

Die Regionalpolitik in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen

Autor(en): **Bieri, S.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie agraires**

Band (Jahr): **6 (1978)**

Heft 11

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966204>

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 REGIONALPOLITIK IN ZEITEN KNAPPER OEFFENTLICHER FINANZEN

S . B I E R I *

1. Einleitung

Das Thema meines Referates suggeriert ein Problem: Beeinträchtigt die öffentliche Finanzknappheit die regionalpolitischen Möglichkeiten? Tritt man etwas weiter in die Zusammenhänge ein, erkennt man eine Reihe von Teilproblemen:

- Ein geringerer finanzieller Spielraum braucht die Erfüllung einer einzelnen Aufgabe keineswegs in Frage zu stellen; entscheidend ist vielmehr, wie bei den neuen Gegebenheiten die politischen Schwergewichte gelegt werden.
- Es kann sein, dass die öffentliche Finanzknappheit mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen zusammenhängt, die eine Ueberprüfung und Neugestaltung auch der Regionalpolitik notwendig machen.
- Schliesslich muss noch sehr genau untersucht werden, welche funktionalen Beziehungen zwischen Finanz- und Regionalpolitik in der Realität bestehen; nicht nur Modellansätze, sondern auch die tatsächlichen Wirkungen sollten kritisch angesehen werden.

Damit ist bereits gesagt, dass sowohl Zielsetzungen als auch Strategie der Regionalpolitik wandelbar sind. Veränderungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändern das Gesicht der schweizerischen Wirtschaftspolitik und ihrer Komponenten.

*) Der Referent ist Beauftragter für Finanz- und Wirtschaftsfragen des Kantons Aargau und liest an der Universität Zürich über Regionale Wirtschaftspolitik. Das vorliegende Referat stellt ausschliesslich eine persönliche Meinungsäusserung dar.

2. Bemerkungen zur finanzpolitischen Situation der Schweiz

Die heute kaum mehr bestrittene Notwendigkeit der Haushaltssanierung hängt nicht nur mit der Rezession zusammen. Das unerhörte Wachstum der öffentlichen Haushalte aller Ebenen in der Nachkriegszeit hat zu einer Erhöhung der sogenannten Staatsquote und zu strukturellen (d.h. nicht konjunkturell bedingten) Defiziten geführt, die nun abgebaut werden müssen. Die bis 1972 reichlich fliessenden Einnahmen und die Möglichkeit des Rückgriffs auf Bundesmittel (Transferausgaben) führten dazu, dass in den Bereichen der Infrastruktur-Politik, der Sozialpolitik einschliesslich Landwirtschaft und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwar laufend expandiert (Tab.1), jedoch nie grundsätzlich reformiert wurde. Es ist in diesem Zusammenhang typisch, dass die vieldiskutierten "Gesamtkonzeptionen" (Verkehr, Energie usw.) erst in den letzten Jahren in Angriff genommen wurden. In verschiedenen Teilbereichen neigte der demokratische und föderalistische Prozess zu Ueberangeboten.

Tabelle 1:

Anteil öffentliche Ausgaben am BSP;
Gesamtausgaben Bund, Kantone und Gemeinden,
ohne Doppelzählungen

Jahr	in % Mio.Fr.	in % des BSP
1938	1'735	18,1
1950	3'897	19,6
1960	6'478	17,5
1970	20'285	21,6
1973	31'955	23,8
1974	35'900	24,5
1975	38'100	26,4

Für die finanzpolitische Expansion (und mithin auch für die Haushaltssanierung) spielt die Beitrags- und Subventionstätigkeit des Bundes eine entscheidende Rolle. Hier liegt sozusagen eine

politische "Uebersetzung". Die sogenannten Transferausgaben haben seit 1950 dreimal schneller zugenommen als die Eigenausgaben; heute entfallen 2/3 des Bundesbudgets (Fig. 1) auf Transfers. Dabei ist zu beachten, dass sich der Anteil der kantonalen Ausgaben an den Gesamtausgaben aller drei Ebenen von 1950 bis 1975 deutlich vergrössert hat. Diese Entwicklung liegt namentlich darin begründet, dass die Kantone wesentliche Infrastrukturaufgaben entweder selber übernommen (Gesundheitswesen) oder doch schwergewichtig getragen haben (Bildung, Umweltschutz, Verkehr). Statt eine bestimmte Aufgabe selber zu übernehmen, hat der Bund in der Vergangenheit durch Beiträge ("Zuckerbrot") und Vorschriften ("Peitsche") das Verhalten von Kantonen und Gemeinden zu beeinflussen versucht. Die derart entstandene kalte Umgestaltung der vertikalen Aufgabenverteilung hat in vielen Fällen in einen stumpfen Vollzugsföderalismus und eine unbewegliche Aufgabenverflechtung ausgemündet.

Zur Zeit sind folgende, teilweise noch umstrittene Tendenzen der Haushaltssanierung zu beobachten:

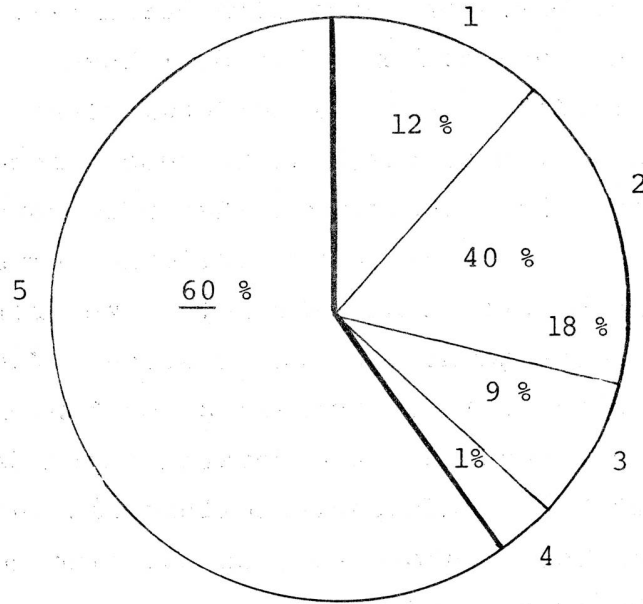
- a) Beschränkung des Ausgabenzuwachses auf die Wachstumsmöglichkeiten des BSP, namentlich aufgrund eines direkt-demokratischen Druckes
- b) Beschaffung zusätzlicher Verbrauchsabgaben (insbesondere Mehrwertsteuer), vor allem zur Deckung der integrationsbedingten Einnahmeausfälle beim Bund, und Verstärkung der Verursacherfinanzierung
- c) Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen im Sinne der Entflechtung
- d) Verstetigung der Investitionstätigkeit mit teilweise Versuch der strukturellen und regionalen Steuerung
- e) Stärkung der horizontalen Komponente des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Für die Realisierung der einzelnen Postulate sind unterschiedliche führungsmässige, verfassungsrechtliche und ökonomische Faktoren verantwortlich.

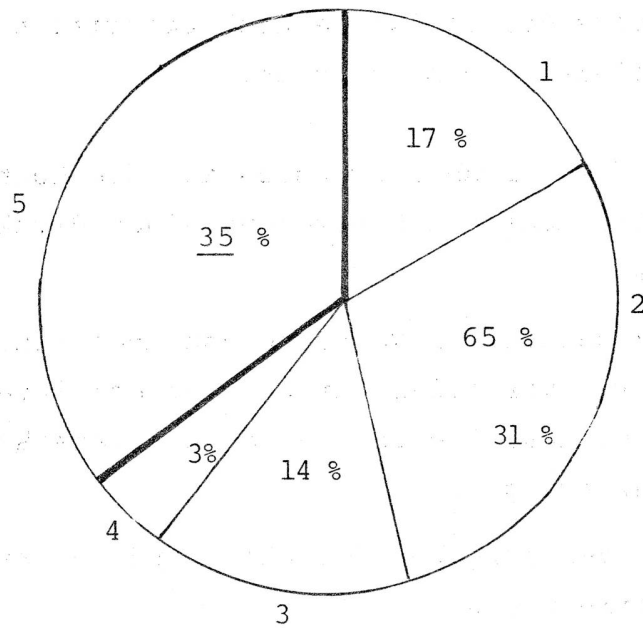
Fig. 1:

Bundesausgaben für bundeseigenen Bedarf und Uebertragungen

1950



1975



- 1 Uebertragungen an Dritte
- 2 Uebertragungen an öffentliche Haushalte
- 3 Uebertragungen an Betriebe und Anstalten des Bundes
- 4 Darlehen und Beteiligungen
- 5 Ausgaben des Bundes für eigene Zwecke

3. Regionalpolitik: Sein und Schein

3.1. Theoretischer Hintergrund

Die Regionalpolitik ist, wie auch Raumplanung, Bestandteil der Raumordnungspolitik. Durch sie versucht der Staat, räumlich gestaltend zu wirken und einzelne regionale Probleme (z.B. unterdurchschnittliche Wohlstandsentwicklung) zu lösen. Einerseits begrenzt der Föderalismus die Möglichkeiten der Regionalpolitik, andererseits setzen die unterschiedlichen räumlichen Bedingungen gewisse nationale Eingriffe voraus (z.B. Garantie eines minimalen Versorgungsstandards). Das genossenschaftliche Element des eidgenössischen Staatsgedankens hat frühzeitig regionalpolitische Massnahmen in der Bundesverfassung verankert: Man denke etwa an die Lawinen- und Wildwasserverbauungen oder den Ausbau der Pass-Strassen. Nicht übersehen werden kann schliesslich, dass regionalpolitische Anliegen teilweise auch Modeartikel sind; Empfehlungen der OECD (für das zentralisierte Frankreich gedacht) oder Postulate des deutschen Grundgesetzes ("Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse") erhalten auch in der Schweiz Auftrieb - trotz völlig anderer Grössenverhältnisse.

In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich die sogenannte Regionalökonomie rasch entwickelt, wobei insbesondere den intersektoralen-interregionalen Beziehungen Beachtung geschenkt wurde (z.B. Input-Output-Analyse, Multiplikator-Ansatz). In den vielfältigen, teilweise recht komplexen Erklärungs-Modellen und Planungsansätzen spielten und spielen noch die Finanzpolitik im allgemeinen und die Infrastruktur-Politik im besonderen eine zentrale Rolle. Dabei ist zu erkennen, dass verschiedene grundlegende Probleme weder theoretisch noch empirisch gelöst sind. Teilweise geht es hier auch um heikle ordnungspolitische Grundsatzenfragen, so etwa bezüglich der längerfristigen Mobilitätsannahmen oder der Leistungsfähigkeit des Marktmechanismus. In der Schweiz ist der Wissensrückstand, teilweise bedingt durch einen schmerzlichen Datenmangel, im empirischen Bereich besonders gross.

Eine zentrale Frage der Regionalpolitik ist, ob sich die interregionalen Disparitäten immer weiter vergrössern oder ob eine Konvergenz-Tendenz bestehe. Eine kürzlich für die Verhältnisse der Schweiz durchgeführte Untersuchung kommt zum Schluss, dass kurzfristig Mängel des politischen Systems vorwiegend zu einer Vergrösserung der interregionalen Disparitäten führen, während längerfristig aus den Wachstumsgrenzen der Agglomerationen und aus dem wanderungsbedingten Faktor-Preisausgleich massive Angleichungseffekte zu erwarten sind (vgl. S. Bieri, R.L. Frey, D. Lips: Die Kluft zwischen armen und reichen Kantonen in der Schweiz, Bern 1977). Neben den längerfristigen Nachfrageentwicklungen, die schwer abzuschätzen sind, spielen vor allem die angebotsseitigen Zusammenhänge eine Rolle. Hier setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass Wachstum an sich, und insbesondere räumlich, ungleichgewichtig verläuft. Ich zitiere zum Abschluss H. Giersch:

"Das Wachstum offener Wirtschaften hängt von den naturgegebenen und geschaffenen Standortqualitäten ab und erhält seine Triebkräfte aus der sozial-ökonomischen Atmosphäre der Ballungsräume und deren Attraktivität als erfolgsorientierte mobile Faktoren" (Konjunktur- und Wachstumspolitik, Wiesbaden 1977, Seite 283).

Es steht ausser Diskussion, dass die staatliche Budget-, Steuer- und Infrastruktur-Politik wesentliche Standortfaktoren darstellen. Offen ist jedoch die Frage, wie weit diese Faktoren im ungleichgewichtigen Wachstum gestossen werden oder autonom führen. Die Erfahrungen der letzten zehn oder fünfzehn Jahre westeuropäischer Finanzpolitik lassen zumindest Zweifel darüber aufkommen, ob eine räumlich gestaltende (statt konstatierende) Finanzpolitik überhaupt möglich sei. Nicht nur der Markt, sondern auch die politischen Entscheidungsprozesse (direkte Demokratie, Parlamentarismus, Bürokratie) können versagen.

3.2. Hauptprobleme in der Schweiz

In den letzten Jahren haben die interregionalen Disparitäten in

der Schweiz zunehmende wissenschaftliche und politische Beachtung gefunden. Anknüpfend an die Arbeiten von G. Fischer, der Schweizerischen Bankgesellschaft und der Schweizerischen Kreditanstalt sind die interkantonalen Unterschiede (Tab. 2) im Pro-Kopf-Volkseinkommen untersucht worden. Während von 1950 bis 1965 die Streuung relativ zurückging, erhöhte sie sich in den letzten Jahren wieder. Verschiedene Hypothesen sind für diese Entwicklung aufgestellt worden. Aber gleichzeitig hat sich auch gezeigt, dass interkantonale Einkommensvergleiche sehr problematisch sind:

- Ueber die kantonsinterne Wohlstandsverteilung und die individuelle Nutzensituation können sie nur wenig aussagen (Nichtberücksichtigung der Wirkungen öffentlicher Güter, unterschiedliche Einkommens- und Vermögensverteilung, Unmöglichkeit des interpersonellen Nutzenvergleichs usw.).
- Durch die unterschiedliche Grösse und Struktur der Kantone sind kantonale Kennziffern an sich fragwürdig; statistisch spielt zudem die Entmischung (Trennung der Lebensgrundfunktionen) dem interkantonalen Vergleich einen Streich.
- Die schweizerische Volkseinkommens-Statistik untersucht zur Zeit nur die sogenannte Verteilungsseite (Inländerprinzip); die Einkommenschöpfung, insbesondere das sog. Bruttoinlandprodukt (Inland-Prinzip), wird nicht kantonal erhoben.
- Zur Deflationierung fehlen schliesslich kantonale Preisindizes.

Tabelle 2:

Interkantonale Einkommensunterschiede

a) Variationskoeffizienten kantonomer Volkseinkommen

1950:	19,5 %	1969:	19,9 %
1960:	16,8 %	1970:	20,7 %
1965:	15,5 %	1971:	20,1 %
		1972:	19,8 %
		1973:	24,5 %
		1974:	26,3 %

b) Absolute Einkommensdifferenzen der Schweizer Kantone

	Differenz der Pro-Kopf-Einkommen in 1000 Fr.					
	nominell			real (Preise v. 1974)		
	1950	1969	1974	1950	1969	1974
reichster - ärmster Kanton	2.7	9.2	19.9	5.9	12.9	19.9
5 reichste - 5 ärmste Kantone	1.9	4.8	10.0	4.1	6.7	10.0

Aussagen über die Verarmung einzelner Regionen oder Kantone im kleinen Wirtschaftsraum Schweiz sind also mit Vorbehalt aufzunehmen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass regionalen oder lokalen Wohlstandsdisparitäten keine Beachtung zu schenken sei: Zu untersuchen ist lediglich, welche interregionalen und intersektoralen Beziehungen hinter einer konkreten Wohlstandsziffer stecken. Dies gilt namentlich auch für die Wertung der Finanzkraft (Tab. 3) der Kantone (Art. 2 des BG über den Finanzausgleich unter den Kantonen vom 19. Juni 1959), die ihrerseits erheblich von den kantonalen Pro-Kopf-Volkseinkommen abweicht.

Regionalprobleme sind häufig auf strukturelle Schwierigkeiten der in einer Region niedergelassenen Wirtschaftszweige zurückzuführen. Die Wirtschaftsgeschichte der Schweiz belegt dies für die Landwirtschaft, den Tourismus, die Textil- und neuerdings Uhrenindustrie. Für die Praxis der Regionalpolitik ist es nun delikater, zwischen notwendigen gesamtwirtschaftlich bedingten Umstrukturierungen und grundsätzlichen, langfristig wirksamen Ungleichgewichten (z.B. aufgrund ungenügender Faktorausstattung) zu unterscheiden. Es ist nicht auszuschliessen, dass verschiedene der in der Schweiz eingesetzten finanzpolitischen Instrumente nur auf eine Zementierung an sich überholter Strukturen hingewirkt haben. Davon kann grundsätzlich auch nicht das Investitionshilfe-Gesetz ausgenommen werden, obwohl die Restfinanzierung vom Infrastrukturvorhaben im Berggebiet neben der "Bedürftigkeit" ausdrücklich auch die "Entwicklungsfähigkeit" (Potential) berücksichtigt.

Tabelle 3:
Indikatoren

Kantone	VE-Berechnung nach Konsumein- heit (Kommission Sewer, 1977)	VE-Berechnung nach SBG ¹⁾ , 1977	Finanzkraft nach Bundes- gesetz ²⁾
CH	100	100	100
ZH	116	122	144
BE	84	87	68
LU	85	81	62
UR	74	68	39
SZ	75	68	66
OW	73	62	30
NW	89	84	103
GL	100	94	87
ZG	143	144	177
FR	77	68	46
SO	89	92	69
BS	158	164	171
BL	104	109	114
SH	96	94	91
AR	83	79	61
AI	69	60	31
SG	84	79	82
GR	88	84	60
AG	94	96	112
TG	86	84	87
TI	90	86	77
VD	101	99	96
VS	80	77	38
NE	98	95	63
GE	136	142	155

1) SBG = Schweiz. Bankgesellschaft

2) Bundesgesetz zur Festsetzung der Finanzkraft der Kantone für 1978/79 (Verordnung vom 12. Dez. 1977)

Völlig offen ist schliesslich, wie weit die schweizerische Finanzverfassung auf eine fiskalische Aequivalenz hinwirkt (Tab. 4). Wir wissen heute nicht, wie der Bundeshaushalt und die verschiedenen Kantonshaushalte einzelne Regionen be- und entlasten. Häufig wird die Vermutung ausgesprochen, die Agglomerationsgebiete könnten Kosten externalisieren (Umweltschutz, Erholung, Landschaftspflege usw.). Wie theoretische Ueberlegungen und empirische Untersuchungen aus dem Ausland zeigen, gibt es jedoch eine Reihe von gegenläufigen interregionalen Finanzbeziehungen, für die bestenfalls aufgrund normativer Tendenzüberlegungen ein Saldo abgeschätzt werden kann. Immerhin darf angenommen werden, dass die Bundesbeiträge, Rückerstattungen und Kantonsanteile eine angemessene Umverteilungswirkung besitzen (formale Inzidenz) (Tab.5).

3.3. Grenzen der Regionalpolitik

Aus der Natur der Sache und der Kleinstaatlichkeit sind der Regionalpolitik in der Schweiz enge Grenzen gesetzt. Diese brauchen nicht zur Resignation zu führen, müssen uns jedoch vor falschen Erwartungen bewahren. Zu beachten sind namentlich folgende Faktoren:

- Ueberdurchschnittliche internationale Abhängigkeit
- Enge branchenmässige und betriebliche Verflechtungen zwischen den Regionen
- Exogen bedingte Unsicherheitsfaktoren (Währungssituation, Rohstoff- und Energieversorgung) und methodische Schwierigkeiten mit der Prognostik
- Probleme des Politik-Verständnisses (Durchwursteln, Giesskanne, starke Stellung der ausserparlamentarischen Willensbildung)

Kleine, international stark verflochtene Volkswirtschaften bieten wegen ihrer strukturellen Instabilität besondere Schwierigkeiten für die Regionalisierung. Regionalpolitische Instrumente besitzen daher eine geringe Treffer-Erwartung.

Tabelle 4:

Saldo von Einnahmen und Ausgaben des Bundes 1967

Kanton	mit Bundesanteil für Nationalstrassenbau		ohne Bundesanteil für Nationalstrassenbau	
	absolut in 1'000 Fr. (1)	pro Einwohner (2)	absolut in 1'000 Fr. (3)	pro Einwohner (4)
ZH	- 218'092	- 204,01	- 283'708	- 265,40
BE	+ 172'488	+ 174,89	+ 149'542	+ 151,97
LU	+ 21'144	+ 75,78	- 10'334	- 37,04
UR	+ 69'032	+ 2'091,88	+ 44'501	+ 1'348,52
SZ	+ 20'341	+ 239,31	+ 1'339	+ 15,75
OW	+ 15'288	+ 611,52	+ 10'056	+ 402,24
NW	+ 35'279	+ 1'411,16	+ 27'411	+ 1'096,44
GL	- 14'061	- 334,79	- 14'926	- 355,38
ZG	- 38'095	- 595,23	- 40'419	- 631,55
FR	+ 34'927	+ 205,45	+ 21'068	+ 123,93
SO	- 44'505	- 198,68	- 65'211	- 291,12
BS	- 157'124	- 662,69	- 163'593	- 689,97
BL	- 36'925	- 196,31	- 87'489	- 465,12
SH	+ 52'660	+ 731,39	+ 46'187	+ 641,49
AR	- 8'365	- 165,64	- 8'365	- 165,64
AI	+ 5'727	+ 424,22	+ 5'727	+ 424,22
SG	- 18'455	- 49,88	- 66'493	- 179,71
GR	+ 99'266	+ 648,80	+ 30'259	+ 197,77
AG	- 63'222	- 154,58	- 109'064	- 266,66
TG	+ 10'013	+ 53,83	+ 759	+ 4,08
TI	+ 65'242	+ 281,22	- 33'452	- 144,19
VD	- 40'809	- 82,44	- 103'415	- 208,92
VS	+ 55'168	+ 290,36	+ 37'636	+ 198,08
NE	- 55'075	- 335,82	- 56'393	- 343,86
GE	- 141'472	- 455,19	- 161'211	- 518,70
Schweiz	- 179'625	- 29,59	- 829'588	- 136,65

Quelle: W.Wittmann, Bundesstaatlicher Finanzausgleich -
eine Globalbilanz.

Tabelle 5: Die Einnahmen der Kantone aus Bundesquellen nach Finanzstärkeklassen 1946 - 1976

Finanzstärkeklassen	1946	1951	1956	1961	1966	1971	1975	1976
in 1'000 Franken								
Finanzstarke Kantone	147'839	151'662	165'597	295'924	586'168	786'823	1'038'506	1'257'634
Mittelstarke Kantone	77'397	87'071	141'064	259'464	714'002	1'170'482	2'102'419	2'500'620
Finanzschwache Kantone	47'239	66'116	109'394	170'674	376'016	791'921	998'526	1'127'453
Kantone insgesamt	272'475	304'849	416'055	676'062	1'676'186	2'749'226	4'139'451	4'785'707
in Franken pro Kopf der Bevölkerung								
Finanzstarke Kantone	63,87	60,65	74,11	100,65	216,64	328,66	523,39	589,01
Mittelstarke Kantone	55,12	58,86	69,92	117,02	271,11	401,66	569,95	684,26
Finanzschwache Kantone	63,15	85,95	137,93	204,87	566,62	779,53	1'364,11	1'552,75
Kantone insgesamt	61,00	64,19	82,47	123,01	279,41	434,73	646,28	754,13
in Prozenten der kantonalen Gesamteinnahmen								
Finanzstarke Kantone	21,5	16,4	15,7	15,2	20,3	17,3	15,3	16,3
Mittelstarke Kantone	25,3	22,4	19,8	21,9	31,1	27,4	23,9	26,4
Finanzschwache K. Kantone	29,3	31,8	34,8	34,1	48,0	44,7	44,5	46,2
Kantone insgesamt	23,5	20,0	20,0	20,5	28,1	25,9	23,2	25,2

4. Chancen und Risiken der schweizerischen Regionalpolitik in der Zukunft

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Schweiz wird meines Erachtens durch drei Haupttendenzen gekennzeichnet sein:

- Ein gegenüber den letzten 20 Jahren wesentlich verringertes reales Wachstum
- Verstärkte und tiefgreifende strukturelle Wandlungen durch neue Technologien und veränderte Marktgegebenheiten
- Neue, teilweise vielleicht schockierende Knappheits- und Ueberschuss-Situationen (als Beispiele: Energieverknappung und Infrastruktur-Ueberschüsse, Mangel an Facharbeitskräften und Akademiker-Schwemme)

Wenn die Schweiz in dieser Welt überleben will, müssen vorrangig die Anpassungsprobleme gelöst werden. Für die Wirtschaftspolitik im allgemeinen und die Regionalpolitik im besonderen stehen daher Massnahmen im Vordergrund, die Transparenz, Flexibilität und Mobilität der Wirtschaft fördern; zu denken ist hier namentlich an die Wettbewerbs-, Forschungs-, und Bildungspolitik. Höhere Bedeutung erhalten aber auch die institutionell organisatorischen Voraussetzungen, also etwa die Verbesserung der verwaltungsinternen Planung, die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen oder auch die Gebietsreform. Dabei werden wir aus verschiedenen Gründen mit nur leicht expandierenden öffentlichen Finanzhaushalten zufrieden sein müssen.

Der interregionale Ausgleich mittels finanzpolitischer Instrumente kann dann verstärkt werden, wenn es gelingt, die Beitrags- und Subventionspolitik des Bundes und der Kantone selektiver zu gestalten. Im Vordergrund steht hier zweifelsohne ein Abbau der finanzkraftorientierten Bundesbeiträge und eine Verstärkung des freien (nicht zweckgebundenen) Finanzausgleichs. Nur so ist eine zielgerichtete, regional und sektoral differenzierte Steuerung möglich. Der Finanzkraft-Schlüssel muss dabei besser auf die tatsächlichen Wohlstands- und Potentialgrössen ausgerichtet wer-

den; als zur Zeit bester Indikator betrachte ich das kantonale Pro-Kopf-Volkseinkommen. Wie namentlich das Gutachten über "Lage und Probleme der schweizerischen Wirtschaft 1977/78" der Professoren Bombach, Kleinewefers und Weber gezeigt hat, müssen Wachstums-, Struktur- und Sozialpolitik enger und besser miteinander verknüpft werden. Zudem sind erhebliche Vorbehalte an der bisherigen Struktur- und Sozialpolitik anzubringen. Sowohl der Schutz der einheimischen Landwirtschaft als auch die Art und Weise unserer sozialen Vorsorge müssen hinsichtlich ihrer Wachstumswirkungen überdacht werden. Dies ist weniger eine finanzpolitische als eine ordnungspolitische Aufgabe. Die Knappheit des Bundeshaushaltes kann zwar Anlass sein, die Zweckmässigkeit bestimmter Beiträge, Subventionen oder Eigenleistungen zu überprüfen, entscheidend ist jedoch, ob unnötige soziale Struktur-Erhaltung abgebaut und die realen Kosten politisch notwendiger Protektion minimiert werden können. Genau daran muss auch die Regionalpolitik gemessen werden. Sie darf insbesondere nicht dazu führen, dass ein neues Gestrüpp von struktur- und wettbewerbsverzerrenden Faktoren entsteht, das die nötigen marktwirtschaftlichen Anpassungsprozesse stört. Nicht die interregionale Solidarität, sondern ordnungspolitisch fragwürdige regionale Förderungen sind in Frage zu stellen. Die Regionalpolitik des Auslandes ist voll von Beispielen, wie wir es in der Schweiz nicht machen sollten: Einseitige regionale Arbeitsplatz-Sicherung, strukturverzerrende direkte Finanzbeihilfen, diskriminierende öffentliche Vergabungspraktiken und eine immer stärker werdende Standort-Konkurrenz zwischen den einzelnen Gebiets-Körperschaften (Kampf um Ansiedelungen) sind nur einige negative Symptome.

Die Knappheit öffentlicher Finanzen ist in diesem Zusammenhang eine echte Chance, den schweizerischen Finanzdschungel zu entlauben. Zu schonen wären dabei meines Erachtens vor allem drei Bereiche:

- Die Förderung von Forschung und Entwicklung, namentlich zugunsten der Klein- und Mittelbetriebe (vgl. auch den neuen Bundesbeschluss über Finanzbeihilfen an wirtschaftlich be-

drohte Regionen)

- Die Flächenbeiträge an das Berggebiet (im neuesten Finanzplan des Bundes ab 1981 enthalten)
- Eine unbürokratische Unterstützung für Infrastruktur-Vorhaben aufgrund des Bundesgesetzes über die Investitionshilfe für Berggebiete vom 28. Juni 1974 (allenfalls mit gewissen Modifikationen gegenüber dem heutigen Vorgehen)

Wesentlich verstärken sollte der Bund seine Initiative in der Steuerpolitik. Die von Volk und Ständen akzeptierte formelle Steuerharmonisierung nach dem neuen Verfassungsartikel kann und muss beschleunigt werden. Regionalpolitisch ausschlaggebend, ja geradezu bedrohlich, ist die sich verstärkende Steuerkonkurrenz der Kantone bei den juristischen Personen. Hier wird mit gesetzlichen und ungesetzlichen Steuervorteilen eine strukturverzerrende Standortkonkurrenz betrieben, die weit über den Bereich der Holding- und Domizilgesellschaften hinausreicht. Hier muss der Bund Abhilfe schaffen, wobei schon viel erreicht ist, wenn seine eigenen regionalen Förderungsmaßnahmen die Kantone nicht ermutigen, an dieser Front aktiv zu werden.

Bereits früher wurde erwähnt, dass die regionale Inzidenz der verschiedenen Finanzhaushalte nicht bekannt sei. Bevor also weitere extensive finanzpolitische Umverteilungsmassnahmen zwischen den Kantonen eingeleitet werden, müssen die tatsächlichen Verhältnisse genauer untersucht werden. Vielleicht bringt das neue nationale Forschungsprogramm "Regionalprobleme" hier zusätzliche Erkenntnisse. Der Ausbau spezifischer regionaler Instrumente bleibt so lange fragwürdig, als die Verteilungseffekte der Budgets unbekannt sind. Die Beurteilung der öffentlichen Vergabungs-, Subventions- und Personalpolitik benötigt hier dringend bessere Entscheidungs-Unterlagen.

5. Ausblick

Meine Ausführungen waren gekennzeichnet durch eine kritische

Note gegenüber den Erfolgchancen einer Regionalpolitik in der Schweiz. Die derzeitigen finanzpolitischen Gegebenheiten sind dabei eindeutig das kleinere Problem. Im Gegenteil kann angenommen werden, dass verschiedene eingeleitete Reform-Massnahmen, so namentlich die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und die Umgestaltung der Beitrags- und Subventionspolitik, günstigere Voraussetzungen für eine selektive Regionalpolitik bieten. Im ganzen gesehen sind aber nicht finanzpolitische, sondern ordnungs- und strukturpolitische Kriterien für die Regionalpolitik ausschlaggebend. Hier geht es darum, bei aller Anerkennung der eidgenössischen Solidarität keine unsinnige Strukturerehaltungspolitik zu betreiben. Den teilweisen Mangel an Instrumenten in der Schweiz betrachte ich in diesem Zusammenhang keineswegs als Nachteil. Die Förderung marktwirtschaftlicher Anpassungsprozesse und eine weltwirtschaftliche Bewährung dienen letztlich auch den weniger entwickelten Regionen.