

## **Regionale Disparitäten: Von der Analyse zur Politik**

René L. Frey

Vortrag an der Universität Freiburg/Üe., 16. November 2004  
Abgedruckt in der Reihe des Seminars für Wirtschafts- und Sozialpolitik  
der Universität Freiburg/Schweiz

CREMA Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik No. 2004-03

# Regionale Disparitäten: Von der Analyse zur Politik

Prof. Dr. René L. Frey\*

em. Ordinarius für Nationalökonomie an der Universität Basel  
und CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts

## Inhalt

1.	Fragestellung	3
2.	Erfassung, Ausmass und Entwicklung der regionalen Disparitäten	3
3.	Bisherige Ausgleichspolitik	6
3.1	Grundkonzept	6
3.2	Einzelne regionalpolitische Programme	6
4.	Neuer Finanzausgleich und Neue Regionalpolitik	7
4.1	Anpassung an neue interne und externe Rahmenbedingungen	7
4.2	Neuer Finanzausgleich	7
4.3	Expertenbericht «Neue Regionalpolitik»	7
5.	Übrige Raumordnungspolitiken	8
5.1	Stadt- und Agglomerationspolitik	8
5.2	Raumplanung	9
5.3	Landwirtschaftspolitik	9
5.4	Umwelt- und Verkehrspolitik	9
5.5	Verteidigungspolitik	10
6.	Schwierigkeiten der politischen Umsetzung	10
6.1	Wohlfahrtsökonomische Unsicherheiten	10
6.2	Wirtschaftswachstum vs. Nachhaltige Entwicklung	10
6.3	Politisch-ökonomische Probleme	11
	Literatur	11

---

\* Überarbeitete Fassung eines Vortrags, den ich im Anschluss an die Verleihung der Ehrendoktorwürde durch die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Freiburg/Ue. im Masterkurs von Professor Henner Kleinewefers am 16. November 2004 gehalten habe. – Ich danke Henner Kleinewefers für zahlreiche stimulierende Anregungen und kritische Fragen vor und nach meinem Vortrag.

## 1. Fragestellung

Regionale Disparitäten hat es zu allen Zeiten gegeben und gibt es in allen Ländern. Unterschiedlich ist jedoch das Ausmass und unterschiedlich war beziehungsweise ist die Einschätzung. In diesem Beitrag wird für die Schweiz ohne Anspruch auf Vollständigkeit gezeigt, wie regionale Disparitäten erfasst werden können, welche theoretischen Ansätze zur Erklärung von Ausmass und Entwicklung der Disparitäten bestehen und welche politischen Konzepte entwickelt worden sind und angewandt werden, um die als zu hoch empfundenen Wohlstandsunterschiede zu verringern. Behandelt werden der Finanzausgleich, die Regionalpolitik, die Raumplanung sowie Sektorpolitik mit grossem Einfluss auf das regionale Wohlstandsgefälle.

## 2. Erfassung, Ausmass und Entwicklung der regionalen Disparitäten

Im Hinblick auf die quantitative Erfassung der regionalen Disparitäten muss eine Reihe von Vorentscheidungen getroffen werden: hinsichtlich der Abgrenzung der Regionen, der zu erfassenden Grössen und der zu verwendenden Technik der Verteilungsanalyse (Fischer 1985). Wird dies nicht sorgfältig gemacht, so können Schwierigkeiten insbesondere bei interregionalen und internationalen Vergleichen auftreten (zur Raumgliederung vgl. z.B. Schuler 1997, ETH Studio Basel 2005).

- *Regionstypen:* In der Regionalökonomie (vgl. z.B. Baldwin u.a. 2003, Maier & Tödtling 2001/02) wird unterschieden zwischen
  - *natürlichen Regionen:* Geografisch-topografische Merkmale dienen als Abgrenzungskriterien (z.B. Täler, Inseln).
  - *homogenen Regionen:* Gleichartigkeit ist das Unterscheidungsmerkmal (z.B. arme und reiche, rasch wachsende und stagnierende Regionen).
  - *Funktionalregionen:* Entscheidend sind die (Pendler-)Verflechtungen (z.B. Zentrum-Peripherie und Kern-Umland).
  - *politischen Regionen:* Dazu gehören Gebietskörperschaften (Gemeinden, Kantone, allenfalls Bezirke).

Für die Disparitätenanalyse muss primär auf das Konzept der homogenen Region abgestellt werden. Im Hinblick auf die Vergleichbarkeit ist jedoch darauf zu achten, dass die Gebietseinheiten eine ähnliche Grössenordnung aufweisen und ähnlich strukturiert sind, beispielsweise über ein Zentrum verfügen. Politische Regionen eignen sich hierfür nur bedingt, weil seit der Landflucht im 19. und der Stadtfucht im 20. Jahrhundert die staatlichen Grenzen immer weniger den Grenzen der Lebens- und Wirtschaftsräume entsprechen. Beispielsweise gibt es für wirtschaftliche

Fragestellungen wenig Sinn, den Kanton Basel-Stadt mit dem Kanton Zürich zu vergleichen. Im einen Fall liegt die reiche Vorortsgemeinde Arlesheim in einem anderen Kanton (Basel-Landschaft), im anderen die ebenfalls reiche Vorortsgemeinde Küsnacht im gleichen Kanton wie die Kernstadt (Zürich).

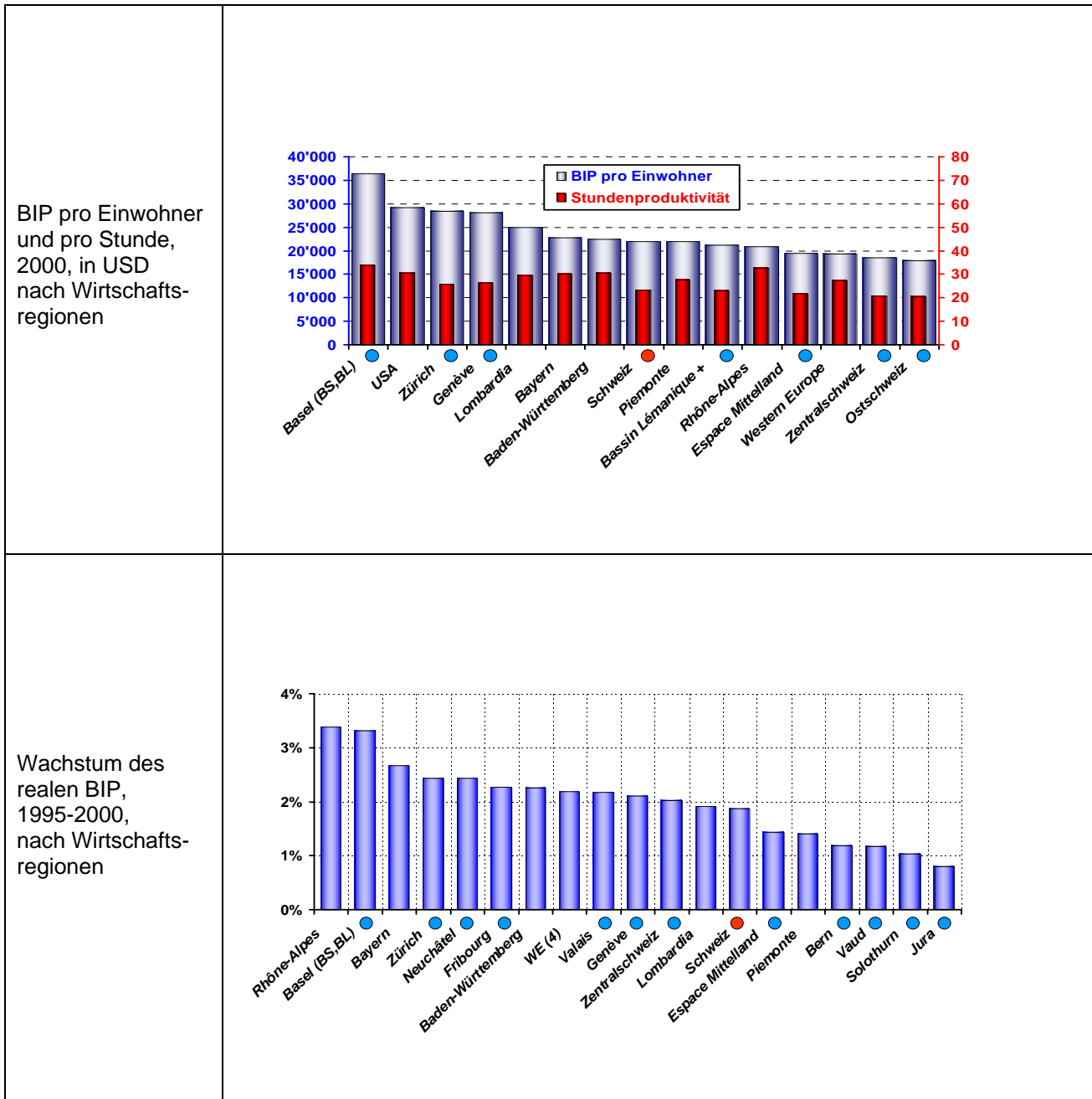
- *Messgrössen:* In Frage kommen
  - *reale Grössen* wie Einwohner, Beschäftigte oder Arbeitsplätze.
  - *Wertschöpfungsmasse* (Bruttoinlandprodukt BIP) und *Wohlstandsmasse* (Volkseinkommen VE). Je kleiner die zu vergleichenden Einheiten, das heisst, je grösser die Pendlerverflechtungen sind, desto wichtiger ist es, für Vergleiche die richtigen Bezugsgrössen zu verwenden: beim BIP die Beschäftigten oder die Arbeitsplätze und beim VE die Bevölkerung.
  - *Techniken der Verteilungsanalyse:* Neben statistischen Verteilungsmassen (am häufigsten Variationskoeffizient) kommen auch grafische Darstellungen und Portfolio-Analysen in Frage (vgl. z.B. Kleinewefers 2004).

Die für die Schweiz vorliegenden Untersuchungen zu den regionalen Disparitäten zeigen durchwegs, dass bis Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre das Wohlstandsgefälle – auf Basis kantonaler Volkseinkommen – eher leicht gesunken ist. Man spricht von *Konvergenz*. Ab Mitte, Ende der 90er Jahre zeigen sich demgegenüber deutliche *Divergenzbewegungen*. Solche Untersuchungen eignen sich kaum für ursachentherapeutische Massnahmen, bestenfalls für die nachträgliche Einkommensumverteilung (Bieri u.a. 1977). Für wirksame Gegenmassnahmen muss auf die Wertschöpfung von *Wirtschaftsregionen* abgestellt werden, und zwar von Wirtschaftsregionen, die untereinander in Konkurrenz stehen. In der kleinen Schweiz sind dies nicht die Kantone, sondern Gross- oder Metropolitanregionen. Abbildung 1 zeigt, dass die Wirtschaftsregionen Zürich und Basel international mithalten können und bei ihnen für die letzten Jahre nicht von wirtschaftlicher Stagnation gesprochen werden kann. Wenn dem so ist, müssen allerdings andere Schweizer Regionen schlechter abschneiden. Dies ist denn auch der Fall.

Für Disparitätenanalysen ist ebenfalls wichtig, die Branchenstruktur zu berücksichtigen. Hierfür eignet sich die *Shift-Share-Analyse* (Gerfin 1964). Sie beruht auf einer rechnerischen Zerlegung des relativen Wachstums der Beschäftigten oder der Wertschöpfung (Regionalfaktor) in einen Branchenstrukturfaktor und eine Restkomponente. Letztere wird häufig, aber nicht sehr präzise, als Standortstrukturfaktor bezeichnet. Abbildung 2 fasst die Ergebnisse einer solchen Shift-Share-Analyse auf der Basis der Kantone und der Beschäftigten für die drei Sektoren Urproduktion, Industrie und Dienstleistungen zusammen. Die Kantone lassen sich in Gruppen unterteilen: solche, die bezüglich

Branchenstruktur durchschnittlich, ungünstig oder bezüglich Standortfaktor durchschnittlich, günstig günstig sind, in Kombination mit solchen, die oder ungünstig abschneiden.

Abbildung 1: Die schweizerischen Regionen im internationalen Vergleich

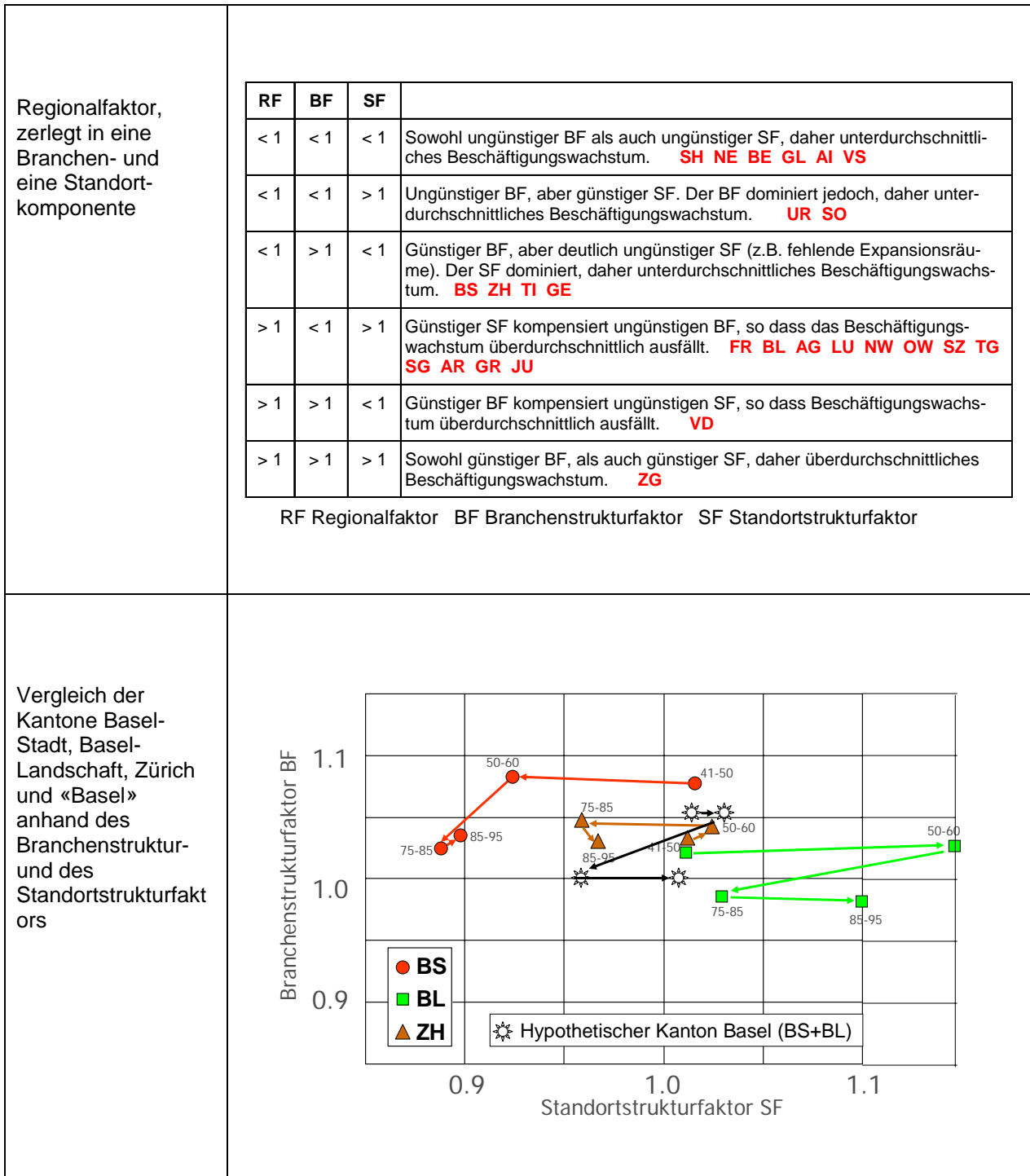


Quelle: BAK Basel Economics

Der Vergleich der Kantone zeigt für die Periode 1985-95 zweierlei: Erstens sind die Ergebnisse trotz des groben Dreisektorenmodells recht plausibel. Wirtschaftsstarke Kantone, deren Wachstum in Nachbarkantone überquillt, weisen einen überdurchschnittlichen Branchenfaktor, aber einen ungünstigen Standortfaktor auf (bes. Zürich, Basel-Stadt und

Genf). Zweitens haben sich Zürich und Basel auf den ersten Blick sehr ungleich entwickelt (vgl. Abb. 2 unten). Werden jedoch die beiden Basler Halbkantone statistisch vereinigt und wird so dieser Wirtschaftsraum mit jenem von Zürich vergleichbarer gemacht, so sind die Unterschiede wesentlich geringer.

Abbildung 2: Shift-Share-Analyse, Schweizer Kantone, 1985-95



Quelle: Berechnungen von Markus Gmünder, WWZ

### 3. Bisherige Ausgleichspolitik

#### 3.1 Grundkonzept

Bis Ende der 1960er Jahre hat die Schweiz keine gezielten Massnahmen zur Verringerung der regionalen Disparitäten ergriffen (zur Entwicklung der schweizerischen Regionalpolitik vgl. Frey 1985 und Brugger & Frey 1985). Man vertraute auf die *passive Sanierung*. Diese Politik entspricht wirtschaftstheoretisch dem neoklassischen Modell, wonach Disparitäten spontane Anpassungsprozesse auslösen: In den reichen Regionen bewirken die guten Verdienstmöglichkeiten eine Zuwanderung von Arbeitskräften (pull-Wirkung), wodurch ein gewisser Druck auf die Lohnentwicklung eintritt. Umgekehrt führt das tiefe Lohnniveau in den armen Regionen zu einer Abwanderung (push-Wirkung), was wegen der Verknappung dieses Produktionsfaktors dort mit der Zeit höhere Löhne bewirkt. Gesteuert durch unterschiedliche Renditeerwartungen fliesst Kapital von den reichen Regionen, wo viel gespart wird, jedoch die Renditen wegen des abnehmenden Grenzertrags der Investitionen vergleichsweise tief sind, in die ärmeren Regionen mit tiefer Ersparnisbildung und höheren Renditen (vgl. z.B. Siebert 1970, zu den verschiedenen wachstumstheoretischen Ansätzen vgl. Kleinewefers 2002).

Diese neoklassische Sicht der Dinge beruht auf bestimmten Annahmen, insbesondere dass die Produktionsfaktoren völlig mobil sind, die Arbeitskräfte und die Investoren sich im ökonomischen Sinne rational verhalten und die Anpassungsprozesse rasch erfolgen. Diese Bedingungen sind in der Realität nicht, zumindest nicht voll, erfüllt. Besonders gravierend ist die so genannte *selektive Abwanderung*: Auf die Lohnunterschiede reagieren vor allem die jungen, gut ausgebildeten und dynamischen Arbeitskräfte mit Wegzug, also just jene, welche in der Lage wären, wirtschaftsschwachen Regionen neue Impulse zu verleihen, während die älteren und die weniger dynamischen Bevölkerungsgruppen zurückbleiben. Wenig realistisch ist auch die neoklassische Annahme tieferer Renditen in den reichen Regionen. Denn gerade dort ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass Innovationen stattfinden, die dem abnehmenden Grenzertrag des Kapitaleinsatzes entgegenwirken.

Es ist daher verständlich – erst recht bei steigendem nationalem Wohlstand –, dass versucht wurde, durch regionalpolitische Massnahmen den regionalen Ausgleich bewusst zu fördern. Die entsprechenden Programme können wirtschaftstheoretisch als Versuch interpretiert werden, fehlende Voraussetzungen für neoklassisch wirkende Ausgleichsmechanismen bewusst herzustellen. Dabei wurde diese Ausgleichspolitik als zugleich regional wie auch national

wachstumsfördernd angesehen (Frey & Zimmermann 2005).

#### 3.2 Einzelne regionalpolitische Programme

Erste Programme einer expliziten Regionalpolitik wurden in der Schweiz in den 1970er Jahren entwickelt. Sie beruhten jeweils auf einer unterschiedlichen Problemdiagnose.

- Das *Investitionshilfegesetz für das Berggebiet (IHG)* aus dem Jahre 1974 ging von einer Unterversorgung mit Infrastruktur in den Alpen und im Jura aus. Durch Anreize zur Schaffung von regionalen (überkommunalen) Entwicklungskonzepten, Zinskostenzuschüsse und Darlehen half der Bund, diesen Standortnachteil zu beheben und auf diese Weise im Berggebiet Arbeitskräfte zu halten und Arbeitsplätze zu schaffen. Mit insgesamt 3 Milliarden Franken an Bundesmitteln (2,3 Mrd. Darlehen und 0,7 Mrd. Zinskostenbeiträge) und einem dadurch ausgelösten Investitionsvolumen von fast 20 Milliarden Franken (1975 bis Mitte 2004) ist sicher ein wichtiger Beitrag zur Verringerung des infrastrukturbedingten Standortnachteils und zum Abbau des regionalen Wohlstandsgefälles geleistet worden. Allerdings fragt es sich, ob angesichts der vermutlich hohen Mitnahmeeffekte und gewisser kontraproduktiver Wirkungen der eingeschlagene Weg der effizienteste war (Frey 1985). Hinzu kommt, dass manche Bergregionen heute Mühe bekunden, die Betriebs- und Erneuerungskosten aus eigenen Mitteln zu verkraften.
- 1979 wurde zur Bekämpfung der Beschäftigungsprobleme in den durch die Desindustrialisierung besonders hart betroffenen Regionen (bes. im Jura-Bogen) mit dem so genannten *Bonny-Beschluss* ein Förderungsprogramm entwickelt, das nicht bei den Standortfaktoren, sondern direkt bei den einzelnen Betrieben ansetzte und auf Diversifikation und Innovation ausgerichtet war. Als Instrumente dienten Steuervergünstigungen, Bürgschaften und Zinskostenzuschüsse. Obschon zeitlich befristet, wurde der Bonny-Beschluss mit leichten Modifikationen immer wieder verlängert. Heute ist allerdings nicht mehr von der Förderung «wirtschaftlich bedrohter Regionen» die Rede – diese Bezeichnung wirkt eher abschreckend auf potenzielle Investoren –, sondern von «wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten». Bezüglich Instrumentarium besteht eine starke Verwandtschaft mit der Wirtschaftsförderung vieler Kantone (vgl. Kleinewefers 1997).
- Ebenfalls regionalpolitischen Charakter haben die *Hotel- und Kurortkredite*, *Regio plus* (Förderung von Netzwerken im ländlichen Raum) und das *Interreg* (Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation).

- Indirekt zur Regionalpolitik können auch der *Finanzausgleich* und die *raumrelevanten Sektoralpolitiken* gerechnet werden: die Landwirtschafts-, Verkehrs-, Energie-, Tourismus-, Umwelt- und Verteidigungspolitik. Zum Teil machen die finanziellen Mittel, die im Rahmen dieser Politikbereiche in periphere Regionen fließen, ein Vielfaches der Regionalpolitik im engeren Sinne aus.

## 4. Neuer Finanzausgleich und Neue Regionalpolitik

### 4.1 Anpassung an neue interne und externe Rahmenbedingungen

Unter dem Druck der Globalisierung und des *verschärften internationalen Standortwettbewerbs* wurden in den letzten Jahren verschiedene Politikbereiche des Bundes einer Revision unterzogen. Vereinfacht formuliert geht es darum, die Wettbewerbsfähigkeit der Firmen und der Regionen zu stärken. Als Folge neuer Technologien (vor allem in den Bereichen Informatik und Kommunikation), der erhöhten Mobilität von Personen, Kapital, Gütern und Informationen sowie der weltweiten und europäischen Integrationsbemühungen sind die Märkte grösser geworden. Die Unternehmungen überprüfen ihre Standorte. Um den Verlust an Arbeitsplätzen möglichst gering zu halten, kommen ihnen die Gemeinwesen durch Steuersenkungen, bessere Infrastrukturleistungen, Deregulierung und Privatisierung entgegen. Kurz, die Politik wird stärker leistungsorientiert ausgestaltet, der Spielraum für offene oder versteckte Umverteilung dadurch kleiner. Die Einkommensumverteilung ihrerseits muss effizienter werden, indem die angestrebten Gerechtigkeitsziele mit möglichst geringem Mitteleinsatz erreicht werden (Frey 2001).

Von dieser Neuausrichtung blieb auch die Regionalpolitik nicht verschont (vgl. auch OECD 2002). Es ging darum, zu überprüfen, ob die bisher verfolgten Ziele immer noch richtig und die eingesetzten Instrumente immer noch zweckmässig sind. Unmittelbarer Anlass dafür boten der Neue Finanzausgleich und der verschärfte globale Standortwettbewerb.

### 4.2 Neuer Finanzausgleich

Die «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen», der Volk und Stände am 28. November 2004 mit deutlichem Mehr zugestimmt haben, ersetzt den bisherigen unsystematischen und mit zahlreichen negativen Anreizen verbundenen Finanzausgleich durch ein rationaleres System. Zudem werden die Umverteilungsmittel von bisher rund 2,2 um etwas 1 Milliarde Franken aufgestockt. Im Gegenzug werden

Gemeinschaftsaufgaben mit einem Ausgabevolumen von 5 Milliarden Franken entflochten, das heisst, entweder vollständig an den Bund oder vollständig an die Kantone verlagert (vgl. Schaltegger & Frey 2003). Zudem sollen die Regionalpolitik im engen Sinn und die raumrelevanten Sektoralpolitiken von der regionalen Ausgleichsaufgabe entlastet werden.

Es zeigt sich immer mehr, dass im heutigen *globalen Standortwettbewerb* vor allem Metropolitanregionen mit gut entwickelten *Clustern* erfolgreich abschneiden (vgl. Porter 1990, Krugman 1998, Enright & Weder 1995). Sie sind zu den eigentlichen Motoren oder Treibhäusern der Volkswirtschaft geworden. Die Wirtschaftspolitik muss dafür besorgt sein, dass sie wirtschaftlich, gesellschaftlich und politisch gut funktionieren. Dies bedeutet nicht primär finanzielle Förderung durch den Bund, sondern die Beseitigung von Friktionen, die sich daraus ergeben, dass die politischen Grenzen immer weniger den Grenzen der heutigen Lebens- und Wirtschaftsräume entsprechen (vgl. z.B. Blöchliger & Schneider 2005). Ökonomisch gesprochen liegt das Problem bei den vielen Spillovers, das heisst den räumlichen externen Effekten, die sich vor allem bei zentralörtlichen Leistungen immer stärker wohlstands- und wachstumshemmend auswirken. Auch dazu leistet der Neue Finanzausgleich einen Beitrag, indem er die horizontale Kooperation zwischen den Kantonen fördert, durch den regionalen Lastenausgleich die Abgeltung von Spillovers ermöglicht sowie bei öffentlichen Leistungen das Erreichen optimaler Produktionseinheiten erleichtert.

### 4.3 Expertenbericht «Neue Regionalpolitik»

Was bedeutet dies für die schweizerische Regionalpolitik? Eine zur Beantwortung dieser Frage vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) eingesetzte Expertenkommission hat in ihrem im Februar 2003 abgelieferten Bericht folgende Grundzüge für eine *Neue Regionalpolitik des Bundes* ausgearbeitet (vgl. auch den synoptischen Vergleich von alter und neuer Regionalpolitik in Tab. 1):

- Die Regionalpolitik ist von der Ausgleichsaufgabe zu entlasten, weil diese Aufgabe durch den Neuen Finanzausgleich besser wahrgenommen werden kann. Konsequenz dieser Feststellung ist: Entweder wird die Regionalpolitik als überflüssig aufgegeben oder sie bekommt eine neue Aufgabe. Diese hat die Expertenkommission in der *Wachstums- und Innovationsförderung* gefunden. Konkret geht es darum, latente Wachstumspotenziale in wirtschaftlich weniger entwickelten Regionen zu wecken, unter anderem durch deren Ankoppelung an Wachstumszentren mit leistungsfähigen Clustern.

- Ansatzpunkte der Neuen Regionalpolitik sind innovative Unternehmer, nicht mehr wie bisher Standortfaktoren und Betriebe. *Entrepreneurship* und *Entwicklung von unten* sind zu den neuen Schlüsselwörtern geworden.
- Die Regionalpolitik muss *flächendeckend* konzipiert werden. Sie soll also in Zukunft nicht nur die Berg- und wirtschaftlichen Problemgebiete, sondern auch die Agglomerationen und die Grenzregionen umfassen. Auch sollen an Stelle der bisherigen Kleinregionen (beim IHG sind es 54) Grossregionen treten (4 bis 7 mit jeweils einer Grossstadt als Zentrum). Von einer rigiden Abgrenzung dieser Regionen ist jedoch abzusehen. Leitvorstellung ist vielmehr die *variable Geometrie*.
- Die Innovationsförderung soll nicht mehr wie bisher durch Projektfinanzierung, sondern entsprechend dem Konzept des New Public Management durch *Programmförderung* erfolgen: Abschluss von Ziel- oder Leistungsvereinbarungen und Public-Private Partnership, verbunden mit Globalbeiträgen (z.B. über einen entsprechend umgewidmeten IHG-Fonds).

Tabelle 1: Vergleich alte und neue Regionalpolitik

	<i>Bisher</i>	<i>Neu</i>
<i>Hauptanliegen</i>	Abbau regionaler Disparitäten (Ausgleich zwischen Regionen)	Wettbewerbsfähigkeit von Regionen durch Innovation
<i>Perimeter</i>	Berggebiet Wirtschaftliche Problemregionen	Gesamte Schweiz, inkl. Agglomerationen und Grenzregionen
<i>Massstab</i>	Kleinregionen mit fester Abgrenzung (z.B. 54 IHG-Regionen)	Grossregionen Variable Geometrie
<i>Ansatzpunkte</i>	Standortfaktoren (Infrastruktur) Diversifikation (Arbeitsplätze)	Wertschöpfung und Innovation Nachhaltige Entwicklung
<i>Entwicklung</i>	Kombiniert von oben und unten	Von unten, getragen von Unternehmern und Innovatoren
<i>Aufgaben des Bundes</i>	Förderung regionaler Entwicklungskonzepte und -projekte	Förderung von Clustern und Netzwerken, Monitoring
<i>Finanzierung durch den Bund</i>	Projektfinanzierung (IHG-Fonds und Jahreskredite)	Globalbeiträge an (Gross-)Regionen für innovative Programme

Quelle: Expertenbericht NRP (2003), S. 12 (leicht ergänzt).

## 5. Übrige Raumordnungspolitiken

Wie auch immer die Neue Regionalpolitik aussehen wird, andere raumrelevante Politikbereiche dürften grössere Auswirkungen auf die Entwicklung der einzelnen Regionen der Schweiz haben. Wie erwähnt werden mehrere dieser Politiken zur Zeit ebenfalls überprüft. Die zur Diskussion stehenden Änderungen sollen im Folgenden kurz diskutiert werden.

### 5.1 Stadt- und Agglomerationspolitik

Die in der Regionalpolitik noch heute vorherrschende Sichtweise unterscheidet zwischen dem ländlichem, vor allem dem Berggebiet (Alpen und Jura) auf der einen Seite und dem Mittelland, vor allem den hoch entwickelten Metropolitanregionen, auf der anderen. Die ländlichen und vergleichsweise peripheren Gebiete galten und gelten als förderungsbedürftig, nicht so die Zentren. Diese Optik wurde durch die staatsrechtliche Konstruktion unterstützt, wonach der Bund lediglich die Kantone als seine Partner



betrachtete. Stadtprobleme wurden als innerkantonale Aufgabe angesehen, mit denen sich der Bund nicht zu befassen hatte.

In den 1990er Jahren hat sich diese Optik verschoben. Es erfolgte eine «Drehung um 90 Grad»: an Stelle von Alpen, Mittelland und Jura neu Westschweiz, Espace Mittelland, Grossraum Zürich, Ostschweiz (Frey 2001, Messerli 2000 und 2001). Die neuen Gebilde haben Grossstädte als Mittelpunkt, verschiedene Agglomerationsgürtel und ein ländliches Umland, das bis in den Alpenraum reicht und als Erholungs- und Ausgleichsraum der Ballungsgebiete dient. Mit der total revidierten Bundesverfassung von 1998 wurden zudem die Städte zu Partnern des Bundes. In Artikel 50, in dem auch die Gemeindeautonomie verankert ist, steht, dass der Bund «Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie die Berggebiete» nimmt.

Abgestützt auf diese neue Verfassungsnorm hat der Bund eine Agglomerationspolitik erarbeitet – unter anderem gestützt auf die Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Stadt und Verkehr» (vgl. Güller & Breu 1996, Frey 1996, Bundesamt für Raumplanung & Staatssekretariat für Wirtschaft 1999, Schweizerischer Bundesrat 2001). Diese besteht vorläufig in der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK), fünf Strategien der Agglomerationspolitik und der Förderung von Modellvorhaben in Agglomerationen.

Zur Diskussion stehen zudem spezielle Programme zur Förderung des Agglomerationsverkehrs (wo die Stausituation gravierender ist als auf dem Überlandstrassennetz). Seit den Erfolgen der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und der Londoner Congestion Charge beginnt man sich sogar vertiefter mit dem Road Pricing, vorzugsweise in den Ballungsgebieten, zu befassen (Frey 1994, TA Swiss 2004). Werden solche Massnahmen zur Internalisierung von externen Kosten des Verkehrs – zusammen mit der Abgeltung von Spillovers bei Zentrumsleistungen, ermöglicht durch den Neuen Finanzausgleich – in Zukunft einmal systematisch angewandt, so wird die Entwicklung der wirtschaftsstarken Zentren mit ihrem näheren und weiteren Umland nachhaltiger erfolgen.

## 5.2 Raumplanung

Die Raumplanung hat «die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes» zum Ziel (BV Art. 75). Das bauliche Wachstum soll kanalisiert, Freiflächen sollen gesichert, die Zersiedlung soll gebremst und die Infrastruktur soll räumlich sinnvoll verteilt werden. Diese Anliegen sind in den letzten Jahrzehnten nur bedingt erreicht worden. Beleg: Jede Sekunde wird in der Schweiz fast ein

Quadratmeter neu überbaut (Bundesamt für Statistik 2001, S. 4).

Das Problem der Raumplanung besteht nicht darin, dass ihre Ziele falsch wären, sondern dass das zur Verfügung stehende Instrumentarium überfordert ist. Die Richtplanung der Kantone und die Nutzungsplanung der Gemeinden operieren als hoheitliche Gebote und Verbote gegen die Interessen der Investoren. Neuerdings diskutiert man daher vermehrt über die Möglichkeiten, durch Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente stärkere Anreize für die einzelnen Investoren zu geben, Entscheidungen im übergeordneten Interesse zu treffen. Dazu gehören beispielsweise die strikte Anlastung der Erschliessungskosten nach dem Verursacherprinzip (Ecoplan 2000) sowie Flächennutzungszertifikate (Gmünder 2004, Frey & Zimmermann 2005).

## 5.3 Landwirtschaftspolitik

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der Agrarbereich durch den Bund weitgehend planwirtschaftlich gesteuert. Preis- und Mengenvorschriften und protektionistische Massnahmen an der Grenze sollten einerseits einen bestimmte Grad an Selbstversorgung, andererseits den Bauern ein Paritätseinkommen sichern. Widerstände von innen (seitens der Konsumentinnen und Konsumenten) und von aussen (seitens der WTO) zwangen die Schweiz in den letzten Jahren zu einer Kursänderung (früh skizziert von Kleinewefers 1972). Mit dem Übergang von produktionsabhängigen Subventionen zu ökologisch begründeten Flächenbeiträgen wurde ein erster Schritt getan. Solange allerdings der Grenzschutz aufrechterhalten wird, bleibt ein erheblicher Reformbedarf. Die Landwirtschaftspolitik muss zur Landschaftspolitik werden. Vorübergehend wird dies zur Vergrösserung der regionalen Disparitäten beitragen, längerfristig jedoch innovativen Bauern neue Chancen – als Unternehmer – eröffnen und die Übernutzung der Böden im Interesse künftiger Generationen verringern.

## 5.4 Umwelt- und Verkehrspolitik

Was sich in der Raumplanung erst heute abzuzeichnen beginnt, ist im Umwelt- und Verkehrsbereich bereits früher erfolgt: der Übergang von rein technischen Massnahmen (Klär- und Kehrverbrennungsanlagen, Strassenbau im Sinne der Engpassbeseitigung usw.) und polizeirechtlichen Ge- und Verboten zum Einsatz anreizorientierter Instrumente. Es hat sich gezeigt, dass das bisherige Vorgehen zwar durchaus zu Erfolgen führt, allerdings unter Inkaufnahme von sehr hohen Kosten. Vermehrt werden daher marktwirtschaftliche Instrumente eingesetzt,

beispielsweise die Kehrtricksackgebühr, die lärmabhängige Landtaxe auf den Flughäfen, die Treibstoffabgabe, die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Wie sich solche Massnahmen auf die regionalen Disparitäten auswirken werden, ist schwer abzuschätzen. Kurzfristig dürften sich diese eher vergrössern, langfristig jedoch einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten.

Ähnliches lässt sich für die im Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationswesen erfolgten (Teil-)Privatisierungen und Deregulierungen feststellen. Private Unternehmungen, die sich auf den Märkten bewähren sollen, können seither nur noch dann mit regionalpolitischen Auflagen belastet werden, wenn sie durch den Staat und damit die Steuerzahler abgegolten werden. Bisher versteckte Kosten wurden dadurch sichtbar und erzwingen ein stärker auf Effizienz ausgerichtetes Handeln sowohl des Staates als auch der privatisierten Infrastrukturanbieter.

### 5.5 Verteidigungspolitik

Die Redimensionierung der schweizerischen Armee trägt ebenfalls zur Verschärfung des regionalen Wohlstandsgefälles bei. Die Reduktion der Zahl der im ländlichen und alpinen Gebiet absolvierten Ausbildungs- und Wiederholungskurse wie auch die Schliessung von Militärwerkstätten, Rüstungsbetrieben, Flugplätzen usw. führen zu einer Verkleinerung des über den Bund erfolgenden Einkommensstroms von den reichen in die peripheren Regionen. Verständlicherweise stösst dies auf den Widerstand der betreffenden Regionen. Der Ökonom fühlt sich an die alte Frage erinnert, ob es sinnvoll ist, öffentliche Ausgaben bloss des Einkommenseffektes wegen zu tätigen, ohne Wohlstands- oder Wachstumseffekt. Der globale Standortwettbewerb und die angespannten Bundesfinanzen haben die Neuorientierung auch dieses Politikbereichs erzwungen ... und werden in den nächsten Jahren weitere Veränderungen erzwingen (sog. Rüstungskonversion).

## 6. Schwierigkeiten der politischen Umsetzung

Die skizzierten Reformen gehen in der Regel nicht reibungslos über die politische Bühne, erst recht nicht mit der Geschwindigkeit, die sich die Ökonomen wünschen würden. Die Ursachen sind in den Ziel- und Interessenkonflikten zu suchen, mit denen sich die praktische Politik dauernd herumschlagen muss, die der wirtschaftspolitische Berater jedoch leicht ausklammern kann. Zum Schluss sei kurz auf die Umsetzungsprobleme der Regionalpolitik eingegangen.

### 6.1 Wohlfahrtsökonomische Unsicherheiten

Zunächst stellt sich die Frage, ob die Regionalpolitik überhaupt die von ihr angestrebten Gerechtigkeits- und Ausgleichsziele erreichen kann. Die wohlfahrtsökonomische Antwort lautet: Sie kann bestenfalls einen Ausgleich zwischen Regionen, Kantonen und Gemeinden zustande bringen. Welches aber sind die regions-, kantons- oder gemeindeinternen Verteilungswirkungen? Ist sicher gestellt, dass die ärmeren Bevölkerungsgruppen von den Umverteilungsmassnahmen profitieren? Mangels Untersuchungen sind diese Fragen kaum zu beantworten. Wer Zweifel hat – und solche sind auf Grund der noch zu diskutierenden politisch-ökonomischen Überlegungen durchaus angezeigt –, wird für sozialpolitische Massnahmen plädieren, welche direkt auf der individuellen Ebene ansetzen: personenbezogene Sozialtransfers und Subjektförderung statt gruppenbezogene Transfers und Objektförderung.

Eine Ausnahme ist für den Finanzausgleich angebracht, soweit dieser darauf ausgerichtet ist, die politische Lebensfähigkeit von Kantonen zu gewährleisten. Aus einer rein ökonomischen Sichtweise könnte man selbstverständlich argumentieren, zu kleine Kantone sollten sich mit anderen, ebenfalls zu kleinen zusammenschliessen oder angrenzenden funktionsfähigen Kantonen anschliessen. Dies mag in gewissen Fällen sinnvoll sein, doch gibt es kaum empirische Untersuchungen, die zeigen würden, dass grössere Gebietskörperschaften generell effizienter sind als kleine. Eher ist das Gegenteil der Fall (Schaltegger 2003). Es kommt hinzu, dass Kantonsfusionen bei den Stimmbürgern noch lange nicht auf Gegenliebe stossen dürften. Zudem entstehen durch Kantonsfusionen neue Grenzen, die ebenso wenig wie die alten für alle öffentlichen Aufgaben den idealen Perimeter abgeben. Vieles spricht daher für flexible Funktionalregionen entsprechend dem Konzept der FOCJ (Functional Overlapping and Competing Jurisdictions, vgl. B.S. Frey & Eichenberger 1999).

### 6.2 Wirtschaftswachstum vs. Nachhaltige Entwicklung

Seit Jahren wird über die Wachstumsschwäche der schweizerischen Volkswirtschaft geklagt (Staatssekretariat für Wirtschaft 2002). Dies ist insofern gerechtfertigt, als sich viele Probleme (Arbeitslosigkeit, demografischer Wandel, Kostensteigerung im Gesundheitswesen usw.) einfacher bewältigen liessen, wenn die Kosten aus einem steigenden Sozialprodukt finanziert werden könnten. Allerdings zeigen empirische Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens und der Zufriedenheit der Bevölkerung (dem «Glück»),

dass nur in armen Volkswirtschaften eine eindeutig positive Korrelation besteht, nicht aber in reichen (B.S. Frey & Stutzer 2002).

Nicht so sehr solche Überlegungen, sondern der Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie haben zum Leitbild der *Nachhaltigen Entwicklung* geführt (Schweizerischer Bundesrat 2002). Nachhaltigkeit besteht aus drei Komponenten: einer ökonomischen, einer ökologischen und einer sozialen. Die ökonomische Nachhaltigkeit lässt sich konkretisieren mit Wirtschaftswachstum durch internationale Wettbewerbsfähigkeit. Ökologische Nachhaltigkeit bedeutet Umwelt-, Ressourcen- und Landschaftsschutz. Schwieriger zu definieren ist die soziale Nachhaltigkeit. Am ehesten lässt sie sich mit Kohäsion, Zusammenhalt, Ausgleich zwischen Gruppen und gesellschaftlicher Stabilität umschreiben.

Auf die regionalen Disparitäten übertragen könnten alle drei Nachhaltigkeitsaspekte für die Regionalpolitik – wenn auch in sehr unterschiedlicher Ausprägung – sprechen.

- Die *ökonomische Nachhaltigkeit* entspricht der von der Expertenkommission des Bundes entwickelten Neuen Regionalpolitik mit ihrer Betonung von Wachstum und Innovation (vgl. Abschnitt 4.3).
- Wird *ökologische Nachhaltigkeit* ernst genommen, so muss man bereit sein, die passive Sanierung (Abwanderung) nicht nur zuzulassen, sondern sogar zu fördern, damit möglichst viele Gebiete von der Übernutzung durch den Menschen geschützt werden und für künftige Generationen Optionen offen bleiben. Auf jeden Fall muss eine solche Regionalpolitik auf die bisherigen interregionalen Ausgleichsmassnahmen verzichten.
- Lediglich für die *soziale Nachhaltigkeit* müssten finanzielle Mittel im Sinne der bisherigen regionalen Umverteilungspolitik eingesetzt werden, um Härten und Spannungen, die sich aus dem Zwang zur Abwanderung ergeben, zu dämpfen.

### 6.3 Politisch-ökonomische Probleme

Welche dieser drei regionalpolitischen Alternativen – vielleicht auch eine Kombination – gewählt werden soll, ist eine Frage, die in einer Demokratie durch die Bürgerinnen und Bürger zu beantworten ist. Es handelt sich um Werturteile und politische Zielgewichtungen, die nicht wissenschaftlich gefällt werden können und folglich auch nicht eine Aufgabe der wirtschaftspolitischen Berater darstellen. Soweit so gut. Das praktische Problem besteht freilich darin, dass sich die verschiedenen Interessen im politischen Prozess unterschiedlich gut organisieren lassen und unterschiedlich gut durchzusetzen

vermögen. Die Nutzniesser von Umverteilungsmassnahmen haben in der Regel vergleichsweise homogene Interessen und sind zahlenmässig kleiner als diejenigen, welche als Steuerzahler die Kosten zu tragen haben. Diese haben sehr unterschiedliche Interessen und sind durch einzelne Umverteilungsmassnahmen vielfach nur marginal betroffen. Es lohnt sich für sie nicht, den Forderungen der Umverteilungsbefürworter wirksam entgegenzutreten (Olson 1965). Verstärkt wird diese Asymmetrie durch das *Rent-Seeking* und die *Prinzipal-Agent-Problematik*. Wer wirtschaftlich wenig Chancen hat, verlagert seine Anstrengungen auf die Beeinflussung der politischen Prozesse, um zu Einkommen zu gelangen (Rent-Seeking, vgl. Tollison 1982). Je länger die Befehlsketten vom Bürger über Parlament und Regierung zur Verwaltung, die de facto wirtschafts- und regionalpolitische Konzepte ausarbeitet und vollzieht, sind, desto weniger können sich die Interessen der Wähler und Stimmbürger gegenüber jenen der Politiker, Beamten und wirtschaftlichen Interessengruppen durchsetzen (Prinzipal-Agent-Problematik, vgl. Jensen & Meckling 1976, Richter & Furubotn 1999).

Die Aufnahme der Ideen der Neuen Regionalpolitik in der Öffentlichkeit und im Vernehmlassungsverfahren bestätigt diese Sicht der Politischen Ökonomie. Mit Ausnahmen zwar, insgesamt aber doch weitgehend dem Lehrbuch entsprechend (vgl. z.B. B.S. Frey & Kirchgässner 2002), haben die Vertreter des Berggebiets und des ländlichen Raums die Vorschläge, abgelehnt – teilweise offen, teilweise in Form eines «Ja, mit einem gewichtigen Aber».

Offensichtlich ist das Grundanliegen der Neugestaltung der interregionalen Einkommensumverteilung nicht – vorsichtiger formuliert: noch nicht und nicht breit – verstanden und akzeptiert worden. Am liebsten möchten Viele die bisherige ausgleichsorientierte Regionalpolitik mit dem Label «Neue Regionalpolitik» versehen. Konkret: Sie möchten beides haben, die zusätzliche regionale Einkommensumverteilung über den Neuen Finanzausgleich *und* die bisherige regionale Einkommensumverteilung über die ausgleichsorientierte Regionalpolitik.

Was bleibt den wirtschafts- und regionalpolitischen Beratern? Ihre Überlegungen deutlicher machen. Neue Lösungen suchen. Und hartnäckig immer wieder wiederholen, was sie für wichtig halten – bis sich unter äusserem Druck das Zeitfenster öffnet, das Neues realisierbar macht.

### Literatur

Baldwin, Richard u.a. (2003). *Economic Geography and Public Policy*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.

- Bieri, Stephan, René L. Frey & Thomas Lips (1977). Die Kluft zwischen armen und reichen Kantonen in der Schweiz. Bern: Haupt.
- Blöchliger, Hansjörg & Michel Schneider (2005). Baustelle des Föderalismus. Zürich: Avenir Suisse.
- Brugger, Ernst A. & René L. Frey (1985). Regionalpolitik Schweiz: Ziele, Probleme, Erfahrungen, Reformen. Bern: Haupt.
- Bundesamt für Raumplanung & Staatssekretariat für Wirtschaft (1999). Bericht über die Kernstädte. Bern: BRP/ seco.
- Bundesamt für Statistik (2001): Bodennutzung im Wandel. Arealstatistik Schweiz. Neuchâtel: BFS.
- Ecoplan (2000). Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Gutachten für ARE. Bern/Altdorf: Ecoplan ([www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)).
- Enright, Michael J. & Rolf Weder (Hrsg.) (1995). Studies in Swiss Competitive Advantage. Bern: Lang.
- ETH Studio Basel (2005). Die Schweiz – ein städtebauliches Portrait. Basel: Birkhäuser.
- Expertenkommission Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik (2003). Neue Regionalpolitik (NRP). Schlussbericht. Zürich: BHP ([www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)).
- Fischer, Georges (1985). Räumliche Disparitäten in der Schweiz. Überblick und Bilanz. Bern: Haupt.
- Frey, Bruno S. & Reiner Eichenberger (1999). The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions. Cheltenham: Edward Elgar.
- Frey, Bruno S. & Gebhard Kirchgässner (2002). Demokratische Wirtschaftspolitik. München: Vahlen, 3. Auflage.
- Frey, Bruno S. & Alois Stutzer (2002): Happiness and Economics. How the Economy and Institutions Affect Well-Being. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Frey, René L. (1985). Regionalpolitik: eine Evaluation. Bern: Haupt.
- Frey, René L. (1995). Ökonomie der städtischen Mobilität. Durch Kostenwahrheit zur nachhaltigen Entwicklung des Agglomerationsverkehrs. Zürich: vdf.
- Frey, René L. (1996). Stadt: Lebens- und Wirtschaftsraum. Zürich: vdf.
- Frey, René L. (2001). «Städte und Agglomerationen im globalen Standortwettbewerb». In: Hans Flückiger & René L. Frey (Hrsg.). Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume. Zürich: ORL-Institut, S. 9-21.
- Frey, René L. & Horst Zimmermann (2005). «Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente». DISP 161, S. 5-18.
- Gerfin, Harald (1964). «Gesamtwirtschaftliches Wachstum und regionale Entwicklung». Kyklos Vol. 17, S. 565-593.
- Gmünder, Markus (2004). «Mit weniger Planung zu mehr Raum? Zum Einsatz anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung». In: Christoph A. Schaltegger & Stefan C. Schaltegger (Hrsg.). Perspektiven der Wirtschaftspolitik. Festschrift zum 65. Geburtstag von René L. Frey. Zürich: vdf, S.557-570.
- Güller, Peter & Thomas Brey (1996). Städte mit Zukunft – ein Gemeinschaftswerk. Synthese des NFP «Stadt und Verkehr». Zürich: vdf.
- Jensen, Michael & William H. Meckling (1976). «Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure». Journal of Financial Economics Vol. 3, S. 305-360.
- Kleinewefers, Henner (1972). «Wirtschaftspolitische Konzeption und Umweltproblematik: Das Beispiel der Agrarpolitik». Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 108. Jg.
- Kleinewefers, Henner (1997). Erfolgsbedingungen regionaler Entwicklung. Kritisches und Konstruktives zur kantonalen Wirtschaftsförderung. Freiburg/UE.: Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Kleinewefers, Henner (2002). Wirtschafts- und entwicklungspolitische Implikationen der vier Ansätze der Wachstumstheorie. Freiburg/UE.: Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Kleinewefers, Henner (2004). Zur Entwicklungsdynamik der schweizerischen Kantone. Eine exploratorische Untersuchung mit Hilfe von Portfolioanalysen und Wachstumsbeitragsrechnungen. Freiburg/UE.: Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Krugman, Paul (1998). «What's new about the new economic geography?» Oxford Review of Economic Policy Bd. 14, S. 7-17.
- Maier, Gunter & Franz Tödtling (2001/2002). Regional- und Stadtökonomie. 2 Bände. Wien/New York: Springer, 2./3. Auflage.
- Messerli, Paul (2000). «Die Drehung der nationalen Entwicklungsachsen – ein neues Dispositiv für die Raumordnungspolitik von morgen». In: Alain Thierstein (Hrsg.). Grossregionen – Wunschvorstellung oder Lösungsansatz. Bern/Stuttgart/ Wien: Lang, S. 73-84.
- Messerli, Paul (2001). «Der ‚ländliche Raum‘ als Mythos – Für eine neue Partnerschaft von Zentren und Peripherien auf der Basis funktionaler Zusammenhänge». In: Hans Flückiger & René L. Frey (Hrsg.). Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume. Zürich: ORL-Institut, S. 74-91.
- OECD (2002). Prüfbericht Raumentwicklung Schweiz. Paris: OECD.
- Olson, Mancur (1965). The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge/Mass.: Harvard University Press.
- Porter, Michael E. (1990). The Comparative Advantage of Nations. New York: Free Press.
- Richter, Rudolf & Eirik G. Furubotn (1999). Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen: Mohr, 2. Auflage.
- Schaltegger, Christoph A. (2003). Fiskalische Institutionen im Schweizer Föderalismus. Dissertation Universität Basel.
- Schaltegger, Christoph A. & René L. Frey (2003). «Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz». Perspektiven der Wirtschaftspolitik Vol. 4, S. 239-258.
- Schuler, Martin (1993). Die Raumgliederungen der Schweiz. Bern: BFS.
- Schweizerischer Bundesrat (2001). Agglomerationspolitik des Bundes. Bern: ARE/seco.
- Schweizerischer Bundesrat (2002). Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002. Bern: ARE.
- Siebert, Horst (1970). «Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität». Tübingen: Mohr.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (2002). Der Wachstumsbericht. Bern: seco.
- TA Swiss (2004). Publicfocus «Road Pricing». Informationsbroschüre 2004/1.
- Tollison, Robert D. (1982). «Rent Seeking: A Survey». Kyklos Vol. 35, S. 575-602.