mit den dadurch freigesetzten Ressourcen könnte Genf ein Web-Museum oder eine Web-City gründen, um an die Erfindung des Internets im Cern bei Genf zu erinnern. Dank dem Prinzip «Jeder gibt, jeder nimmt» würde sowohl Genf als auch Lausanne gewinnen, ohne dass eine der beiden Städte benachteiligt würde. Im Verhältnis mit Frankreich könnte dieser neuartige Ansatz die derzeitige Umverteilung der Quellensteuern der Grenzgänger durch Verträge über metropolitane Aktionsprogramme ersetzen.

## **Metropolitane Accountability gewährleisten**

Am 9. November 2011 wurde der Vertrag über die Gründung der Plattform «Métropole Lémanique» unterzeichnet, also die Voraussetzung für eine Governance geschaffen. Der Vertrag sieht vor, eine metropolitane Statistik zu erstellen, mit dem Fokus auf dem Wohnungsmarkt und der Verkehrsinfrastruktur. Diese soll auch die französischen und Schweizer Gebiete im Einzugsgebiet der Metropole umfassen. Ohne Daten ist keine Governance möglich, sie sind die Voraussetzung für effektive Entscheide und für das Reporting der Fortschritte, also für die Accountability.

Die einzelnen politischen Einheiten verfügen einerseits über eine demokratische Organisation mit Volkswahl der Parlamente sowie der Exekutiven und gehören andererseits zu einer Metropolitanregion, also einem

Konstrukt ohne Parlament. In einem solchen Kontext ist es wesentlich, die Accountability zu gewährleisten, ohne dass ein Parlament geschaffen werden muss.

Das im Buch vorgestellte System ermöglicht die demokratische Kontrolle der «Métropole Lémanique». Über gemeinsame Aufgaben wird auf Metropolitanenebene entschieden, die Gemeinden und die Kantone bleiben für die Umsetzung zuständig, aber sie schulden der Metropole Rechenschaft.

## **Social-Accountability-System einführen**

Wer eine Metropole schaffen will, muss die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft einbeziehen. Das Konzept der Social Accountability, das die Weltbank Anfang des letzten Jahrzehnts vorstellte, kann dabei als Leitplanke dienen. Es geht darum, dass die Zivilgesellschaft den politischen Entstehungsprozess der Metropole überwachen und mitgestalten kann, ohne dass es Organe einer repräsentativen Demokratie braucht.

Dieser Einbezug der Zivilgesellschaft beschränkt sich nicht auf Wahlen oder Abstimmungen, sondern entwickelt sich in einem kontinuierlichen Prozess. Die Partner aus der Zivilgesellschaft wachen über die Wahrung der demokratischen Grundsätze – dies stets mit dem Ziel, das Gemeinwohl zu heben.

Bisher haben nur wenige Organisationen diese Art der Governance gewählt, wie der UNO-Klimarat IPCC, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und das Internet mit seiner «Request for Comments»-Funktion (RFC), welche die Grundlage der Internet-Governance bildet. Die Demokratiefrage beim Bilden von Metropolitanräumen beschäftigt sowohl Akademiker als auch Politiker. Sie bedarf zweifellos einer innovativen Antwort. Es ist an der Zeit zu verstehen: Innovation im Governance-Bereich ist nicht nur möglich, sondern nötig. Das Konzept der Social Accountability ist Bestandteil dieser Innovation, die ein Maximum an direkter Demokratie zulässt.

## Die Autoren

### **Serge Bimpage (\*1951)**

*Studium der Literaturwissenschaften und der Psychologie. Assistent an der Universität Genf, später Journalist bei Journal de Genève, L'Hebdo und Tribune de Genève. Spezialist für Kommunikationsstrategie. Buchautor und Gründer einer eigenen Kommunikationsfirma.*

### **Xavier Comtesse (\*1949)**

*Doktorat an der Universität Genf. Tätigkeit im universitären Bereich, danach zehn Jahre in Start-ups und weitere zehn Jahre in der Bundesverwaltung, davon sieben Jahre als wissenschaftlicher Diplomat in den USA. Gründer des Swiss House in Boston. Directeur romand von Avenir Suisse.*

### **Claude Jeanrenaud (\*1945)**

*Professor Emeritus für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Neuenburg, Visiting Fellow an der University of California, Berkeley und Visiting Researcher an der University of California, Irvine. Spezialist für regionale Wirtschaft.*

### **Thomas Mani (\*1987)**

*Studiert Geografie und Englisch an der Universität Basel. Mitarbeiter des Beratungsunternehmens COGIT SA, Basel.*

### **Laurent Matile (\*1965)**

*LL. M. European Legal Studies, University of Exeter. Tätigkeit beim Seco, später im Integrationsbüro EDA/EVD und Vertretung der Schweiz im Verwaltungsrat der Asian Development Bank. Mitarbeit bei Arthur Dunkel (Gatt). Anwalt bei SchiblerHovagemyan.*

**Olivier Meuwly (\*1963)**

*Doktor der Rechts- und der Literaturwissenschaften der Universität Lausanne. Referent des Departements für Finanzen und Aussenbeziehungen des Kantons Waadt. Lehrbeauftragter an der Universität Genf. Autor zahlreicher Werke zur Geschichte der politischen Philosophie und der Parteien. Regelmässiger Mitarbeiter von Le Temps.*

**Daniel Müller-Jentsch (\*1969)**

*Studium der Volkswirtschaftslehre an der London School of Economics und der Yale University. Berufsbegleitende Promotion an der Universität Erlangen-Nürnberg. Projektleiter bei Avenir Suisse. Thematische Schwerpunkte: Migration, Standortwettbewerb, Raumplanung und -entwicklung.*

**Lukas Rübli (\*1979)**

*Lic. oec. publ. Studium der Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Wirtschaft und Politik, Grundstudium der Geografie an der Universität Zürich. Projektleiter bei Avenir Suisse. Thematische Schwerpunkte: Institutionelle Fragen, Gemeindefusionen*

**Wolf Zinkl (\*1952)**

*Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Basel. Unternehmer und Berater. CEO der Beratungsfirma COGIT SA, Basel. Autor zahlreicher Studien zur Innovation und zur regionalen Entwicklung.*



*Diese Zusammenfassung beruht auf dem Buch «Gouvernance à géométrie variable. Perspective lémanique», das im April 2012 bei Éditions du Tricorne erscheint.*

*Das Buch behandelt die metropolitane Governance. Im Fokus steht dabei der Genferseeraum; dieser wird aus politischer, historischer, juristischer und raumplanerischer Sicht untersucht. Mit einem polyzentrischen Ansatz entwickelt das Buch vierzehn Leitlinien für die konkrete Umsetzung einer Governance mit variabler Geometrie. Daneben zeigt es, welche Probleme sich auf nationaler Ebene beim Heranwachsen von Metropolitanräumen stellen.*

2012 Avenir Suisse und Éditions du Tricorne

ISBN 978-2-940450-13-8

[www.tricorne.org](http://www.tricorne.org)



# Governance mit variabler Geometrie

*Leitlinien für Metropolitanregionen am Beispiel des Genferseeraums*

# Kurz und bündig:

- 01\_ Einem polyzentrischen Ansatz folgen, der die historische Bedeutung der einzelnen Zentren würdigt.
- 02\_ Aktionsterritorien festlegen, auf denen gemeinsame Projekte umgesetzt werden, ohne neue institutionelle Strukturen zu schaffen.
- 03\_ Räume mit variabler Geometrie vorsehen, die sich – je nach Thematik – flexibel und pragmatisch bilden können.
- 04\_ Projekte zu einem gemeinsamen Thema in Aktionsplänen zusammenfassen.
- 05\_ Nach dem Ermessens- statt nach dem Gleichheitsgrundsatz handeln, also die Ressourcen nicht gleichmässig, sondern angemessen einsetzen.
- 06\_ Aufgaben verteilen: Nicht alle sollen alles machen, aber jeder kann einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten.
- 07\_ Die Zusammenarbeit im Wettbewerb anstreben, weil nur Konkurrenz zu Innovation und Effizienz führt.
- 08\_ Einen Platz im internationalen Wettbewerb finden durch das Stärken der Stärken.

- 09 \_ Dienstleistungsverträge ausschreiben, die den Output messen, nicht den Input. Was zählt, sind Ergebnisse.
- 10 \_ Virtuelle Verwaltungen nutzen. Die Metropolitanregion braucht keine neue Administration. Das Poolen der Ressourcen auf den unteren Ebenen reicht aus.
- 11 \_ Einen politischen Führungstab schaffen. Er soll sich aus demokratisch gewählten Politikern der unteren Ebenen zusammensetzen, damit er das Vertrauen des Volkes gewinnt.
- 12 \_ Ein finanzielles Gleichgewicht anstreben, statt in der Metropolitanregion neue Steuern zu erheben.
- 13 \_ Die metropolitane Accountability sicherstellen: Rechenschaft ablegen stärkt die Demokratie.
- 14 \_ Einen Gesellschaftsvertrag im Sinne der Social Accountability schließen, um durch den Einbezug der Bürger Transparenz und direkte Demokratie zu gewährleisten.

## l'avenir | suisse |

Der Think-Tank Avenir Suisse entwickelt Ideen für die Zukunft des Standorts Schweiz. Er wurde 2001 gegründet und wird von über 100 Unternehmen und Privatpersonen aus allen Regionen des Landes unterstützt. In der Wahl seiner Projekte ist er unabhängig, aber nicht neutral: Die Haltung ist konsequent marktwirtschaftlich und liberal. Dies verpflichtet zu klaren Positionen. Der Think-Tank will politischen Handlungsbedarf aufzeigen und mit Anstössen und Vorschlägen zur Lösung von Problemen beitragen. Dazu erarbeitet er auf wissenschaftlicher Grundlage Analysen, veranstaltet Tagungen und nimmt an öffentlichen Debatten teil. Besonderer Wert legt er auf die verständliche Aufbereitung der Studienergebnisse sowie ihre Verbreitung über gedruckte und elektronische Medien.