Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (2006)

Heft: 2

Artikel: Versagt die klassische regionale Wirtschaftspolitik in der Schweiz?

Autor: Maggi, Rico

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966562

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Versagt die klassische regionale Wirtschaftspolitik in der Schweiz?

Rico Maggi, Istituto Ricerche Economiche, Università della Svizzera italiana, Lugano

Die traditionelle Regionalpolitik verfolgt das Ziel, regionale Wohlstandsunterschiede auszugleichen und die von solchen hervorgerufenen Wanderungen in die wohlhabenden Zentren zu unterbinden, bzw. rückläufig zu machen. Der Hintergrund dieser Politik ist in der Weltwirtschaft der 1960-er und frühen 1970-er Jahre des letzten Jahrhunderts zu suchen. Ein scheinbar unerschöpfliches Wirtschaftswachstum und damit einhergehend eine Urbanisierung der Gesellschaft, schaffte das Verlangen nach Ausgleich und die Gewissheit, dass Wachstum mittels Infrastruktur gelenkt werden kann.

Diese an sich richtige Erkenntnis gilt, falls die Infrastruktur tatsächlich Engpässe beseitigt und damit bessere Produktionsbedingungen schafft. Infrastruktur ist aber immer nur ein Katalysator und wird als solcher lediglich bestehende Trends verstärken, sie wird aber nie Privatinvestitionen ersetzen oder anziehen.

Die hauptsächlich auf dem IHG beruhende Regionalpolitik der Vergangenheit, hat nicht nur dies relativ grosszügig vernachlässigt, sondern hat zudem das Pech gehabt, dass das grosse Wachstum vorbei war, als die Politik langsam zu greifen begann. Das Resultat war eine Verbesserung der Versorgung in vielen Bergregionen, ein ausgedehntes und gut geschmiertes Netz der paragraphengesteuerten Subventionsverteilung, und eine selektive Entmischung der Besiedlung, welche im Berggebiet nicht anders ausfiel als im Tal. Die insgesamt positive Entwicklung der IHG-Regionen bezüglich der Bevölkerung geht mit einer Entleerung einzelner Täler und Dörfer einher, welche zwar ökonomisch sinnvoll ist, aber im klaren Gegensatz zu den Zielen der klassischen Regionalpolitik steht.

Schlüsselwörter: Regionalpolitik, Infrastrukturförderung, Disparitäten

1. Erfolgskontrolle: Anspruch und Wirklichkeit

Die Schweiz ist eine kleine, offene Volkswirtschaft. Eine Erfolgskontrolle jeglicher Art von Wirtschaftspolitik kommt deshalb nicht darum herum, einen Blick auf die jeweils geltenden weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu werfen. Der immer stärkere globale Wettbewerb ist heute von zwei wesentlichen räumlichen Trends dominiert: Konzentration und Selektion. Dies bedeutet, dass weniger und grössere Unternehmen und Industrien, welche weltweit ihre Standorte wählen, sich an bestimmten Standorten konzentrieren und dass dies in eine selektive räumliche Arbeitsteilung mündet. Konzentration auf bestimmte Regionen bedeutet aber zwingend Entleerung in andern - nicht alle Aktivitäten können überall sein. Die wirtschaftliche Konzentration geht mit einer räumlichen einher, es tun sich zwingend kleinräumige Lücken auf.

Soweit die Realität. Es ist nun eine traurige Tradition in der Schweiz, dass die Regionalpolitik den Anspruch stellt, diese Trends zu leugnen und stattdessen in alpenglühender Romantik das Absingen von Klageliedern zu subventionieren. Die regionale Wirtschaftspolitik sollte mehr oder weniger im Widerspruch zu den weltweiten Trends wirtschaftliche Aktivitäten aller Art in die peripheren Regionen transferieren. Die Trends sind aber gegeben und die relativen Dimensionen weltweit und innerhalb der Schweiz ebenfalls. Eine Regionalpolitik mit dem eben beschriebenen Anspruch ist deshalb ohne Aussicht auf Erfolg - ausser natürlich auf den internen politischen Märkten.

In Anbetracht der offensichtlichen, aber von wenigen öffentlich anerkannten, Erfolglosigkeit der Regionalpolitik hat es in den letzten 10-15 Jahren in der Schweiz zwei Versuche gegeben, diese zu reformieren, mit beschränktem Erfolg, wie im folgenden kurz diskutiert werden soll.

2. Vier Phasen der Regionalpolitik

Die Diagnose der schweizerischen regionalen Wirtschaftspolitik soll hier für vier Phasen erfolgen, denen wir vier Labels zuordnen:

- Alte Regionalpolitik — 70-er/80-er Jahre
- Alt-neue Regionalpolitik — 90-er Jahre bis heute
- Neu-neue Regionalpolitik — Nie
- Neu-alte Regionalpolitik — Heute und morgen

Offensichtlich enthält die Liste eine rein virtuelle Phase - eine wirklich neue Regionalpolitik hat es in der Schweiz nie gegeben und wird es vermutlich auch nie geben.

Der Hintergrund der alten Regionalpolitik war das Wirtschaftswachstum der 60-er und frühen 70-er Jahre, welches mit einer Abwanderung in die wachsenden Zentren verbunden war. Das Ziel war die Umverteilung von Wachstum ins Berggebiet, um so einen Stopp der Abwanderung zu bewirken, und zwar mittels Subventionierung von öffentlicher Infrastruktur. Ein Grund für die beschränkte Wirksamkeit der Politik, liegt sicherlich in der Tatsache, dass die Politik einsetzte, als das grosse Wachstum bereits vorbei war. Infrastruktur lenkt aber vor allem existierendes Wachstum - sie kreiert kein Neues.

Die alte Regionalpolitik hatte als wesentliche Elemente den Bonny-Beschluss, das Hotelkreditgesetz, den Bundesbeschluss über das Bürgschaftswesen und natürlich das Investitionshilfegesetz. Eine entspannte Analyse dieser vier Elemente ergibt eine geringe Gesamtwirkung für die ersten drei und gewisse Einkommens- und Beschäftigungseffekte (Mitnahmeeffekte?) beim IHG. Die meisten Erfolgsgeschichten der mit dieser Regionalpolitik anvisierten Berggebiete haben mit Tourismus, mit Unternehmertum und manchmal mit Landwirtschaft zu tun, aber kaum mit dem IHG. Ohne dieses Instrument wäre die Versorgungslage insgesamt, aber vor allem mit Bezug auf die Infrastruktur, wahrscheinlich marginal schlechter - und es gäbe natürlich keine Regionalsekretäre, d.h. real existierende Verwalter einer politischen Fiktion, genannt Region.

Die Regionalpolitik der 90er Jahre und zu Beginn dieses Jahrhunderts, welche wir als alt-neu bezeichnen, war gekennzeichnet von Modetrends, welche unter den Slogan „Techno-, Bio- Tuttopol" gestellt werden könnte. Die Grundidee war, mittels Kooperation und Vernetzung die unterentwickelten Regionen an der Dynamik der New Economy teilhaben zu lassen. Wie bei der alten Politik, war ein Problem, dass die Rahmenbedingungen änderten und die Politik zu greifen begann, als die Blase schon geplatzt war. Die alt-neue Politik kann als Verdienst vorweisen, dass sie die Aufmerksamkeit vermehrt auf neue Kooperationsformen im regionalen und grenzübergreifenden Zusammenhang sowie auf die Innovation gelegt hat (Regio Plus, Interreg, Inno Tour), dabei allerdings an einem Mangel an konkreten Projekten litt. Im Grossen und Ganzen kann sie aber als schlichter Misserfolg eingestuft werde. Die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten wurde

von ihr nicht beeinflusst - sie diente vor allem als Arbeitstherapie für die Subventionsverteiler.

Soweit die skeptische Beurteilung der Regionalpolitik seit ihren Anfängen. Im Jahre 2001 wurde eine Expertenkommission eingesetzt, welche die bisherige Regionalpolitik überprüfen und eine an die geänderten Rahmenbedingungen angepasste Neukonzeption vorschlagen sollte. Gefragt waren keine Massnahmen, sondern eine Grundkonzeption. Die Expertenkommission hat das gewünschte Konzept geliefert, welches eine wirklich neue Regionalpolitik (die wir deshalb als neu-neu bezeichnen) vorschlug. Vor dem Hintergrund des zunehmend intensiveren weltweiten Standortwettbewerbs wurde vorgeschlagen, Regionalpolitik als projektgetriebene bottom-up Antwort auf globale Herausforderungen zu sehen. Weil einerseits Wirtschaft und Bevölkerung sich immer mehr in den Zentren konzentrieren (interessante Arbeitsmärkte, gute Infrastruktur und Lebensqualität etc.) und es andererseits die wirtschaftlichen Zentren sind, welche die Schweiz mit der weltwirtschaftlichen Entwicklung verbinden, verlangt eine solche Politik zwingend den Einbezug der Zentren in regionale Projekte. Das Ziel war damit die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen durch Innovation und räumliche Integration von Zentren und Peripherien zu fördern. Im Rahmen einer solchen Politik würde „Bern" kantonale Strategien bewerten und Globalbudgets zuteilen, die Kantone dagegen risikobehaftete Projektentscheide treffen und ein regionales Monitoring einsetzen. Die Projekte selbst würden auf regionaler Ebene definiert und von Projektmanagern durchgeführt. Nur eben – wer will schon Projektmanager mit einem „incentive contract" sein?

Diese neu-neue Regionalpolitik war ein politischer Rohrkrepierer, gestorben an der Gutgläubigkeit der Expertenkommission (oder zumindest einiger ihrer akademischen Mitglieder). Sie schlug Politik nicht als abrufbaren Betrag unter Titel X im Handbuch Z vor, sondern als kritisches Engagement des Staates in strategischen Projekten. Die Zukunft wird deshalb wohl durch eine neu-alte Regionalpolitik gekennzeichnet sein. Sie wird der Tatsache Rechnung tragen, dass der einzige relevante Markt der politische ist. Sie wird höchstwahrscheinlich unter der neuen Etikette die alte Politik weiter betreiben, d.h. Einzelprojekte nach in „Bern" definierten Regeln subventionieren.

3. Und die Fakten?

Wenn die bisherige Regionalpolitik nichts gefruchtet hat, müsste sich dies eigentlich auch an den Daten zur Entwicklung der IHG-Regionen ablesen lassen. Fragt man sich als Erstes, wohin denn die IHG-Beiträge geflossen sind, so ergibt sich ein mit der Philosophie der alten Regionalpolitik übereinstimmendes Bild - die summierten Beiträge zwischen 1975 und 2004 sind umso höher, je höher über dem Meeresspiegel das Zentrum der IHG-Region liegt (Abbildung 1).

Zudem sind die Darlehen, wie Abbildung 2 zeigt, eher in Regionen mit geringem Bevölkerungswachstum geleitet worden. Dies kann allerdings auch umgekehrt gelesen werden: je höher die Subventionen, desto geringer in der Tendenz das Bevölkerungswachstum über die gleiche Zeitperiode.

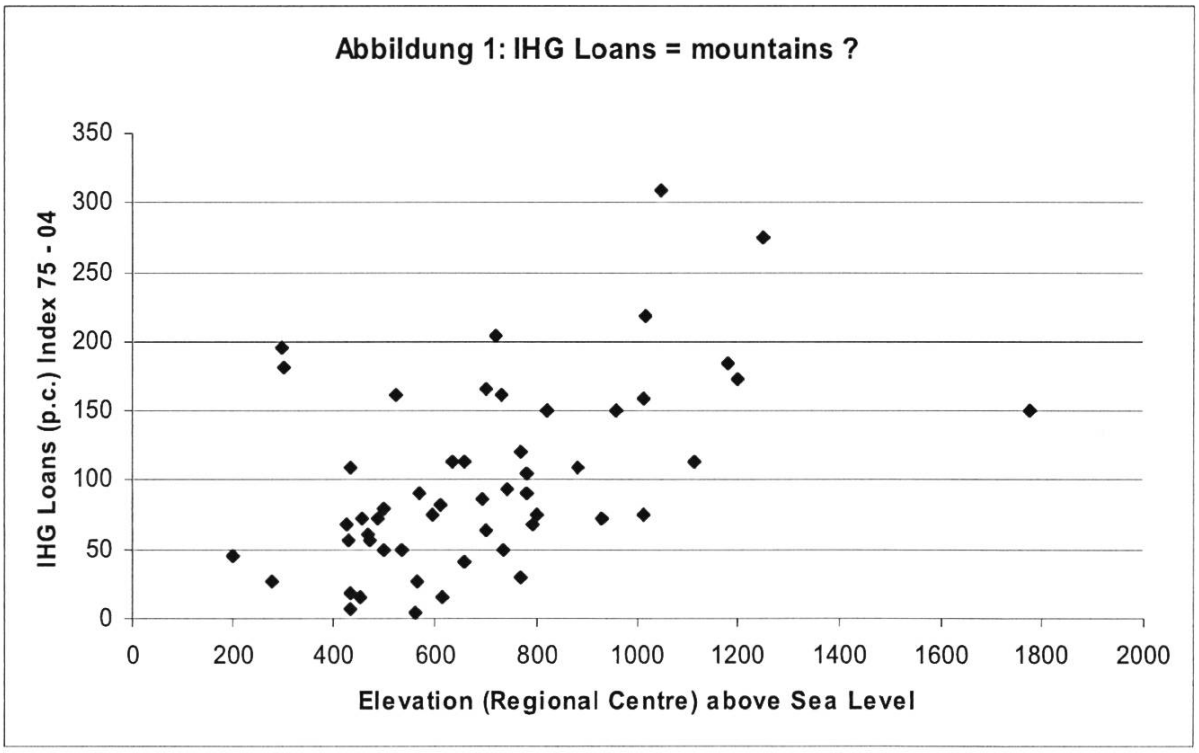

Abb. 1: Zusammenhang ausbezahlte IHG-Beiträge und Höhenlage.

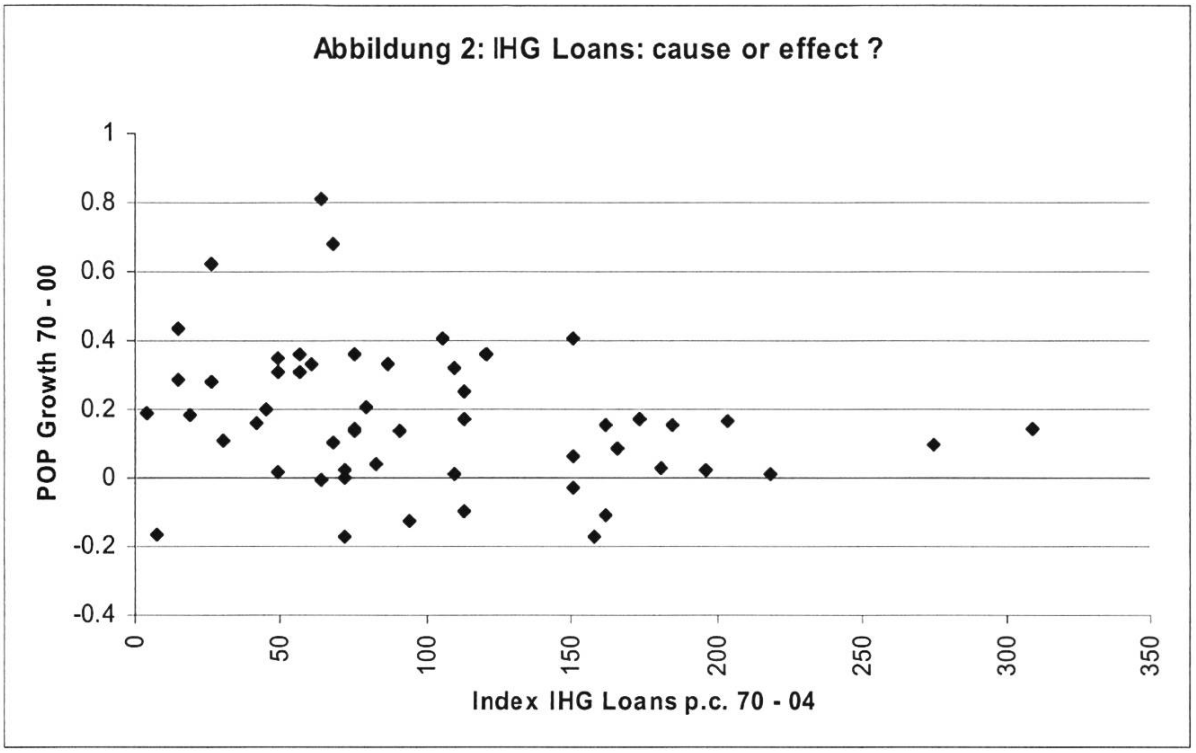

Abb. 2: Zusammenhang ausbezahlte IHG-Beiträge und Bevölkerungswachstum.

Bei genauerer Betrachtung der Geographie stellt man dabei fest, dass es vor allem kleine IHG-Regionen auf geringer Meereshöhe und nahe an den grossen Zentren sind, welche sich bei geringen IHG-Subventionen stark entwickelt haben.

Nimmt man die verschiedenen Argumente zusammen, so ergibt sich das in Tabelle 1 in Form einer Regression dargestellte Bild. Das Bevölkerungswachstum über dreissig Jahre, ist im wesentlichen vom Wachstum in den 70-er Jahren bestimmt. Zudem sind Regionen mit einer bedeutenden Bevölkerung 1970 weniger stark gewachsen, als die kleinen.

Tab. 1: Determinanten der Bevölkerungsentwicklung 1970-2000 (IHG-Regionen)

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	.265	.038		6.905	.000
	POP70	-1.32E-06	.000	-.148	-2.030	.048
	IHGind7504	-.001	.000	-.170	-2.285	.027
	d70/80	2.241	.164	.848	13.653	.000

a. Dependent Variable: d70/00

Kontrolliert man somit die Ausgangsgrösse und das Wachstum vor Beginn der Politikeffekte, so verbleibt für die IHG-Subventionen ein negatives Vorzeichen - die Politik hat tendenziell das Bevölkerungswachstum gehemmt, bzw. die Subventionen sind in die Abwanderungsgebiete geflossen.

4. Fazit

Die schweizerische Regionalpolitik war, bei nüchterner Betrachtung, in der Vergangenheit alles andere als eine Erfolgsgeschichte, selbst wenn man nur die Bevölkerungsentwicklung betrachtet. Das Bild würde eher noch schwärzer, bezöge man auch die Wirtschaftentwicklung in die Betrachtung mit ein. Es gibt damit eigentlich guten Grund, eine alternative Regionalpolitik zu definieren. Aus Sorge darum, dass eine solche auf dem politischen Markt, wo Stimmen aus Tälern für festgeschriebene Subventionen in Täler zu haben sind, nicht entstehen wird, ist dieser Beitrag geschrieben worden.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Rico Maggi
Istituto Richerche Economiche
Università della Svizzera italiana
Via Giuseppe Buffi
6900 Lugano

rico.maggi@lu.unisi.ch