

Politische Strukturen auf dem Prüfstand

Die fünf Mitgliederkantone der Hauptstadtregion Schweiz umfassen 861 politische Gemeinden. Diese hohe Fragmentierung lässt gewisse Zweifel daran aufkommen, ob der Zusammenarbeitsraum zu einem Erfolgsmodell wird und die Ziele uneingeschränkt erreicht werden können.

Von Reto Steiner

Bis vor wenigen Jahrzehnten war der Lebens- und Wirtschaftsraum der Schweizer Bevölkerung regional deutlich begrenzter als heute. Die politische Gemeinde und ihr nahes Umfeld bildeten für viele öffentliche Aufgaben die natürliche Grenze. So erstaunt es nicht, dass der amerikanische Soziologe Roland Warren noch 1963 für eine politische Gemeinde die «Produktion, Distribution und den Konsum von Gütern» als konstituierend bezeichnete.

Heute spielen Gemeindegrenzen eine deutlich geringere Rolle: Ohne enge Zusammenarbeit zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen sowie zwischen Staat und Privatwirtschaft lassen sich die öffentlichen Dienstleistungen nicht mehr erbringen. Dies zeigt etwa das Beispiel des öffentlichen Agglomerationsverkehrs: Die Bestellung, Finanzierung und Bereitstellung des Angebots tangieren den Bund, die beteiligten Kantone, die Regionen und die betroffenen Gemeinden. Zudem sind die Transportunternehmen nicht mehr zwingend in öffentlichem Eigentum, sondern können auch durch Private betrieben werden.

Die herkömmlichen staatlichen Entscheidungsstrukturen gelangen rasch an ihre Grenzen: Eine horizontal wie auch vertikal übergreifende Zusammenarbeit sind deshalb zwingend, um ein Angebot zu schaffen, das den Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht.

Umstrittene optimale Strukturen

Sind nun neu geschaffene Kooperationsmodelle wie die Hauptstadtregion Schweiz ein geeigneter Ansatz, um in Agglomerationen und Metropolitanräumen das öffentliche Leistungsangebot und die regionale Entwicklung zu verbessern? Und um Regionen für den nationalen wie auch internationalen Wettbewerb zu stärken? Die Forschung gibt auf diese Frage keine

abschliessende Antwort. Drei Gedanken-schulen buhlen um die Gunst der öffentlichen Meinung.

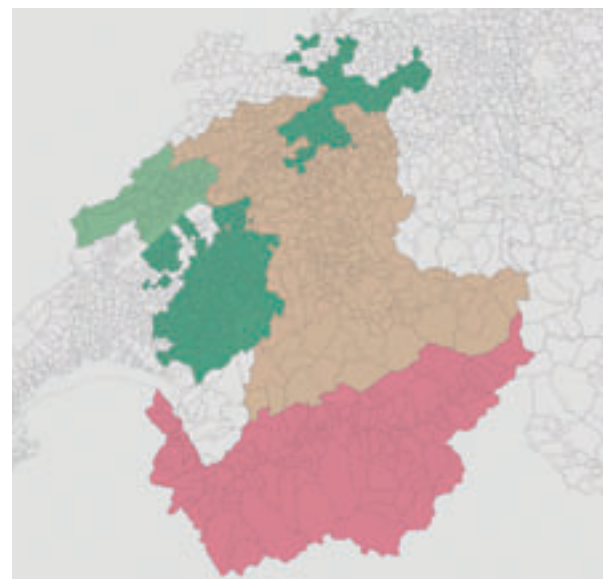
Für Fusionen ...

Die Verfechter einer Konsolidierung sind davon überzeugt, dass es aus wohlfahrts-ökonomischer Sicht eine optimale Grösse für eine Gebietskörperschaft gibt. Ihrer Meinung nach kann man die öffentlichen Aufgaben zu einem Bündel zusammenfassen und eine effektive wie effiziente Grösse für eine Gebietskörperschaft berechnen. So wurden beispielsweise 1898 fünf bislang eigenständige Bezirke zur Stadt New York City fusioniert. Auch in der Schweiz kam es dank dieses Denkansatzes in den Agglomerationen Zürich, Winterthur und Genf zwischen 1893 und 1934 zu Gemeindefusionen. Seither ist die Rezeption in der Schweiz in den städtischen Gebieten gering, während beispielsweise in Deutschland in den 1970er-Jahren (umstrittene) Eingemeindungen vorgenommen wurden.

Erst seit wenigen Jahren sind Fusionen in städtischen Gebieten in der Schweiz wieder ein Thema, beispielsweise in Lugano oder Luzern. In Bern ist die Debatte noch nicht sehr weit gediehen. Der Verein «Bern neu gründen» versucht diesbezüglich Akzente zu setzen, noch aber mit geringer Resonanz bei den politischen Entscheidungsträgerinnen.

... oder mehr Wettbewerb?

Einen gegenteiligen Ansatz verfolgen die Vertreter der Schule der Politischen Ökonomie. Sie sind überzeugt, dass verordnete Fusionen bestehender Gebietskörperschaften wenig effizient sind. Ihrer Meinung nach ist Wettbewerb eine wichtige Voraussetzung, damit die Gemeinden und Kantone ihre Leistungen bürgernah erbringen und die Steuerbelastung massvoll bleibt.



Gebietskörperschaften können ihrer Meinung nach durchaus freiwillig fusionieren. In der Regel seien aber gerade kleinere Gebietskörperschaften viel näher an den Bedürfnissen der Menschen. Charles Tiebout hat 1956 erstmals pointiert den Wettbewerb zwischen den Gemeinden postuliert. In der Schweiz gilt als bekannter Vertreter und Weiterentwickler dieses Ansatzes der Zürcher Ökonom Bruno S. Frey, der «Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions» fordert, also Gebietskörperschaften, welche jeweils nur eine Aufgabe erfüllen, sich überlappen und in einem Wettbewerb zueinander stehen. So dürfte es in der Hauptstadtregion Schweiz beispielsweise weiterhin hunderte von Gemeinden geben, aber auch eine Vielzahl von Institutionen der Wirtschafts- und Tourismusförderung.

Die Mitteposition: «Neuer Regionalismus»

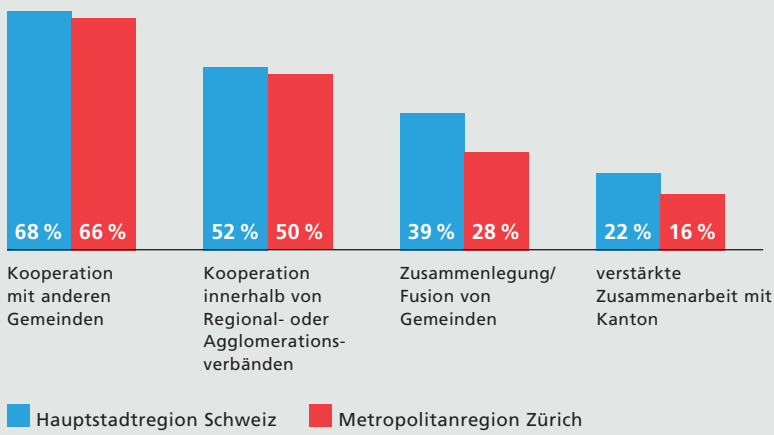
Die Vertreter des Neuen Regionalismus vermitteln zwischen diesen Radikalpositionen. So sieht beispielsweise der in Deutschland forschende Dietrich Fürst sowohl die Vorteile des ergebnisorientierten Konsolidierungsansatzes wie auch des anreizorientierten Wettbewerbsansatzes. Für die einzelnen staatlichen Leistungen gebe es durchaus optimale Einzugsgebiete. Eine Universität oder auch die Wirtschaftsförderung benötigen ein wesentlich grösseres Einzugsgebiet als eine Volksschule. Deshalb könne es Sinn machen, für einzelne Aufgaben Gebietskörperschaften mit grösserem Perimeter zu schaffen. Dies führe dazu, dass öffentliche Leistungen von den gleichen Akteuren bestellt, finanziert und genutzt werden.

Die Vertreter des Neuen Regionalismus fordern keine Institutionen im Sinne einer vierten Staatsebene mit eigener Steuerho-

Die Hauptstadtregion besteht aus 861 Gemeinden in den Kantonen Bern, Fribourg, Solothurn, Wallis und Neuenburg – das macht ein gemeinsames Auftreten nicht einfach.

Die Mehrheit der Gemeinden gibt an, dass sie künftig vermehrt mit ihren Nachbargemeinden kooperieren werden – bloss die Hälfte setzt jedoch auf Zusammenarbeit in der Region.

Stellenwert ausgewählter Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren – aus Sicht von Gemeinden der Hauptstadtregion Schweiz und der Metropolitantkonferenz Zürich.



heit, sondern «weiche Institutionen»: Das heisst, dass bestehende Gebietskörperschaften eine verbindliche, gegen aussen sichtbare Kooperation eingehen. Gefällte Entscheide müssen dann von allen Partnerinnen einheitlich getragen und mitfinanziert werden.

Vom Ansatz der politischen Ökonomie übernehmen die Vertreter des Neuen Regionalismus die Haltung, dass zwischen diesen neuen «weichen Institutionen» durchaus Wettbewerb zugelassen werden soll. So können Förderbeiträge des Bundes an diejenigen Regionen gehen, welche besonders innovative Projekte erarbeitet haben.

Die Hauptstadtregion Schweiz ist ein Konstrukt, das dem Geist des Neuen Regionalismus entspricht. Dabei hat man sich für eine offen gestaltete Kooperation entschieden, bei welcher die beteiligten Partner ihre Kompetenzen zu weiten Teilen behalten. Anders gelöst ist dies bei den geografisch enger gefassten Regionalkonferenzen im Kanton Bern, wo die Zusammenarbeit verbindlich geregelt wird.

Erfolgsfaktoren für die Hauptstadtregion

Wird die Hauptstadtregion Schweiz zu einem erfolgreichen Kooperationsmodell? Zur Bestimmung möglicher Erfolgsfaktoren können Erkenntnisse der Forschung über effektive Organisationen dienen. Folgende Punkte gelten als erfolgskritisch: Identifikation aller Mitglieder mit der Organisation, Zielorientierung, Führbarkeit und geringe Koordinationskosten, schnelle und ausgewogene Informationsprozesse sowie Anpassungs- und Innovationsfähigkeit.

Unbestritten ist die notwendige Identifikation der beteiligten Mitglieder – also der Kantone, Regionen und Gemeinden – mit dem neuen Zusammenarbeitsraum. Eine an der Universität Bern durchgeführte Befra-

gung aller Gemeinden in der Hauptstadtregion Schweiz und der Metropolitantkonferenz Zürich im Jahr 2010 zeigt ein interessantes Bild: So sind die Gemeinden überzeugt, dass die gemeindeübergreifende Kooperation in den kommenden zehn Jahren die wichtigste Neuerung bei der Aufgabenwahrnehmung sein wird. Es gehen jedoch nach wie vor mehr Gemeinden davon aus, dass die Kooperation mit den Nachbargemeinden und nicht innerhalb der Agglomerationen und Regionen an Bedeutung gewinnen wird (siehe Grafik). Hier gilt es Überzeugungsarbeit zu leisten.

Sichtbare Erfolge notwendig

Wer Identifikation schaffen will, muss Erfolge erzielen. Dazu muss sich die Organisation klar werden, was sie an Zielen erreichen will. Die Stärkung der Hauptstadtregion Schweiz darf sich nicht nur in einzelnen, atomistischen Projekten äussern, sondern es muss eine gemeinsame Vision und Umsetzungsstrategie sichtbar werden.

Die Gefahr bei Institutionen mit vielen Akteuren und einer gewissen Unverbindlichkeit besteht in einer wenig kohärenten Führung. Es ist zwar für die Akzeptanz der Projekte von Vorteil, wenn die Mitglieder sich frei entscheiden können, ob sie bei einem Vorhaben mitwirken wollen oder nicht. Dabei besteht aber die Gefahr einer Beliebigkeit und einer gegen aussen kaum wahrnehmbaren Führung. Die Hauptstadtregion Schweiz braucht ein erkennbares «Gesicht», um an Momentum und Überzeugungskraft zu gewinnen.

Eine sichtbare Führung unterstützt rasche und ausgewogene Informationsprozesse. Diese sind wichtig, damit ein Einbezug der Anspruchsgruppen möglich ist, Entscheide aber dennoch zeitgerecht getroffen werden können. Die Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwort-

ung muss bei der Hauptstadtregion Schweiz angestrebt werden.

Schliesslich sollte eine Organisation anpassungs- und innovationsfähig bleiben. Die Hauptstadtregion ist durch ihre gewählte Organisation diesbezüglich gut positioniert, indem die Mitglieder freiwillig an den Projekten mitwirken. Innovative Vorhaben können weniger durch Skeptiker geblockt werden.

Sowohl-als-auch-Strategie

Die Hauptstadtregion Schweiz hat durchaus Potenzial, im Sinne des Neuen Regionalismus den Lebens- und Wirtschaftsraum im Herzen der Schweiz zu stärken und besser zu positionieren. Der Weg dazu ist aber anspruchsvoll. Die Anliegen von Gemeinden im Kanton Wallis unterscheiden sich wohl deutlich von denjenigen im Kanton Solothurn.

Eine regelmässige Erfolgskontrolle wird deshalb wichtig sein, um die Legitimität der Hauptstadtregion Schweiz zu stärken. Wenn die Ziele nur teilweise erreicht werden, müsste man sich zumindest fragen, ob eine Konsolidierung der heute sehr zerstückelten Strukturen im Umfeld von Kernstädten innerhalb der Hauptstadtregion Schweiz nicht eine zielführende ergänzende Strategie sein könnte. Impulse, wie sie der Verein «Bern neu gründen» setzt, sind deshalb nicht eine Konkurrenz, sondern eine Bereicherung zur Debatte um eine prosperierende Zukunft der Hauptstadtregion Schweiz.

Kontakt: Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), Schwerpunkt Organisation des öffentlichen Sektors, reto.steiner@kpm.unibe.ch