

Die Raumordnung der Wirtschaft als politisches Problem der Gegenwart

Autor(en): **Brugger, Ernst A.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte
= Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale**

Band (Jahr): **2 (1983)**

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-4514>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

DIE RAUMORDNUNG DER WIRTSCHAFT

ALS POLITISCHES PROBLEM DER GEGENWART

ERNST A. BRUGGER

1. Fragestellung

Nur selten scheint die räumliche Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft die Politik und Verwaltung in der Schweiz so stark beschäftigt zu haben, wie gegenwärtig. Zwar stellen wir bei einem Rückblick bis zur Gründung unseres Bundesstaates einige solcher Phasen intensiver Auseinandersetzung um eine Beeinflussung des räumlichen Wandels fest: Erste bedeutende regionalpolitisch ausgerichtete Vorstösse und Aktionen auf Bundesebene sind im Jahre 1893 das Landwirtschaftsgesetz, 1902 das Forstgesetz, dann in den Jahren 1917 bzw. 1927 die Postulate Schaer bzw. die Motion Baumberger¹, welche sich explizit auf die Probleme der Entvölkerung des schweizerischen Berggebietes beriefen und eine Förderung zugunsten einer ausgeglicheneren Wirtschaftsordnung forderten. Im Jahre 1929 wurde dann im revidierten Landwirtschaftsgesetz die Förderung der Berggebiete als besonderes Ziel verankert, eine Verpflichtung, die 1951 weiter verstärkt wurde². Erst in den Anfängen der 60er Jahre ist

1) Schlussbericht der eidg. parlamentarischen Kommission für die Motion Baumberger an den Bundesrat vom 26. Mai 1929.

2) Vgl. für eine Uebersicht H. LEIBUNDGUT 1979: Probleme der Berggebietsförderung unter aktuellen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen (130), Nr. 8, August 1979, S. 621-638.

dann aufgrund der Motionen Daniot-Brosi eine neue Auseinandersetzung um die integrale wirtschaftliche Förderung peripherer Räume in Gang gekommen, die schliesslich in die Form des sogenannt gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes für das Berggebiet gegossen wurde³.

Gegenwärtig ist nun dieser Themenbereich einer ausgeglicheneren und dezentralisierten Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft wiederum ein valables Thema in Politik und Verwaltung: Diverse politische Vorstösse aus dem Parlament liegen zur Beantwortung beim Bundesrat, der seinerseits die verantwortlichen Verwaltungsstellen zu einer Neuüberprüfung der schweizerischen Raumordnungspolitik verpflichtet hat. Für den besonders hart betroffenen Problemraum Jura wird nach Sonderlösungen gesucht, die ebenfalls eine Neuorientierung der bisherigen Politik beinhalten. Sozusagen als Grundlage für diese Diskussionen hat der Bundesrat vor vier Jahren ein Nationales Forschungsprogramm über Regionalprobleme in der Schweiz in Auftrag gegeben, dessen Schlussbericht auf Ende 1984 erwartet wird⁴.

Einiges ist also im Fluss, wird diskutiert. Keine bedeutende Partei, die im nächsten Parteiprogramm nicht ein Kapitel über Raumordnung haben wird. Man könnte sich also die Beantwortung der diesem Beitrag vorgegebenen Frage recht einfach machen, die da lautet: Inwiefern bildet die räumliche Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft ein durch die Politik antizipiertes und mit Taten und Verhaltensweisen effektiv angegangenes Problem? Formal, rhetorisch kann die Antwort in der gegenwärtigen Phase nur bejahend sein. Dass dies keine befriedigende Antwort ist, werden die folgenden Ausführungen verdeutlichen.

Die Frage ist nämlich recht facettenreich, da sie sowohl die Antizipation des Problemes Raumordnung als auch die Implementierung von darauf bezogenen Programmen und schliesslich die Wirkung dieser Programme in sich einschliesst. Diesen drei Aspekten kann in Form von drei konkretisierenden Teilfragen

3) Arbeitsgruppe STOCKER 1972: Grundlagen zu den Leitbildern für die Berggebietsförderung; sowie diese Leitbilder selber, beide Bern.

4) Informationen zu diesem Forschungsprogramm sind erhältlich bei NFP Regionalprobleme, Programmleitung, Bundesgasse 8, 3003 Bern.

nachgegangen werden:

- Erstens ist zu fragen nach dem Tatbestand räumlicher Disparitäten, so wie er einerseits wissenschaftlich in der räumlichen Ausprägung und Dynamik ausgemessen und andererseits durch Politik und Wirtschaft bewertet wird, bewertet auch und besonders im Vergleich zu anderen Problemen unserer Zeit, mit anderen Worten: wie der Tatbestand vergleichend priorisiert wird.
- Zweitens interessieren wir uns für die Umsetzung solcher Bewertungen und Prioritäten in konkrete Programme, Konzepte, Massnahmen und Verhaltensweisen des Staates: Nicht immer sind hehre Ziele der öffentlichen Hand auch damit gefüllt worden; inwiefern - so die Frage pikant gestellt - ist Raumordnungspolitik mehr als Rhetorik?
- Drittens ist zu fragen nach den mit solchen Programmen erreichten und schätzungsweise erreichbaren Wirkungen; auch hier interessiert vor allem der Vergleich mit Wirkungen anderweitiger staatlicher Aktivitäten sowie von privatwirtschaftlicher Entscheidungskompetenz, und auch hier interessieren wiederum die Reaktionsmuster staatlicher Institutionen auf das Wissen über solche Wirkungen.

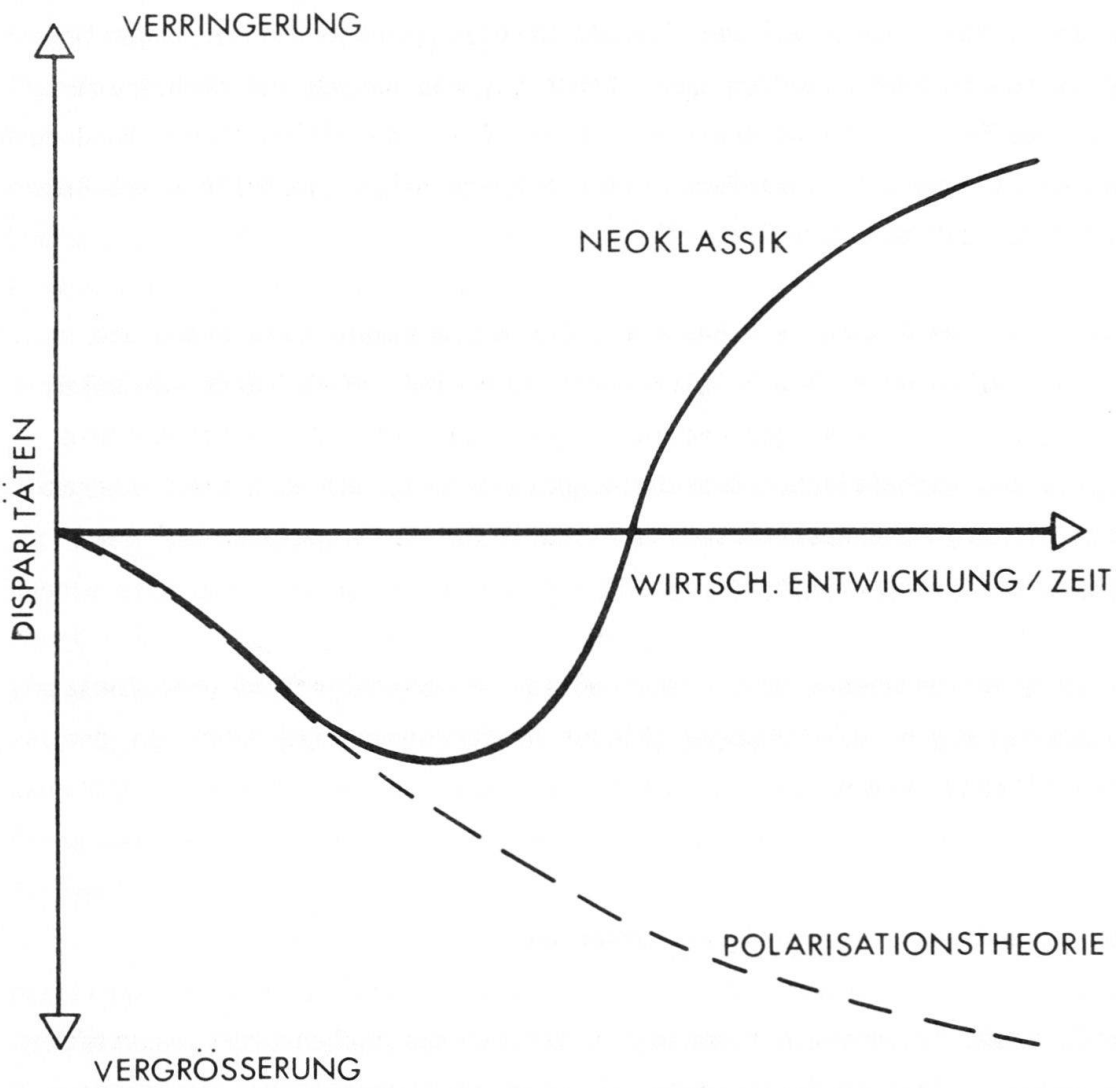
In der Reihenfolge dieser drei Fragen wollen wir abschliessend eine Aussage zur Leitfrage wagen. Das Hauptgewicht der Ausführungen wird dabei auf der ersten Teilfrage liegen.

2. Räumliche Disparitäten und ihre Bewertung

WILLIAMSON geht in Übereinstimmung mit der neoklassischen Lehre hauptsächlich davon aus, dass im Verlaufe des Modernen Wirtschaftlichen Wachstums räumliche Ungleichgewichte - ähnlich (und verflochten mit) sozialen und sektoralen - vorerst zunehmen, ab einem gewissen Wachstumsniveau jedoch abnehmen, wobei für diese Tendenzumkehr z.B. HIRSCHMANN einige wesentliche Eingriffe des Staates als notwendig und auch als hinreichend erachtet⁵.

5) Die Argumentation und Literatur ist beispielsweise zusammengefasst in René L. FREY 1977: Die Kluft zwischen armen und reichen Kantonen in der Schweiz, Bern.

Abb.1

NEOKLASSISCHE VERSUS POLARISATIONSTHEORETISCHE LEHRMEINUNG

Diese Verteilungseffekte zugunsten peripherer Räume (vgl. Abb. 1) finden gemäss dieser Lehrmeinung innerhalb jener Wechselwirkungen statt, die das Verhältnis zwischen Zentren und Peripherien prägen: also auf den Güter-, Kapital-, Arbeits- und Know-how-Märkten, aber auch im nicht primär ökonomischen Austauschverhältnis von politischer und kultureller Kompetenz und Verantwortlichkeit.

Dieser neoklassischen steht die polarisationstheoretische Lehre gegenüber, in der Argumentation vor allem begründet durch G. MYRDAL⁶. Sie besagt, dass sich auf zirkuläre Weise Macht, Wissen, Produktionsfaktoren und Wohlstand dort kummulieren, wo sie bereits geballt vorliegen, also in den grössten Zentren. Auch langfristig und trotz gutgemeinter staatlicher Eingriffe sieht diese Lehrmeinung in marktwirtschaftlichen Systemen praktisch keine Chance zu einer Trendumkehr.

Welche Theorie hat nun für den Fall der Schweiz recht; und wie bewerten welche Teilöffentlichkeiten unseres Landes den empirisch erwiesenen Befund über den Kurvenverlauf⁷?

Verwerten wir zur Beantwortung des ersten Aspekts der Frage übliche quantitative Indikatoren wie Volkseinkommen, Infrastrukturniveau, Bevölkerungsentwicklung und Finanzstärke der Regionen, so stellen wir im Verlaufe der letzten 30 Jahre eine überraschend grosse Konstanz räumlicher Disparitäten fest. Im interkantonalen Vergleich ist dabei eine schwache Konvergenz sichtbar, die eher zugunsten der neoklassischen These spricht. Nun hat sich vor dem Hintergrund des allgemeinen Wertwandels unserer Gesellschaft die Aufmerksamkeit während der letzten zehn Jahre verstärkt den kleinräumigen inter- und intraregionalen Disparitäten und auch vermehrt den qualitativen und strukturellen Indikatoren zugewandt. Auf kleinräumigerem Muster haben jedoch Disparitäten eher zu-, denn abgenommen; und im Bereich qualitativ-struktureller Indikatoren stellen wir im Gegensatz zu den quantitativ-monetären grössere und sich eher verschärfende Disparitäten fest.

6) G. MYRDAL 1959: Oekonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. Stuttgart. Eine aktualisierte Argumentation findet sich beispielsweise in F. BUTTLER, K. GERLACH, P. LIEPMANN 1977: Grundlagen der Regionalökonomie. Reinbek bei Hamburg.

7) Vgl. für eine weitergehende Antwort auf diese Fragen F. MUEHLEMANN, E.A. BRUGGER: Regionale Disparitäten, Diessenhofen.

Dies ist in zwei Bereichen besonders wichtig:

- Erstens stellen wir zunehmende regionale Ungleichgewichte in der Anpassungs-fähigkeit unternehmerischer Potentiale fest. Das Fähigkeitspotential der schweizerischen Wirtschaft konzentriert sich zunehmend auf die grösseren Zentren. In Belangen der Technik, Finanzen, Organisation, Marktbearbeitung nehmen die Ungleichgewichte zu. Während der "*moteur secondaire*" (nach PERROUX) in seiner Produktionskapazität traditionellerweise eine zentralistische Struktur aufweist, stellen wir somit beim zunehmend wichtigeren "*moteur tertiaire*" eine ausgeprägte spiralartige Konzentration fest, die ihre tiefgreifenden Auswirkungen (beispielsweise auf die Breite und Tiefe der regionalen Arbeitsmärkte; Stichwort: Kader) hat⁸.
- Zweitens hat sich die Vertiefbarkeit, Errichtbarkeit, auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis von öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen (wiederum im qualitativ-strukturellen Sinn) keineswegs angeglichen, bei intraregionaler Betrachtung sogar tendenziell verschärft. Die politische und finanzielle Kompetenz zahlreicher Berggemeinden und -regionen reicht zuwenig weit; sie schwindet zudem dahin und kann mit dem übergeordneten Finanzausgleich kaum substituiert werden - insbesondere nicht in jenen wichtigen Elementen, die oben bereits angeklungen haben: Eigenständigkeit, Entscheidungsfähigkeit, dezentrale Kompetenz.

Je eher wir also auch zu kleinräumigen und qualitativ-strukturellen Disparitäten Aussagen wagen, desto deutlicher befinden wir uns auf einer tendenziell polarisations-theoretischen Kurve, zumindest jedoch ab dem Scheitelpunkt auf einer Horizontalen.

Und damit zum zweiten Aspekt unserer ersten Teilfrage: Welche Bewertung erfahren nun solche Ungleichgewichte? Konkreter: wer bewertet aufgrund welcher Interessen und Motive und mit welcher Indikatorenwahl regionale Disparitäten auf welchen räumlichen Aggregationsniveaus als unerwünscht

8) Die Industriebranche wird im regionalwirtschaftlichen Modell von F. PERROUX als zentral betrachtet, vgl. *Les espaces économiques. Economie appliquée 1* (1950). Die hochwertigen Dienstleistungszweige werden zunehmend als zumindest ebenso wichtig betrachtet.

- oder erwünscht⁹?

Wir können mit Blick auf die letzten 30 Jahre zwei gegenläufige Strömungen beobachten, deren Bedeutung in der kürzeren Vergangenheit stark zugenommen hat. Diese beiden Gegenströmungen entsprechen durchaus jener geschichtlichen Erfahrung, die H. SIEGENTHALER als charakteristischen "*Dualismus der Orientierungen*" für frühe moderne Wachstumsgesellschaften umschrieben hat¹⁰. Für die Gegenwart kann eher von einer Dialektik gesprochen werden zwischen einer grundsätzlich territorialen und einer prinzipiell funktionalen Orientierung. Gemeint ist mit funktionaler Ausrichtung in Anlehnung an J. FRIEDMANN und C. WEAVER¹¹ ein raumübergreifendes, ja praktisch raumunabhängiges Verständnis von Entwicklung. Ueberspitzt formuliert bildet die schweizerische Volkswirtschaft dann eine 1-Punkt-Wirtschaft, abhängig von einigen zentralen Clusters als sektorale und räumliche "*Motoren*" des Wachstums. Diese Volkswirtschaft im "*abstrakten Raum*" steht in Austauschbeziehungen mit anderen Punkt-Wirtschaften gemäss ihrer komparativen Vor- und Nachteile. Oekonomische Zielvariablen dominieren die Verhaltensweisen; darin werden hierarchische Entscheidungsprozesse "*von oben*" genau jenen Spielraum "*unten*" frei lassen, der effizienteste Allokationsmechanismen (auch räumliche) und eine maximal gewinnstrebige Anpassung an relative Preise verspricht. Unternehmen sind in dieser Orientierung wesentlich stärker in internationale Input-Output-Matrixen integriert als in ihre Gemeinden oder Regionen: was praktisch allein zählt, sind rationalisierte Erwartungshaltungen zugunsten einer möglichst hohen Wertschöpfung, gleichgültig nicht wie, sondern wo sie entstehen und wo sie verteilt und schliesslich verwendet werden. Die räumliche Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft ist grundsätzlich kein bedeutungsvolles Thema; kann es ja nicht sein, da Ungleich-

9) Im Detail wird auf diese normative Frage eingegangen in E.A. BRUGGER 1981: Regionalpolitik für die achtziger Jahre. Disp Nr. 64, S. 31-40.

10) H. SIEGENTHALER 1982: Die Bedeutung des Aussenhandels für die Ausbildung einer schweizerischen Wachstumsgesellschaft im 18. und 19. Jahrhundert. In: N. BERNARD/Q. REICHEN (Hrsg.): Gesellschaft und Gesellschaften. Festschrift zum 65. Geburtstag von Ulrich im Hof. Bern, S. 325-340.

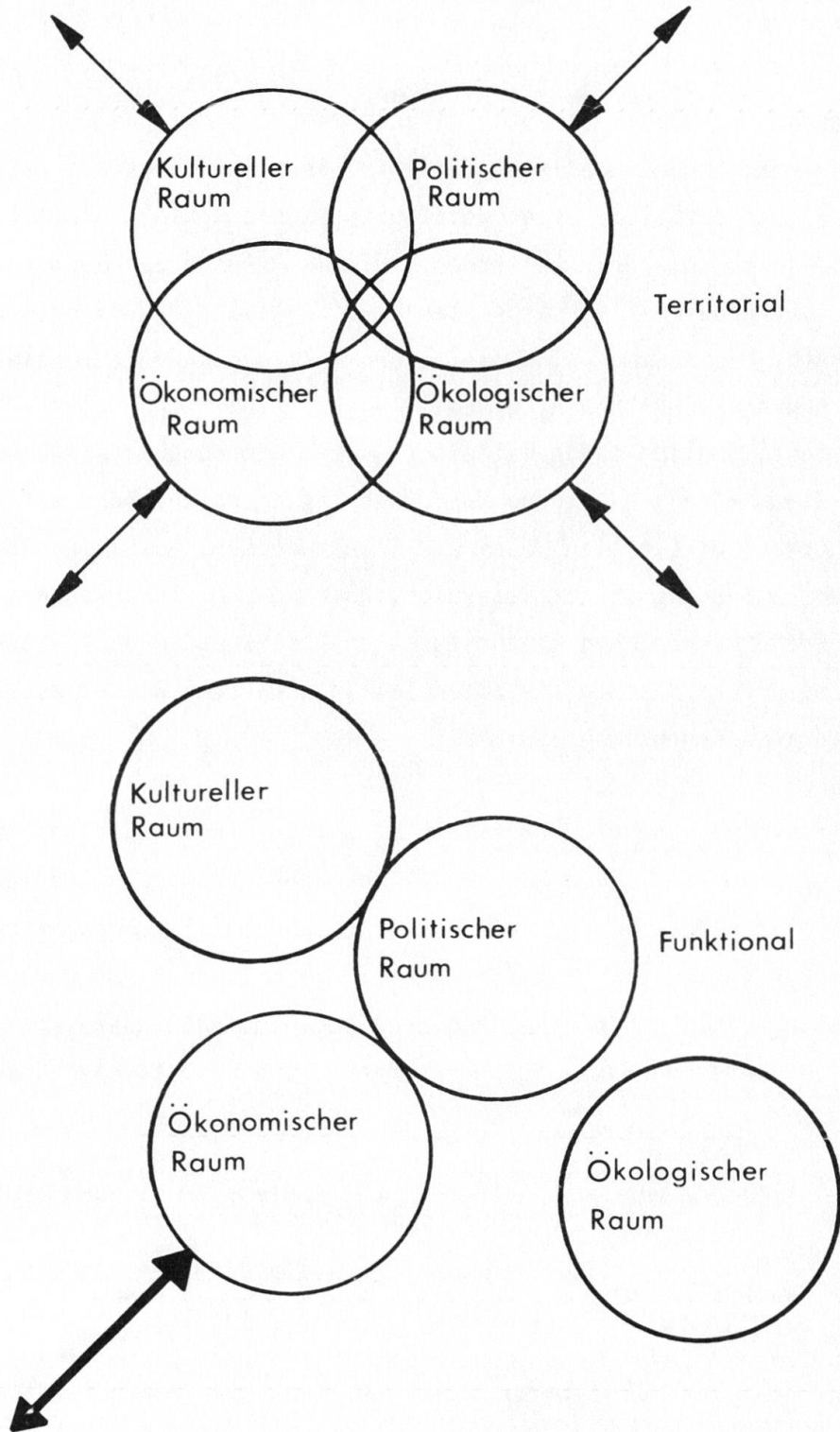
Besonders wichtig in unserem Zusammenhang: S. 336 ff.

11) J. FRIEDMANN/C. WEAVER 1979: Territory and Function. London.

gewichte (auch räumliche) als charakteristisch, ja als konstitutive Merkmale Modernen Wirtschaftlichen Wachstums dargestellt werden: Dabei sind im internationalen Markt zwangsläufig die Hauptzentren die besten Standorte, "Region" wird eindeutig als funktionale (und damit in ihren Grenzen sehr flexible) Einheit betrachtet. Geteilt wird zudem die neoklassische Meinung der selbststeuernden Ausgleichseffekten, von Sickereffekten also, die von den Zentren in die Peripherie diffundieren sollen; und falls diese Effekte nicht eintreten, lässt offenbar die gesamtwirtschaftliche Situation dies nicht (oder noch nicht) zu.

Dieser funktionalen steht die territoriale Ausrichtung entgegen, die sich auf den kleinräumigen Lebensraum (Kanton, Region, Gemeinde) bezieht und diesen im Sinne eines integralen Lebensraumes als Nutzungs-, Identifikations- und Entscheidungsraum wahrnimmt. Wirtschaftliche, kulturelle, ökologische und politische Zielvariablen sind gleichwertig, sie werden vorrangig angelegt an das endogene Potential, welches im territorialen Sinne als "*bassin de ressources*" antizipiert wird. Entscheidungsprozesse sollen bei dieser Orientierung grundsätzlich von unten nach oben laufen; Ballung von Macht wird misstrauisch verfolgt, ab gewissen Ausmassen abgelehnt, bekämpft. Räumliche Ungleichgewichte werden daher auch ab geringen Ausmassen als unerwünscht beurteilt und zu einem prioritären Gegenstand der Politik erklärt.

Die folgende Abbildung 2 macht den Unterschied zwischen den beiden Orientierungen deutlich.

Abb.2: Territoriale und funktionale Orientierung

Die Beurteilung der aufgezeigten räumlichen Disparitäten wird natürlich durch diese grundsätzliche Orientierungsfrage geprägt. Nicht erstaunen kann dabei, dass wirtschaftliche Eliten in der Regel der funktionellen Betrachtungsweise verpflichtet sind, während insbesondere die politische und kulturelle Elite auf Regions- und Kantonebene eine territoriale Verpflichtung eingeht¹². Die gegenwärtige raumordnungspolitische Debatte steht im Zeichen dieser Dialektik, in der der Bundesstaat Schweiz eine Art ausgleichende, integrierende Rolle einzunehmen versucht und wohl auch einzunehmen hat. Er befindet sich damit in einem Spannungsfeld zwischen zwei Polen, die in der allgemeinen Wohlfahrtstheorie wohl als Kollektiv- bzw. Individualziele umschrieben würden, für den Bereich der Raumordnungspolitik jedoch treffender mit territorialer bzw. funktionaler Orientierung bezeichnet werden. Nicht immer sind die beiden Pole gleich weit voneinander entfernt; neben FRIEDMANN/WEAVER stellt auch STOEHR¹³ Zyklen von 20 bis 30 Jahren fest, ähnlich und parallel grosswelligen Konjunkturzyklen, wobei dieser Zusammenhang sich grob so deuten lässt, dass in den letzten Jahren einer hochkonjunkturellen Phase die Pole zunehmend auseinanderdriften und in ihrer Entfernung in der Rezessionsphase voll erkannt werden, während gegen Ende eines solchen konjunkturellen Abschwungs und strukturellen Anpassungsdrucks das Konfliktpotential in Erwartung wieder zunehmender Manövriermassen deutlich abnimmt¹⁴.

Die Mittler-Stellung des Bundes ist also in der gegenwärtigen Entwicklungsphase der schweizerischen Wirtschaft besonders schwierig und spannungsgeladen. Einerseits ist er auf den verfassungsmässig verankerten Grundwert des "*Abbaus regionaler Ungleichgewichte*" verpflichtet und wird in dieser Ausrichtung von den Kantonen, Regionen und Gemeinden gestärkt, die zunehmend die Beschränktheit ihrer eigenen föderalistischen Kompetenzen

12) M. BASSAND (Ed.) 1981: L'identité régionale/Regionale Identität, Saint-Saphorin.

13) W. STOEHR 1981: Alternativen räumlicher Entwicklungsstrategien "selektiver Eigenständigkeit", Manus (im Druck).

14) Diese "Phasen-Verschiebung" steht grundsätzlich im Einklang mit Erkenntnissen von H. SIEGENTHALER 1980: Ansätze zur Interpretation des Zusammenhangs von langfristigen Wachstumsschwankungen und sozio-politischem Strukturwandel. In: W.H. SCHROEDER/R. SPREE (Hrsg.) Historische Konjunkturforschung, Stuttgart, S. 359-371.

bemerken und mit einer Art "Verantwortlichkeitstransfer" an den Bund umsetzen.

Dies nicht zuletzt darum, weil andererseits derselbe Bund seit jeher nur wenig Kompetenz in strukturpolitischen Belangen zugesprochen erhielt. Raumordnungspolitisch ist räumliche Strukturpolitik, räumliche Wirtschaftspolitik: sie ist - wie alle Struktur- und Wirtschaftspolitik (Ausnahme: Agrarpolitik) - auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die private Wirtschaftstätigkeit konzentriert, auch beschränkt. Diese Einschränkung bundesstaatlicher Kompetenzen und deren zwangsläufige Verlagerung auf die kantonale und kommunale Ebene hat durchaus ihre geschichtliche Wurzel¹⁵, indem das Vorherrschen funktionaler Orientierungsmuster v.a. die nationale und internationale Ebene betraf und betrifft, während die territoriale Ausrichtung kleinräumig, weniger ökonomisch denn politisch-kulturell sich in einem föderalistischen System entwickeln konnte, das man sich umso mehr leisten konnte, als es gelang, die beiden grundsätzlichen Orientierungen statt aufeinander prallen aneinander vorbeilaufen zu lassen. Diese Umgehung der eigentlichen Zielkonflikte mittels einer föderalistischen Aufgabenteilung wird nachfolgend zu illustrieren sein. Anzumerken ist vorerst jedoch die These, dass es durchaus Spielraum für eine Diskussion gäbe, die den Konflikt selber anzugehen und eine Art gemeinsames Interessenfeld zwischen funktionaler und territorialer Orientierung zu umreißen sucht. Das zentrale Thema bildet dabei der Begriff "Fähigkeits- und Entwicklungspotential", diesmal ökonomisch und kulturell und politisch gemeint. Solches Potential besteht gesamt- und regionalwirtschaftlich, es kann folglich wirtschafts- als auch regionalpolitisch bewahrt und gefördert werden; ja: dies ist wohl eine notwendige Voraussetzung für eigenständige Entwicklung von Teilräumen und damit für effektive und nicht nur formale föderalistische Strukturen. Eine solche innovationsorientierte Ausrichtung der Raumordnungspolitik würde - zumindest grundsätzlich - sowohl funktionalen als auch territorialen Orientierungsmustern entgegenkommen, und dies dürfte denn auch einer der Hauptgründe sein, weshalb innert weniger Jahre dieses Konzept an allseitiger Anerkennung rasch gewonnen hat¹⁶. Es bedeutet eine grundsätzliche Neuorientierung der

15) Vgl. Anmerkung 10.

16) E.A. BRUGGER (Hrsg.) 1983: Innovationsorientierte Regionalpolitik, Diessenhofen.

raumbezogenen Bundespolitik, die gemäss den neusten Vorschlägen weniger verteilungs- denn wachstumspolitisch sein soll.

3. Das regionalpolitische Konzept des Bundes

Damit zur zweiten Frage: Inwiefern sind die Zielvorstellungen des Bundes in konkrete Programme umgesetzt worden?

Die finanziellen Aufwendungen aller regionalpolitischen Instrumente des Bundes zusammen belaufen sich auf rund 3 % des gesamten Bundeshaushaltes. Die regionale Inzidenz dieser Instrumente kann also in Relation zur gesamten Bundesaktivität kaum bedeutend sein (vgl. Kap. 4), was unsere oben gemachten Ausführungen bestätigt: zwar bestehen raumordnerische Grundsätze (wie insbesondere jener des "*Abbaus regionaler Disparitäten*"), aber sie werden nur spärlich mit Aktivitäten und Verhaltensweisen ausgefüllt und zu verwirklichen gesucht¹⁷.

Konzeptuell war und ist die Regionalpolitik des Bundes auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen an ungünstigen Standorten konzipiert, was mittels eines gesamtwirtschaftlichen, integralen, effizienten und institutionell abgesicherten Massnahmen-Bündels zu erreichen versucht wird. In Stichworte gefasst, umfasst diese Politik folgende fünf Ansätze:

- Erarbeitung regionaler integralen Entwicklungskonzepte
- Subventionierung regionaler Sekretariate
- Infrastrukturförderung (Darlehen)
- Bürgschaftsgewährung für Gewerbe, Industrie und Tourismus
- Zinsverbilligung und Bürgschaftsgewährung für Innovations- und Diversifikationsprojekte in besonders bedrohten Regionen

Die letztgenannte Massnahme, die seit drei Jahren besteht, deutet den oben

17) Eine Uebersicht über direkt regionalpolitische und indirekt raumwirksame Bundesaktivitäten bietet W. HESS 1977. In: Regional- und raumordnungspolitische Ziele und Massnahmen von Bund und Kantonen, Bern.

geforderten Kurswechsel auf eine innovationsorientierte Regionalpolitik an.

Alle diese Massnahmen vollzieht der Bund in Koordination mit den Kantonen, die ihrerseits Verstärker eingebaut und komplementäre Instrumente angebaut haben. Diese Art Gemeinschaftsaufgabe im Sinne der vertikalen Zusammenarbeit ist in der Schweiz besonders stark entwickelt. Zuwenig Kompetenz auf nationaler Stufe erlaubt kantonale und regionale Spielräume; zuwenig Eingehen dieser Stufe auf gesamtwirtschaftliche- und nationale Zusammenhänge verlangt nach nationaler Politik: diese Mixtur von Ansätzen "von oben" mit solchen "von unten" ist in der Schweiz ausgeprägt und gut eingespielt und vermag vergleichsweise die in fast allen Ländern sonst beobachtbaren Diskrepanzen und Spannungen zwischen "von oben" und "von unten" recht eindrücklich zu vermindern.

Dies ist bemerkenswert und bedeutungsvoll: offenbar gibt es unter bestimmten Kontextbedingungen Auswege mit Bestand aus dem offenkundigen Dilemma zwischen stark zentralistischer, hierarchischer Raumordnungspolitik, welche Impulse "von oben" vermittelt, verteilt, und einer fast ausschliesslich "regionalistischen" Raumordnungspolitik, welche ausgeprägt dezentral, partizipativ Potentiale "von unten" her mit unzureichenden und zu kleinräumig konzipierten Mitteln zu entwickeln versucht. Es ist ein Dilemma, welches HIRSCHMANN bereits 1958 in die folgende Formel gekleidet hat¹⁸:

"Wenn wir nur in mancher Hinsicht eine Region wie ein Land behandeln könnten und in anderer Hinsicht ein Land wie eine Region, so würden wir tatsächlich das Beste aus beiden Welten bekommen und in der Lage sein, für die Entwicklung besonders günstige Situationen zu schaffen."

18) A.O. HIRSCHMANN 1967: Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart, S. 187.
Das englische Original stammt aus dem Jahre 1958.

4. Erfolgskontrolle

Damit zur dritten Teilfrage: wie sollen die bisherigen und absehbaren Wirkungen der Regionalpolitik des Bundes beurteilt werden?

Es ist hier nicht der Platz für eine detaillierte Erfolgskontrolle, die übrigens im Rahmen des NFP Regionalprobleme recht systematisch angelegt worden ist¹⁹. Drei Beobachtungen müssen genügen:

- Erstens stellen wir in bezug auf das regionalpolitische Instrumentarium fest, dass Infrastrukturpolitik zwar notwendige, aber keineswegs hinreichende Effekte auszulösen vermag; dies gilt insbesondere auf einem recht hohen und im "Pflichtangebot" ubiquitären Niveau. Die bisher ausgeübten unternehmensbezogenen Massnahmen müssen aufgrund vorliegender Analysen als zu einseitig angebots- und zu wenig nachfrageorientiert betrachtet werden; sie sind in erster Linie auf Sachkapital- und praktisch nicht auf Humankapitalinvestitionen ausgerichtet; sie vernachlässigen die Beratungs- und Dienstleistungsfunktionen, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmungen.
- Zweitens können wir recht eindruckliche Effekte im institutionell-politischen Bereich feststellen, indem es innert kurzer Zeit gelungen ist, die regionale Stufe zu implementieren und zunehmend funktionsfähig zu machen. Diese Ver- und Bestärkung territorialer Orientierungen hat einerseits manchenorts zu verstärkten Identitätsprozessen geführt, zu einer intensivierten Auseinandersetzung mit eigenen Potentialen, Möglichkeiten und Chancen, andererseits sind mit diesem Prozess auch Erwartungen und Hoffnungen geweckt worden, die mit dem bestehenden Instrumentarium mit Sicherheit nicht erfüllt werden können. Die territorial orientierte Beeinflussung von Rahmenbedingungen vermag nicht funktional orientierte Entscheidungskompetenzen massgeblich zu beeinflussen; dies wäre nur dann

19) G. FISCHER (Hrsg.) 1982: Erfolgskontrolle raumwirksamer Politikbereiche, Diessenhofen.

Chr. HANSEN 1981: Theoretische Analyse und Wirkungskontrolle ausgleichsorientierter Raumordnungspolitik in der Schweiz, Disp Nr. 64, S. 22-30.

im gegebenen ordnungspolitischen Kontext möglich, falls wirtschaftliche und raumordnungspolitische Eliten weitgehend kongruent wären und damit eine "innere Konsistenz" sich entwickeln würde. Interessanterweise ist dies in früh und relativ hoch-industrialisierten Räumen der peripheren Schweiz recht häufig so²⁰; gerade diese Regionen weisen jedoch gegenwärtig die grössten Ausgangsprobleme und Arbeitsmarktverluste auf - etwa wegen zu prägnanter territorialer Orientierung privatwirtschaftlicher Entscheidungsträger?

- Die dritte Beobachtung bezieht sich auf die gesamten Aktivitäten und Verhaltensweisen des Staates, die zu 99,7 % der Einnahmen und Ausgaben nicht direkt regionalpolitisch verpflichtet sind. Sie können als regionale Inzidenz der Finanzströme dargestellt werden. Für das Jahr 1978 liegt diese regionale Buchhaltungsbilanz vor²¹:

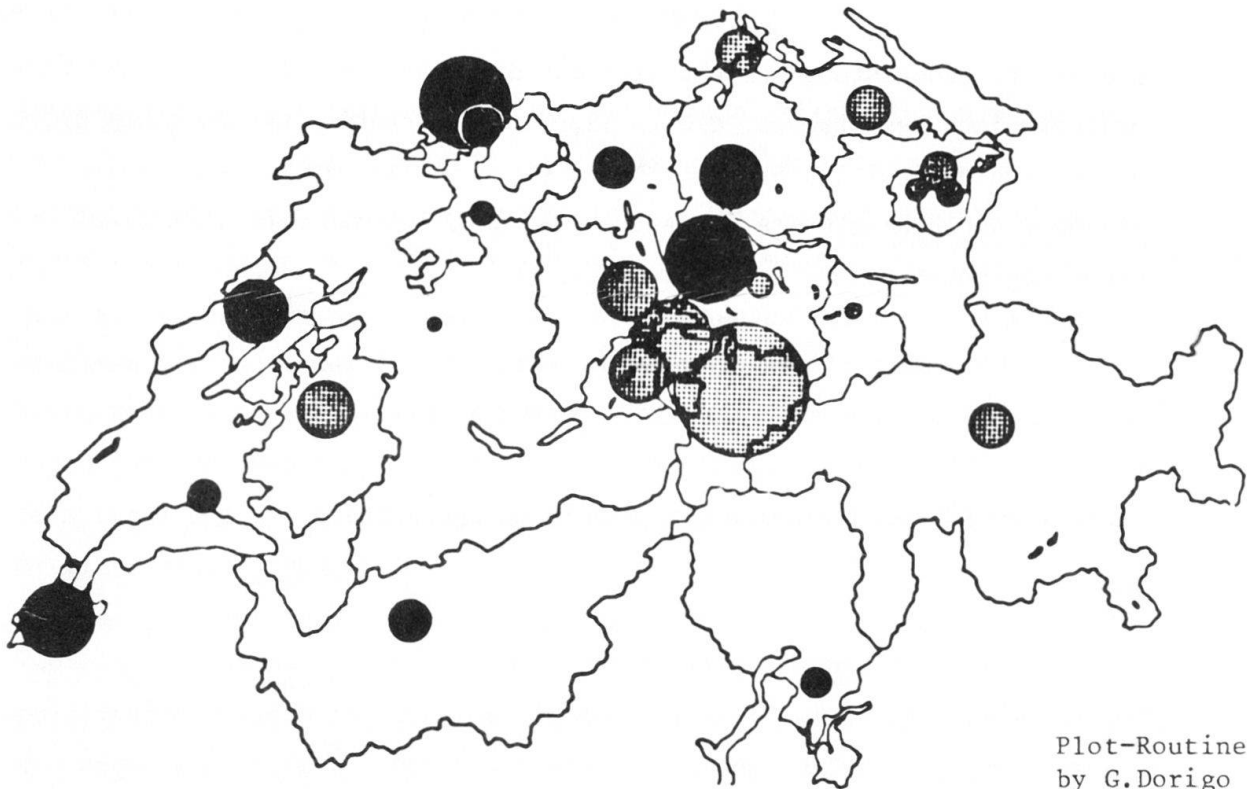
20) Vgl. Anmerkung 12.

21) Aus Platzgründen werden hier lediglich grobe Resultate der primären Kaufkraftinzidenz dargestellt; vgl. S. BIERI (Hrsg.) 1982: Einnahmen und Ausgaben des Bundes nach Kantonen 1978, Bern.

Resultate liegen ebenfalls vor für weitere Wirkungsrunden sowie für die Effekte sog. regulativer Bereiche, wo praktisch keine Finanzströme fliessen. Diese Fragen sind einige Projekte des NFP Regionalprobleme gewidmet.

Abb. 3

Pro-Kopf-Saldo von Ausgaben und Einnahmen
der Allgemeinen Bundesverwaltung 1978



Plot-Routine
by G.Dorigo

● Saldo positiv (Ausgabenüberschuss)

● Saldo negativ (Einnahmenüberschuss)

(aus BIERI (Hrsg.) 1982, Seite 44)

Insgesamt stellen wir in Abb. 3 eine recht neutrale formale Inzidenz pro Kopf der Bevölkerung fest, die v.a. der Einnahmenseite zu verdanken ist, da auf der Ausgabenseite bestehende Ungleichgewichte tendenziell eher verschärft werden. Natürlich sind nicht alle subsummierten Politikbereiche gleich raumwirksam oder -bedeutsam; gewichtet man grob nach der diesbezüglichen Einschätzung, so verstärkt sich die Vermutung, dass v.a. spezifische Politikbereiche Effekte auslösen, die nicht nur die raumordnungspolitischen Ziele des Bundes unterlaufen, sondern zudem die bestehenden regionalpolitischen Massnahmen in ihrer Bedeutung bei weitem übertreffen.

Und damit stossen wir auf eine weitere Diskrepanz, diesmal innerhalb der Bundespolitik und -verantwortung: jener nämlich zwischen sektoral (d.h. auf sehr spezifische Ziele) und integral (d.h. auf "Entwicklungs-Ziele") ausgerichtete Aktivitäten und Verhaltensweisen. Selbst dann, falls raumordnungspolitische Ziele als übergeordnete Grundwerte anerkannt wären (was sie nicht sind), wären sie nur erreichbar mittels einer diesbezüglich umfassenderen Verpflichtung der Sektoralpolitik.

Das Zauberwort heisst so oder so: Koordination, und man darf deshalb die Koordinationsbemühungen und -widerstände zur Realisierung der "Querschnittsaufgabe" Regionalpolitik wohl als Prüfstein für den Stellenwert der Raumordnungspolitik in Politik und Verwaltung des Bundes nehmen.

Wie sieht hier die Bilanz aus²²⁾?

Trotz einigen massgeblichen Erfolgen, insbesondere bei der Abstimmung und Konsolidierung der regionalen Entwicklungskonzepte und anderer Programme auf Bundesebene sind nach wie vor erhebliche Defizite feststellbar, die sich auf zwei wichtigste Gründe zurückführen lassen:

- Erstens besitzt die Raumordnungspolitik gar keine Legitimation zur Ein- und Durchführung selektiver Koordinationsverfahren im Sinn der Positivkoordination, wie sie verschiedene Autoren umschrieben haben: die

22) Detaillierter wird eine Antwort versucht in E.A. BRUGGER 1982: Implementation Problems of Regional Policy. In: Archit. & Comport./Archit. & Behav. 1 (1980/1981) 273-284, Saint-Saphorin.

Sektoralinteressen sind in der Regel besser organisiert und bestätigen die sektoralen Verwaltungsinstitutionen in ihrer sektoralen Orientierung; sie erlauben ihnen manchmal auch gar nicht flexible Lösungen. Raumordnungspolitik ist zwar als Querschnittsfunktion konzipiert, aber politisch nicht hinreichend abgesichert²³.

- Zweitens ist der Koordinationsprozess an sich (und unabhängig von seinem Zweck) ein schwieriges Geschäft: Koordination zwischen Politikbereichen darf i.d.R. nichts kosten - weder Verlust an Entscheidungsfreiheit, Macht, noch an Finanzen für alle Beteiligten. Resultat kann eine Art "*Negativkoordination*" im Sinne der Verdrängung der Konflikte sein.

Beide Gründe können z.T. durch institutionelle Vorkehrungen wie "*Raumverträglichkeitsprüfungen*", "*Raumtests*", "*laufende Raumbetrachtung*" sowie durch eine Erhöhung der Legitimationsbasis für die Raumordnungspolitik zur Koordination angegangen werden. Entsprechende Vorschläge liegen ausgereift vor²⁴.

5. Schlussfolgerung

Die vorgelegte Leitfrage ist in drei Schritten zu beantworten versucht worden: Inwiefern bildet die räumliche Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft ein durch die Politik antizipiertes und mit Taten und Verhaltensweisen effektiv angegangenes Problem?

Eine Antwort muss sich an den drei aufgezeigten dialektischen Spannungen orientieren:

- der Spannung zwischen territorialer und funktionaler Orientierung
- der Diskrepanz zwischen Ansätzen von oben und von unten
- dem Konflikt zwischen sektoraler und integraler Orientierung.

23) Vgl. beispielsweise A. BAESTLEIN/U. KONUKIEWITZ 1980: Implementation der Raumordnungspolitik: Die Schwierigkeiten der Koordination. In: R. MAYNTZ (Hrsg.) 1980: Implementation politischer Programme, Königstein.

24) Im Rahmen der Ueberprüfung des regionalpolitischen Konzeptes des Bundes sind einschlägige Ansätze kürzlich verwaltungsintern entwickelt worden.

Durchwirkt sind diese Spannungsfelder vom Zusammenspiel zwischen endogenen Strukturen bzw. Prozessen und exogenen Einflüssen bzw. Wechselwirkungen, ein Zusammenspiel, das regionale Entwicklung in Form, Inhalt und Stil prägt.

Aufgrund der hier formulierten Überlegungen lautet die vorläufige Antwort auf die Leitfrage wie folgt: Antizipität des raumordnungspolitischen Problems ist da, ausgeprägt von unten nach oben drängend, zur Diskussion auch auf Bundesebene zwingend, einer Diskussion, die im bestehenden ordnungspolitischen Rahmen neuere instrumentelle Ansätze vorschlagen lässt, die die genannten zentralen Konflikte anzugehen versuchen. Genau dieser feste ordnungspolitische Rahmen jedoch ist ein Abbild der Machtverhältnisse in den Orientierungsmustern. Eine grundsätzliche Orientierungswende kann dabei nicht beobachtet werden, insbesondere nicht in ordnungspolitischen Elementen. Aufgrund ausländischer Erfahrungen ist auch zu vermerken, dass eine solche Verschiebung der ordnungspolitischen Grenzen gar nicht so viel bewirken würde. Bedeutsamer und vielversprechender scheint eine Veränderung individueller (nicht kollektiver) Grundhaltungen - auch von Eliten - in Richtung territoriale, integrale Orientierung nach innen zu sein: diese Bewertung von positiven und negativen Externalitäten aus ökonomischer und zunehmend nicht-ökonomischer Sicht darf denn auch als Chance für die Raumordnungspolitik der 80er Jahre beurteilt werden.

