
TERRA INCOGNITA.
EINE BESTANDS- UND
PERSPEKTIVENANALYSE
SCHWEIZER REGIONALPOLITIK
UND SCHLUSSFOLGERUNGEN
FÜR ÖSTERREICH

Rezension von: Alain Thierstein, Urs Karl Egger, *Integrale Regionalpolitik*.

Ein prozeßorientiertes Konzept für die Schweiz. Schriftenreihe des Schweizerischen Instituts für Außenwirtschafts-, Struktur- und Regionalforschung an der Hochschule St. Gallen, Verlag Rüegger, Chur/Zürich 1994, 190 Seiten, öS 382,-.

In den vergangenen Jahren haben sich die Rahmenbedingungen für die Schweiz und ihre Regionalpolitik grundlegend verändert, insbesondere seit dem negativen Ausgang der Schweizer Volksabstimmung zum EWR scheint der Internationalisierungs- und Wettbewerbsdruck größer zu werden. Auch in diesem relativ abgeschotteten Land werden nunmehr weitreichende wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konsequenzen erzwungen. Die Autoren dieser Studie sehen – auch ohne Beitritt zur EU – eine Vielzahl von Anforderungen an die Schweizer Politik, die struktur-, wettbewerbs- und regionalpolitischen Reformen der Europäischen Union durchaus ähneln.

In diesem Buch wird nicht nur die Schweizer Regionalpolitik überblicksweise dargestellt, es vermittelt darüber hinaus auch eine interessante Zusammenfassung und Weiterentwicklung regionalpolitischer Theorien im gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang.

Zuerst skizzieren die Autoren Förderinstrumente und Phasen der Schweizer Regionalpolitik sowie Regionalwirtschaft. Im zweiten Abschnitt werden dann aktuelle Ent-

wicklungen, wie Internationalisierung, Regionalisierung, Europäische Integration, ökologische Krisen und sozio-politische Prozesse, mit konkretem Bezug zur Schweiz erörtert. In jenem Abschnitt, der ökologische Krisensymptome thematisiert, wird eine komprimierte Bestandsaufnahme der Umweltsituation im Bereich der OECD, der EU, aber auch der Schweiz vorgenommen. Zudem werden wirtschaftspolitische Strategien im Sinne steuerlicher und regulierender Maßnahmen zur Verbesserung der Verhältnisse dargestellt.

Im dritten Teil der Arbeit wird aus der vorangegangenen Darstellung ein Konzept integraler Regionalpolitik gefolgert, dessen Angelpunkt ein radikaler Perspektivenwechsel ist: Weg vom produktorientierten und hin zu einem prozeßorientierten Politikverständnis. Hauptelemente dieses neuen Ansatzes sind die Nutzung von Handlungsspielräumen, eine konsequente Europa- und Umweltverträglichkeit sowie kooperativ-föderalistische Gestaltungsprinzipien. Raumplanung und raumrelevante Sektoralpolitik sind nach Auffassung der Autoren tragende Momente einer solchen Politik.

In Grundzügen wird auch die regionale Strukturpolitik der EU vermittelt, die gerade in jüngster Zeit wesentlich an Bedeutung gewonnen hat.

Die Paradigmen der Schweizer Regionalpolitik gleichen in ihrer Phasenabfolge weitgehend den österreichischen Entwicklungsschritten. In Anlehnung an das nationale Forschungsprogramm „Regio“ (vgl. Brugger/Frey 1985) werden von den Autoren vier Perioden der Schweizer Regionalpolitik nachgezeichnet:

1. Bis 1973 wurde eine durch Sektoralpolitiken des Bundes bestimmte *mobilitätsorientierte Regionalpolitik* praktiziert, die vorwiegend implizit wirkte, da sie „ohne spezifische Ziele, ohne spezifische Instrumente und ohne speziell definierte Regionen betrieben wurde“. Abwanderung

- aus strukturschwachen Regionen war ihre Hauptfolge. Ausnahmen in Richtung expliziter Regionalpolitik bildeten seit 1930 Fördermaßnahmen zugunsten von Bergbauern, die 1956 noch durch eine Förderung von Berggebieten ergänzt wurden. Seit Ende der fünfziger Jahre wurde der bundesstaatliche Finanzausgleich stärker auf Berggebietsförderung ausgerichtet.
2. Ab 1974 orientierte man sich primär an der *Verbesserung der Standortfaktoren*. Die Wende zu expliziter Regionalpolitik erfolgte auf Grundlage eines gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes, des Investitionshilfegesetzes 1974 sowie ersten raumplanerischen Maßnahmen des Bundes. Zentraler Aspekt dieser Politik war der Ausbau der Infrastruktur in förderungswürdigen und entwicklungsfähigen Regionen (Wachstumskerne). Dieser Phase entsprach in Österreich die Politik der dezentralen Konzentration.
 3. Ab 1978 begann in der Schweiz eine Phase *arbeitsplatzorientierter Regionalpolitik*, deren Ziel vor allem darin bestand, „direkter auf das einzelbetriebliche Kalkül Einfluß zu nehmen, gefährdete Arbeitsplätze zu erhalten oder neue zu schaffen“. Elemente dieses Politikmusters waren daher die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften, die Erteilung staatlicher Beschaffungsaufträge sowie Dezentralisierungsansätze in der Bundesverwaltung. In Österreich wurde in den letzten Jahren durch journalistische und politische Polemiken der Eindruck zu erwecken versucht, als ob der österreichische wirtschaftspolitische „Weg“ der siebziger Jahre ein Einzelfall oder gar Irrweg gewesen wäre. Interessanterweise hat aber in dieser Periode auch ein Land, dessen Wirtschaft nahezu ausschließlich in privatem Eigentum ist, eine durchaus ähnliche regionalwirtschaftliche Politik betrieben.

4. Ungefähr zeitgleich mit Österreich wurde etwa 1980 auch in der Schweiz eine *innovationsorientierte Regionalpolitik* eingeleitet. Im Sinne der Erhaltung internationaler Wettbewerbsfähigkeit für die Schweizer Volkswirtschaft wurde betriebliche Innovationsfähigkeit besonders bedeutsam. Förderung von Prozeß- und Produktinnovationen stand hierbei im Mittelpunkt. Die Autoren der Studie weisen aber – trotz aller Übereinstimmung mit den analytischen Grundlagen dieser Politik – darauf hin, daß seither eigentlich nur recht „bescheidene innovationsfördernde Maßnahmen“ ergriffen wurden.

Unter beträchtlichem Einsatz von Finanzmitteln wurden im Laufe der Jahre ausdrückliche regionalpolitische Fördermaßnahmen durchgeführt: etwa die Investitionshilfe für Berggebiete (IHG 1974), die Finanzierungshilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen („Bonny-Beschluß“ 1978), das Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten (1976), die Förderungen im Rahmen des Hotel- und Kurortkredites (1966), die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (1951), der Erlaß zur speziellen Förderung der Berg-, Land- und Forstwirtschaft (seit den zwanziger Jahren). Diese Fördermaßnahmen erfaßten bis zu 90 Prozent der Schweizer Fläche sowie ungefähr 65 Prozent der Bevölkerung (OECD 1991).

In der vorgelegten Arbeit werden auch verschiedene Evaluationsstudien zur Schweizer Regionalpolitik (u. a. NFP „Regio“, die Untersuchung der OECD von 1991, das Manifest der ROREP aus 1992, zwei Untersuchungen zum „Bonny-Beschluß“) zusammenfassend dargestellt.

Die positiven, aber auch negativen Ergebnisse dieser Bilanzierungen erinnern in vielem auch an vergleichbare Wirkungsstudien für Österreich:

- Der Schwerpunkt traditioneller Regionalpolitik, die Infrastrukturförderung, stößt zunehmend an Grenzen und wirkt teilweise sogar kontraproduktiv, weil sie in kleinen Regionen erhöhte räumliche Mobilität besonders qualifizierter einheimischer Arbeitskräfte hervorruft und dadurch Entleerungs- und Ausblutungseffekte wirtschaftsschwacher Regionen auslöst.
- Die bundesstaatliche Sektoralpolitik im Verkehrs-, Landwirtschafts- und Tourismusbereich dominiert sowohl von der Ressourcenausstattung her wie auch von den politischen Möglichkeiten der an sich positiv bewerteten 54 Mikroregionen auf Grundlage des IHG 1974.
- Der Koordinationsmangel im Hinblick auf die Sektoralpolitiken und die Mißachtung der räumlichen Auswirkungen werden als negative Effekte bewertet.
- In einigen Regionen ist die Dynamik zu stark von beherrschenden Führungspersönlichkeiten (z. B. Regionalsekretär, Präsident der Entwicklungsregion) abhängig.

Grundsätzlich werden in den Evaluierungsstudien die Erfolge im regionalen Innovationsprozeß aber als überwiegend positiv eingeschätzt. So wurden zwischen 1979 und 1988 in wirtschaftlich bedrohten Regionen 7000 neue Arbeitsplätze geschaffen. In diesen Regionen waren zwischen 1975 und 1985 10.000 Arbeitsplätze verloren gegangen. Die Bevölkerung dieser Regionen nahm im selben Zeitraum um etwa 5 Prozent ab. Der Abbau industrieller Monostrukturen gelang zwar, dennoch blieb der industrielle Sektor anfällig.

Andere positive Wirkungen der Regionalförderung sind Einkommens-, Beschäftigungs- und Infrastruktureffekte, die regionale Disparitäten verminderten, weil sie zum Ausbau touristischer Infrastrukturen beitrugen (vgl. Frey 1985, ROREP 1992). Dadurch entstanden Anreizwirkungen

für zusätzliche private Investitionen und damit natürlich auch zur Schaffung von neuen – wenn auch überwiegend wenig qualifizierten – Arbeitsplätzen.

Zahlreiche Regionalsekretäre konnten wirksame animatorische Aktivitäten zugunsten ihrer Regionen entfalten. Voraussetzung einer Förderung war nämlich die Erstellung eines Entwicklungskonzeptes, wodurch selbstverständlich auch eine Auseinandersetzung mit Stärken und Schwächen der Region gefordert wurde. In Österreich setzte bekanntlich die systematische Ausarbeitung von Entwicklungskonzepten erst mit den Vorbereitungen zum EU-Beitritt ein. Die Autoren der Schweizer Studie messen solchen Lernprozessen besonderen Wert zu, die zu einer Stärkung regionaler Identitäten und überkommunaler Solidaritäten führen und auf diese Weise regionale Entwicklungspotentiale freisetzen.

Die Studie weist auch auf die besondere Bedeutung zusätzlichen Risikokapitals und damit staatlicher Finanzierungsbeihilfen insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen in wirtschaftlichen Problemregionen hin. Obwohl der Mitnahmeeffekt auf ein Drittel der Förderbeträge geschätzt wird, in peripheren Lagen ist er jedoch geringer, bleibt aus der Sicht der Autoren die Bedeutung von Fördermaßnahmen bestehen. Zugleich wird aber auch eine bessere Abstimmung mit anderen Fördermaßnahmen gefordert, was insgesamt die Wirksamkeit der Instrumente weiter erhöhen könnte.

Eine Evaluation von Innovationsberatungen und einzelbetrieblicher Förderungen im Jahre 1985 ergab, daß trotz feststellbarer Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze die Qualifikationsstruktur keine Verbesserung im erwünschten Ausmaß erfahren hat. Die Autoren weisen auf die potentielle Gefahr hin, daß Förderung technologisch wenig interessanter Betriebe und arbeitsintensiver Produktion sich für

eine Region langfristig als kontraproduktiv herausstellen kann.

Die durch den „Bonny-Beschluß“ eingeführte kantonale Wirtschaftsförderung war für die Entfaltung regionaler Entwicklungspotentiale nur bedingt geeignet. In bezug auf kleinere und mittlere Unternehmungen, die mit einer Hemmschwelle belastet sind, spielen persönliche Fähigkeiten der Wirtschaftsförderer eine besondere Rolle. In dieser Hinsicht kann ein kontinuierlich aufgebautes Vertrauensverhältnis zwischen kleinen und mittleren Unternehmungen und den Wirtschaftsförderern äußerst hilfreich sein.

In den achtziger Jahren zeigten Evaluationsstudien (vgl. NFP „Regio“) die größten Innovationsengpässe beim hochqualifizierten Personal und in der Informationsbeschaffung auf, geringere dagegen im Bereich des Risikokapitals.

1992 wurden deutlich schwächere Mitnahmeeffekte (nur 15 Prozent der Unternehmungen) als Mitte der achtziger Jahre (mehr als der doppelte Anteil) ermittelt. In 60 Prozent der geförderten Projekte kam es vor allem zur Ausweitung betrieblicher Aktivitäten. Umorientierung der Betriebe und Diversifikation von Technologien, Produkten oder Märkten fanden hingegen nur in 15 Prozent der Fälle statt. Die Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte zeichnete sich vor allem bei Neugründungen und Neuansiedelungen Schweizer Unternehmen durch einen überdurchschnittlichen Anteil von Führungskräften, Ingenieuren sowie unqualifizierten Arbeitskräften aus. Diese Unternehmen befanden sich in einer aufsteigenden Innovations- und Technologiephase. Hingegen wiesen ausländische Betriebsansiedelungen und ansässige Schweizer Unternehmen eine ungünstigere Qualifikationsstruktur aus, da sie sich in der Reifephase des Produkt-Lebenszyklus befanden.

Innovationsorientierte Regionalpolitik ist auch in der Schweiz noch relativ jung, so daß bis jetzt nur sehr wenige systematische Bewertungen erfolgt

sind. Außerdem erscheint das Förderinstrumentarium auch noch nicht genügend entwickelt, um aussagekräftige Untersuchungen abschließen zu können. Und letztlich ergeben sich erhebliche methodische Schwierigkeiten, Förderwirkungen auf regionaler Ebene zu isolieren.

Der Entwurf zur Erneuerung des „Bonny-Beschlusses“ verschiebt nun den Schwerpunkt von arbeitsplatzorientierter Zielsetzung zum Innovationsziel. Das bestehende Instrument landesweiter Informationsvermittlungsstellen soll hierfür zu einem viele partikuläre Einrichtungen integrierenden Netz regionaler Basisberatungsstellen und überregionaler Spezialberatungsstellen umgestellt werden, um interessierten Betrieben aus der gesamten Schweiz den Zugriff auf Unterstützungsleistungen zu ermöglichen (vgl. Brunner u. a. 1990).

Auch für Österreich stellt sich ein ähnliches Erfordernis in bezug auf die Beratungsstellen der Handelskammern sowie der Innovations-, Gründungs- und Technologietransferzentren unter gemischter Trägerschaft (Bund, Länder, Wirtschaftskammern, Gemeinden usw.).

Die Verfasser der Schweizer Studie behandeln schließlich auch die neuen Anforderungen an die Regionalpolitik. Dazu erstellen sie eine Synopse laufender Entwicklungen und Tendenzen:

- So geht etwa fortschreitende Internationalisierung Hand in Hand mit einem Trend zu verstärkter Regionalisierung der Wirtschaft.
- Eine zusätzliche Herausforderung für die Schweizer Regionalpolitik bildet der Prozeß der Europäischen Integration.
- Für eine genuine Querschnittsmaterie, was Regionalpolitik wesentlich ausmacht, ergeben sich noch dazu in einem Alpenland aus den ökologischen Krisenerscheinungen besondere Aufgabenstellungen.

Essentielle, aber in der Diskussion gar nicht so neue Maßnahmen zur Mil-

derung solcher dramatischer Krisensymptome sind eine stufenweise zu erhöhende Energiesteuer, eine besondere Innovationsförderung sowie gezielt umweltorientierte Normen und Verbote. Die Autoren der Studie rekurrieren vor allem auf die Untersuchung von Ernst Ulrich von Weizsäcker u. a. „Zur ökologischen Steuerreform – europäische Ebene und Fallbeispiel Schweiz“.

Das Problem der Schweiz ist ein doppeltes: Einerseits verfügt sie über große alpine Regionen mit prekärer Ökologie, andererseits ist das Schweizer Alpenvorland sehr dicht besiedelt und seit dem Zweiten Weltkrieg einem rasant fortschreitenden Zersiedelungsprozeß ausgesetzt. Die bebaute Fläche allein im „Mittelland“ wurde zwischen 1950 und 1990 um 1.300 km² größer (dreifache Fläche von Wien). Beinahe 20 Prozent des Schweizer Siedlungs- und Landwirtschaftsgebietes sind schon bebaut. Zugleich wurde die landwirtschaftliche Bodennutzung intensiviert. Naturnahe Flächen verschwanden, die Bodenbelastung mit Schadstoffen aller Art nahm zu und Bodenpreise stiegen überproportional. Trotz existierender gesetzlicher Handhaben bestehe aber laut den Autoren der Studie erheblicher Vollzugsnotstand.

Am Schluß dieser Besprechung soll noch der Stellenwert der vorgelegten Arbeit im ökonomischen Diskurs beleuchtet werden. Trotz ihrer nunmehr doch schon relativ langen Entwicklungsgeschichte und ihrer beachtlichen Ausdifferenzierung wird die Regionalökonomie von der Mainstream-Ökonomie kaum zur Kenntnis genommen. Dies hat vermutlich auch mit weitgehender Verdrängung der Flächen- und Raumdimension im aktuellen ökonomischen Diskurs zu tun. Eine der besonderen Meriten dieser Schrift besteht nun m. E. in ihrem Versuch, Regionalpolitik und Ökonomie im Zusammenhang industrie-, global-ökonomischer und ökologischer Entwicklung zu betrachten. Zumeist wird

dieser Kontext übersehen, wodurch allzu idealisierende Analysen entstehen, die den Wirkungsgrad isoliert eingesetzter regionalpolitischer Instrumente überschätzen lassen.

Die Publikation kann sehr gut als angewandtes Lehrbuch für Regionalökonomie fungieren, da es durch Einbettung regional- und industrieökonomischer Prozesse in eine veränderte europäische und internationale Arbeitsteilung und unter Einbezug galoppierender ökologischer Krisenerscheinungen keine lediglich abstrakte Ansammlung von Theoremen vermittelt. Die meisten regionalökonomischen Theorien sind also keine bloßen Gedankenspiele, sondern empirisch sorgfältig abgeleitete Generalisierungen wirtschaftlicher Entwicklungsverläufe.

Da Österreich zu den europäischen Ländern mit entwickelter föderalistischer Staatsstruktur zählt, sind viele in der Studie angestellte Überlegungen auch auf unser Land anwendbar. Die neuere Tendenz sowohl innerhalb der EU wie auch in einzelnen wichtigen Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, Spanien, Belgien), verstärkt Föderalisierungs- und Regionalisierungsstrategien umzusetzen, bestätigt die Vorläuferrolle klassisch-föderalistischer Staaten (Schweiz, Bundesrepublik Deutschland und Österreich). Und die vor den Nationalratswahlen laufende Diskussion um eine österreichische Bundesstaatsreform demonstriert die Aktualität dieser Auseinandersetzung.

Die Publikation ist vielleicht in mancherlei Hinsicht kein originärer Entwurf – wieviele Arbeiten genügen schon einem solchen Anspruch –, sie kann aber durch ihre klar und übersichtlich strukturierte Zusammenfügung wesentlicher theoretischer und empirischer Arbeiten dennoch einen qualitativen Beitrag für die regionalökonomische Theorie und Praxis leisten.

Peter Kreisky