

Hauptstadtregion Schweiz: Eine Analyse des Wertschöpfungs- systems eines Politzentrums

Projekt U1 „Wertschöpfungssystem“ im Auftrag
des Vereins Hauptstadtregion Schweiz

Prof. Dr. Heike Mayer, Geographisches Institut, Universität Bern

Dr. Marc Schnyder, Institut für Tourismus, Fachhochschule Westschweiz/Wallis (HES-SO Wallis)

in Zusammenarbeit mit:

Fabian Bauer, Universität Bern
Marut Doctor, Fachhochschule Westschweiz/Wallis
Dr. Tina Haisch, Universität Bern
Jonas Gurtner, Universität Bern
Andrea Keller, Universität Bern
Janina Keller, Universität Bern
Mechthild Vogel, Fachhochschule Westschweiz/Wallis

Inhaltsverzeichnis

1.	Zentrale Ergebnisse.....	3
2.	Ausgangslage	5
3.	Das Politzentrum als Wertschöpfungssystem	6
4.	Methoden.....	8
5.	Ergebnisse der Teilstudien	8
5.1	Work Package 1: Qualitative Analyse des Wertschöpfungssystems eines Politzentrums ...	8
5.2	Work Package 2: Quantitative Analyse der Teilregionen.....	17
5.3	Work Package 3: Fallstudien-Analyse.....	23
6.	Handlungsempfehlungen	26

1. Zentrale Ergebnisse

Die **Ergebnisse** der Studie „Wertschöpfungssystem eines Politzentrums“ lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Zentrale **Hauptstadtfunktionen** wie z.B. das Beschaffungswesen, wertschöpfende Interaktionen zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft, Lobbying etc. **sind in der Hauptstadt und in den unmittelbar umliegenden Gemeinden konzentriert**. Die Hauptstadtregion Schweiz ist die „Drehscheibe“, „Bühne“ und „Schnittstelle“ zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft und erfüllt somit eine zentrale Aufgabe für das politische, wirtschaftliche und soziale Leben der Schweiz.
2. Viele dieser Funktionen (z.B. Medien, Verbände, etc.) sind allerdings auf andere Metropolitanräume verteilt. Die Hauptstadtregion Schweiz (HSR) ist über funktionale Verflechtungen mit diesen Metropolitanräumen verbunden. Man kann von einer **polyzentralen Verteilung der Hauptstadtfunktionen** sprechen. Damit ist die HSR im internationalen Vergleich ein Sonderfall wegen der kleinen Distanzen und der guten innerschweizer Vernetzung.
3. Die **Teilräume der Hauptstadtregion wie z.B. Fribourg und Oberwallis profitieren** wirtschaftlich (v.a. über Konsum- und weniger über Beschaffungseffekte) von den Hauptstadtfunktionen. Sie **leisten aber auch einen wichtigen Beitrag zur Hauptstadtregion** (v.a. als Wohnorte, als Destinationen für Tourismus und Freizeit, als Bildungsstandorte, Mehrsprachigkeit, Brückenfunktion zur Westschweiz etc.). Die Teilräume sind deshalb auch eng mit der Bundesstadt Bern verbunden.
4. **Dynamische Hauptstädte** (gemessen an deren wirtschaftlicher Entwicklung) zeichnen sich dadurch aus, dass sie eine **proaktive und zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik** betreiben, welche die Diversifizierung der Wirtschaft zum Ziel hat. Des Weiteren positionieren sich diese Städte in internationalen und nationalen Netzwerken und legen ihr Image als „langweilige Beamtenstädte“ durch Imagepflege und Standortpolitik ab. Sie entwickeln Governance-Strukturen, mit denen sie effizient regional agieren können.

Aus diesen Ergebnissen lassen sich die folgenden 6 Handlungsempfehlungen ableiten:

1. Der Verein Hauptstadtregion Schweiz sollte die **hauptstadtspezifischen Kompetenzen** stärken und ausbauen.

2. Die Hauptstadtregion Schweiz muss ihr **Image** verbessern.
3. Die Hauptstadtregion Schweiz muss klar kommunizieren, was sie dem **Netzwerk Schweiz** bietet und in welchen Bereichen sie eine Schnittstellen-Funktionen wahrnimmt.
4. Der Verein Hauptstadtregion Schweiz sollte sich für **eine proaktive Wirtschaftspolitik einsetzen, die die Innovationsfähigkeit und die unternehmerische Dynamik** fördert. Eine solche Wirtschaftspolitik darf aber nicht „business as usual“ sein, sondern muss Kompetenzen stärken, die durch die Hauptstadtfunktion geprägt sind (IKT, eGovernment, Public Management etc.).
5. Die **funktionalen Verflechtungen innerhalb der HSR** sowie die **Beiträge der Teilräume** an die Hauptstadtregion müssen besser genutzt und kommuniziert werden.
6. Die Hauptstadtregion Schweiz kann nur dann gelingen, wenn alle Partner – Bund, Kantone, Gemeinden sowie die Wirtschaft und die Politik – an einem Strang ziehen **und partnerschaftlich zusammenarbeiten**.

2. Ausgangslage

Hauptstädte spielen nicht nur für die politische und kulturelle Identität eines Landes eine kritische Rolle, sie sind auch zunehmend wichtige Wirtschaftsräume, in denen sich politische und wirtschaftliche Akteure vernetzen. Aus dieser Vernetzung entsteht ein Wertschöpfungssystem, das sich von anderen Wirtschaftsräumen grundlegend unterscheidet.

In diesem Zusammenhang hat sich die Hauptstadtregion Schweiz (HSR) zum Ziel gesetzt, die volkswirtschaftliche und wirtschaftsgeographische Bedeutung sowie Funktionen des Politzentrums und die damit verbundene Wertschöpfungskette zu untersuchen. Des Weiteren bestand ein Interesse, die wirtschafts- und standortpolitischen Massnahmen anderer Hauptstädte zu analysieren.

Ziel dieser **Grobanalyse** ist es, Anhaltspunkte über die Funktionen der Hauptstadtregion Schweiz sowie die Wertschöpfung Politzentrum zu entwickeln. Im Rahmen dieser Analyse wurden folgende zentralen Fragestellungen bearbeitet:

1. **Welche konkreten Funktionen und Potenziale hat die Hauptstadtregion Schweiz?** (Work Package 1, durchgeführt von der Universität Bern)
 - a. Welche Funktionen und Potenziale lösen die Interaktionen zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft aus und wie können diese Funktionen qualitativ erfasst werden?
2. **Welche Wertschöpfung und Beschäftigung lösen die Komponenten der Hauptstadtfunktion aus?** (Work Package 2, durchgeführt von der Fachhochschule Westschweiz/Wallis)
 - a. Was ist die regionalwirtschaftliche Bedeutung und Wertschöpfung der Hauptstadtregion Schweiz in 2 bis 3 ausgewählten Teilräumen?
3. **Wie positionieren sich andere Hauptstadtregionen und welche wirtschafts- und standortpolitischen Massnahmen ergreifen sie?** (Work Package 3, durchgeführt von der Universität Bern)
 - a. Inwiefern sind die ausgewählten Hauptstädte erfolgreich im Hinblick auf die wirtschaftliche Dynamik und Stabilität?
 - b. Welche Faktoren trugen zur wirtschaftlichen Entwicklung dieser Hauptstädte bei und welche wirtschafts- und standortpolitischen Positionierungs- und Fördermassnahmen wenden diese Hauptstädte an?
4. **Welche Empfehlungen leiten sich aus den Antworten zu diesen Fragen spezifisch für die Hauptstadtregion Schweiz ab?** (festgehalten in dieser Zusammenfassung)

Diese Analyse wurde im Auftrag des Vereins Hauptstadtregion Schweiz unter der Leitung von Prof. Dr. Heike Mayer (Gruppe Wirtschaftsgeographie und Regionalforschung, Universität Bern) durchgeführt. Dr. Marc Schnyder von der Fachhochschule Westschweiz/Wallis war verantwortlich für die Wertschöpfungsanalyse der Teilräume (WP 2). Unterstützung erhielten wir von den Universitäten Freiburg (Prof. Dr. Joris van Wezemaal) und Neuenburg (Prof. Dr. Olivier Crevoisier).

Der vorliegende Bericht stellt eine Zusammenfassung der Ergebnisse im Hinblick auf die zentralen Fragestellungen dar. Diese Zusammenfassung wird durch drei Teilberichte ergänzt, die Aufschluss über die detaillierten Ergebnisse geben. Die folgenden Teilberichte sind auf der Webseite des Vereins Hauptstadtregion Schweiz (www.hauptstadtregion.ch) abrufbar:

- Hauptstadtregion Schweiz: Eine qualitative Analyse des Wertschöpfungssystems eines Politzentrums (Workpackage 1)
- Regionalwirtschaftliche Bedeutung und Wertschöpfung der Hauptstadtregion Schweiz in zwei ausgewählten Teilregionen (Workpackage 2)
- Capital Cities: Eine Fallstudienanalyse von sechs Hauptstädten (Workpackage 3)

3. Das Politzentrum als Wertschöpfungssystem

Hauptstädte spielen eine wichtige Rolle für die kulturelle, soziale und politische Identität eines Landes. Sie gelten als Schaltzentralen. Ihre Macht drückt sich nicht nur in ihrem repräsentativen Stadtbild aus, sondern auch in der Art und Weise, wie sie sich national und international positionieren und in der Ausgestaltung ihres Wirtschaftssystems. Die wirtschaftsgeographische und volkswirtschaftliche Forschung hat allerdings das Wertschöpfungssystem von Hauptstädten noch wenig beleuchtet; es besteht ein eindeutiger Forschungsbedarf. Hauptstädte stellen das Politzentrum eines Landes dar, in dem Akteure aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung in vielfältigen Prozessen interagieren.

Das Politzentrum als Wertschöpfungssystem hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen, da sich die Beziehungen zwischen den nationalstaatlichen Institutionen und den privaten Akteuren grundlegend verändert haben. Hauptstädte spielen eine wichtige Rolle im nationalen Städtenetz weil sie die Rolle von sogenannten „nationalen Informationsposten und -maklern“ („national information brokers“¹) einnehmen. Dadurch bestimmen sie die politischen, ökonomischen sowie finanziellen Geschicke eines Landes. Sie fungieren als kritische Stützpunkte und sind essen-

¹ Siehe Abbott (2005): Washington and Berlin: National capitals in a networked world. In: Berlin-Washington, 1800-2000: Capital Cities, Cultural Representation, and National Identities. A. Daum und C. Mauch. New York, Cambridge University Press.

tiell für das Funktionieren einer Gesellschaft, ihren Märkten und Institutionen. Die Globalisierung und Internationalisierung ökonomischer und politischer Entscheidungsprozesse verleiht Hauptstädten eine neue Wichtigkeit. Sie fungieren zwar nicht als Kommandoposten einer global vernetzten Weltwirtschaft (diese Funktion bleibt Städten wie New York oder London vorbehalten), sondern als Schaltzentralen für die nationalstaatliche Regulierung dieser Wirtschaft. Die Finanz-/Kapitalmarktkrise verleiht der politischen Funktion von Hauptstädten neuerdings wiederum mehr Gewicht, da nationalstaatliche Einrichtungen und Aufsichtsbehörden (z.B. Finma) eine wichtigere Rolle spielen. Dies steht im Gegensatz zu den vergangenen Jahren, in denen neoliberale Tendenzen und Deregulierung die Politik unwichtiger gemacht haben. Politik- und Verwaltungsprozesse, aber auch Governance von nationalstaatlichen Geschicken werden immer komplexer. Experten (aus Wissenschaft und Privatwirtschaft) werden vermehrt als wichtige Partner in die politische Entscheidungsfindung und Ausführung einbezogen. Vor diesem Hintergrund ist die Hauptstadtregion Schweiz das Herz der Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Hauptstadt produziert also die Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln in einer Gesellschaft. Vor diesem Hintergrund verstehen wir das Politzentrum als ein wissensbasiertes Wertschöpfungssystem, das wie folgt beschrieben werden kann:

„Hinter dem Politzentrum steht ein eng verwobenes Geflecht (Cluster) von politiknahen Dienstleistungen, die sich in der Stadt und der Region angesiedelt haben: Nationale Verbände, Standes- und Lobbyorganisationen, Kommunikation und Medien, Forschung und Beratung. [...] Rund um diese politiknahen Dienstleistungen gruppieren sich weitere Zulieferdienste, die über die engere Region Bern ausstrahlen und Wertschöpfung generieren. Ein Politzentrum muss nicht einfach gleichbedeutend sein mit einer „trägen Beamtenstadt“. Im Kern handelt es sich um ein sehr wissensintensives Wertschöpfungssystem an der Schnittstelle zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft, das für die politische und wirtschaftliche Funktionsfähigkeit des Landes von sehr hoher Bedeutung ist.“²

² Infras (2009) *Hauptstadtregion Bern – Raumkonzept Schweiz: Argumentariuen für die Städte*. Schlussbericht. Bern/Zürich. S. 30.

4. Methoden

Die Analyse des Wertschöpfungssystems der Hauptstadtregion Schweiz wurde in drei Studien unterteilt, die im Sommer 2011 durchgeführt wurden. Die in der unten stehenden Tabelle aufgeführten Methoden werden in den Teilberichten detailliert dargestellt.

Tabelle 1: Methoden der einzelnen Teilstudien

Teilstudie	Methode	Fokus
WP 1: Qualitative Analyse des Wertschöpfungssystems	Fokusgruppen Befragung der Fokusgruppen- teilnehmenden	Analyse von 3 Sektoren: - Verwaltungsnahe Dienstleistungen - Verbände, Lobby-Büros, zwischenstaatliche Organisationen - Informatik und Telekommunikation
WP 2: Regionalwirtschaftliche Bedeutung & Wertschöpfung	Kaufkraftanalyse Nutzenanalyse	Berechnung der Wertschöpfung (Einkommens-, Beschäftigungs- und Steuereffekte) für die Hauptstadtfunktion Verwaltung (Beschränkung auf Kreise 1 und 2), zudem Nutzenanalyse anhand deskriptiver Indikatoren; Fokus auf Teilräume (BE, VS, FR)
WP 3: Best Practice Analyse	Analyse von Sekundärdaten und -literatur	6 Fallstudien: - Berlin und Bonn, Deutschland - Brüssel, Belgien - Canberra, Australien - Ottawa, Kanada - Washington D.C., USA - Wien, Österreich

5. Ergebnisse der Teilstudien

5.1 Work Package 1: Qualitative Analyse des Wertschöpfungssystems eines Politzentrums

Für dieses Work Package wurden anhand von drei Fokusgruppen diverse Hauptstadtfunktionen und deren Beitrag zur Wertschöpfung eines Politzentrums analysiert. Dabei standen folgende Fragen im Zentrum der Analyse:

- Welche konkreten Funktionen und Potenziale hat die Hauptstadtregion Schweiz?
- Welche Funktionen und Potenziale lösen die Interaktionen zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft aus und wie können diese Funktionen qualitativ erfasst werden?

Ende Juni/Anfang Juli 2011 wurden **drei Fokusgruppen** mit Vertretern der folgenden Sektoren durchgeführt:

1. Verwaltungsnahe Dienstleistungen (Fokusgruppe 1)
2. Verbände, Lobby-Büros, zwischenstaatliche Organisationen, NGOs (Fokusgruppe 2)
3. Informatik und Telekommunikation (Fokusgruppe 3)

In den Fokusgruppen wurden die folgenden **vier Themenbereiche** diskutiert:

- Rolle und Funktion der Hauptstadtregion Schweiz als Polit- und Verwaltungszentrum und als wirtschaftlicher Standort für den Sektor
- Beschreibung der Akteure und deren Interaktionen im Wertschöpfungssystem der Hauptstadtregion Schweiz
- Standortfaktoren und Standortanforderungen aus Sicht des Sektors
- Sektorspezifische Handlungsempfehlungen für den Verein Hauptstadtregion Schweiz

Die **Ergebnisse der Fokusgruppendifkussionen** lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Die drei untersuchten Wirtschaftssektoren erfüllen zentrale Funktionen des Wertschöpfungssystems eines Politzentrums.** Die Bundesverwaltung ist auf die Branche der verwaltungsnahen Dienstleistungen wegen Ressourcen- und Zeitmangel, fehlendem Know-How sowie aus Legitimitätsgründen angewiesen. Die Branche der Lobby-Büros, Verbände, zwischenstaatlichen Organisationen und NGOs nimmt eine Vermittlerrolle zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft ein. Die Informatik- und Telekommunikationsbranche spezialisiert sich in technologieintensive Produkte und Dienstleistungen und beliefert nicht nur die Verwaltung, sondern auch die regierungsnahen Betriebe.
- **Die drei Sektoren unterscheiden sich allerdings im Hinblick auf die Notwendigkeit der Nähe zur Politik und Verwaltung.** Die verwaltungsnahen Dienstleistungen sind auf eine situative Nähe zu den Auftraggebern (v.a. die Bundesverwaltung) angewiesen. Diese Nähe wird durch vorab geplante Sitzungen und Workshops, die meistens in der Hauptstadt stattfinden, hergestellt. Die Firmen müssen nicht in Bern ansässig sein und können auch aus der Distanz ihren Aufgaben nachkommen. Die meisten Aufträge in dieser Branche werden mit variablen Projektpartnern aus der ganzen Schweiz erfüllt. Für Verbände, Lob-

by-Büros und NGOs ist die Nähe zur Politik (und sekundär zur Verwaltung) absolut entscheidend. Wichtig sind zufällige Interaktionen, über die Netzwerke und Kontakte aufgebaut werden. Allerdings arbeiten Teile dieses Sektors auch eng mit den Medien und Verbänden in Zürich zusammen und haben in Bern nur eine kleine Zweigstelle. Für die Informatik- und Telekommunikationsbranche ist die Nähe zu den Auftraggebern, zu Partnern und Konkurrenten und zu den Bildungs- und Forschungsinstitutionen wichtig.

- Die Branche der **verwaltungsnahen Dienstleistungen** weist ein gewisses Wachstum auf. Sie ist allerdings keine Boom-Branche und stark vom Budgetierungsprozess des öffentlichen Sektors abhängig. Deshalb können von dieser Branche keine starken Wachstumsimpulse erwartet werden. Es besteht allerdings ein wachsendes Interesse an Informationsbeschaffung und Beratungsleistungen und somit erfüllt diese Branche zentrale Hauptstadtfunktionen. Die Branche sieht die Hauptstadt als Zentrum des Politik- und Verwaltungsgeschehens. Aufträge aus der Bundesverwaltung sind nicht nur wirtschaftlich von Interesse, sie stellen für die Firmen auch ein interessantes und spannendes Tätigkeitsfeld dar. Wirtschaftsförderungspolitik für diesen Sektor sollte auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen fokussieren. Insbesondere sollten Aktivitäten wie z.B. die Stärkung des Images der Hauptstadtregion und der Ausbau des Standorts als Tagungs- und Kongressstadt in Betracht gezogen werden.
- **Verbände, Lobby-Büros, zwischenstaatliche Organisationen und NGOs** stellen eine wachsende Branche dar, die – zum Teil – auf einen zentralen Standort in Bern angewiesen ist. Die Nähe zum Bundeshaus und zu den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung ist wichtig für die Vermittlerrolle dieses Sektors, denn das Politzentrum ist die „Bühne“, „Drehscheibe“, „Schnittstelle“, „Nukleus der Zivilgesellschaft“, in dem wichtige Entscheidungen vorgespurt und getroffen werden. Allerdings sind viele wichtige Organisationen wie z.B. Verbände, NGOs, Medien nicht in Bern angesiedelt und können auch aus der Distanz (z.B. von Zürich oder Basel aus) in Bern arbeiten. Dieser Sektor sieht die Hauptstadt als Ort, an dem man sporadisch, insbesondere während den Sessionen, sein sollte, aber nicht immer unbedingt sein muss. Man könnte für diesen Sektor auch vom „nice to be here“ anstatt „must be here“ sprechen. Deshalb muss die Region Bern etwas bieten, damit sich die Organisationen, die derzeit noch nicht hier angesiedelt sind, auch hier niederlassen. Die Hauptstadt muss zu dem zentralen Ort werden, an dem Lobbyisten, NGO-Vertreter und Verbände anwesend sein müssen damit sie ihren Aufgaben nachkommen können. Zentrale, gut erreichbare Treffpunkte, die zufällige Interaktionen fördern, müssen zur Verfügung stehen und die Hauptstadt muss zu dem Ort werden, an dem Events stattfinden (auch ausserhalb der Sessionen), die man nicht verpassen darf. Des Weiteren sollte die Hauptstadt-

region den Standort Hauptstadt attraktiver machen, damit diejenigen Institutionen und Organisationen, die in Bern eine Zweigstelle haben, ihre bereits bestehende Präsenz ausbauen.

- **Die Informatik- und Telekommunikationsbranche** profitiert von der zunehmenden Bedeutung technologieintensiver Produkte und Dienstleistungen nicht nur in der öffentlichen Verwaltung, sondern auch in den regierungsnahen Betrieben. Die Fokusgruppenteilnehmer waren der Meinung, dass die regierungsnahen Betriebe wie z.B. die Post, SBB, Swisscom als Wirtschaftsakteure unterschätzt werden. Sie stellen wichtige Ankerorganisationen dar, die selbst innovativ sind und an Firmen in dieser Branche Aufträge vergeben. Die Beschaffungspraxis der öffentlichen Verwaltung ist von zentraler Bedeutung für diese Branche. Grosse Aufträge unterliegen den strikten Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens. Obwohl die Firmen in dieser Branche zu einem etablierten Netzwerk gehören, fehlen der Region wichtige Zulieferer, Partner und Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen. Aus Sicht dieser Branche verfügt die Hauptstadtregion über zentrale Kompetenzen und Stärken in innovativen Bereichen wie z.B. Logistik, Telekommunikation, e-Government, etc, die ausgebaut und gestärkt werden müssen. Die Hauptstadtregion sollte aufbauend auf den bestehenden Kompetenzen und Netzwerken (z.B. gemeinsam mit den Clusterorganisationen) diese Branche stärken, indem sie die Ansiedlung neuer Firmen unterstützt, Entrepreneurship fördert und eine aktive Innovations- und Technologiepolitik betreibt.
- Die Fokusgruppenteilnehmer waren sich über eine Vielzahl von **positiven und negativen Standortfaktoren** einig: Bern ist innerhalb der Schweiz sehr gut erschlossen. Die Lebensqualität wurde von allen Gruppen für die gesamte Hauptstadtregion als sehr hoch eingeschätzt. Vertreter der Fokusgruppe 1 (verwaltungsnahen Dienstleistungen) und der Fokusgruppe 2 (Verbände, Lobby-Büros, zwischenstaatliche Organisationen, NGOs) waren sich auch über die gut ausgebildeten Arbeitskräfte, die in Bern zur Verfügung stehen, einig. Vertreter der Fokusgruppe 1 sehen auch in der Nähe zum frankophonen Sprachraum einen Vorteil für die Hauptstadtregion, da diese eine „Brücke“ oder ein „Tor“ zur Westschweiz ist. Vertreter der Fokusgruppe 3 (Informatik und Telekommunikation) sahen im Fachkräftemangel und in der fehlenden Dynamik neuer Unternehmensgründungen einen entscheidenden Standortnachteil. In allen drei Fokusgruppen wurde die hohe Steuerbelastung für natürliche Personen in Bern als Standortnachteil genannt. Des Weiteren beklagten sich die Fokusgruppenteilnehmer über das träge Image von Bern.
- **Netzwerk Schweiz:** Die Teilnehmer aller Fokusgruppen waren sich einig, dass viele wertschöpfende Hauptstadtfunktionen über die ganze Schweiz verteilt sind. Dies entspricht der polyzentralen Entwicklung der Schweiz. Die Bundesstadt Bern fungiert allerdings als zent-

rale Drehscheibe oder Schnittstelle für das Zusammenspiel von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft. Berns zentrale Lage innerhalb der Schweiz ist ideal für Sitzungen und Zusammenkünfte. Die Arbeit über Distanz wird durch die Erreichbarkeit Berns erleichtert. Wichtige Hauptstadt-Organisationen (z.B. eidgenössische Gerichte, Medien, Forschungs- und Bildungseinrichtungen wie z.B. die ETH und die EPFL, Verbände, etc.) sind nicht in der Bundesstadt angesiedelt, sondern in anderen Metropolitanräumen. Bern bündelt zwar viele Hauptstadtfunktionen (vor allem hinsichtlich den Interaktionen zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft), die Hauptstadt stellt aber auch funktionale Verknüpfungen zu anderen Metropolräumen her, indem viele Firmen, die mit dem Bund zusammenarbeiten, schweizweit aktiv sind, aber nicht unbedingt auf einen Firmenstandort in der Hauptstadtregion angewiesen sind.

- Die Fokusgruppenteilnehmer waren sich über die **Herausforderungen**, denen sich die Hauptstadtregion Schweiz gegenüber sieht, einig. Aus Sicht der Teilnehmer, ist der funktionale Raum des Wertschöpfungssystems aller drei Sektoren auf die Bundesstadt Bern beschränkt. Funktionale Verknüpfungen bestehen, allerdings sind diese auf die anderen Metropolitanräume Zürich, Basel und Genf fokussiert. Die Teilräume der Hauptstadtregion (Biel, Thun, etc.) werden als von der Hauptstadtfunktion unabhängige Wirtschaftssysteme gesehen. Der Verein Hauptstadtregion und dessen geographische Ausprägung wird eher als zufälliges Gebilde wahrgenommen, das nicht organisch gewachsen ist. Die Fokusgruppenteilnehmer sahen darin eine Gefahr für den Zusammenhalt der Region. Die FG 1 forderte des Weiteren die aktive Einbeziehung der Wirtschaft im Verein Hauptstadtregion Schweiz. Die **Möglichkeiten** werden vor allem in der besseren Vermarktung und Imagepflege der Hauptstadtregion gesehen. Des Weiteren wird die Pflege einer regionalen Identität und die Einbindung der Zivilgesellschaft (inklusive der Wirtschaft) als wichtig erachtet. FG 2 sieht in der Anlockung wichtiger Hauptstadtfunktionen nach Bern eine Herausforderung, während die FG 3 die Herausforderung in der Sicherung der Präsenz diverser bundesnaher Betriebe und wichtiger Bundesämter in der Region sieht.

Die nachfolgende Tabelle fasst diese Ergebnisse zusammen und stellt die untersuchten Branchen gegenüber.

Tabelle 2: Vergleich der Fokusgruppen

	FG 1: Verwaltungsnahe Dienstleistungen	FG 2: Verbände, Lobby-Büros, Zwischenstaatliche Organisationen, NGOs	FG 3: ICT
Produkte	<ul style="list-style-type: none"> - Politikberatung - Analysen, Studien, Evaluationen - Projekt- und Organisationsmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> - Lobbying, Public Affairs - Kommunikationsberatung - Verbandsberatung, -führung 	<ul style="list-style-type: none"> - Informationssysteme - IT/Web-Applikationen - ICT/Telekom
Kunden	<p>Primär: Bundesverwaltung Sekundär: Kantons-, Gemeindeverwaltung, Privatwirtschaft</p>	<p>Primär: Politik, Verbände und Mitgliederorganisationen, Unternehmen, NGOs</p>	<p>Primär: Grossunternehmen, Bundesverwaltung, regierungsnahe Betriebe (z.B. Swisscom, SBB, Post) Sekundär: Kantons- und Gemeindeverwaltung</p>
Auftragsvergabe	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentliche Ausschreibung– - Einladungsverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> - Akquise über Netzwerk 	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentliche Ausschreibung v.a. bei grossen Projekten(Beschaffungspraxis ist zentral)
Motivation	<ul style="list-style-type: none"> - Auftraggeber fehlen die Ressourcen - Termindruck, - Legitimation, Objektivität 	<ul style="list-style-type: none"> - Einflussnahme in Bern - Vermittlerrolle 	<ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung von spezialisierten Anwendungen und Systemen
Partner	<ul style="list-style-type: none"> - Projektpartner (Konkurrenz) variieren und sind über die gesamte Schweiz verteilt 	<ul style="list-style-type: none"> - Auftraggeber 	<ul style="list-style-type: none"> - Enge Zusammenarbeit mit Auftraggeber; langjährige Geschäftsbeziehungen sind entscheidend
Cluster	<ul style="list-style-type: none"> - Kein regionales Cluster - Partner und Konkurrenten kommen aus der ganzen CH 	<ul style="list-style-type: none"> - Kleines Netzwerk - bilaterale Beziehungen - Eher keine Community 	<ul style="list-style-type: none"> - Etabliertes Netzwerk von Firmen

	FG 1: Verwaltungsnahe Dienstleistungen	FG 2: Verbände, Lobby-Büros, Zwischenstaatliche Organisationen, NGOs	FG 3: ICT
Trends	- Wachsendes Interesse an Informationsbeschaffung- Gewisses Wachstum, aber nicht hochdynamisch - Abhängig vom Budgetierungsprozess des öffentlichen Sektors	- Branche ist vergleichsweise klein, wächst aber - Akteure wie z.B. Kantone, Städte und Unternehmen verstärken Lobbying	- ICT-Anteil in der öffentlichen Verwaltung und in den Betrieben nimmt zu - Zunehmende Privatisierung, Outsourcing
Politzentrum	Eher passive Definition/Verwaltungstechnische oder bürokratische Definition: Zentrum des Politik und Verwaltungsgeschehens	Dynamische Definition des Politzentrums/Politische Definition: Bühne, Drehscheibe, Schnittstelle	Marktorientierte Definition: Ort der Kunden, Ort wo Rahmenbedingungen entwickelt und entschieden werden, die direkten Einfluss auf den Sektor haben
Arbeitsweise	- Keine ad hoc Treffen, geplant	- Ad hoc, spontan	- Langjährige Beziehungen wichtig
Räumliche Orientierung	- Büro oder Aussenstelle in Bern - Sitzungen, Workshops in Bern	- Rund um das Bundeshaus - Standort Bern ist auch für Auftraggeber entscheidend	- Standort ist weniger entscheidend
Nähe und Distanz zum Politzentrum	- Situative Nähe durch Sitzungen, Workshops, etc. - Arbeit kann auch aus der Distanz erledigt werden - Nähe zu Bildungs- und Forschungseinrichtungen v.a. für die Rekrutierung von Mitarbeitern wichtig	- Nähe zur Politik und Verwaltung absolut entscheidend - Wichtig sind zufällige Interaktionen, über die Netzwerke aufgebaut werden können - Notwendigkeit der Nähe zu Medien in Zürich hängt von den Prioritäten ab	- Nähe zu Kunden (bundesnahe Betriebe, Ämter, etc.) da sie den Zugang erleichtert - Nähe zu Gesetzgebung, die Rahmenbedingungen setzt - Nähe zu Bildungs- und Forschungsinstitutionen, die aber meist in Zürich sind
Standortattraktivität	+ Bern ist innerhalb der Schweiz sehr gut erschlossen + Die Lebensqualität ist in der ganzen HSR sehr hoch	+ Bern ist innerhalb der Schweiz sehr gut erschlossen + Die Lebensqualität ist in der ganzen HSR sehr hoch	+ Bern ist innerhalb der Schweiz sehr gut erschlossen + Die Lebensqualität ist in der ganzen HSR sehr hoch

	FG 1: Verwaltungsnahe Dienstleistungen	FG 2: Verbände, Lobby-Büros, Zwischenstaatliche Organisationen, NGOs	FG 3: ICT
	<ul style="list-style-type: none"> + Es gibt gut ausgebildete Arbeitskräfte in Bern + Nähe zum frankophonen Sprachraum - Die Steuerbelastung für natürliche Personen ist in Bern hoch - Bern hat ein träges Image 	<ul style="list-style-type: none"> + Es gibt gut ausgebildete Arbeitskräfte in Bern - Die Steuerbelastung für natürliche Personen ist in Bern hoch - Bern hat ein träges Image 	<ul style="list-style-type: none"> + Die bundesnahen Betriebe und Verwaltung sind gute Ankerinstitutionen - Die beste Ausbildung wird an den ETHs und nicht in Bern angeboten - Die Steuerbelastung für natürliche Personen ist in Bern hoch - Bern hat ein träges Image - In Bern gibt es wenig Start-Up Unternehmen
Netzwerk Schweiz	<ul style="list-style-type: none"> - Nicht alle wichtigen Verbände und Organisationen sind in Bern - Partner und Konkurrenten sind auch in den anderen Metropolräumen angesiedelt- Bern ist zentral gelegen, ideal für Sitzungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Zürich ist die Medienhauptstadt und damit auch wichtiger Standort für NGOs, Verbände, Unternehmen, etc. Bern fehlt dadurch eine wichtige Hauptstadtfunktion. Allerdings ist die Distanz zwischen Bern und den anderen Städten kein Problem. 	<ul style="list-style-type: none"> - Wenig Industriepartner in Bern - Spezialisierte Zulieferer, Partner in Zürich und nicht in Bern - Bern ist das Tor zur Romandie, Brückenfunktion; allerdings beschränkte Bereitschaft der Arbeitnehmenden nach Bern zu pendeln
Verein Hauptstadtregion Schweiz	<ul style="list-style-type: none"> - Verein wird als Konstrukt gesehen - Funktionaler Raum: Skepsis gegenüber der geographischen Ausprägung der Hauptstadtfunktionen, da man diese Funktionen in Bern konzentriert sieht; Teilräume werden als eigenständige und von der Hauptstadtfunktion unabhängige Wirtschaftssysteme gesehen (z.B. Biel, Thun) - Mitgliedschaft: Wirtschaft sollte aktiv 	<ul style="list-style-type: none"> - Hauptstadtregion wird als zufälliges Gebilde, das nicht organisch gewachsen ist gesehen - Funktionaler Raum: Beschränkt sich auf Bern Zentrum 	<ul style="list-style-type: none"> - Teilräume der Hauptstadtregion bieten Chancen (z.B. Biel, Thun)

	FG 1: Verwaltungsnahe Dienstleistungen	FG 2: Verbände, Lobby-Büros, Zwischenstaatliche Organisationen, NGOs	FG 3: ICT
	einbezogen werden		
Chancen	<ul style="list-style-type: none"> - Die Lage ist für einen Tagungs- und Kongressstandort ideal - Die Profilierung der Universität Bern (KPM) sind eine Chance zur Stärkung der Hauptstadtfunktion 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausbau Flughafen Bern-Belp, Umnutzung von militärischen Flughäfen für zivile Nutzung (Payerne) 	<ul style="list-style-type: none"> - Cardinal-Areal als EPFL Standort - E-Government - Open-Source Produkte in der Verwaltung - Bern hätte aufgrund der Lage und der Post gute Chancen als Logistikstandort
Herausforderungen	<ul style="list-style-type: none"> - Image der Hauptstadtfunktionen verbessern - Nutzen der verwaltungsnahen Dienstleistungen für die Schweiz aufzeigen - Regionale Identität innerhalb der HSR 	<ul style="list-style-type: none"> - Image der Hauptstadtfunktionen verbessern - Hauptstadtfunktionen nach Bern locken 	<ul style="list-style-type: none"> - Bessere Vermarktung des Standortes - Verwaltung und bundesnahe Betriebe in Bern halten
Handlungsempfehlungen	<ul style="list-style-type: none"> - Nicht nur Hauptstadtfunktionen fördern, sondern auch dynamische Branchen 	<ul style="list-style-type: none"> - Welcome Office - Stärkere Profilierung der HSR, keine Beliebigkeit im Programm - Mehr spezifische Service-Dienstleistungen wie das Haus der Kantone 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Branchen fördern, in denen Bern stark ist - Direkt neben den bundesnahen Betrieben Firmen von der gleichen Branche ansiedeln (Cluster) - Tarifverbund S-Bahn

5.2 Work Package 2: Quantitative Analyse der Teilregionen

Im Rahmen dieses Work Packages ging es primär darum, mittels einer quantitativen Analyse die Wertschöpfung der „Hauptstadtfunktion Verwaltung“ in zwei ausgewählten Teilregionen zu beschreiben.

Zur Durchführung der Analyse wurde eine **zweistufige Vorgehensweise** gewählt: Einerseits wurden im Rahmen einer **Kaufkraftanalyse** verschiedene Wertschöpfungsindikatoren erfasst, und andererseits in Form einer **Nutzenanalyse** weitere deskriptive Indikatoren miteinbezogen. Insgesamt wurde hierbei nicht nur die zentrale Sichtweise auf Bern, sondern auch der Zugewinn durch die peripheren Teilräume untersucht.

Da die regionalwirtschaftliche Bedeutung der Bundesstadt Bern für die Stadt und den Kanton Bern bereits in einer Studie von Ecoplan aus dem Jahre 2004 ermittelt wurde³, beschränkte sich diese Untersuchung auf die **regionalwirtschaftliche Analyse von ausgewählten Teilräumen der HSR**, die bisher noch nicht untersucht wurden - nämlich **Freiburg** als Teilregion mit hoher geografischer Nähe zur Hauptstadt sowie **Wallis** als Teilregion mit niedrigerer geografischer Nähe zur Hauptstadt. Hinsichtlich der räumlichen Abgrenzung innerhalb dieses Work Packages wurde aus pragmatischen Gründen folgende Lösung gewählt:

- Im Rahmen der **Kaufkraftanalyse** wurde aufgrund der Datenverfügbarkeit (z.B. regionales BIP, regionale Beschäftigung etc.) der jeweilige **Gesamtkanton als Analyseeinheit** verwendet. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass das Unterwallis oder auch der Bezirk Vivisbach im Kanton Freiburg aufgrund ihrer grösseren räumlichen Distanz zur Hauptstadt Bern und ihrer Nähe zur Genferseeregion weit weniger Verflechtungen mit der HSR aufweisen als das Oberwallis oder auch die Freiburger Bezirke See, Saane und Sense („Ost-Freiburg“).
- Im Rahmen der **Nutzenanalyse** wurde zudem – wenn möglich – die **Bezirks- bzw. Städte-/Gemeindeebene** miteinbezogen. Dies ermöglichte es, in diesem Teil stärker auf die „eigentlichen“ HSR-Teilräume innerhalb der Kantone Freiburg (d.h. die Agglo Freiburg/Freiburg, den Regionalverband See und den District de la Broye sowie die Städte Freiburg, Murten, Estavayer-le-Lac)⁴ sowie Wallis (d.h. die Agglomerationskonferenz Brig-Visp-Naters im Oberwallis) einzugehen.

³ Ecoplan (2004): *Bern als Bundesstadt: Positive und negative Effekte*, im Auftrag der Tripartiten Arbeitsgruppe Bundesstadtstatus (Schweizerische Bundeskanzlei, Staatskanzlei des Kantons Bern und Präsidiatldirektion der Stadt Bern).

⁴ Der Gemeindeverband Region Sense und die Stadt Bulle sind momentan „nur“ im Beobachterstatus.

Leider standen nicht überall die Zahlen des gleichen Jahres zur Verfügung. Grundsätzlich wurde mindestens das letzte verfügbare Jahr verwendet. Zudem wurden jeweils die Kreise 1 und 2 des Bundesorganisationsrechts miteinbezogen. Das heisst, es wurde eine Analyse der Bundesverwaltung ohne die Regiebetriebe des Bundes wie SBB, Post oder auch die Swisscom vorgenommen.

Die nachfolgende Tabelle fasst die wichtigsten **Einkommens-, Beschäftigungs- und Steuereffekte** zusammen, welche aufgrund der „Hauptstadtfunktion Verwaltung“ in den Kantonen Wallis und Freiburg entstehen.⁵ Als Referenzgrössen wurden jeweils die diesbezüglichen Werte für den Kanton Bern und die gesamte Schweiz berechnet. Die wichtigsten Erhebungsjahre waren für die Bruttolöhne der Bundesangestellten 2010, die Beschaffungsausgaben des Bundes 2004 sowie die Investitions-, Unterhalts- und Betriebsausgaben des Bundes 2003, was zum Durchführungszeitpunkt dieser Studie den jeweils aktuellsten verfügbaren Daten entsprach.

⁵ Aufgrund fehlender regionaler Daten zum BIP, zur Beschäftigung, zu den Beschaffungsausgaben des Bundes etc. konnten die eigentlichen HSR-Teilräume „Ost-Freiburg“ und Oberwallis (leider) nicht isoliert betrachtet werden. Die Verwendung kantonaler Daten führt insgesamt zu einer „Verwässerung“ der Wertschöpfungsergebnisse, da das Unterwallis oder auch der Bezirk Vivisbach im Kanton Freiburg stark auf die Genferseeeregion ausgerichtet sind.

Tabelle 3: Zusammenfassende Darstellung der Wertschöpfungseffekte in den Kantonen Freiburg (FR), Wallis (VS), Bern (BE) sowie der Schweiz (CH).

		FR	VS	BE	CH insgesamt
Bundespersonal (Staff Headcount) nach Wohnortkantonen (2010)	absolut	3'195	963	14'468	35'321
	in % der ständigen Wohnbevölkerung	1.15	0.31	1.48	0.43
Bundespersonal (in Vollzeitkapazitäten, FTE) nach Wohnortkantonen (2010)	absolut	2'922	909	12'852	31'752
Jahres-Bruttolöhne Bundesangestellte (2010; in CHF)	absolut	354.3 Mio.	93.3 Mio.	1'553.9 Mio.	3'690.7 Mio.
Konsumausgaben Bundesangestellte (2010; in CHF)	absolut	209.6 Mio.	55.2 Mio.	919.2 Mio.	2'183.3 Mio.
Beschaffungsausgaben Bund (2004; ohne SBB/Post; in CHF)	absolut	13 Mio.	6 Mio.	545.6 Mio.	1'795.6 Mio.
	pro Einwohner	52	21	569	241
Investitions-, Unterhalts- und Betriebsausgaben Bund (2003; ohne Armasuisse/ETH/SBB/Post; in CHF)	absolut	N/A	N/A	160.5 Mio.	236.4 Mio.
	pro Einwohner	N/A	N/A	164	30
Bundesstadtspezifische Wertschöpfung⁶ (in CHF)	absolut	111.3 Mio.	30.6 Mio.	812.6 Mio.	3'978.9 Mio.
	in % des regionalen BIP (2009)	0.83	0.19	1.27	0.74
Regionaler Einkommenseffekt (direkte und induzierte Nachfrage; in CHF)	absolut	159.1 Mio.	41.9 Mio.	1'194.6 Mio.	6'326.4 Mio.
	pro Einwohner	571	134	1'219	804
Induzierte Beschäftigung (Anzahl Stellen)	absolut	1'207	311	8'672	43'325
	in % der Gesamtbeschäftigung	1.25	0.28	1.96	1.23
Direkte Steuereffekte⁷ durch Bundesangestellte (in CHF)	absolut	22.1 Mio.	6.4 Mio.	177.6 Mio.	337.2 Mio.
	pro Einwohner	79	20	181	43

⁶ Zur Interpretation ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass die hier ausgewiesenen Werte die bundesstadtspezifischen Ausgaben und die damit verbundene Wertschöpfung aufgrund folgender Faktoren tendenziell überschätzen:

- Nichtbeachtung der Konsumausgaben der Bundesangestellten an ihrem Arbeitsort (z.B. Verpflegung, Kleiderkäufe etc.).

- Zudem wurden insbesondere für den Kanton Bern verschiedene negative Effekte nicht mitberücksichtigt. Beispielsweise führt die Steuerfreiheit der Bundesverwaltung sowie der Diplomaten dazu, dass den Infrastrukturkosten, welche durch diese „Betriebe“ verursacht werden, zum Teil keine Steuereinnahmen gegenüberstehen.

⁷ Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern.

Die ermittelten Wertschöpfungsindikatoren zeigen, dass in den Kantonen Freiburg und Wallis beträchtliche Wertschöpfungseffekte in Millionenhöhe aufgrund der „Hauptstadtfunktion Verwaltung“ zu verzeichnen sind, es aber doch beträchtliche Unterschiede zwischen den Teilräumen der HSR gibt.

Zusammenfassend können hierzu folgende **Hauptresultate** festgehalten werden:

1. Die **meiste Wertschöpfung** entsteht im **Kanton Bern**, da dort die wichtigsten Hauptstadtfunktionen (vor allem in Bezug auf die Interaktionen zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft) lokalisiert sind.
2. Die **Teilräume** profitieren von der „Hauptstadtfunktion Verwaltung“, vor allem hinsichtlich der **Konsumeffekte** (d.h. Löhne und Konsumausgaben der Bundesangestellten) und nicht so sehr bezüglich der Beschaffungseffekte des Bundes.
3. Hinsichtlich weiterer **Einkommens-, Beschäftigungs- und Steuereffekte** liegt:
 - der Kanton Freiburg jeweils hinter dem Kanton Bern. Bei Betrachtung der relativen Werte (d.h. pro Einwohner oder in % des regionalen BIP bzw. in % der Gesamtbeschäftigung) fällt das Resultat im Vergleich zum jeweiligen gesamtschweizerischen Wert unterschiedlich aus: Bei den Beschaffungsausgaben und dem regionalen Einkommenseffekt liegt der Kanton Freiburg unterhalb des jeweiligen schweizerischen Referenzwerts, hinsichtlich bundesstadtspezifischer Wertschöpfung, induzierter Beschäftigung und direkter Steuereffekte oberhalb;
 - der Kanton Wallis jeweils unterhalb der relativen Referenzwerte für die gesamte Schweiz.

Als Ergänzung zu den Wertschöpfungsindikatoren und im Sinne einer Nutzenanalyse wurden für die Teilräume Freiburg und Wallis⁸ folgende deskriptive Indikatoren(-gruppen) in Bezug auf die „Hauptstadtfunktion Verwaltung“ erhoben:

Wirtschaft: Beschäftigung, Verkehr, Wohnungsmarkt, Image (Online Reputation);

Bildung: Wissens- und Informationstransfer;

⁸ Im Gegensatz zur Kaufkraftanalyse konnte im Rahmen der Nutzenanalyse vermehrt auf regionale Daten zurückgegriffen werden, welche den eigentlichen HSR-Teilräumen „Ost-Freiburg“ und Oberwallis besser gerecht werden. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Datenlage hinsichtlich der verschiedenen Indikatoren war dies aber nicht immer möglich.

Lebensqualität: Freizeit (Tourismus);

Gesellschaft: Kultur (Mehrsprachigkeit), Migration (Zu-/Abwanderung).

Mittels der Wertschöpfungsanalyse konnte aufgezeigt werden, dass die betrachteten HSR-Teilregionen von der Hauptstadt wirtschaftlich profitieren. Im Rahmen der **Nutzenanalyse** konnten - in den meisten Fällen zwar nur qualitativ bzw. indirekt - erste Indizien zusammengetragen werden, die Hinweise geben, dass die betrachteten Teilregionen Freiburg und Wallis auch wichtige Beiträge zur HSR leisten. Es handelt sich dabei **zusammenfassend** um folgende Aspekte:

- **Räumliche Optimierung des Humankapitals** bzw. der Beschäftigung (z.B. verfügen die Teilregionen über ein beträchtliches Arbeitnehmerpotenzial für die Hauptstadt);
- **Verflechtungsfunktion** in den Bereichen **Verkehr, Wohnen, Bildung und Forschung, Freizeit, Kultur** sowie **Zuwanderung** (z.B. die durch die NEAT, die (relativ) hohe Leerstandsrate von Wohnungen sowie die verschiedenen Hochschulen);
- **Brückenfunktion** zur **Westschweiz** (z.B. durch Wohnort in französischsprachigen HSR-Teilregionen und Arbeitsort in der Hauptstadt).

Die Analyse der **Online Reputation** zeigte, dass die Begriffe „Hauptstadt“ bzw. „Hauptstadtregion“ auf den **Internetseiten von Freiburger und Walliser Firmen** keine bis sehr wenig Relevanz haben und dass wirtschaftlich **dynamische Hauptstädte sich besser präsentieren** als weniger dynamische.

Die Analyse der verschiedenen Wertschöpfungs- und Nutzenindikatoren lässt folgendes **Gesamtfazit** für dieses Work Package zu:

1. Insgesamt wirkt die „**Hauptstadtfunktion Verwaltung**“ stabilisierend auf die untersuchten HSR-Teilräume Freiburg und Wallis. Die **Stabilisierungsfunktion** konnte mit Hilfe verschiedener Wertschöpfungsindikatoren für den Kanton Bern sowie die untersuchten Teilregionen Freiburg und Wallis aufgezeigt werden. Zudem konnte hinsichtlich der Beschäftigungsentwicklung wenigstens ansatzweise gezeigt werden, dass der Raum Bern einen stabilisierenden Effekt für die Hauptstadtregion aufweist, da er den Konjunkturzyklen weniger unterworfen ist.
2. Der **Kanton Freiburg** profitierte bisher wertschöpfungs-, beschäftigungs- und steuermässig durch seine geografische Nähe stärker als der **Kanton Wallis** von der „Hauptstadtfunktion Verwaltung“.

3. Die stark ausgeprägte **Brückenfunktion** von Freiburg zur Westschweiz bietet ein grosses Entwicklungspotenzial für die HSR. Diese kulturelle Brückenfunktion ist speziell für die HSR von grösserer Bedeutung als beispielsweise für die Metropolregionen Zürich und Genf, welche sich in einem homogenen Sprachraum befinden (abgesehen vom Einfluss des Englischen). Die HSR hat eine einzigartige Position zwischen West- und Deutschschweiz inne: Sie vereint alle zweisprachigen (f/d) Kantone und Städte. Damit die Hauptstadtregion mögliche Synergien zwischen französisch- und deutschsprachigem Kulturraum optimal nutzen und sich auch gegenüber den Metropolregionen diesbezüglich klar positionieren kann, ist die Aufrechterhaltung bzw. Stärkung dieser Brückenfunktion von grosser Bedeutung.
4. Obwohl der Kanton Wallis bisher unterdurchschnittlich von der „Hauptstadtfunktion Verwaltung“ profitiert hat, ist aufgrund der verbesserten Verkehrsanbindung (NEAT) und der relativ hohen Leerstandsrate von Wohnungen **weiteres Potenzial** vorhanden, in Zukunft näher an die Hauptstadt heranzurücken.
5. Im Rahmen der **Nutzenanalyse** konnten insgesamt „nur“ **Indizien** gesammelt bzw. **indirekte Zusammenhänge** aufgezeigt werden, die auf hauptstadtspezifische Verflechtungen und Beiträge der untersuchten Teilregionen hinweisen. Als einziger „direkt hauptstadtspezifischer Effekt“ konnte hierbei Freiburg als Wohnort für Bundesangestellte und der diesbezügliche Einfluss auf die Mehrsprachigkeit herauskristallisiert werden. Bei allen anderen untersuchten Indikatoren war dies aufgrund einer Vielzahl von verschiedenen Effekten, welche z.B. für die Beschäftigungsentwicklung, Migration etc. eine Rolle spielen und sich überlagern, nicht möglich. Zur klaren Trennung von hauptstadtspezifischen und nicht-hauptstadtspezifischen Nutzeneffekten bedarf es einer vertieften Analyse der verschiedenen Indikatoren. Hierzu würden vor allem (repräsentative) Befragungen der verschiedenen Akteure der Hauptstadtregion Schweiz wie Bundesangestellte, Pendler, Migranten etc. helfen, die hauptstadtspezifischen Motivationen und Aktionen besser von den nicht-hauptstadtspezifischen zu separieren.

5.3 Work Package 3: Fallstudien-Analyse

Für dieses Work Package wurden sechs Hauptstädte untersucht. Dabei standen folgende Fragen im Zentrum der Analyse:

- Inwiefern sind die ausgewählten Hauptstädte erfolgreich im Hinblick auf die wirtschaftliche Dynamik und Stabilität?
- Welche Faktoren trugen zur wirtschaftlichen Entwicklung dieser Hauptstädte bei?
- Welche wirtschafts- und standortpolitischen Positionierungs- und Fördermassnahmen wenden diese Hauptstädte an?

Mittels einer Analyse sekundärstatistischer Daten und Literatur sowie Material aus der Praxis werden die wirtschafts- und standortpolitischen Positionierungs- und Fördermassnahmen von sechs Hauptstädten untersucht.

Für die Auswahl der Hauptstädte zogen wir u.a. folgende Kriterien heran:

- Hauptstadt in einem föderalistischen System
- sekundäre Hauptstadtregion: Die Hauptstadt gehört nur in Ausnahmefällen (z.B. Brüssel, Wien) zu den primären ökonomischen Zentren eines Landes
- Hauptstadt eines kleinen Landes (wie z.B. Wien)

Als Fallstudien wurden die folgenden Hauptstädte untersucht:

- Berlin und Bonn, Deutschland
- Brüssel, Belgien
- Canberra, Australien
- Ottawa, Kanada
- Washington D.C., USA
- Wien, Österreich

Die **Fallstudienanalyse** zeigt, dass es eine grosse Palette an wirtschaftspolitischen Massnahmen gibt, die von den ausgewählten Hauptstädten eingesetzt werden. Interessant ist, dass keine Hauptstadt eine explizite Hauptstadt-Strategie entwickelt hat. Alle Hauptstädte fördern die Diversifikation der Wirtschaft mittels Clusterpolitik oder Innovations- und Technologiepolitik. Punktuell werden Projekte oder Initiativen gefördert, die die Hauptstadtfunktionen stärken (z.B. Informations- und Kommunikationstechnologie- Ausbildung / Forschung und die Etablierung von Kompetenzzentren in Bonn und Brüssel, Nationales Konferenzzentrum in Canberra, etc.). Die Hauptstadt Bern mit

ihren wirtschaftlich funktional verflochtenen Umlandgemeinden könnte hier eine Vorreiterrolle einnehmen, indem man eine Strategie entwickelt, die die Entwicklung und Stärkung des Wertschöpfungssystems eines Politzentrums als Ziel setzt.

Berlin/Bonn: Die Hauptstadtfunktionen in Deutschland sind auf Berlin und Bonn verteilt. In Bonn verblieben grosse Teile der Verwaltung und verwaltungsnahen Betriebe (wie z.B. Telekom, Post, etc.). Bonn nützt dieses Potenzial und will sich als innovativer Wissensstandort mit einem national und international stark vernetzen Wirtschafts- und Wissenschaftssystem (Neuromedizin, Life Sciences, IKT, etc.) etablieren. Dabei nutzen die Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft die Nähe zu öffentlichen Institutionen im Bereich Gesundheit, Post und Telekommunikation. Berlin bemüht sich zusammen mit dem Land Brandenburg um die Schaffung einer gemeinsamen Hauptstadtregion. Hierfür haben die Landesregierungen eine gemeinsame Innovationsstrategie (innoBB) ins Leben gerufen, in der Zukunftsfelder wie z.B. die Gesundheitswirtschaft, Energietechnik, IKT, Medien, Kreativwirtschaft und Optik mittels einer Clusterpolitik gefördert werden sollen.

Brüssel: Im Vergleich zu Bern spielt Brüssel eine ungleich wichtigere Rolle auf dem internationalen politischen Parkett: Neben dem Sitz des belgischen Parlaments ist Brüssel auch Hauptsitz der Europäischen Union. Die Hauptstadtfunktionen sind deshalb vor allem hinsichtlich der Zahl der internationalen Organisationen, Diplomaten, Medienvertreter, Anwaltskanzleien, Lobbyfirmen, etc. stark ausgeprägt. Die Region hat drei Schlüsselbranchen definiert (IKT, Life Technologies und Green Technologies), welche durch die Wirtschaftsförderung aktiv unterstützt werden. Erwähnenswert ist das Kompetenzzentrum „Centre d’information pour la Région Bruxelles-Capitale“ (CIRB), welches die Zusammenarbeit zwischen Industrie, Wissenschaft, Verwaltung und Bevölkerung durch Projekte fördert, beispielsweise im eGovernment-Bereich.

Canberra: Canberra ist eine sehr junge Hauptstadt und wurde ab 1913 als Kompromisslösung gebaut. Neben dem Sitz der Regierung ist Canberra auch Standort mehrerer Universitäten, Forschungseinrichtungen, Museen und spezialisierten Einrichtungen wie z.B. die Australien Defence Force Academy und dem National ICT Centre of Excellence. Die Hauptstadtregion wird durch die Australian Capital Territory (ACT) verwaltet. Erwähnenswert sind die Bemühungen in Canberra rund um die Etablierung eines nationalen Konferenzzentrums. Dieses Konferenzzentrum soll der Ort werden, an dem nationale Themen diskutiert werden. Ansonsten versucht Canberra die Wirtschaft durch den Aufbau von Forschungszentren und Förderinitiativen und durch die Förderung von kleinen innovativen Firmen in den Bereichen Film sowie Informations- und Kommunikationstechnologie zu diversifizieren und zu stärken.

Ottawa: Ottawa ist nicht nur als Hauptstadt Kanadas bekannt sondern wird oft auch als „Silicon Valley North“ bezeichnet. Sie ist eine multikulturelle Stadt, deren Kultur der Zweisprachigkeit grosse Parallelen zur Hauptstadt Bern aufweist. Ottawa weist allerdings im Unterschied zu Bern eine hohe unternehmerische und innovative Stärke auf und zählt die höchsten pro Kopf Forschungs- und Entwicklungsausgaben im Land. Das ist auch kein Wunder, denn Ottawa ist Standort für zahlreiche nationale Forschungseinrichtungen und Kompetenzzentren. Besonders erwähnenswert ist das Ottawa Centre for Regional Innovation (OCRI), das sich vor allem auf die Unterstützung von Unternehmertum und Innovation konzentriert. Des Weiteren seien die zahlreichen Clusterorganisationen erwähnt (eBusiness, Photonics, Digital Media, Security, etc.), die die Vernetzung von Industrie, Wissenschaft und Verwaltung zum Ziel haben. Die National Capital Commission (NCC) ist zuständig für Fragen der Stadtentwicklung und Imagepflege und führt derzeit eine landesweite Diskussion über die Zukunft der Hauptstadt durch. Durch Gespräche in anderen kanadischen Städten sollen Meinungen eingeholt werden, die in den 50-Jahre-Plan der NCC einfließen werden.

Washington D.C.: Die amerikanische Hauptstadt Washington D.C. weist ein sehr ausdifferenziertes Wertschöpfungssystem rund um die Hauptstadtfunktionen auf. Die Bundesverwaltung und –regierung sind wichtige Arbeitgeber in der Region, wobei sich der Anteil der Arbeitsplätze in diesem Bereich von etwa einem Drittel der Gesamtbeschäftigten vor rund 40 Jahren auf rund 12,2 im Jahr 2009 verringert hat. Viele Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung wurden privatisiert oder outgesourct. Im Zuge dieser Entwicklung siedelten sich viele Firmen in der Verteidigungs- und Sicherheitsindustrie in der Region an. Sie arbeiten eng mit der Bundesverwaltung zusammen und sind auf Kontakte und die Nähe zur Politik und Verwaltung angewiesen. Städte und Gemeinden in der Region haben ein detailliertes Wissen über dieses Standortpotenzial und arbeiten eng mit dem Bund und den Industrien zusammen. Hervorzuheben ist die Entwicklung strategischer Standorte innerhalb der Region, an denen sich Wirtschaft und Bundesverwaltung niedergelassen haben. Die Region hat ausserdem Pläne und Strategien entwickelt, wie man Technologien und Cluster, die eng mit den Hauptstadtfunktionen verknüpft sind, fördern kann. Die National Capital Planning Commission (NCPC) ist zuständig für die Abstimmung der Stadtentwicklung und der Metropolitan Council of Governments (COG) koordiniert regionale Anliegen wie z.B. die Verkehrs- und Umweltplanung oder Zivilschutz.

Wien: Wien blickt auf eine lange und traditionsreiche Geschichte nicht nur als Hauptstadt Österreichs sondern auch als ehemalige Residenz- und Kaiserstadt zurück. Die Stadt ist nicht nur Sitz der Bundesverwaltung und -regierung, sondern auch Sitz der Landesregierung. Darüber hinaus ist Wien seit den 1970er Jahren neben New York und Genf eine UNO-Stadt und somit Standort für zahlreiche internationale Institutionen wie z.B. die Internationale Atomenergiebehörde oder die Organisation für industrielle Entwicklung (OSZE). Im Rahmen der UN-Kompetenzen ist der „Best

Practice Hub for Urban Environmental Technologies“ zu nennen, der seit 1999 Informationen rund um Projekte und Programme zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung sammelt. Wien will sich als Forschungs- und Wissenschaftsstandort profilieren, indem strategische Standorte ausgebaut werden. Interessant sind auch die Bemühungen in Wien, die Stadt-Umland Beziehungen zu pflegen und in der Raumordnungspolitik eine bessere Koordination zu erreichen: Im Rahmen des sogenannten Stadt-Umland-Management (SUM) kooperiert die Stadt Wien mit den Umlandgemeinden im Land Niederösterreich. Erwähnenswert sind ausserdem die Bemühungen Wiens, sich international zu positionieren: Mit dem Projekt CENTROPE will man einen grenzüberschreitenden Wirtschaftsraum schaffen, der nicht nur Wien, sondern auch die slowakische Hauptstadt Bratislava als Zentren definiert.

6. Handlungsempfehlungen

Die folgenden **6 Handlungsempfehlungen** resultieren aus den Ergebnissen der Teilstudien und dienen dem Verein Hauptstadtregion als Anregung.

1. Der Verein Hauptstadtregion Schweiz sollte die hauptstadtspezifischen Kompetenzen vor allem hinsichtlich ihrer Drehscheiben-Funktion stärken und ausbauen. Dabei muss beachtet werden, dass diese Kompetenzen ihre wertschöpfende Wirkung vor allem in der Hauptstadt Bern und in den umliegenden Gemeinden entfalten und durch Spillover-Effekte regional wirksam werden. Interaktionen zwischen privaten Akteuren und der Politik finden rund um das Bundeshaus statt und die Hauptstadt wird als „Drehscheibe“, „Bühne“ und „Schnittstelle“ zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft gesehen. Diesen Standortvorteil gilt es mit einer proaktiven Politik zu stärken. Die Hauptstadt sollte sich als Politservice-Zentrum etablieren. Folgende Aktivitäten sollten in Betracht gezogen werden:

- Ausbau der Tagungs- und Kongressinfrastruktur
- Schaffung von Räumen, die Interaktionen rund um die Hauptstadtfunktionen fördern (z.B. Haus der Wirtschaft, Haus der Verbände, etc.)
- Stärkung des Angebots hauptstadtspezifischer Veranstaltungen und Events, vor allem im Hinblick auf national und international relevante Themen
- Proaktive Bestandspflege und Ansiedlungspolitik hinsichtlich hauptstadtspezifischer Branchen wie z.B. verwaltungsnaher Dienstleistung, Lobby-Büros, Verbände, etc.
- Stärkung der innovationsorientierten Kompetenzen, die aus den Hauptstadtfunktionen entspringen (z.B. Telekommunikation, Logistik, eGovernment, etc.)
- Kontakte mit den Bundesbehörden vertiefen
- Ausbau der der Politik- und Verwaltungsausbildung

2. **Die Hauptstadtregion Schweiz muss ihr Image verbessern.** Bern wird oft als „träge Beamtenstadt“ beschrieben. Die Realität sieht aber anders aus: Gut ausgebildete Fachkräfte in Politik, Verwaltung und Wirtschaft leisten einen wichtigen Beitrag zum Funktionieren der Eidgenossenschaft. Die Hauptstadtregion muss ein anderes Image pflegen, nämlich jenes einer kreativen und dynamischen Hauptstadt, die einen wichtigen und unumgänglichen Beitrag zum nationalen Geschehen leistet.
 - Kommunikation der Leistungen der Hauptstadtregion nach aussen
 - Analyse und Kommunikation der wissensökonomischen Funktionen und des Arbeitskräftepotenzials der Hauptstadtregion

3. Die Hauptstadtregion muss erkennen, dass die Kernfunktionen einer Hauptstadt einerseits zentral in Bern und in den umliegenden Gemeinden erfüllt werden und andererseits auf die anderen Metropolitanräume verteilt sind. Die Hauptstadtregion Schweiz ist mit allen Teilräumen der Schweiz über funktionale Verflechtungen verbunden. Die Standortvorteile der Hauptstadtregion aber auch der anderen Metropolen entstehen aus dem Zusammenspiel dieser Räume mit der Hauptstadtregion. **Die Hauptstadtregion Schweiz muss klar kommunizieren, was sie dem Netzwerk Schweiz bieten kann und in welchen Bereichen sie eine Schnittstellenfunktionen wahrnimmt (z.B. Brückenfunktion zur Westschweiz, wichtiger Tagungsort, Ort der nationalen Entscheidungsfindung, etc.).**
 - Vernetzung mit den anderen Metropolitanregionen verstärken und ausbauen (z.B. durch Konferenzen der Metropolitanregionen)
 - Austausch mit anderen Sprachregionen auf verschiedenen Ebenen fördern (z.B. Sprachaustausch, Verwaltungsaustausch, Lehrlingsaustausch, etc.)

4. **Der Verein Hauptstadtregion Schweiz sollte sich für eine proaktive Wirtschaftspolitik einsetzen, die die Innovationsfähigkeit und die unternehmerische Dynamik fördert. Eine solche Wirtschaftspolitik darf aber nicht „business as usual“ sein, sondern muss Kompetenzen stärken, die durch die Hauptstadtfunktion geprägt sind (IKT, eGovernment, Public Management etc.).** Die Hauptstadtfunktionen wirken sich wirtschaftlich auf die Region stabilisierend aus. Wirtschaftliche Dynamik in der Form von Unternehmensgründungen, Innovationen, etc. wird allerdings in vielen verschiedenen Sektoren entfaltet. Die Teilräume der Hauptstadtregion spielen deshalb eine wichtige Rolle, da sie Standorte für diese dynamische Sektoren sind. Die Hauptstadtregion profitiert von Teilräumen wie z.B. Biel, da es ein Zentrum der Präzisionsindustrie ist. Die Wirtschaftsförderungsstrategien in den Teilräumen sollten allerdings aufeinander abgestimmt und koordiniert werden. Hauptstädte zeichnen sich über ein re-

lativ stabiles Wertschöpfungssystem aus, das nicht unbedingt sehr dynamisch ist. Deshalb ist es wichtig, dass die Hauptstadtregion Schweiz eine Wirtschaftspolitik betreibt, die wirtschaftliche Dynamik zum Ziel hat. Durch eine solche Wirtschaftspolitik werden Sektoren gefördert, die sich dynamisch entwickeln können und somit zum generellen Wachstum, zur Innovationsfähigkeit und zum Unternehmertum beitragen können.

- Vernetzung der Industrie mit den Hochschulen, nicht nur in den Bereichen, die den Hauptstadtfunktionen nahe stehen (wie z.B. Verwaltungswissenschaften, Recht, etc.) sondern auch in den naturwissenschaftlichen und technischen Gebieten
- Vernetzung der Hochschulen in der Region und Förderung der akademischen Exzellenz durch innovative Partnerschaften mit ETHZ und/oder EPFL (z.B. beim Ausbau des Cardinal Geländes in Fribourg)
- Förderung von Startups und Firmenansiedlungen im Umfeld von dynamischen Branchen wie z.B. Telekommunikation, ICT, Medizinaltechnik, Cleantech, etc.
- Stärkung des Innovations- und Technologiepotenzials rund um die Bundesbetriebe und bundesnahen Betriebe

Zu einer solchen Politik gehören auch Aktivitäten, welche die Wirtschaft internationalisieren. **Der Verein Hauptstadtregion sollte die wirtschaftliche Internationalisierung vorantreiben.** Zürich, Basel und Genf sind dynamische Metropolitanräume, da sie international vernetzt sind. Diese Metropolen erfüllen die Funktion eines Gateways zur Weltwirtschaft. Die Hauptstadtregion muss sich international besser positionieren. Dafür sollten hauptstadtspezifische Funktionen wie z.B. die Mehrsprachigkeit, Botschaften, internationale zwischenstaatliche Organisationen wie z.B. der Weltpostverein oder die Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF) besser genutzt werden.

5. Die Hauptstadtregion Schweiz trägt nicht nur zur Stabilisierung und zum Wachstum der Teilräume bei, sondern sie profitiert auch von diesen Teilräumen. Die **funktionalen Verflechtungen sowie die Beiträge der Teilräume an die Hauptstadtregion** (wie z.B. Pendlerbeziehungen, Verteilung der Bundesämter und deren Nutzen für die Teilräume, die Zweisprachigkeit der HSR, etc.) **müssen besser kommuniziert werden.** Gleichzeitig gilt es das Potenzial der Teilräume besser zu nutzen. Die Mitglieder der HSR sollten im Dialog miteinander prüfen, welche Funktionen sie stärken und unterstützen wollen. Der Verein Hauptstadtregion nimmt in diesem Dialog eine wichtige Vermittlerrolle ein.
 - Profilierung der Teilräume innerhalb der Hauptstadtregion fördern (z.B. im Bereich Tourismus, Freizeit, Wohnen, etc.)

- Stadt-Land-Beziehungen analysieren und durch Pilotprojekte stärken bzw. verbessern
- 6. Die Hauptstadtregion Schweiz kann nur dann gelingen, wenn alle Partner an einem Strang ziehen und partnerschaftlich zusammenarbeiten.** Unter dem Stichwort regionale Governance muss die Hauptstadtregion Wege finden, die einzelnen Teilräume zu integrieren und ihnen die Vorteile des regionalen Denkens zu verdeutlichen. Kohäsion und regionales Denken sind elementar, denn Wettbewerb innerhalb der Region wird sich im Angesicht der internationalen Konkurrenz nur schädlich auf die Teilräume auswirken. Die hieraus resultierenden potenziellen Win-Win-Situationen müssen innerhalb der HSR besser kommuniziert werden.
- Zusammenarbeit mit Regionalkonferenz Bern-Mittelland
 - Zusammenarbeit mit Clusterorganisationen, Wirtschaftsförderern, etc. innerhalb der Hauptstadtregion abstimmen und fördern
 - Dialog und Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden und Politikern vertiefen