

Ist die Zeit reif für mehr Dezentralisierung?



Sara Carnazzi Weber

Leiterin Policy & Thematic Economics, Credit Suisse

Die Entwicklung der beiden letzten Jahrzehnte hat die Stellung der urbanen Zentren als Wachstumsmotoren der Schweizer Wirtschaft gefestigt. Stand in den Achtziger- und Neunzigerjahren hinsichtlich Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdynamik eher der ländliche Raum im Vordergrund, hat sich das Wachstum im Zuge der Internationalisierung, der wachsenden Arbeitsteilung und Spezialisierung sowie des strukturellen Wandels vom ländlichen zum städtischen Raum verlagert. Dabei überragen die Metropolitanräume Zürich, Basel, Genf/Lausanne sowie die Hauptstadtregion Bern die übrigen Städte und Agglomerationen. Von den rund 5,2 Millionen Arbeitsplätzen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt befindet sich ein Fünftel allein in diesen fünf Grosszentren. Zählt man ihre Agglomerationsgürtel dazu, vereinigen diese Ballungsräume 45 Prozent der Schweizer Beschäftigung bzw. 57 Prozent derjenigen aller Agglomerationen auf ihrem Boden. Über 80 Prozent der Wirtschaftsleistung der Schweiz wird in diesen Metropolitanräumen erbracht.

Die Grosszentren und ihre Agglomerationen als Standorte hoher Zentralität haben von der fortschreitenden Tertiarisierung profitiert, welche von der Globalisierung der Wirtschaft begünstigt wird. Hier konzentrieren sich die Pulsadern der Dienstleistungsgesellschaft: der Finanzsektor, die Unternehmensdienstleistungen und der Bereich Information und Kommunikation. Je grösser die Agglomeration, desto höher der Anteil des dritten Sektors an der Beschäftigung. Die höhere Präsenz der Industrie in den kleineren Agglomerationen geht hingegen, teilweise historisch bedingt, auf die eher dezentrale Entwicklung in der Industrialisierungsphase früherer Jahrzehnte zurück. Der Gegenpol zu diesen wachstumsstarken Räumen sind die peripheren Regionen und Berggebiete, welche aufgrund ungünstiger Rahmenbedingungen mit dem Verlust von Arbeitsplätzen, Wertschöpfung, Einwohner/innen und Steuersubstrat zu kämpfen haben und trotz Strukturpolitik den Schrumpfungsprozess bisher nicht aufhalten konnten.

Die Konzentration von Unternehmen und Arbeitsplätzen in Ballungszentren hat das Pendleraufkommen stark ansteigen lassen. Seit 1990 ist die Zahl der Arbeitspendler/innen in der Schweiz um eine Million gestiegen. Insgesamt verlassen heute rund vier Millionen Menschen zum Aufsuchen des Arbeitsplatzes ihr Wohngebäude. Immer mehr arbeiten ausserhalb ihrer Wohngemeinde (71 Prozent) und jeder fünfte Pendelnde überschreitet die Kantonsgrenze. 1990 war es noch jede/r Achte gewesen. Diese Entwicklung ist ein Anzeichen dafür, dass sich Wohn- und Arbeitsort räumlich weiter voneinander entfernen. Dank guter Verkehrsverbindungen legt die Bevölkerung immer grössere Distanzen zurück. Der Sog der Grosszentren geht dabei deutlich hervor. Bei 23 Prozent der interkommunalen Zupendlerbewegungen sind Grosszentren als Arbeitsort involviert.

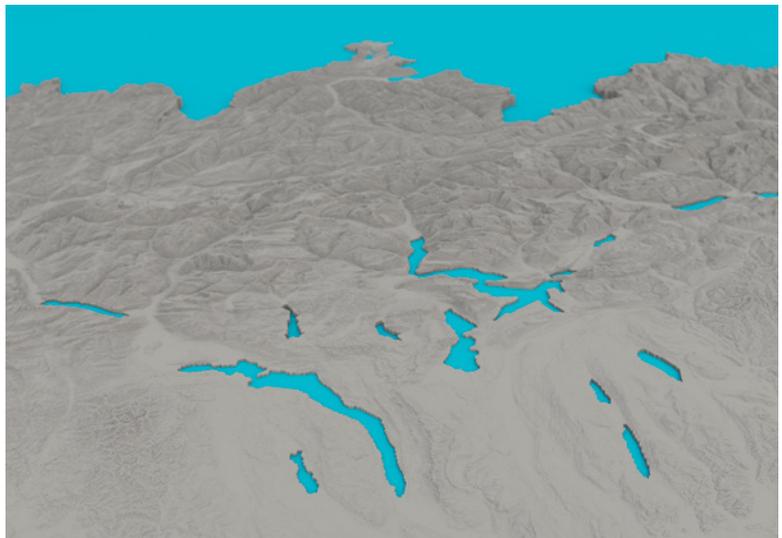
Die resultierenden Pendelströme fallen dabei umso grösser aus, je stärker die Gesellschaft mittels Raumplanung die Wohnungsdichte und damit das Wohnungsangebot in den Ballungszentren einschränkt. So sind die Immobilienpreise eines mittleren Objekts in den Zentren und zentrumsnahen Regionen seit der Jahrtausendwende um 87 Prozent gestiegen, in den sogenannten Hotspots, die neben den wichtigsten Zentren auch die teuersten Regionen des Landes umfassen, sogar um 143 Prozent. Demgegenüber betrug der Preisanstieg im Mittelland, Jura und in den Berggebieten zwischen 66 und 68 Prozent. Vor diesem Hintergrund machen für Pendler/innen die Vorteile einer höheren Wohnqualität und niedriger Immobilienpreise ausserhalb der Zentren die Nachteile wett, die in Form von Zeit und Geld für den längeren Pendelweg anfallen. Als Folge davon weicht der Siedlungsdruck immer weiter nach aussen und lässt die Zersiedelung der Landschaft voranschreiten, wenn auch etwas weniger stark als noch in den Achtziger- und Neunzigerjahren.

Es wird langsam sichtbar, dass ein Entwicklungsmuster, das auf einer immer stärkeren Konzentration der wirtschaftlichen Tätigkeit in einigen

wenigen grossen Ballungsräumen basiert, an seine Grenzen stösst. Werden die Metropolitanräume weiterhin stärker wachsen als die restlichen Gebiete der Schweiz, ist mit einer weiteren beachtlichen Zunahme der Verkehrsleistung zu rechnen. Eine Möglichkeit, auf der Ebene der Raumplanungs- und Regionalpolitik, dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist eine konsequentere Verdichtung der Grosszentren und deren Agglomerationen. Letztere haben das grösste Potenzial für die im Raumkonzept postulierte Siedlungsentwicklung nach innen, wobei ein leistungsfähiges Verkehrssystem sowie städtebauliche Qualität Grundvoraussetzungen sind, damit die «Stadtwerdung der Agglomeration» Realität werden kann.

« Es wird langsam sichtbar, dass ein Entwicklungsmuster, das auf einer immer stärkeren Konzentration der wirtschaftlichen Tätigkeit in einigen wenigen grossen Ballungsräumen basiert, an seine Grenzen stösst. »

Damit die grossen Ballungszentren nicht das ganze Wachstum abfangen müssen, wäre aber auch eine verstärkte Dezentralisierung der wirtschaftlichen Tätigkeit denkbar. Die Corona-Pandemie hat die Fragilität von grossen Ballungsräumen gezeigt und womöglich ein Fenster für ein neues Verhältnis von Stadt und Land geöffnet. Aus einer konkreten Erfahrung heraus ist ein Bewusstsein erwachsen, dass Digitalisierung die Kluft zwischen boomenden Grossstädten und peripheren Gebieten auch reduzieren kann. Die Schweiz mit ihrem polyzentrischen Städtenetz weist eine gute Ausgangslage für mehr Dezentralität auf. Zahlreiche mittlere und kleinere Zentren mit differenzierten Aktivitäten und Funktionen bieten bereits heute kurze Wege und einen guten Zugang zu Arbeitsplätzen. Ihre Attraktivität soll gesteigert werden. Investitionen in die urbane Qualität können dazu beitragen, genauso wie eine Regionalisierung bzw. Diversifikation der Wertschöpfungsketten und eine Internalisierung der Verkehrskosten. Gewisse Entwicklungen der letzten Jahre deuten durchaus darauf hin, dass kleinere Zentren einen Bedeutungsgewinn als Arbeitsort erfahren. Zwischen 2011 und 2017 fiel das Beschäftigungswachstum in den mittleren, kleineren und peripheren Zentren insgesamt ansehnlich aus und erreichte in absoluten Zahlen fast das Niveau der Grosszentren. Auch Agglomerationsgemeinden etablieren sich vermehrt als Arbeitsort, worauf die Zunahme des tangentialen Pendelns hindeutet.



Blick von Zürich nach Süden

Für abgelegene Gebiete schafft mobiles und standortunabhängiges Arbeiten vermehrt Entwicklungspotenziale. Massgeschneiderte Dienstleistungsangebote und individualisierte Produktionsformen eröffnen interessante Optionen, um Wertschöpfung zu generieren, sei es in innovativen Bereichen oder basierend auf traditionellen komparativen Vorteilen bzw. Spezialisierungen. In Verbindung mit attraktiven regionalen oder ländlichen Zentren in überschaubarer Distanz lässt sich zudem für die besser erreichbaren Standorte auch die Funktion als Wohnort wiederbeleben. Voraussetzung für die Nutzung der Digitalisierung ist aber, dass die notwendige Infrastruktur wie Breitbandnetze auch in peripheren Räumen zur Verfügung steht. Nur so ist es auch in diesen Gebieten möglich, sich schnell und sicher mit den urbanen Zentren und der ganzen Welt zu vernetzen.

Aus dieser Perspektive sollte der Fokus der Regionalpolitik in Zukunft auf die Stärkung der regionalen und ländlichen Zentren liegen. Durch die Stärkung von regionalen Polen soll ein Ausgleich zu den Metropolitanräumen geschaffen werden, welcher diese entlastet und die Siedlungsentwicklung besser kanalisiert. Ein leistungsfähiges und attraktives Städtenetz erlaubt gleichzeitig eine bessere Einbindung peripherer Standorte, nicht im Sinne von Strukturhaltungspolitik, sondern von Komplementarität. Im Zuge der Corona-Krise ist wiederholt vom Ende der Globalisierung die Rede gewesen. Eine Abschottung wäre dabei allerdings genauso gefährlich. Vielleicht ist aber die Zeit für einen dritten Weg gekommen, welcher der lokalen Dimension mehr Gewicht einräumt und somit einer dezentraleren wirtschaftlichen Entwicklung den Weg bereitet.