Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 77 (1997)
Heft: 5

Artikel: Konvergenz und Divergenz in der Regionalökonomie
Autor: Kleinewefers, Henner
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-165740

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: 16.07.2025

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

Henner Kleinewefers, *geboren 1942, Studien und wissenschaftliche Tätigkeiten an den Universitäten Köln, Zürich, St. Gallen und Basel. Seit 1975 Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Universität Fribourg.*

Konvergenz und Divergenz in der Regionalökonomie

Der Peripherie geht es nur gut, wenn auch die Zentren florieren. Setzt aber die Regionalpolitik auf die Förderung von Regionalzentren, so besteht im nationalen Rahmen die Gefahr einer Deglomeration. Gezielte Subventionen und Steuererleichterungen sind kein taugliches Mittel der Regionalpolitik.

Die Frage, nach welchen Kriterien eine Region definiert werden solle, wird in der Regionalökonomie je nach Untersuchungszweck unterschiedlich beantwortet. Die folgenden drei Abgrenzungskriterien scheinen die wichtigsten zu sein:

- Eine Region ist nach den jeweils als relevant erachteten Kriterien ein relativ homogenes Gebiet, welches sich von seiner Nachbarschaft deutlich unterscheidet.
- Eine Region weist deutlich mehr interne als grenzüberschreitende Transaktionen auf.
- Eine Region weist deutlich mehr interne als grenzüberschreitende Externalitäten auf.

Die schweizerische Diskussion über die regionale Gliederung des Landes wird im wesentlichen in diesen Kategorien geführt, zwischen denen es übrigens offenkundige Trade-Offs gibt. Die resultierenden Regionen sind im allgemeinen, wenn auch nicht immer, kleiner als Kantone. In manchen Fällen fallen ihre Grenzen nicht mit den Kantonsgrenzen zusammen.

Für eine effiziente Regionalpolitik steht jedoch m.E. ein anderes Kriterium im Vordergrund:

- In einer Region sind (mehr oder weniger) autonome bzw. selbsttragende langfristige Wachstumsprozesse möglich.

Dieses Kriterium wird in der Schweiz – allerdings eher implizit als explizit – für die beiden wichtigsten Wirtschaftsräume (Basel-Zürich und Genf-Lausanne) verwendet, jedoch gerade nicht für die peripheren wachstumsschwachen Kantone, in denen man sich von Wirtschaftsförderung die Einleitung solcher selbsttragender Wachstumsprozesse erhofft. Die Frage, ob im Prinzip jeder Kanton (bzw. jeder regionalpolitische Kooperationsraum wie z.B. der «Espace Mittelland»), eine Region mit selbsttragendem Wachstum sein bzw. werden kann, hat so offenkundige Bedeutung für die Wirtschaftsförderung, dass man sich wundert, dass sie praktisch nie gestellt wird.

Divergenz als Problem

Wenn die Menschen und ihre wirtschaftlichen Aktivitäten gleichmässig im homogenen Raum verteilt wären, gäbe es keine regionalen Unterschiede und keinen Anlass für Regionalpolitik. Nur weil der Raum nicht homogen und die Verteilung der Menschen und ihrer Aktivitäten darin nicht gleichmässig ist, kann es regionale Probleme geben.

Diese Probleme werden als regionale Niveau- und Entwicklungsunterschiede im Wohlergehen der Menschen wahrgenommen. Das Wohlergehen der Menschen hat bekanntlich viele Aspekte, was man bei der Frage, ob Wirtschaftsförderung wünschenswert ist und wie sie betrieben werden soll, nicht ganz ausser acht lassen kann. Im weiteren stehen aber, wie dies üblich ist, die wirtschaftlichen Aspekte im Vordergrund.

Bevor man aus der Tatsache von Wohlstandsunterschieden auf die Notwendigkeit politischer Eingriffe schliesst, ist die Frage zu diskutieren, ob diese Unterschiede – wie auch immer sie einmal entstanden sein mögen – nicht von selbst verschwinden. Geht man von neoklassischen Wachstumsmodellen aus, so wäre in der Tat mit Konvergenz zu rechnen, während umgekehrt die Modelle der Neuen Wachstumstheorie Divergenz vermuten lassen. In neoklassischen Modellen ist das Wissen exogen und ubiquitär, so dass durch den Handel von Gütern und Dienstleistungen und die Wanderung von Faktoren Konvergenz erzielt wird. In den Modellen der Neuen Wachstumstheorie entsteht das Wissen infolge von positiven externen Effekten in den Agglomerationen und ist *nicht* ubiquitär. Zwar spielt der Ausgleich durch Handel und Wanderungen tendenziell auch hier; er wird jedoch durch die Dynamik der Entstehung

neuen Wissens in den Zentren überkompensiert, so dass als Ergebnis Divergenz resultiert. Empirische Untersuchungen erbrachten unterschiedliche Resultate. Im *günstigen* Fall, d.h. soweit sie die Konvergenzhypothese stützen, wäre mit sehr langen Ausgleichszeiträumen im Bereich von 50 Jahren zu rechnen. Dies entspricht auch der Grössenordnung, die im Zusammenhang mit *erfolgreichen* nationalen Entwicklungsprozessen zu beobachten ist.

Man kann also davon ausgehen, dass die Wohlstandsunterschiede zwischen den Kantonen auch im günstigen Fall noch sehr lange im wesentlichen bestehen bleiben, im ungünstigen Fall hingegen sogar noch zunehmen werden. Damit wäre im Prinzip ein Handlungsbedarf gegeben, sofern man die Verminderung von kantonalen Wohlstandsunterschieden als Ziel unterstellt. Kurzfristige Erfolge sind aber auch im günstigsten Fall einer optimalen Politik kaum zu erwarten. Diese Erkenntnis sei den Politikern und der Verwaltung mit Nachdruck ans Herz gelegt, da sie notorisch ungeduldig und vom Glauben an die kurzfristige Machbarkeit aller Dinge besessen sind.

Konvergenz als Ziel?

Für die Regionalpolitik kommen im wesentlichen Allokations- bzw. Wachstums-, Stabilisierungs- und Distributionsziele in Frage. Es versteht sich, dass vor allem die Allokations- und Distributionsziele interdependent sind, ein Zusammenhang, der oft vernachlässigt wird.

Bei dem Allokations- bzw. Wachstumsziel kann der Standpunkt des Gesamtsystems oder der Standpunkt der jeweiligen einzelnen Region eingenommen werden, was, wie man noch sehen wird, keineswegs zum gleichen Ergebnis führen muss. Beim Stabilisierungsziel geht es um die Dämpfung der Entwicklungsschwankungen im Zeitablauf. Das Distributionsziel schliesslich beinhaltet die Verminderung bestehender Disparitäten (Konvergenz) oder zumindest die Verhinderung von weiterer Divergenz. In der Praxis kann man wohl davon ausgehen, dass das Distributionsziel für die Politik dominant ist, womit bezüglich des Allokations- bzw. Wachstumsziels implizit der Standpunkt der ärmeren Kantone eingenommen wird.

Das Distributionsziel könnte dadurch angestrebt werden, dass das Wachstum in den reichen Kantonen gebremst wird. Da dies kaum freiwillig geschehen wird, müsste das Ziel auf dem Umweg über den Bund erreicht werden. Solche Ideen hat es immer wieder gegeben. Sie haben sich konkret im Finanzausgleich und zumindest temporär beim Infrastrukturausbau bemerkbar gemacht. (Man denke etwa an den Eisenbahnbau im 19. und den Autobahnbau im 20. Jahrhundert.) Eine solche Politik käme allerdings einem Negativsummenspiel gleich, wenn nur die Wirtschafts*zentren* die für selbsttragendes, diversifiziertes Wachstum erforderliche Agglomerationsdichte erreichen und die wichtigste, möglicherweise die einzige Chance der *peripheren* Räume darin besteht, durch optimale Anpassung an die Bedürfnisse der Zentren an deren Wachstum zu partizipieren. Dieser Frage wird im weiteren noch näher nachzugehen sein.

Eine andere Möglichkeit wäre zu versuchen, die Entwicklung in armen Kantonen zu beschleunigen, so dass sie mindestens mit der allgemeinen Entwicklung Schritt halten, möglicherweise zum Durchschnitt aufholen oder ihn sogar übertreffen. Daneben ist die Verminderung der Wohlstands*schwankungen* in den peripheren Regionen ein zusätzliches Ziel. Da diese Schwankungen vermutlich wenigstens teilweise mit der Pufferfunktion der peripheren Räume für die Wirtschaftszentren zusammenhängen, würden sie mit zunehmender Konvergenz automatisch gedämpft. Die Beschleunigung des Wachstums in der Peripherie verursacht aber neue Probleme, die zu analysieren und zu diskutieren sind.

Die aussergewöhnlich dezentralisierte Entwicklung auch *nach* der industriellen Revolution gehört zu den herausragenden Merkmalen der schweizerischen Wirtschaftsgeschichte[1]. Diese Dezentralisierung war ursprünglich natürlich bedingt. Sie wurde durch die staatsrechtliche Struktur und die darauf beruhende Politik unterstützt und erlangte u.a. dadurch eine erstaunliche Persistenz. Persistenz ist schon generell ein hervorstechendes Merkmal regionaler Strukturen, das sich durch die hohen versunkenen Kosten von (früheren) Standort- und Strukturentscheidungen einerseits und durch die hohen Transaktionskosten von Standortverlegungen und Strukturänderungen anderseits gut erklären lässt. Bei sinkenden Transaktionskosten und weltweiter Standortkonkurrenz werden diese Persistenzeffekte allerdings heute wesentlich leichter überwunden als noch vor kurzem. Man kann wohl kaum behaupten, die wenigen schweizerischen Agglomerationen seien zu gross. Eher gilt, dass die Nebenzentren und die über das Land verstreuten Wirtschaftsstandorte (viel) zu klein sind.

Unter diesen Umständen scheint der (im Grunde genommen sehr konservative) Versuch, dieses Mass an historisch überkommener Dezentralisierung weiterhin aufrecht zu erhalten oder gar noch zu verstärken, geradewegs in das klassische Dilemma *equity vs. efficiency* zu führen. Regionalpolitik muss, jedenfalls in den peripheren Gebieten, *regional* auf Agglomeration setzen. Das ist heute theoretisch weithin anerkannt und nach allem, was wir empirisch wissen,

[1] Vgl. H. Kleinewefers, R. Pfister, W. Gruber, Die schweizerische Volkswirtschaft, 4. Aufl., Huber, Frauenfeld 1993, I. Teil.

Thesen zur Regionalpolitik

- In Zeiten des immer härteren globalen Wettbewerbs, welcher in der Schweiz bereits tiefe Spuren hinterlassen hat, kommt der effizienten Allokation der privaten und staatlichen Ressourcen auch in der Regionalpolitik prioritäre Bedeutung zu.
- Wenn Regionalpolitik nicht mit steriler Umverteilung Ressourcen verschleudern soll, muss sie sich an den Konzepten des selbsttragenden Wachstums bzw. der optimalen Anpassung an die Bedürfnisse der Wachstumsgebiete orientieren.
- Für eine allokationsorientierte Regionalpolitik sind die Kantone (und erst recht noch kleinere Regionen) wenig geeignete Analyse- und Handlungsgebiete.
- Selbsttragendes, diversifiziertes Wachstum ist nur in grossen Agglomerationen möglich, von denen es in der Schweiz höchstens zwei gibt bzw. geben kann. Das wirtschaftliche Schicksal der Schweiz entscheidet sich in diesen Agglomerationen. Ihre Entwicklung hat daher erste Priorität.
- Selbsttragendes, jedoch nicht bzw. wenig diversifiziertes Wachstum ist auch in kleineren Agglomerationen möglich, jedoch wegen der mangelnden Diversifikation äusserst riskant. Eine quasi monostrukturelle Strategie ist daher abzulehnen.
- Die beste Strategie der peripheren Gebiete ist, erstens, die optimale Anpassung an die Bedürfnisse der Agglomerationen. Sie bewirkt, dass es auch der Peripherie gut geht, wenn die Zentren florieren. Das bedingt, zweitens, dass die Peripherie das grösste Interesse am Erfolg der Zentren hat und sich aktiv dafür einsetzen sollte.
- Die Strategie der Zentren wie der Peripherie sollte auf günstigen Rahmenbedingungen für alle und nicht auf selektiver Förderung einzelner beruhen. Ein Wettlauf der gezielten Subventionen und Steuererleichterungen ist wegen des Aufbringungsproblems und wegen den aus der Interventionismuskritik bekannten Gründen abzulehnen.

auch richtig. Sie bewirkt aber im *nationalen* Rahmen *De*glomeration. Auch dies ist, zumindest in der Peripherie, politisch weithin anerkannt, aber vermutlich nur weil die wahrscheinlichen Effizienzverluste für das Gesamtsystem in der Diskussion vollständig vernachlässigt werden.

Stemmt sich die kantonale Wirtschaftsförderung in den peripheren Gebieten mit direkten Kosten und zusätzlichen Effizienzverlusten für das Gesamtsystem gegen eine Entwicklung, die aus Gründen der Systemeffizienz und des internationalen Wettbewerbs à la longue unausweichlich ist? Kann die Peripherie heute und in Zukunft wirklich noch mehr sein als Ausführungsort und Pufferzone für die Zentren?

Zwischen kantonalen und gesamtschweizerischen Entwicklungszielen dürfte ein Widerspruch bestehen, und es ist keineswegs a priori und für alle Zeiten klar, dass die hier vermuteten Effizienzverluste – bei sich verschärfender internationaler Konkurrenz – für das Gesamtsystem akzeptiert werden können. ✦

Dieser Beitrag basiert auf dem Einleitungskapitel einer Studie des Verfassers zum Thema «Erfolgsbedingungen regionaler Entwicklung, Kritisches und Konstruktives zur kantonalen Wirtschaftsförderung», die im März 1997 beim Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Universität Freiburg / Schweiz publiziert worden ist.

Wer übernimmt Patenschaftsabonnemente?

Immer wieder erreichen uns Anfragen von Lesern oder Einrichtungen (zum Beispiel Bibliotheken), welche die Schweizer Monatshefte aus finanziellen Gründen nicht regelmässig beziehen können. Es ist uns nicht möglich, alle Wünsche zu erfüllen. Deshalb sind wir auf Ihre Mithilfe angewiesen. Unser Vorschlag: Übernehmen Sie ein Patenschaftsabonnement der Schweizer Monatshefte für Fr. 89.– (Ausland Fr. 110.–). Rufen Sie uns bitte an. Wir nennen Ihnen gerne Interessenten. Sie können uns auch einfach die diesem Heft beigefügte Geschenk-Abo-Karte mit oder ohne Nennung eines Begünstigten zusenden. Vielen Dank!

Unsere Adresse: Schweizer Monatshefte, Administration, Vogelsangstrasse 52, 8006 Zürich
Telefon 01/361 26 06, Telefax 01/363 70 05