

Der ländliche Raum als Bauernopfer im Wettbewerb der Metropolen?

René L. Frey

Vortrag im Rahmen von Formation-seco „Weiterbildung Regionalentwicklung“
Seminar «Zusammenarbeit Stadt-Land», Kartause Ittingen, 29. März 2007

Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik No. 2007–02

Der ländliche Raum als Bauernopfer im Wettbewerb der Metropolen?

Prof. Dr. Dr. h.c. René L. Frey

em. Ordinarius für Nationalökonomie, Universität Basel

CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel/Zürich

1. Zwiespältige Situation der Schweiz

Die Schweiz befindet sich in einer zwiespältigen Situation.

Auf der einen Seite spielen die *Metropolregionen* Zürich, Basel und Genf heute die Rolle von Motoren oder Treibhäusern der schweizerischen Volkswirtschaft. In der modernen wissensbasierten Gesellschaft sind es immer mehr urbane Gebiete, die über eine gewisse Grösse, Dichte und funktionsfähige Verflechtungen verfügen, die dank ihren Clustern im internationalen Standortwettbewerb erfolgreich mithalten können.

In der Metropolregion Zürich sind die Zugpferde vor allem die Finanzdienstleistungen (Konkurrenten: London, New York, Frankfurt, Luxemburg), in Basel die Life Sciences mit Pharma, Chemie und Medizinaltechnik (Konkurrenten: Massachussets, Kalifornien), in Genf-Lausanne internationale private und öffentliche Dienstleistungen (Konkurrenten: New York, Paris, Wien).

Ausserhalb der Metropolregionen spielt in der Schweiz dank der besonderen Attraktivität der Alpen lediglich der Tourismus eine vergleichbare Rolle. Allerdings zeichnet sich auch hier eine Konzentration auf einige wenige Gebiete mit Resortcharakter – auch dies eine Art Cluster – ab: St. Moritz, Davos, Zermatt, Berner Oberland.

Auf der anderen Seite hat die Schweiz immer noch weitgehend *politische Strukturen* aus der Mitte des 19. Jahrhunderts. Die grosse Zahl kleiner, ländlicher und finanzschwacher Kantone kann in unserem Föderativstaat die kleine Zahl von international ausgerichteten finanzstarken Zentrumsantonen überstimmen. Sie tun dies auch immer wieder. Zum alt bekannten Röstigraben gesellt sich bei Volksabstimmungen der Stadt-Land-Graben.

Vertreter aus ländlichen Gebieten sowie aus Klein- und Mittelstädten haben in Bundesbern das Sagen. Man vergleiche zum Beispiel den Wohnort der Präsidenten der Bundesratsparteien: Lugano, Schaffhausen, Martigny, Wermetshausen.

Grossstadtvertreter sind auf dem eidgenössischen Parkett eindeutig untervertreten. Ein gewisses Gegengewicht zu dieser Ruraldominanz bilden die nationalen Verbände des Industrie-, Banken- und Dienstleistungsbereichs.

Die ländliche Ausrichtung der schweizerischen Bundespolitik widerspiegelt das *Selbstverständnis* des überwiegenden Teils der Schweizer und Schweizerinnen. Das Grossstädtische ist uns eher suspekt – vielleicht weil wir nie Könige und Fürsten hatten. Wir fühlen uns mehrheitlich ländlich. Dies zeigt sich sogar im Wirtschaftlichen. Eine neue Produktelinien heisst «Heidi». Im TV-Spot rollt der Käselaiab die Alp hinunter und verjagt böse ausländische Konkurrenz. Positiv ist immerhin, dass es cleveren Werbeagenturen gelungen ist, «Swissness» und das Schweizerkreuz zu internationalen Marken zu machen.

2. Ineffizienz als Handicap im Standortwettbewerb

Folge des Ungleichgewichts zwischen den wirtschaftlichen und den politischen Strukturen ist, dass fast jedes Bundesprogramm mit einem Element *interregionaler Umverteilung* von den Zentrumsantonen zu den ländlichen und Bergantonen angereichert wird – selbst wenn damit eine Verschwendung knapper Mittel verbunden ist. Beispiele für solches Rent-seeking:

- zweiachsige NEAT.
- grosszügige Dotierung der Finanzausgleichstöpfe (bei an sich guter Struktur der NFA).
- Verwässerung der Neue Regionalpolitik.
- Widerstand gegen Liberalisierungen und Privatisierungen.
- Service public.
- Ausweitung des Einsatzgebiets des Infrastrukturfonds auf Berggebiete.

- protektionistische Agrarpolitik.

Solche *Ineffizienzen* können wir uns angesichts der Herausforderungen des *globalen Standortwettbewerbs* eigentlich nicht mehr leisten. Dieser hat sich seit den 1990er Jahren als Folge technischer Neuerungen, vor allem im Informations- und Kommunikationsbereich, sowie gesunkener Transportkosten gewaltig verschärft. Die Grenzen sind durchlässiger geworden. Alle Firmen sehen sich mehr Konkurrenten gegenüber. Dies macht Anpassungen erforderlich: Sortimentbereinigungen, Innovationen, Fusionen, Aufspaltungen, Standortverlagerungen. Um negative Auswirkungen für die Arbeitskräfte klein zu halten, müssen die Gemeinwesen den Unternehmungen durch Steuer-senkungen, Verbesserung der öffentlichen Leistungen, Deregulierungen u.dgl. entgegen kommen. Aus dem intensiveren Firmenwettbewerb ist ein Standortwettbewerb geworden. Auch im öffentlichen Bereich ist der Zwang zu Effizienz und Innovation deutlich grösser als früher.

3. Räumliche Strukturen und Entwicklungen

Wir sind es gewohnt, die Schweiz als eine Insel darzustellen, die aus 26 Kantonen sowie drei Landschaftstypen besteht: Alpen, Mittelland und Jura. Man betrachte bloss die Karten im ansonst hervorragenden «Atlas des räumlichen Wandels der Schweiz» (2007).

Dieses Denken beginnt sich allerdings aufzuweichen. 2005 sind fast gleichzeitig *drei Untersuchungen* erschienen, die zu ganz ähnlichen Ergebnissen gelangen: der Raumentwicklungsbericht des ARE, die Avenir Suisse-Studie von Hansjörg Blöchliger «Baustelle Föderalismus» und die «Die Schweiz – ein städtebauliches Portrait» des ETH Studio Basel. Die Erkenntnisse und die daraus abgeleiteten Botschaften dieser drei Studien lauten:

- Die Schweiz ist keine Insel (aber auch kein Loch in der EU).
- Es lassen sich mehrere Regionstypen unterscheiden:
 - Metropolregionen mit jeweils einem grossstädtischen Zentrum (oder zwei), einem engeren Agglomerationsgürtel (Vororte, sub-urbaner Raum) und einem weiteren Agglomerationsgürtel (periurbaner Raum).
 - Städtetnetze ausserhalb der Metropolregionen (mittlere und kleinere Agglomerationen und isolierte Städte).
 - Ländliche Gebiete im Mittelland als Trenngebiete zwischen den Metropolen und Agglomerationen.
 - Alpine Resorts.
 - Abgelegene ländliche Gebiete im alpinen Raum und Jura, die so genannte «Peripherie der Peripherie».

- Die Motoren der Volkswirtschaft sind die international orientierten Metropolregionen. Die meisten sind grenzüberschreitend.
- Alle Regionstypen haben unterschiedliche Potenziale. Diese gilt es zu entwickeln und zu fördern.

In den Agglomerationen und Städten wohnen heute rund drei Viertel der Schweizerinnen und Schweizer. Bei den Arbeitsplätzen sind es etwa 80 Prozent, bei der Wertschöpfung und beim Volkseinkommen noch mehr. Ob wir wollen oder nicht, ob wir uns so verstehen oder nicht: Die Schweiz ist heute faktisch eine städtische Gesellschaft. Nur, sie versteht sich mehrheitlich immer noch als ländliche Gesellschaft.

4. Abwanderung aus dem ländlichen Raum

Derzeit am meisten Sorgen bereitet die «Peripherie der Peripherie», jene fleckenartig über das Land verteilten Gebiete – vom ETH Studio Basel als «alpine Brache» bezeichnet –, die aus heutiger Sicht wirtschaftlich kaum Chancen haben und von einer Fülle von Ausgleichs- und Unterstützungszahlungen abhängen. Die naheliegende Lösung – zumindest aus ökonomischer Sicht – ist der Wegzug aus solchen Problemregionen in Metropolregionen. In der Realität findet sie denn auch schleichend statt.

Wegen der erwähnten Dominanz des Ländlichen ist diese so genannte *passive Sanierung* politisch negativ besetzt. In amtlichen Dokumenten wird um Worte wie Abwanderung ein weiter Bogen gemacht. Mehr noch: Offen oder versteckt wird sehr viel unternommen, um sie zu bremsen. Dabei wird vergessen, dass bis zur Mitte der 1970er Jahre just diese Strategie der Regionalpolitik vorherrschend war. Sie hat die Industrialisierung der Schweiz ermöglicht und nicht unwesentlich zum Wohlstand der Schweiz beigetragen. Erst mit der Investitionshilfe für Berggebiete (1974) und dem Bonny-Beschluss zur Förderung wirtschaftlich bedrohter Regionen (1979) wird die Abwanderung vom Bund aus explizit bekämpft.

Betrachtet man die in den nächsten zehn Jahren zu erwartende *demografische Entwicklung* – Stichworte: Pensionierung der Babyboomer, Schrumpfung der einheimischen Bevölkerung –, ist die Prognose nicht abwegig, dass sich der von den Metropolregionen ausgehende Sog nach Arbeitskräften noch verstärken wird. Soll dann politisch immer noch Widerstand gegen Binnenwanderungen geleistet werden? Die Alternative wird lauten: bessere Nutzung des einheimischen Arbeitskräftepotenzials oder Zuzug von Ausländern aus weit entfernten aussereuropäischen Gebieten. Dann wird man kaum um eine positivere Einschätzung der Abwanderung herum kommen.

Ich habe nichts dagegen, dass der Bund im Rahmen der *Neuen Regionalpolitik* innovative Unternehmungen im ländlichen und alpinen Raum

fördert. Nur darf man nicht erwarten, dass damit die Probleme des ländlichen Raums gelöst werden. Im Vergleich zu dem, was zurzeit in den Metropolregionen an Investitionen durchgeführt und geplant wird, ist die regionale Wirtschaftsförderung vernachlässigbar. Das Beste, was ländliche Gebiete tun können, ist, sich an eine Metropolregion anzukoppeln. Dass dies den Gebieten des Mittellands leichter gelingt als der Peripherie der Peripherie ist klar.

5. Raumplanerisches Problem Nr. 1: Zersiedlung

Der Abwanderung aus den Problemgebieten steht die Zuwanderung in die prosperierenden Metropolregionen gegenüber. Auch die Zuwanderung schafft Probleme. Heute wachsen die Metropolen vor allem in die Breite. Zudem sind dank dem in der Schweiz hervorragend ausgebauten Verkehr – dem öffentlichen wie dem privaten – viele Mittel- und Kleinstädte gut auf die Metropolregionen ausgerichtet. Die durchschnittliche Pendlerdistanz steigt und steigt. Sie wird sogar bewusst erhöht. So wurde beispielsweise das Projekt Porta Alpina unter anderem damit begründet, dass es Arbeitskräften aus der Surselva ermögliche, in Zürich zu arbeiten.

Folge des als Zersiedlung oder Periurbanisierung bezeichneten Phänomens: Pro Sekunde wird 1 m² neu überbaut; dies entspricht pro Jahr der Fläche des Brienersees. Beunruhigt sind deswegen vor allem die Raumplaner. Die Zersiedlung gilt als Zeichen, dass unsere *Raumplanung* versage. Gemäss Artikel 75 der Bundesverfassung soll sie «der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes» dienen.

Ich glaube allerdings nicht, dass die Zersiedlung von den Schweizerinnen und Schweizern heute als ernsthaftes Problem empfunden wird. Das Einfamilienhaus in ländlicher Umgebung – aber in Zentrumsnähe – ist und bleibt der Wunschtraum vieler. Es steht mir nicht an, dies zu kritisieren.

Ich stelle jedoch fest, dass das *Wachstum in die Breite* zu einem guten Teil dadurch zustande kommt, dass ein paar wichtige Voraussetzungen für eine aus übergeordneter Sicht «richtige» räumliche *Dezentralisierung* von Wohnen, Arbeiten und Freizeitaktivitäten nicht erfüllt sind.

- Im *Verkehr* werden Kosten externalisiert, das heisst Kosten in Form von Gesundheitsschäden (Abgase und Lärm), Gebäudeschäden (Erschütterungen), Stau (Zeitverluste) usw., nicht durch die verursachenden Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer getragen. Die Summe dieser externen Kosten des Verkehrs betrug im Jahre 2000 über 6 Milliarden Franken.
- Wie eine Studie von Ecoplan im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung ARE gezeigt hat,

wird die Zersiedlung dadurch gefördert, dass die *Erschliessungskosten* von Neubauten (Wasser, Abwasser, Elektrizität, Gas, Telefon, Strassen) nicht strikt nach dem Verursacherprinzip den Bauherren angelastet werden.

- Eine Verzerrung der räumlichen Entwicklung ergibt sich auch, weil die Bevölkerung des sub- und periurbanen Gebiete *zentralörtliche Einrichtungen* der Kernstädte in den Bereichen Erziehung, Kultur und Gesundheit zu nicht kostendeckenden Preise in Anspruch nehmen kann. Dadurch ist die Steuerbelastung in den Kernstädten zu hoch, jene des Agglomerationsgürtels und ländlichen Einzugsgebiets zu tief.

Mit anderen Worten: Nicht der Steuerwettbewerb als solcher schafft Probleme, sondern die Nichtberücksichtigung von elementaren Prinzipien der Anlastung von Kosten und der Finanzierung von öffentlichen Leistungen: *Verursacherprinzip* und *Äquivalenzprinzip*. Würde hier Abhilfe geschaffen, so würde die Zersiedlung, das Wachstum in die Breite, ganz automatisch abgebremst. Die innere Verdichtung, das *Wachstum in die Höhe*, würde gefördert. Dadurch würden auch die Cluster gestärkt. Wie weiter oben gezeigt, gehören diese heute zu den wichtigsten Standortfaktoren im verschärften globalen Wettbewerb.

6. Ländlicher Raum nur bedingt als Bauernopfer

Die Verantwortlichen für die heutige Tagung haben meinem Referat den Titel «Der ländliche Raum als Bauernopfer im Wettbewerb der Metropolen?» gegeben. Mit Fragezeichen!

Unter «Bauernopfer» versteht man im Schachspiel die freiwillige Preisgabe eines Bauern mit dem Ziel, anderweitig einen Vorteil zu erlangen. In der Raumordnungspolitik kann es ebenfalls sinnvoll sein, ein Bauernopfer zu erbringen, und zwar durch freiwillige Preisgabe von politischer Macht mit dem Ziel, die Rahmenbedingungen zugunsten der Metropolregionen zu verbessern und dadurch deren Stellung im globalen Standortwettbewerb zu stärken. Es darf meines Erachtens beispielsweise nicht mehr vorkommen, dass

- Vorlagen wie der EWR durch die ländlichen Kantone abgeschmettert werden,
- für die Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregionen wichtige Reformen blockiert werden oder
- ein Rent-seeking betrieben wird, das die erfolgreichen Regionen finanziell über Gebühr belastet.

Nun folgt ein gewichtiges Aber: Die Analogie zum Schach hinkt in vierfacher Hinsicht.

1. Im Unterschied zum Schachspiel wird der ländliche Raum nicht wie der Bauer aus dem Spiel genommen. Der ländliche Raum bleibt erhalten.
2. Kurzfristig wird der ländliche Raum über den Finanzausgleich dafür kompensiert, dass er im heutigen globalen Standortwettbewerb nicht mithalten kann wie die Metropolregionen.
3. Mittel- und längerfristig kann der ländliche Raum über Ausbreitungseffekte vom Wachstum der Metropolregionen mitprofitieren.
4. Die ländlichen Räume erhalten eine Chance, um ihre spezifischen Stärken besser zu entwickeln. Dazu gehören die Ausgleichs-, Regenerations- und Erholungsfunktion – also das, was den Metropolregionen fehlt und was sie abzugelten bereit sind.

Fazit: Der ländliche Raum ist nur bedingt als Bauernopfer im Wettbewerb der Metropolen zu betrachten.