

**Zeitschrift:** Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft  
**Band:** 18 (1978)  
**Artikel:** Möglichkeiten und Grenzen kantonaler Wirtschaftspolitik  
**Autor:** Hotz, Beat  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-172128>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 18.10.2024

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

# MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN KANTONALER WIRTSCHAFTSPOLITIK

von Beat Hotz

Dr. oec. publ.

Forschungsbeauftragter des ORL-Institutes der ETH Zürich

Der folgende Aufsatz ging aus den Arbeiten an einem Forschungsprojekt am ORL-Institut der ETHZ über Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung hervor.<sup>1</sup> Eine der dabei durchgeführten Fallstudien beschäftigte sich mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik auf kantonaler Ebene insbesondere in den Kantonen Aargau, Bern und Solothurn.<sup>2</sup>

## I. Die Notwendigkeit kantonaler Wirtschaftspolitik

### *1. Zur Veranlassung wirtschaftspolitischer Anstrengungen in den Kantonen*

Folgende Entwicklungen veranlassten wirtschaftspolitische Aktivitäten in den Kantonen: Einzelne Kantone stellten fest, dass ihre Wirtschaftskraft gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt zurückblieb (z. B. Bern und Solothurn). Teilweise verschärfte sich die regionalen Gegensätze auch innerhalb eines Kantons.<sup>3</sup> Eng damit im Zusammenhang wurden finanzielle Engpässe der öffentlichen Hand gesehen. Durch eine Stärkung der Wirtschafts- und damit der Finanzkraft des Kantons erhofften sich insbesondere die Regierungen eine Verbesserung der Staatsfinanzen (z. B. Solothurn).

1 Für eine Übersicht, vgl. den Bericht des Projektleiters: W. Linder, „Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz – Perspektiven eines Forschungsprojektes“, *DISP*, Nr. 46, 1977; voraussichtlicher Abschluss der Arbeiten: Herbst 1978.

2 Methodisch konzentrierte sich die Arbeit auf das Studium entsprechender Akten, Interviews mit Chefbeamten sowie auf politologische und ökonomische Theoriearbeiten.

3 Für empirische Untersuchungen sei verwiesen auf: G. Fischer, „Das Volkseinkommen der Kantone 1950–1965“, *Wirtschaft und Recht* 1967; P. Stocker / P. Risch, *Einkommenslage und Wirtschaftsstruktur des Kantons Bern*, Bern 1968; Ch. Prétat,

Ein weiterer Veranlassungsgrund waren die überhöhten Infrastrukturkosten aufgrund disperser Siedlungsstrukturen und zu grosszügiger Zonierungen. In der Rezession machten sich einseitige Branchenstrukturen durch krisenartige Einbrüche bemerkbar: Problembranchen führten zu Problemregionen und zu regional massierter Arbeitslosigkeit (z. B. Uhren/Jura). Verschiedentlich war es auch die die Kantonsgrenze überschreitende wirtschaftliche Dynamik, respektive die interkantonale Konkurrenz, die wirtschaftspolitische Aktivitäten geradezu erzwang. Der Sog der Agglomerationen führte durch die Entleerung wirtschaftlicher Randgebiete zu einem Substanzverlust bestimmter Kantone; es entstanden Abhängigkeiten zwischen Kantonen und Einseitigkeiten in ihrer Strukturierung.<sup>4</sup> Die Bemühungen bestimmter Kantone um eine Wirtschaftspolitik muss als *Reaktion auf eine echte strukturelle Bedrängung* interpretiert werden. Die Krisenerscheinungen seit 1974 förderten die strukturpolitische Sensibilität und beschleunigten die zum Teil bereits vorhandenen Ansätze zu einer Wirtschaftspolitik.<sup>5</sup>

Zusätzlich zum allgemeinen Problemdruck waren es *staatspolitische Überlegungen*, die zu einer kantonalen Wirtschaftspolitik führten. Aus der Sicht eines leistungsfähigen Föderalismus muss der Kanton eine gesunde Wirtschaft und eine minimale Finanzkraft haben, damit er einen eigenen Gestaltungsraum behält und als Lebensraum genügend attraktiv bleibt.<sup>6</sup> Der Bund allein ist mit seinen Mitteln zu schwach, um angesichts der aufgeführten Probleme in genügendem Masse

*Wachstum und Struktur der solothurnischen Volkswirtschaft, Lageanalyse und regionalpolitische Entscheidungsgrundlagen*, Bern 1970; SBG (Hrsg.), *Das Volkseinkommen der Kantone 1970–1975*, Zürich 1976; W. Wittmann, *Eine zweigeteilte Schweiz*, Bern 1976; S. Bieri / R. L. Frey / T. Lips (Redaktion), *Die Kluft zwischen armen und reichen Kantonen in der Schweiz*, Bern 1977, S. 9 ff. In dieser Publikation wird u. a. festgestellt: „In der Schweiz ist von 1950 bis 1972 eine deutliche Abnahme der Disparitäten der kantonalen Pro-Kopf-Einkommen festzustellen. Ab 1972 nahmen die Einkommensunterschiede jedoch wieder stark zu, und dieser Trend zur Divergenz scheint auch für die nähere Zukunft ungebrochen“; ebenda S. 10.

- 4 Betrieb der eine Kanton eine Förderungspolitik, so war der Nachbarkanton gezwungen, im Kampf um die Verteilung des knappen Wirtschaftspotentials nachzuziehen (vgl. z. B. die Situation zwischen den Kantonen Bern, Fribourg und Solothurn). Natürlich hat die Konkurrenz unter den Kantonen auch positive Funktionen.
- 5 Dies bestätigt eine Gegenüberstellung der wirtschaftspolitischen Anstrengungen in unterschiedlich gelagerten Kantonen: Wirtschaftlich (und finanz-)starke Kantone wie Zug oder Zürich unternehmen eindeutig weniger als bedrängte Kantone wie z. B. Solothurn und Tessin (finanzmittelstark) oder Fribourg (finanzschwach). Vgl. dazu Ch. Muggli, *Massnahmen der kantonalen Wirtschaftspolitik, Eine Bestandesaufnahme bei 10 Kantonen* (hrsg. vom Beauftragten für Finanz- und Wirtschaftsfragen des Kantons Aargau), Aarau 1977.
- 6 „Die heute bestehenden interregionalen Disparitäten sollten (...) möglichst bald abgebaut oder doch nicht weiter vergrössert werden – nicht zuletzt auch deshalb, um eine weitere Aushöhlung des Föderalismus zum Nachteil aller Gegenden der Schweiz zu verhindern“; Bieri et al., *a. a. O.*, S. 37. Vgl. dazu auch S. Bieri / G. Müller, „Begründung und Ausrichtung kantonaler Wirtschaftspolitik“, *Wirtschaft und Recht* 1977, S. 223 ff.

wirtschafts- und strukturpolitisch wirksam werden zu können.<sup>7</sup> Zudem: würde der Bund strukturpolitisch in Führung gehen, dann "nach eigenen Vorstellungen und mit Instrumenten, die sich vielfach nur sehr begrenzt regional differenzieren lassen. Dem zentralistisch erwirkten Regionalausgleich wird notgedrungen Massen der Geruch des Schematismus und der Fremdbestimmtheit anhaften".<sup>8</sup> Die Kantone müssen zur Artikulation und Vertretung ihrer spezifischen Interessen gegenüber dem Bund in der Lage sein. Dies setzt u. a. eigene wirtschafts- und strukturpolitische Vorstellungen voraus.

Die Frage der *Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen* ist im Falle der Wirtschafts- und Strukturpolitik kontrovers. Vorgeschlagen wird u. a. folgende Aufteilung:<sup>9</sup> Der *Bund* hat sich wirtschaftspolitisch in erster Linie um die allgemeine Hebung des Wohlstandes zu bemühen (Wettbewerbspolitik, Aussenwirtschaftspolitik usw.). Er hat eine Verstetigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch Globalsteuerung sowie durch deren strukturelle Absicherung anzustreben. In Bereichen wie der Raumordnungs- oder der Branchenstrukturpolitik hat der Bund Koordinationsaufgaben zu übernehmen, um Beeinträchtigungen zwischen den Kantonen möglichst zu vermeiden. Da er dazu aber bisher wenig klare Zielvorstellungen entwickelt hat, erschwert er die kantonale Politik.<sup>10</sup>

Sache der *Kantone* (in beschränktem Ausmass auch der Gemeinden) ist es, entwicklungs- und strukturpolitische Aspekte zu betonen und sich insbesondere um den regionalen Wohlstandsausgleich zu bemühen (regionale Feinsteuerung, räumlich begrenzte Korrekturen). Selbstverständlich sollte die übergeordnete Stufe die Bemühungen der unteren Stufen unterstützen oder zumindest nicht durchkreuzen. Eine gegensätzliche Position vertritt R. L. Frey, wenn er festhält,

7 Vgl. F. Mühleemann, „Möglichkeiten und Grenzen strukturpolitischer Eingriffe des Bundes“, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Nr. 1, 1974, S. 52 ff. sowie Wittmann, *a. a. O.*, S. 49 ff.

8 H. Allemann, „Möglichkeiten und Ziele kantonaler Wirtschaftspolitik“, *Festgabe Franz Josef Jeger*, Solothurn 1973, S. 459.

9 Die im folgenden dargestellte Auffassung vertritt z. B. Allemann, der die Realisierung einer „zielstrebigen, aktiven Entwicklungspolitik (nicht zu verwechseln mit Wachstumspolitik)“ auf kantonaler Ebene als eine „Schicksalsfrage für den Föderalismus“ bezeichnet. „Dieser wird nur dann lebensfähig bleiben, wenn die Kantone in der Entwicklungspolitik in Führung bleiben und in Führung bleiben sie nur dann, wenn sie im Rahmen ihrer Beeinflussungsmöglichkeiten wenigstens eine eigenständige Vorleistung zu erbringen vermögen“; Allemann, *a. a. O.*, S. 457; vgl. dazu auch Bieri / Müller, *a. a. O.*, S. 223.

10 M. Lendi, „Kantonale Raumordnungspolitik“, *DISP* Nr. 44, 1977; H. Ringli, „Aufgaben der nationalen Raumplanung“, *DISP* Nr. 44, 1977. Es ist eine (bisher allerdings noch ungenügend erfüllte) Aufgabe des Bundes, „eine die interregionale Angleichung unterlaufende Industriestandortpolitik der Kantone, durch welche sich die interkantonale An- und Abwerbung von Betrieben verschärft“, zu verhindern; Bieri et al., *a. a. O.*, S. 38.

dass als Träger der interregionalen Verteilungspolitik praktisch nur der Bund in Frage komme.<sup>11</sup>

## 2. Zielsetzungen einer kantonalen Wirtschaftspolitik

Von den Befürwortern einer kantonalen Wirtschaftspolitik wurden folgende *Zielsetzungen* – bei allerdings unterschiedlicher Gewichtung – vertreten:<sup>12</sup> Der Kanton hat sich im Rahmen seiner Wirtschaftspolitik den strukturellen Problemen seiner Volkswirtschaft anzunehmen und zwar in der Art, dass auf dem kantonalen Gebiet eine leistungsfähige Wirtschaft besteht, die für die ansässige Bevölkerung eine Beschäftigung bei einem (gemessen am Landesdurchschnitt) angemessenen Einkommen ermöglicht. Dabei muss er auf die Förderung wettbewerbsfähiger, produktiver Branchen und Unternehmungen bedacht sein, wobei der strukturelle Wandel gemäss der Entwicklungsfähigkeit der Branchen unterstützt werden sollte. Die siedlungsmässige Entwicklung hat ausgewogen zu erfolgen (Vermeidung allzustarker Entmischungen, Wohlstandsausgleich zwischen den Regionen usw.) und die Umwelt ist schonend zu nutzen. Es soll also auf dem Gebiet des Kantons ein attraktiver Lebensraum angeboten werden.

Das kantonale Einflusspotential ist demnach gezielt auf wirtschaftspolitische, d. h. siedlungsmässige und branchenpolitische Leitbildvorstellungen hin einzusetzen. Die Zielorientierung der Aktivitäten bedeutet, dass der Kanton nicht mehr bloss reagiert, sondern *aktiv lenkend* und *gestaltend* in die Entwicklung eingreift. Sein Verhältnis gegenüber dem wirtschaftlichen und dem sozialen Bereich ändert sich.

11 R. L. Frey, „Der schweizerische Föderalismus – wirtschaftlich durchleuchtet“, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, NF, Bd. 93, 1974, S. 371 ff. sowie R. L. Frey / G. Neugebauer / M. Zumbühl, *Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates*, Bern 1977.

12 S. Bieri, „Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Wirtschaftspolitik“, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, Nr. 12, 1973, S. 474 sowie 480 f. Einen klaren und relativ weitgehenden Auftrag wurde im abgelehnten „Gesetz über regionale Entwicklungs- und Strukturpolitik“ im Kanton Solothurn formuliert: „Das Gesetz bezweckt, durch gemeinsame Massnahmen des Kantons, der Gemeinden und der privaten Wirtschaft eine regional sowie strukturell ausgewogene wirtschaftliche und besiedlungsmässige Entwicklung im Kanton Solothurn zu fördern. Die Massnahmen sollen dazu beitragen, die Voraussetzungen für günstige Lebensbedingungen der Bevölkerung in einer ihren Bedürfnissen angemessenen Umwelt zu schaffen“, *Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn*, Solothurn 5. Januar 1973. Vgl. dazu auch Bieri, Müller, *a. a. O.*, S. 226 f. sowie S. 237 ff.

## II. Ansatzpunkte einer kantonalen Wirtschaftspolitik

Äusserst vielfältig und komplex sind die kausalen Zusammenhänge, die für die regionale und sektorale Entwicklung in einem Kanton massgebend sind. Die *ökonomisch-funktionalen Räume decken sich meist nicht mit den politischen Räumen*; die Entwicklung eines Kantons wird zu einem grossen Teil von Faktoren bestimmt, die gar nicht in seinem Einflussbereich liegen. Soll abgeklärt werden, was der Kanton zur Erfüllung der oben formulierten Zielsetzungen unternehmen kann, so muss auf die Aktivitäten der andern föderativen Ebenen hingewiesen werden.<sup>13</sup> Der *Bund* wirkt u. a. auf die kantonale Wirtschaftspolitik durch Rahmensetzung (Vorgaben, Auflagen z. B. in der Berufsbildung usw.), Anreize (z. B. durch das IHG), Delegation von Vollzugsaufgaben. Es besteht eine gewisse Gefahr der Überlastung mit Vollzugsaufgaben, wobei allerdings bei einem grosszügig formulierten Vollzugauftrag auch positiv zu bewertende Gestaltungsspielräume für den Kanton bestehen. Auch in den *Gemeinden* werden wichtige wirtschaftspolitische Entscheide getroffen, insbesondere was die Standortwahl der Unternehmungen anbelangt (z. B. Ortsplanung, Bodenpolitik). Zudem üben kommunale Interessen über verschiedene Kanäle einen grossen Einfluss auf die kantonale Politik aus. Der Kanton wird in der Wirtschaftspolitik von unten und von oben bedrängt und hat Schwierigkeiten, selber in Führung zu gehen.

Trotz all den bisher aufgeführten Einschränkungen besitzen die Kantone durchaus wirksame Mittel für eine Wirtschaftspolitik. An dieser Stelle wird auf die Auflistung der einzelnen Instrumente verzichtet und auf die Vielzahl synoptischer Darstellungen in der Literatur verwiesen.<sup>14</sup> Wie eine Betrachtung der verschiedenen Kantone zeigt, stellen *Steuerbegünstigungen* und *Mithilfe bei Bereitstellung und Erschliessung von Industrieland* (Bodenpolitik) die am weitesten verbreiteten Instrumente dar. Von grosser Bedeutung ist auch die *Beratertätigkeit* von seiten des Kantons, währenddem direkte *Finanzbeihilfen* (z. B. Kreditverbilligungen) sowie *Bürgschaften* am nächst häufigsten sind.<sup>15</sup>

In Tabelle 1 sollen diejenigen *Politikbereiche* dargestellt werden, in denen die dem Kanton zur Verfügung stehenden Instrumente zusammengefasst werden

13 Vgl. dazu F. Scharpf / B. Reissert / F. Schnabel, *Politikverflechtung*, Kronberg 1976, insbesondere die Fallstudie Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Kapitel II.2., S. 76–98.

14 Für allgemeine Übersichten über mögliche Instrumente, vgl. R. Funk, „Instrumente der Regionalpolitik“, H. K. Schneider (Hrsg.) *Beiträge zur Regionalpolitik*, Berlin 1968; D. Fürst / P. Klemmer / K. Zimmermann, *Regionale Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1976, S. 152–169. Speziell für die Schweiz und die kantonale Wirtschaftspolitik, vgl. H. R. Mock / J. Kundt, „Steuerungsmöglichkeiten der industriellen Standortwahl“, *Arbeitsberichte des ORL-Institutes*, Nr. 12, 1970; Prétat, *a. a. O.*; Allemann, *a. a. O.*; R. L. Frey et al., *Das schweizerische Steuersystem wie es sein könnte*, Zürich 1973; Wittmann, *a. a. O.*

15 Vgl. Muggli, *a. a. O.* sowie eigene Untersuchungen.

können. Sie wurden nach ihrer Wirksamkeit in zwei Gruppen eingeteilt sowie unter dem Aspekt der regionalen und branchenweisen Differenzierungsmöglichkeiten gekennzeichnet.<sup>16</sup>

Tabelle 1: Instrumentalbereich der kantonalen Wirtschaftspolitik

Grad der Wirksamkeit	Politikbereich	Differenzierungsmöglichkeiten nach	
		Regionen	Branchen
überdurchschnittlich	Bodenpolitik, Baurecht, Raumplanung	xx	(x)
	Kreditpolitik, Finanzierungsbeihilfen, Wohnbaupolitik	x	x
	Finanzpolitik (insbes. Submissionswesen und Steuerpolitik)	x	x
	Verkehrspolitik	xx	
unterdurchschnittlich	Landwirtschaftspolitik	x	
	Bildungs- insbes. Berufsbildungspolitik; Arbeitsmarktpolitik	(x)	x
	Energiepolitik	(x)	x
	Hochschul- und Branchenforschung		x

Für die Einschätzung der Politikmöglichkeiten muss auch auf *Schranken*, die unmittelbar auf der kantonalen Ebene wirken, hingewiesen werden. Beschränkt sind die finanziellen Möglichkeiten des Kantons, so z. B. für selektive Anreize. Rigorose Schranken bildet auch der bestehende Ordnungsrahmen.<sup>17</sup> Informationelle Schranken stellen neben den fehlenden Daten auch die mangelhaften

16 Diese Tabelle wurde aufgrund des Literaturstudiums (vgl. die spärlichen Wirkungsanalysen) sowie Diskussionen mit den verantwortlichen Instanzen aufgestellt. Sie enthält ohne Zweifel willkürliche und intuitive Elemente; vgl. Fussnote 21.

17 Zur rechtlichen Zulässigkeit einer kantonalen Wirtschaftspolitik, vgl. Bieri / Müller, *a. a. O.*, S. 230 ff. sowie die dort angegebene Literatur. Zur Relevanz des Ordnungsrahmens als Restriktion für die Strukturpolitik schreibt u. a. Neumann: „... , solange die Autonomie der Investitionsentscheidungen unangetastet bleibt, (sind) die Durchsetzungsmöglichkeiten strukturpolitischer Konzeptionen stark eingeschränkt“, K. Neumann, *Strukturwandel und Strukturpolitik*, Köln 1976, S. 163.

Kenntnisse der Wissenschaft über die relevanten Kausalzusammenhänge dar.<sup>18</sup> Neben der Tendenz zur Strukturhaltung wurde Wirtschaftspolitik bisher weitgehend darauf reduziert, Zuwächse zu beeinflussen (Erschliessungen durch Infrastrukturausbau, Neuansiedlungen usw.). Mit der Wachstumsabflachung, ja mit der Entstehung von Überkapazitäten wurde die Manövriermasse, die noch verplant werden kann, immer kleiner. So haben in den meisten Gebieten Infrastrukturmassnahmen keine Anreizwirkung mehr, weil bereits eine genügende Ausstattung vorhanden ist. Die Inhalte und damit die Ansatzpunkte der Planung der Wirtschaftspolitik müssen sich zwangsläufig wandeln. *Aus der Planung des Wachstums wird immer mehr eine Ausnutzungs- und Rationalisierungsplanung, eine Planung der Sanierung und Strukturbereinigung.*

Werden die einzelnen Instrumente auf ihre je spezifische *Wirksamkeit* hin untersucht, so wird eine relativ geringe Leistungsfähigkeit festgestellt. „Die regionalpolitische Problemlösungsstrategie arbeitet mit Parametern, die von der neoklassischen Theorievariante der Wirtschaftswissenschaften als handlungsrelevant für Unternehmen bezeichnet werden. Sie fördern einzelne Unternehmen, denen jedoch die Standortentscheidung überlassen bleibt, durch Beeinflussung ihrer Kosten und/oder Erträge“.<sup>18</sup> Die Wirksamkeit eines Instrumentes hängt somit entscheidend vom Grad der Beeinflussung des Ertrages einer Unternehmung ab.<sup>19</sup> Es handelt sich weitgehend um eine *Industrieansiedlungs- und Sanierungspolitik* – auch wenn gemäss den programmatischen Erklärungen darüber hinausgegangen werden soll.<sup>20</sup> Nun ist allerdings zu vermuten, dass diese Verbilligungen in den meisten Fällen nicht genügend gross sind, um eine regional spezifische Standortentscheidung zu bewirken.<sup>21</sup> Diese Massnahmen werden damit aus verteilungspolitischer Sicht stark relativiert: Es werden Gelder umverteilt, ohne dass der angegebene Zweck auch nur annähernd erreicht wird.

Ausgehend von dieser Einschätzung der Wirkung der einzelnen Instrumente muss festgestellt werden, dass es nicht *das* wirtschaftspolitische Instrument gibt. Eines der aufgeführten Instrumente allein genügt für eine erfolgreiche Bearbeitung der gestellten Aufgaben nicht. Dies wurde z. B. im Kanton Aargau erkannt, als die Arbeitsgruppe für Volkswirtschaft festhielt: „Die Wirtschaftspolitik ist

18 F. Buttler / K. Gerlach / P. Liepmann, *Grundlagen der Regionalökonomie*, Reinbek bei Hamburg 1977, S. 165.

19 An einer Vielzahl von Beispielen zeigt Neumann auf, dass es um eine Verbesserung der Gewinnsituation der Unternehmungen geht; Neumann, *a. a. O.*, S. 155 ff.

20 Vgl. dazu Kanton Bern, *Programm des Regierungsrates zur Förderung der Wirtschaft vom 14. Februar 1974*; Rechenschaftsbericht über die Aktivitäten der bernischen Wirtschaftsförderung, *Bund*, 13. Januar 1978/10.

21 Allgemein zur Effektivität der regionalen Wirtschaftsförderung D. Fürst, „Die Standortwahl industrieller Unternehmer: Ein Überblick über empirische Erhebungen“, *Jahrbuch für Sozialwissenschaften* 1971, S. 189 ff.; F. Wolf, „Wie effizient ist die regionale Wirtschaftsförderung?“, *Informationen zur Raumentwicklung*, Bonn 1975, S. 341 ff. Von den sehr spärlichen empirischen Untersuchungen in der Schweiz, vgl. z. B. A. Christoffel, *Die industrielle Ballung in der Schweiz*, Diss. St. Gallen, 1964.



weniger durch ein typisches Instrumentarium als durch einen zielgerichteten Einsatz unterschiedlicher Massnahmen gekennzeichnet".<sup>22</sup> Nur durch *Bündelung und Abstimmung der verschiedenen Instrumente*, durch den konzentrierten Einsatz im Hinblick auf eine gemeinsame Zielvorstellung kann der angestrebte Erfolg erreicht werden; es gilt, den institutionellen Handlungsspielraum möglichst umfassend auszuschöpfen. Daraus geht eine zentrale Anforderung an die Planung der Wirtschaftspolitik, ja die *Notwendigkeit politischer Planung für die Zielerreichung* hervor.

### III. Wirtschaftspolitik als Querschnittsplanung

Die staatliche Problembearbeitung erfolgt notwendigerweise in einer *arbeitsteiligen Aufbauorganisation mit festen Verarbeitungs- und Entscheidungsstrukturen*, was bedingt, dass einzelne Instrumente organisatorisch zusammengefasst und bestimmten Verwaltungsstellen zugeordnet werden. Wie die Analyse konkreter kantonaler Verwaltungen zeigt, beschäftigt sich eine grosse Anzahl von Stellen in verschiedenen Departementen und auf verschiedenen Stufen mit wirtschaftspolitischen Fragen. Einer funktional gesehen engen Verknüpfung einzelner Bereiche entspricht keineswegs in jedem Falle auch eine organisatorische Zusammenfassung.<sup>23</sup>

Diese institutionelle Zersplitterung bei gleichzeitig komplexen funktionalen Zusammenhängen charakterisiert den Kern der Wirtschaftspolitik: *Wirtschafts- und Strukturpolitik ist zu einem wesentlichen Teil ein Koordinationsproblem*.<sup>24</sup> Es geht dabei (wie Fritz Scharpf allgemein formuliert) um die Überwindung der „Diskrepanz zwischen interdependenter Problemstruktur und segmentierter Verarbeitungs- und Entscheidungsstruktur“.<sup>25</sup>

Ein *kritischer Massstab* zur Beurteilung der Politik soll (realistischerweise) die *negative Koordination verbunden mit bereichsweisen Ansätzen zur positiven Koordination* sein. Die verschiedenen Handlungsbeiträge der einzelnen sach-

22 Arbeitsgruppe für Volkswirtschaft, *a. a. O.*, S. 10.

23 Organisationsstruktur und Arbeitsweise der Bürokratie bewirken, dass Problemzusammenhänge aus ihrem gesellschaftlichen Kontext gelöst werden müssen und nur noch als Fragmente bearbeitet werden können. Die Politik wird heterogen, die Kontrollspannen werden grösser, es entsteht ein Bedarf an zusätzlichem Personal; für einen entsprechenden Befund im Falle des Kantons Basel-Stadt, vgl. P. Schai, „Woran krankt die Verwaltungsorganisation des Kantons Basel-Stadt am meisten?“ Stiftung für eidg. Zusammenarbeit (Hrsg.), *Föderalismushearings*, Zürich 1973, S. 599 ff.

24 Vgl. dazu H. St. Seidenfus, „Koordinationsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik“, H. K. Schneider (Hrsg.), *Beiträge zur Regionalpolitik*, Berlin 1968; G. Fischer, „Grundfragen bei der Erarbeitung einer rationalen Regionalpolitik in schweizerischer Hinsicht“, *Wirtschaft und Recht*, 1970.

25 F. Scharpf, *Planung als politischer Prozess, Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt a. M. 1973, S. 81.

bearbeitenden Stellen sollen sich nicht gegenseitig widersprechen. Mindestens bereichsweise sollen sie so aufeinander abgestimmt und gebündelt werden, dass ein konzeptionell angelegtes und konsistentes Programm der Wirtschaftspolitik entsteht. Bei der gegenseitigen Absprache, Unterstützung und Verstärkung sollen alle wirtschaftspolitisch relevanten Bereiche miteinbezogen werden. Ausgedrückt in Kategorien der politischen Planung stellt Wirtschafts- und Strukturpolitik damit eine typische *Querschnittsplanung* dar, d. h. die Koordination von Fach- (oder Bereichs-)planungen nach den Zielkriterien anderer, ressortübergreifender Programmplanungen, wie z. B. eines Raumordnungs- oder eines branchenpolitischen Programms.<sup>26</sup>

Zu koordinieren sind auf der *vertikalen* Ebene die Aktivitäten der verschiedenen Gebietskörperschaften (vgl. vorne) und auf der *horizontalen* Ebene die raum- und sektorenbezogenen Planungen der verschiedenen Abteilungen und Sektionen sowie die Gebietskörperschaften der gleichen Stufe.<sup>27</sup> Natürlich führen beide Koordinationsdimensionen über Regierung und Verwaltung hinaus und umfassen auch den gesamten politischen Willensbildungsprozess (Parlament, Öffentlichkeit). Eine erfolgreiche Koordination hat Konsequenzen für die Problembearbeitung auf allen Entscheidungsebenen.

Konsequenzen dieser Forderungen nach Koordination sind sogenannte *Koordinationskosten*.<sup>28</sup> Während die einen Stellen und/oder Gruppen profitieren, müssen andere zurückstecken (asymmetrische Gewinn-Verlust-Bilanz). An die Informationsverarbeitung sowie an die Konfliktregelung und Konsensbildung werden hohe Ansprüche gestellt. Aufgrund von Untersuchungen in der BRD kommt nach Scharpf dem letzten Aspekt eine ausschlaggebende Bedeutung zu.<sup>29</sup> Wie die Fallstudien gezeigt haben, steht das *Konflikt-/Konsensproblem* auch bei der Koordination im Hinblick auf eine kantonale Wirtschaftspolitik im Zentrum. Ausgehend davon können in den Kantonen *Politikstrategien* zwischen den folgenden Polen beobachtet werden:

In der Einsicht, dass eine flächige, verwaltungsinterne Koordination sehr schwierig ist, wird die *Zusammenfassung der Wirtschaftspolitik in möglichst wenigen administrativen Einheiten, ausgerüstet mit einem speziellen Instrumentarium angestrebt*: vgl. die Einsetzung eines Delegierten für Wirtschaftsförde-

26 Vgl. R. Mayntz / F. Scharpf, „Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik“, dieselben (Hrsg.), *Planungsorganisation*, München 1973, S. 115 ff. Der Anspruch der positiven Koordination darf realistischweise nicht erhoben werden, da er letztlich nicht eingelöst werden kann. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass Wirtschaftspolitik vom Kanton so oder so betrieben wird. Die Alternative zur Koordinationsanstrengung ist nicht „keine Wirtschaftspolitik“, sondern Ressourcenverschleiss, sich widersprechende Massnahmen, spezifische Interessenberücksichtigung usw.

27 Vgl. dazu z. B. G. Berg, „Grundzüge einer wachstumsorientierten regionalen Wirtschaftsplanung“, *Wirtschaftsdienst*, Nr. V, 1975, S. 266.

28 Zur Definition der Koordinations- und der Autonomiekosten, vgl. B. A. Baars / K. Bau / J. Fiedler, *Politik und Koordinierung*, Göttingen 1976, S. 10 ff.

29 Scharpf, Reissert, Schnabel, *a. a. O.*, S. 50 ff.

rung mit einigen wenigen, dafür griffigen Instrumenten. Durch eine solche Schwerpunktbildung kann mindestens teilweise der Koordinationsbedarf reduziert werden. Allerdings kann dies in den meisten Fällen nicht allein durch verwaltungsinterne Reorganisation erreicht werden, sondern verlangt *ein spezielles Gesetz* und damit den *Einbezug von Parlament und Volk*. Verwaltungs-externe Konsensprobleme sind auch dann zu lösen, wenn einzelne Gesetze schrittweise den Erfordernissen der Wirtschaftspolitik angepasst werden sollen.

In der Einschätzung, dass ein verwaltungsexterner Konsens für die Wirtschaftspolitik nur schwer erzielt werden kann, wird versucht, *über Nebeneffekte von ohnehin vorzunehmenden Aktivitäten*, also durch umfassende, verwaltungsinterne Koordination nach einem verwaltungsinternen Konzept eine strukturell einheitliche Wirkung zu erzielen. *Volk und Parlament werden bereichsweise abgekoppelt*; das Konsensproblem wird damit mindestens teilweise umgangen. Natürlich gibt es zwischen diesen Strategiepole vielfältige Übergangs- und Mischformen.

#### IV. Rahmenorganisation der kantonalen Wirtschaftspolitik

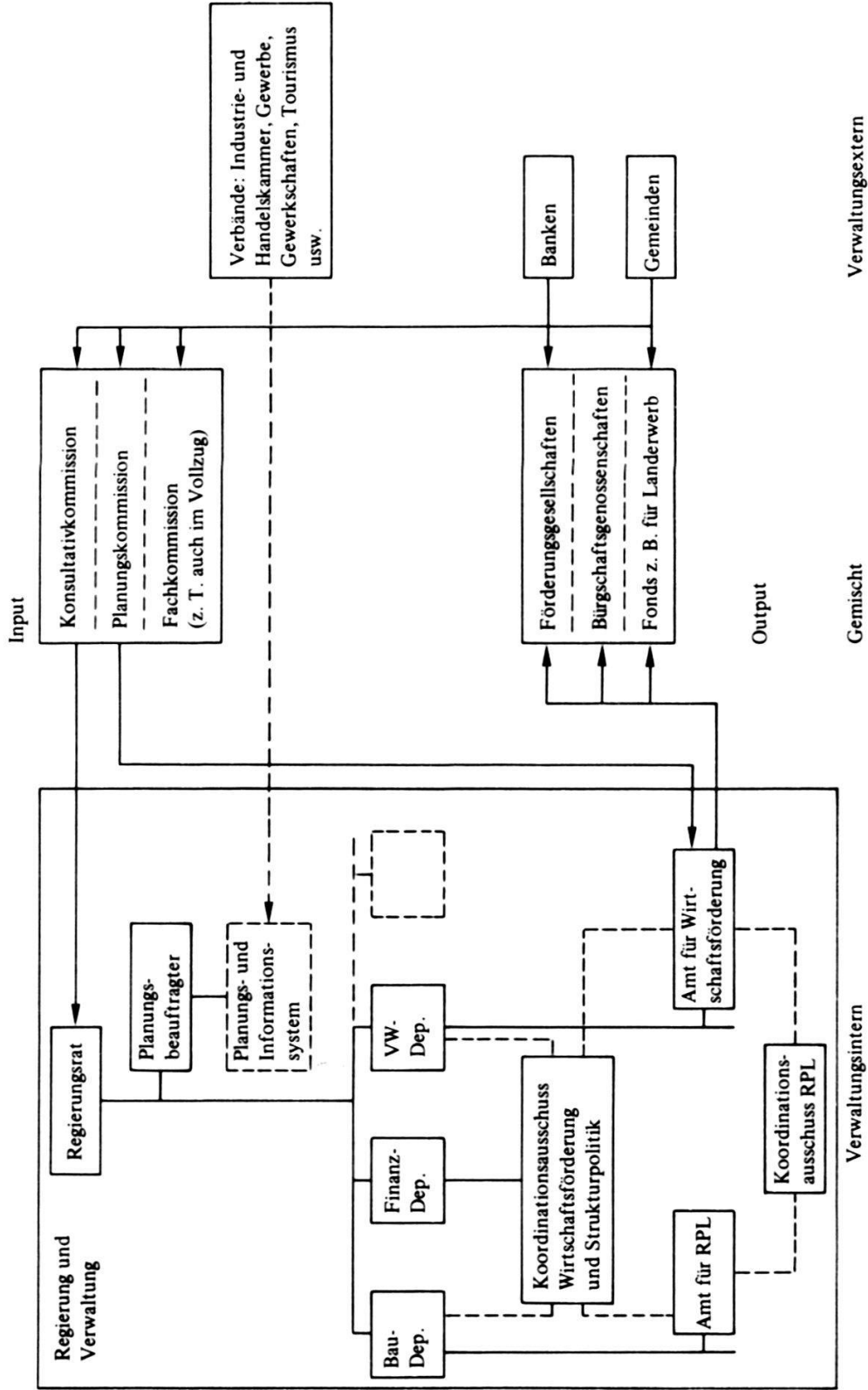
Wirtschaftspolitik wurde als Querschnittsfunktion identifiziert. Als Reaktion auf die damit zusammenhängenden Probleme der politischen Planung bildete sich eine bestimmte Verarbeitungsstruktur aus. Im Sinne einer Verallgemeinerung der Beobachtungen in verschiedenen Kantonen sollen die typischen *Elemente einer Rahmenorganisation für Wirtschaftsförderungs- und Strukturpolitik* dargestellt werden. Je nach Politikstrategie wurden die einen oder andern Elemente stärker ausgebildet oder weggelassen: vgl. die Tabelle 2.<sup>30</sup>

Gemäss den *innerhalb von Regierung und Verwaltung* beteiligten Stellen ergeben sich Probleme der (verwaltungsinternen) Koordination und Führung. Organisatorisch wurden diese u. a. durch Koordinationsausschüsse, Projektgruppen usw. angegangen. In der *Öffentlichkeit* stehen der Regierung und Verwaltung politisch organisierte Gruppen wie Verbände und Parteien gegenüber. Sowohl im Bereich der Willensbildung (input) wie auch des Politikvollzuges (output) wurden verschiedene Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Staat und der organisierten Öffentlichkeit entwickelt. Als Illustration sei auf Konsultativkommissionen sowie Förderungsgesellschaften verwiesen. Es bildete sich ein *gemischter, halböffentlicher/halbprivater Zwischenbereich* aus.<sup>31</sup>

30 Vgl. dazu Muggli, *a. a. O.*, Anhang 2; B. Hotz, „Verwaltungsinterne Koordinationsprobleme bei der Behandlung wirtschaftspolitischer Fragen im Kanton“, *DISP* Nr. 46, 1977; Berner Kantonalbank (Hrsg.) *Das Instrumentarium der bernischen Wirtschaftsförderung*, Bern 1973, Anhang.

31 B. Hotz, *Wirtschaftspolitik in der Schweiz*, Diss. Zürich 1978. In dieser Arbeit werden u. a. Thesen zu diesem allgemein für die schweizerische Wirtschaftspolitik typischen Zwischenbereich aufgestellt.

Tabelle 2: Rahmenorganisation der kantonalen Wirtschaftspolitik



Im Rahmen der Fallstudien wurde der interne und der externe Bereich speziell untersucht. Es zeigte sich, dass bei der Planung der kantonalen Wirtschaftspolitik, verstanden als Methode der politischen Aufgabenlösung bei vorhandenen Interessengegensätzen, von einem (verwaltungsinternen) *Koordinationsengpass* und einem (verwaltungsexternen) *Engpass der Interessenaggregation* gesprochen werden kann. Natürlich bestehen zwischen diesen beiden Engpässen *Wechselwirkungen*, insbesondere über die sich ausbildenden Klientelbeziehungen zwischen Verwaltungsstellen und bestimmten Interessengruppen.

## V. Verwaltungsinterne Probleme <sup>32</sup>

Für die Strukturierung der Analyse des verwaltungsinternen Bereichs wurde ein einfaches Planungsmodell beigezogen bei dem drei Ebenen unterschieden werden: <sup>33</sup>

1. *Ziel- und Führungsebene*: Festlegung eines allgemeinen Leitbildes sowie von Führungs- und Planungsrichtlinien durch den Regierungsrat in Rückkoppelung mit dem Parlament und dem Souverän (Zielplanung, z. B. in Form eines Regierungsprogrammes);
2. *Ebene der Programmentwicklung*: Unter Berücksichtigung der Ziel-Mittel-Beziehungen Erarbeitung von Programmen (eventuell in Alternativen); rollende Perioden- und Projektplanung durch Stäbe, insbesondere durch einen Planungsbeauftragten, durch Projektgruppen, zum Teil auch durch einzelne Abteilungen oder Sektionen; Programmselektion;
3. *Ebene des Politikvollzuges*: Realisierung der beschlossenen Programme durch die entsprechenden Linienstellen; Meldung des Ressourcenbedarfes sowie Zurverfügungstellen von Planungsunterlagen für die andern Ebenen.

Querschnittsplanungen bedingen im verwaltungsinternen Bereich ein *Zweistromverfahren*: Die politische Führung muss mit der Festlegung eines gemeinsamen Bezugsrahmens (Vorgabe von Leistungszielen, Richtlinien usw.) ein Gegengewicht zu den Bereichsplanungen der einzelnen Abteilungen setzen. Diese melden – meist unter dem Aspekt ihres kurzfristigen Bestandesdenkens – (insbesondere finanzielle) Bedürfnisse nach oben. *Transformationsprobleme* stellen sich bei der Verbindung von übergeordneten Leitbildern und am konkreten

<sup>32</sup> Ausführlicher Hotz, *a. a. O.*, 1977.

<sup>33</sup> Diese Dreiteilung entspricht ganz grob dem planning, programming und budgeting im PPBS, wobei dort die einzelnen funktionellen Phasen als zeitliche Abschnitte interpretiert und über Rückkoppler miteinander verschachtelt werden: vgl. S. Bieri, „Politische Planung in der Schweiz“, *Die Unternehmung*, 1/1976, S. 42 ff. Eine analoge Dreiteilung in ein Politiksystem, ein Planungssystem und ein Dispositionssystem nehmen Ulrich und Sidler vor. H. Ulrich / F. Sidler, *Ein Management-Modell für die öffentliche Hand*, Bern 1977. Zur Verknüpfung der drei Ebenen, vgl. auch H.-J. Kruse, „Allgemeine Aufgabenplanung“, in: U. Becker / W. Thieme (Hrsg.), *Handbuch der Verwaltung*, Heft 2.2, Köln 1976.

Problem orientierte, praktisch realisierbare Ziel-Massnahmen-Bündel. Gerade in der Wirtschaftspolitik besteht eine besondere Schwierigkeit im „Ausbalancieren zwischen zentralen Vorgaben und dezentraler Selbststeuerung“.<sup>34</sup>

### 1. Ziel- und Führungsebene

Eine eigentliche *Zielplanung* gibt es in den meisten Kantonen nur in ersten Ansätzen. Leitbilder sind – wenn überhaupt – in regionaler, selten in sektoraler Hinsicht vorhanden.<sup>35</sup> Schwierigkeiten ergeben sich vor allem bei deren Operationalisierung. So wird oft mit Leerformeln gearbeitet, weil diese den politischen Konsens erleichtern; für die konkrete Politik bilden diese jedoch keine genügende Grundlage.<sup>36</sup> Die eigentliche konzeptionelle Planung wurde zu einem grossen Teil von Regierung und Verwaltung betrieben (vgl. z. B. Verkehrsplanung), währenddem Parlament und Volk neben der Behandlung der unverbindlichen Leerformeln nur in der Vollzugsplanung engagiert waren. Dies ist nicht zuletzt eine Konsequenz der Einführung von Management-Modellen, die einseitig die Verwaltung stärken und damit *Fragen der politischen Legitimation* (insbesondere auch der Ziele der Wirtschaftspolitik) verschärfen. Mit der Zielplanung verbunden sind völlig ungelöste *Fragen der Verbindlichkeit von Leitbildern*, ja allgemein der Formen der politischen Führung.<sup>37</sup>

Die Führungsebene (der Regierungsrat) erfüllt die für Querschnittsplanungen notwendigen Leitungsfunktionen nur ungenügend, womit auch die Wirtschaftspolitik benachteiligt ist. Gründe für diese Führungsschwäche sind u. a. im herrschenden (politischen) *Anreiz- und Sanktionssystem* zu suchen: Politisch verantwortlich ist ein Regierungsrat als Departementschef. Als Einzelpersonlichkeit wird ihm das Mandat vom Volk übertragen; als Departementsvorsteher holt er sich politischen Erfolg. Dementsprechend besitzt er ein Eigeninteresse an der

34 Bieri, *a. a. O.*, S. 46.

35 Für eine Übersicht über den Stand der wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen in den Kantonen im Mai 1974, vgl. R. Rohr „Wirtschaftspolitische Programme auf Bundes- und Kantonebene – Überblick über bisherige Bestrebungen und Ausblick“, *Wirtschaft und Recht*, 1974, S. 361 ff.

36 „Theoretisch ist zu verlangen, dass das Zielobjekt konkretisiert wird, eine Definition der Änderungsrichtung erfolgt und eine räumlich-institutionelle Identifikation möglich ist“; Bieri, Müller, *a. a. O.*, S. 237. Eine klare Stellungnahme gibt in diesem Zusammenhang Seidenfus ab: „Das entscheidende Hemmnis der Regionalpolitik ist in der Tatsache zu sehen, dass keine klare Vorstellung über die Ziele besteht“; Seidenfus, *a. a. O.*, S. 127.

37 H. Werder, *Gesamtplanung in Bund und Kantonen*, internes Arbeitspapier VI/4, September 1977, S. 14 ff., 66 ff. und 102 ff.; F. Ossenbühl, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung? *Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag*, München 1974, S. 98 ff.

Wahrung eines minimalen Handlungsspielraumes im Geschäftsbereich seines Departementes, den er je nach Klientelbezug (Verbände, regionale Interessen, Parteien usw.) zu nutzen gedenkt.<sup>38</sup>

In der heutigen Praxis ist eine *Tendenz zur Departementalisierung* festzustellen. Der Regierungsrat kommt viel eher einer Versammlung von Departementchefs, die je ihre Geschäfte durchbringen wollen und entsprechende bargaining-Prozesse miteinander durchführen, als einem Führungskollegium gleich. Massgebend sind die ressortgebundenen Entscheidungsvorbereitungen; der Fachbereich dominiert das Kollegium: Krise des Kollegialitätsprinzips? Die vertikale Koordination innerhalb eines Departementes funktioniert viel besser als die interdepartementale, horizontale Koordination, die sich praktisch auf eine „Kollisionsprüfung“ beschränkt. Auch diese Negativkoordination gelingt nicht immer, waren doch verschiedentlich konkrete Massnahmen in einem Kanton zu beobachten, die sich widersprachen.<sup>39</sup>

## 2. Ebene der Programmentwicklung

Eine eigentliche *Programmplanung* findet im Bereiche der Wirtschaftspolitik nur in sehr begrenztem Rahmen statt. Massnahmenpakete werden meist nur kurzfristig und für inhaltlich stark eingeschränkte Bereiche erarbeitet. Als Illustration sei auf die Programme im Zusammenhang mit dem Investitionsbonus des Bundes<sup>40</sup> oder zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hingewiesen. Eine analytische Vorbereitung des Instrumenteneinsatzes durch Aufzeigen alternativer Mittel sowie der Überprüfung ihrer Ziel- und Systemkonformität wird kaum vorgenommen; oft fehlt eine nachträgliche Erfolgskontrolle, die über eine protokollartige Darstellung hinausgeht.

In der Regel erfolgt Planung in den Kantonen nicht „wohlstrukturiert“, sondern spontan, punktuell: Einzelne starke, besonders initiative Abteilungen prellen vor. Eine *Planungsorganisation* ist entweder noch nicht vorhanden oder erst im Aufbau begriffen<sup>41</sup> Verschiedentlich liess sich auch feststellen, wie aus-

38 Damit gerät ein Regierungsrat in eine Dilemmasituation: Einerseits wird von ihm im Regierungskollegium ein „kollegiales Verhalten“ verlangt, andererseits trägt er als Departementschef das politische Risiko. Er befindet sich in einer spannungsreichen, institutionell angelegten Doppelrolle, ist er doch sowohl oberste Spitze der grössten Verwaltungseinheit als auch einziges Mitglied des geschäftsleitenden Kollegiums, vgl. Schai, *a. a. O.*, S. 599 ff.

39 Vgl. den analogen Befund bei der Analyse der Regierungsprogramme: H. Werder, „Probleme kantonaler Regierungsprogramme“, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 1977, S. 92 ff.

40 Vgl. „Investitionsbonus – der „Bestseller“ im Arbeitsbeschaffungsprogramm 1976“, *Mitteilungsblatt des DfK*, Nr. 4, 1976, Januar 1977, S. 56 ff.

41 Konkrete Anstrengungen zur Errichtung eines Planungs- und Informationssystems (PLINF) wurden im Kanton Aargau unternommen. Ausgehend von den wirtschafts-

schlaggebend die vertikal aufgebaute, fragmentierte Administration ist. Dezentralisation im Zusammenhang mit Arbeits- und Zuständigkeitsteilung hat im Hinblick auf die Informationsaufnahme und Problemverarbeitung den Nachteil der selektiven Perzeption. *Die klientel-orientierten Fachplanungen dominieren.*

Eine Aufgabe wie Wirtschafts- und Strukturpolitik, die horizontale Koordination voraussetzt, ist „auf die wohlwollende Kooperation anderer Ressorts angewiesen“, kann diese aber nicht erzwingen, da „eine entscheidende Ressource fehlt: eine starke Klientel, die die Aufgaben des Ressorts unterstützt. Die meisten Fachressorts aber besitzen diese“.<sup>42</sup> Solche und andere Gründe erklären, warum Wirtschaftspolitik in den meisten Kantonen einer *Addition von Fachplanungen bestenfalls verbunden mit einer Negativkoordination* entspricht: *Verwaltungsinterner Koordinationsengpass*. Wie weiter festgestellt werden konnte, wird die Programmentwicklung stark durch die Ressourcenplanung geprägt (vgl. z. B. Verkehrsplanung). Die Aufgabenplanung insbesondere die Berücksichtigung qualitativer Aspekte hinkt hintennach.

Diese mehrheitlich negativen Aspekte wurden ansatzweise durch verschiedene Formen der institutionellen Verankerung der Planung korrigiert, so z. B. durch die Errichtung einer eigentlichen Stelle für Wirtschaftspolitik verbunden mit der organisatorischen Zusammenfassung einzelner Instrumente (Vermeidung von Koordinationskosten). Wurde ein Delegierter für Wirtschaftsförderung eingesetzt, so meldete sich dieser bei den andern Verwaltungsstellen, stellte Kontakte her, lancierte eigene Ideen und Vorschläge, kurz – er entwickelte eine Eigendynamik, die viel zur vermehrten Berücksichtigung wirtschafts- und strukturpolitischer Aspekte in- und ausserhalb der Verwaltung beitrug. Natürlich sind weitere Formen der Institutionalisierung der Wirtschaftspolitik möglich. Wie in einer speziellen Publikation aufgezeigt wurde, bewährten sich für die verwaltungsinterne Koordination interdepartementale Koordinationsausschüsse und insbesondere Projektgruppen am besten.

### 3. Ebene des Politikvollzuges

Der Politikvollzug wurde im einzelnen nicht untersucht. Es wurde lediglich der Frage nachgegangen, welche Bedeutung dieser Ebene für die Planung der Wirtschaftspolitik zukommt. Die Vollzugstätigkeit konzentriert sich organisatorisch

politischen Problemstellungen und den bekannten oder auch nur vermuteten Kausalzusammenhängen soll dieses eine systematische Betrachtung der Umweltentwicklung zwecks Früherkennung relevanter Veränderungen und eine Frühkoordination der Departemente und Abteilungen ermöglichen. Auch sollen Zielkonflikte möglichst frühzeitig erfasst werden und Hinweise auf Lösungsvarianten mit ihren Voraussetzungen und Folgewirkungen angegeben werden können. Aufgrund der bisher aufgetauchten praktischen Schwierigkeiten wurde dieser hohe Anspruch auf die Errichtung eines Informationssystems reduziert, welches seinerseits kaum zu realisieren ist.

42 D. Fürst et al., *a. a. O.*, S. 141.



stark auf die *Abteilungen (Ämter) und deren Sektionen*. Gerade deshalb finden sich dort – wie Scharpf auch für die BRD festhält – „jene Informationsbestände und jenes Hintergrundwissen, jene Problem- und Lösungskennntnis und jene differenzierten Umweltkontakte, die die Ministerialorganisation insgesamt in die Lage versetzen, ihre Funktionen im Problemlösungsprozess im derzeitigen Umfang wahrzunehmen“. <sup>43</sup> Die Initiative für viele Aktivitäten geht von diesen Einheiten aus; bei ihnen liegt denn auch *in planerischer Hinsicht ein Schwergewicht*. <sup>44</sup> Dies ist ein weiterer Erklärungsgrund für den zum Teil ausgeprägten Ressortpartikularismus und die bloße Addition von Fachplanungen, was soviel bedeutet wie: Umgehung konfliktreicher Punkte, zum Teil stark unterschiedlicher Planungsstand in den einzelnen Einheiten, Verplanung ungeplanter Bereiche, Abschieben von Kosten auf andere Einheiten usw. Die Planung – so erhält man den Eindruck – wächst von unten nach oben; wenn Planung, dann Fach- oder Bereichsplanung. Querschnittsplanungen sowie integrierte Gesamtplanungen (z. B. Regierungsprogramme) werden zum Teil angestrebt, eine überzeugende Wirkung konnte bisher noch nicht nachgewiesen werden.

Zusammenfassend kann zum *verwaltungsinternen Bereich* festgestellt werden: Die effektiv erbrachten Koordinationsleistungen sind gemessen an den vorne aufgeführten Anforderungen der Wirtschaftspolitik gering. Zur Bekämpfung des Wildwuchses scheint die Errichtung eines Amtes für Wirtschaftsförderung, möglichst versehen mit eigenen Instrumenten, die vergleichsweise beste Wirkung gehabt zu haben. Entscheidend ist der Umstand, dass Regierung und Verwaltung in ein Feld von Interessengegensätzen eingebettet sind. Verwaltungsexterne politische Aspekte beeinflussen über die Neigung von Regierung und Verwaltung, Konflikte zu minimieren, respektive ihren Ressorterfolg zu maximieren, interne Koordinationsfragen massgebend.

## VI. Probleme der politischen Willensbildung

Konnte die Hürde der verwaltungsinternen Koordination genommen werden und legte die Regierung einmal ein abgerundetes und in sich konsistentes Konzept vor (Verkehr, Spitalwesen, Landwirtschaft), so war dafür im Parlament oder beim Volk bei den entsprechenden Abstimmungen kaum eine Mehrheit zu gewinnen: *Engpass der Interessenaggregation*. Die den Vorschlägen zugrundeliegenden Leitbilder und Rahmenpläne erwiesen sich oft als leerformelhaft oder als politisch zu wenig tragfähig. Einzelne Teile davon wurden gestrichen oder gar nicht beachtet – ja, es wurde ihnen zum Teil klar zuwidergehandelt. Parti-

43 F. Scharpf, „Komplexität als Schranke politischer Planung“, *PVS*, Sonderheft 4, S. 170.

44 In verschiedenen Fällen vermochte sich die Abteilung Raumplanung mit ihren Besiedlungskonzepten gegenüber Fachplanungen wie Verkehrsplanung durch die Abteilung Tiefbau, Spitalplanung durch die Abteilung Hochbau usw. nicht durchzusetzen.

kularinteressen verdrängten programmatische Elemente; kurzfristige und spezielle Aspekte gingen langfristigen und allgemeinen vor.

### 1. Klientelbezug

Die *Aufmerksamkeit* der organisierten und sanktionsfähigen Interessen in der Öffentlichkeit ist sehr *selektiv*. Meistens werden Programme der Regierung von diesen Gruppen nur auf diejenigen Punkte hin überprüft, die sie speziell tangieren. Sei dies, dass sie negativ betroffen werden, was eine Abwehr provoziert; sei dies, dass sie glauben, etwas herausholen zu können, weshalb sie gezielte Forderungen stellen. Wird die Struktur der in der kantonalen Wirtschaftspolitik involvierten *Interessen* betrachtet, so fällt die starke Stellung des Gewerbes, regionaler Interessen (z. B. Talschaften, einzelne Kantonsteile) und Gemeindevertreter sowie – wenn auch etwas zurückhaltender in der Ausübung – der Handelskammern, der Landlobbies (z. B. Generalunternehmer) und der Banken auf.

Entsprechend diesen Gruppen ergeben sich inhaltlich spezifische *Konfliktpunkte*. So sind z. B. die Handelskammern ganz speziell in der kantonalen Finanz- und Steuerpolitik engagiert, das Gewerbe vor allem bei Fragen des Submissionswesens, der Berufsbildung, der Arbeitsmarktpolitik usw., die ausgesprochen stark vertretenen Gemeindeinteressen kommen vor allem bei Fragen des Finanzausgleichs, der Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden usw. zum Ausdruck. Sie betonen die regionalen Aspekte und die Gemeindeautonomie.

Gemessen am vorne definierten Anspruch kantonalen Wirtschaftspolitik als Querschnittsplanung ist eine eindeutige *Aggregationsschwäche* festzustellen, d. h. die effektiv getroffenen Lösungen sind stark *partikularisiert*, zum Teil auch *durchproportionalisiert*. Alle Aspekte, die die aufgeführten partikularen Interessen negativ tangieren, werden weggestrichen. Alle Gruppen oder Regionen, die sich genügend bemerkbar machen können, ergattern sich irgend einen Vorteil im Konzept. Eine der daraus resultierenden Konsequenzen ist, dass Einzelentscheide getroffen werden, die sich in den Auswirkungen gegenseitig widersprechen und/oder im Widerspruch zum entsprechenden Konzept stehen. Oft gelingt nicht einmal eine Negativkoordination. Versuchen die verschiedenen Verwaltungsstellen in Reaktion darauf schon in der Entwurfsphase mit der speziell angesprochenen Klientel in Kontakt zu treten, so besteht die *Tendenz, dass die externen Interessenkonflikte in die Verwaltung hineinverlagert werden*. Ämter und Abteilungen vertreten zum Teil gezwungenermassen die Interessen ihrer Klientel. In der Verwaltung machen sich Spannungen und Desintegrationstendenzen bemerkbar.<sup>45</sup>

45 Zur theoretischen Begründung dieser These, vgl. J. Hirsch, *Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals*, Frankfurt a. M., 1974, S. 241 ff. Peters untersuchte in der BRD am Beispiel des Bundesministeriums für Wirtschaft, inwiefern die *Organisationsstruktur* günstige Ansatzpunkte für Gruppenpressionen bietet. Bei Organisationseinheiten, die auf Produzenteninteressen oder auf einzelne Branchen ausgerichtet sind, kommt eine ver-

## 2. Ordnungspolitische Grundsatzfragen

Von verschiedenen Interessengruppen – insbesondere aus Kreisen von Handel, Gewerbe und Industrie – wurden gegenüber der Wirtschaftspolitik im vorne umschriebenen Sinne grundsätzliche Bedenken ordnungspolitischer Art angemeldet. Es sei nicht die Aufgabe des Staates, gestaltend in die Wirtschaft einzugreifen. Dieser habe die allgemeinen Rahmenbedingungen zu setzen, nicht aber die wirtschaftliche Tätigkeit selektiv auf bestimmte Ziele hin zu beeinflussen.<sup>46</sup>

Konkrete ordnungspolitische Fragen stellen sich meist beim Einsatz spezieller Instrumente. Besonders umstritten sind diejenigen Massnahmen, die irgendwie die privatwirtschaftliche Selbstbestimmung tangieren oder Geschäftsmöglichkeiten beeinträchtigen, also z. B. differenzierte Steuerbelastungen oder Gebote und Verbote verschiedenster Art. Eine staatliche Einmischung in angestammte Geschäftsbereiche privater Unternehmungen wird abgelehnt. Dies illustriert z. B. der Widerstand der Banken gegen kredit- und darlehenspolitische Instrumente des Staates. Damit stösst (nicht nur) kantonale Wirtschaftspolitik bald einmal auf harte Schranken ihrer Effektivität.

Dieselben wirtschaftlichen Interessengruppen haben verschiedentlich an den Staat aber auch gezielte Stützungsbegehren gestellt, die unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten zum Teil sehr fragwürdig waren. Beispiele dazu liefern die Submissions-, die Berufsbildungs- sowie die Steuerpolitik. Ordnungspolitische Einwände – so ist zu vermuten – sind oft lediglich taktischer Natur und stehen in einem zum Teil grotesken Gegensatz zur Realität. Man erhält den Eindruck, dass die Interessen der entsprechenden Gruppen bei einer konzeptionslosen Politik ganz einfach besser zum Zuge kommen. Es stellt sich die grundsätzliche Frage nach dem vorherrschenden Staatsverständnis. Auch auf kantonaler Ebene betreibt der Staat so oder so Wirtschaftspolitik. Ob das wirtschaftliche Geschehen bewusst und leibildorientiert beeinflusst wird, oder ob die meist ohnehin vorzunehmenden Massnahmen sogenannten pragmatisch, d. h. unreflektiert und ad hoc entworfen und vollzogen werden, ist *nicht so sehr eine Frage der Ordnungspolitik als vielmehr des politischen Führungsstils und der Interessenberücksichtigung.*

zerte Interessenberücksichtigung eher zustande. So wird z. B. aus dem Amt für Verkehr ein Amt der Verkehrsträger. H.-R. Peters, „Wirtschaftspolitik als Organisationsproblem“, *Wirtschaftsdienst*, 1975, S. 79 ff. Im Rahmen der am ORL-Institut durchgeführten Fallstudien konnte die Relevanz von Klientelbeziehungen u. a. am Beispiel der Baubereichsetappierung und der Landwirtschaftspolitik nachgewiesen werden. Zum Teil konnten auch Zusammenhänge zwischen der kantonalen Wirtschaftspolitik und der „Unternehmungsphilosophie“ des dort ansässigen Managements festgestellt werden.

46 Verschiedentlich wurde auch in Frage gestellt, ob der Staat einen möglichen Handlungsspielraum durch Koordination vorhandener Instrumente ohne Erlass spezieller gesetzlicher Grundlagen überhaupt ausnutzen dürfe; vgl. z. B. Ansprache des Präsidenten der Aargauischen Handelskammer, in: *Mitteilungen*, Sekretariat der Aargauischen Handelskammer, Aarau Nr. 6/1975.

Folgende ordnungspolitische Überlegungen setzen sich in der Lehre und in Fachkommissionen (vgl. z. B. die Kartellkommission) immer mehr durch: Die Grundtendenzen, die durch die Marktkräfte angegeben werden, sind zu beachten (*Signalwirkung des Marktes*). Dies verlangt eine Politik der Strukturanpassung und nicht der Strukturhaltung. So sind z. B. räumliche Wettbewerbsschranken oder Mobilitätshindernisse abzubauen und Externalitäten etwa von Agglomerationen einzudämmen. Der *Markt* ist aber nicht zu verabsolutieren, sondern *funktional zu sehen* und dort einzusetzen, wo das gewünschte Resultat durch den Marktmechanismus am besten erreicht werden kann.<sup>47</sup> Neben dem Kriterium der rein marktmässigen Förderungswürdigkeit einer Region (vgl. ihr Entwicklungspotential) ist auch das Kriterium der eher staatspolitisch motivierten Förderungsbedürftigkeit (z. B. Angleichung der Lebensverhältnisse) zu sehen.

### 3. Konsensbeschaffung

#### a) Wirtschaftspolitische Spezialgesetze

Wirtschaftspolitik durch die Lancierung eines Spezialgesetzes wurde am Beispiel der Kantone Solothurn und Bern untersucht.<sup>48</sup> Die *Impulse* für die Einleitung des Gesetzgebungsprozesses kamen in Reaktion auf festgestellte Entwicklungsrückstände oder fiskalische Engpässe teils aus dem Parlament (Bern), teils aus Regierung und Verwaltung (Solothurn). In der daraufhin einsetzenden vorparlamentarischen Phase wurden vom Regierungsrat *Expertenkommissionen* eingesetzt, in denen neben Wissenschaftern auch Politiker vertreten waren. Die Experten entwickelten in den untersuchten Fällen eine grosse Eigendynamik und weiteten die ursprünglich gehegten Absichten zum Teil deutlich aus. Die darauf durchgeführten *Vernehmlassungen* bei den Wirtschaftsverbänden und bei den Banken sowie die damit verbundenen Aushandlungen stellten die, gemessen an der Bedeutung für die inhaltliche Gestaltung der Gesetze, wichtigste Phase des Willensbildungsprozesses dar. Der Engpass der Interessenaggregation machte sich vor allem im vorparlamentarischen Raum bemerkbar. Unter den Direktbetroffenen musste ein tragfähiger Kompromiss gefunden werden. Verhandlungspartner waren dabei Vertreter der Wirtschaft, der Banken, des Gewerbes, des Tourismus, der Landwirtschaft, der Gewerkschaften usw. Ihr Sanktionspotential

47 E. Kantzenbach, *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs*, Göttingen 1966; W. Schluop, „Schweizerische Wettbewerbspolitik zwischen gestern und morgen“, E. Tuchtfeldt (Hrsg.), *Schweizerische Wirtschaftspolitik zwischen gestern und morgen*, Bern 1976, S. 95 ff. Besonders in der BRD wurden wettbewerbspolitische Normen unter dem Titel „funktionsfähiger Wettbewerb“ in der Weise formuliert, „dass sie die Verwirklichung von Marktsituationen um der erwünschten ökonomischen Ergebnisse willen fordert“, ebenda, S. 102.

48 Kanton Bern: „Gesetz über die Förderung der Wirtschaft“ vom 12. Dezember 1971; Kanton Solothurn: „Gesetz über regionale Entwicklungs- und Strukturpolitik“ vom 5. Januar 1973, abgelehnt in der Volksabstimmung vom 26. Juni 1974.

bestand neben ihrer Abstimmungsmacht auch in ihrer funktionalen Bedeutung für den Staat; der Kanton ist in verschiedener Hinsicht immer wieder auf ein gütliches Einvernehmen und eine entsprechende Zusammenarbeit mit diesen Gruppen angewiesen. Verhandlungsgegenstände waren einzelne Instrumente sowie die Rahmenorganisation der Wirtschaftspolitik.<sup>49</sup> Der gestalterische Beitrag des *Parlamentes* war insbesondere beim Wirtschaftsförderungsgesetz im Kanton Bern gering.<sup>50</sup> Bei der *Volksabstimmung* war in beiden Kantonen das Interesse der Bevölkerung gering, die Skepsis freisinniger Kreise gross und der Widerstand des LdU äusserst rege. Wurde das Gesetz in Bern im Dezember 1971 trotz der Hochkonjunktur ganz knapp angenommen, so fiel das analoge Gesetz in Solothurn im Juni 1974 trotz der sich abzeichnenden Krise deutlich durch. Insbesondere in Solothurn waren es die wirtschaftlich schwächeren Kantonsteile, die ablehnten: Die Regionalisierungsabsichten überzeugten nicht.<sup>51</sup>

Die zugestandengekommenen *Kompromisse* weisen typische Eigenheiten auf: Meist wurde innerhalb der Verwaltung eine spezielle Stelle mit der Wirtschaftspolitik betraut. Die allgemeine Skepsis gegenüber der Delegation von Kompetenzen an den Staat kam in der Organisation für den Politikvollzug zum Ausdruck. In verschiedenen Kantonen besteht eine Tendenz zur teilweisen *Auslagerung der Wirtschaftspolitik aus der Verwaltung*. Vom Staat mehr oder weniger unabhängige Stellen mit starker Berücksichtigung der Wirtschaftsvertreter wurden eingesetzt.<sup>52</sup>

Nach den Kantonen Bern, Fribourg, Graubünden und Tessin versuchte auch der Kanton Solothurn die *Kooperation Staat/Wirtschaft* mit Hilfe eines Konsultativrates für Wirtschaftsfragen zu verbessern. Dieser soll u. a. dem Austausch von Informationen und Meinungen in wirtschafts- und strukturpolitischer Hin-

49 So erwuchs z. B. im Kanton Bern von seiten der Banken grosse Opposition gegen eine umfassende Darlehenspolitik sowie Kapitalbeteiligungen durch den Staat, wie dies von der Expertenkommission vorgeschlagen wurde. Auch sollte die staatliche Verwaltung als Träger der Kreditpolitik ausgeschlossen werden. Demgegenüber wurde der Bereich der Landpolitik in dieser Aushandlungsphase stark ausgebaut.

50 Abänderungsanträge wurden meist nur von Aussenseitern (so z. B. vom LdU) eingebracht, von den grossen Fraktionen jedoch abgelehnt. Eine Ausnahme bildeten die Bestimmungen über die Umschulung und Weiterbildung, die auf Antrag der Sozialdemokraten ins Gesetz aufgenommen wurden. Wollte die SP das Gesetz tendenziell noch weiter auf die Infrastruktur, den Wohnungsbau usw. ausdehnen, so waren vor allem Vertreter aus der Landwirtschaft und dem Tourismus gegen jede Ausweitung.

51 Kanton Bern: Stimmbeteiligung 34 %; Ja-Stimmen-Überschuss: 6 %. Kanton Solothurn: Stimmbeteiligung 17 %; Nein-Stimmen-Überschuss: 30 %.

52 Im Kanton Bern erhielten die Banken im Rahmen der Förderungspolitik bedeutende Funktionen. Im Kanton Waadt wurde die Wirtschaftsförderung einer halbstaatlichen Organisation (OVCI, office vaudois pour le developpement du commerce et de l'industrie) übertragen, die vom Staat mitfinanziert wird, juristisch aber unabhängig ist. Die Direktbetroffenen erhalten damit zum Teil eine Kontroll-, zum Teil auch ein Mitentscheidungsrecht; zu den Kooperationsformen Staat/Wirtschaft, vgl. Hotz, *a. a. O.*, 1978.

sicht dienen, selbständig Empfehlungen ausarbeiten und an einem strukturpolitischen Leitbild für den Kanton mitwirken.<sup>53</sup>

Inhaltlich zeichnen sich die ausgehandelten Kompromisse dadurch aus, dass die beschlossenen Instrumente praktisch ausschliesslich auf Förderung ausgerichtet sind und bei der Verbesserung der Einkommenssituation der betreffenden Wirtschaftseinheiten ansetzen: Es handelt sich weitgehend um eine *Industrie- und Gewerbeförderungspolitik*. Eine Gestaltung der Wirtschaft wird bestenfalls durch die entsprechende Formulierung und Durchsetzung der Kriterien für die Förderungswürdigkeit erreicht.

#### *b) Koordination einzelner Massnahmen*

Die Strategie der Koordination von ohnehin vorzunehmenden Einzelmassnahmen wurde anhand exemplarischer Fälle untersucht und ergab im verwaltungsexternen Bereich folgenden Befund: Verschiedene sanktionsfähige intermediäre Gruppen waren gegenüber Koordinationsanstrengungen skeptisch und belächelten Versuche einer konzeptionellen Politik. *Das Parlament wollte sich nicht auf Programme festlegen, sondern von Fall zu Fall entscheiden.* Dies traf insbesondere in regionalpolitischer Hinsicht zu. Es zeigte sich, dass Politik beim geltenden Willensbildungsprozess nicht mit Konzepten, sondern weitgehend nur mit handfesten Einzelproblemen gemacht werden kann. So konnte festgestellt werden, dass der Grad der Konkretisierung der Programme massgebend ist: Je konkreter eine Lösung, je näher an der Realisierung man ist, desto direkter werden einzelne Interessen tangiert. Dementsprechend engagieren sie sich auch stärker; es treten mehr und intensivere Konflikte auf; das Konzept ist stärker gefährdet.

## VII. Schlussfolgerungen

### *1. Befund*

Zusammenfassend können die Bemühungen um eine kantonale Wirtschaftspolitik wie folgt beurteilt werden: Es bestehen – von Kanton zu Kanton allerdings unterschiedliche – Schwierigkeiten, eigentliche kantonale Interessen zu mobilisieren. Entweder wird Wirtschaftspolitik auf eidgenössischer Ebene betrieben – wobei die Kantone möglicherweise mit Vollzugsaufgaben überlastet werden – oder regionale und kommunale Interessen widersetzen sich kantonalen Konzepten. *Der kantonalen Ebene fällt es schwer, im Falle der Wirtschaftspolitik eine effektive Führungsfunktion wahrzunehmen.*

53 Vgl. dazu die „Einsetzung eines kantonalen Konsultativrates für Wirtschaftsfragen“, *Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Solothurn vom 9. November 1976*, Nr. 6411.

Eine aktive Wirtschaftspolitik im Sinne eines konzeptorientierten und koordinierten Einsatzes der entsprechenden Instrumente gibt es praktisch in keinem Kanton. Was am ehesten funktioniert, ist eine *Förderungspolitik von Fall zu Fall*. Meist wurde unter dem Druck der Verhältnisse einmal irgend etwas getan; über die grundsätzlichen Fragen nach den Möglichkeiten und der Zweckmässigkeit einer Wirtschaftspolitik auf kantonaler Ebene bestehen nach wie vor verschiedene Ansichten. Durch die allgemeine Wachstumsabflachung wurde die potentiell zu planende und zu beeinflussende Manövriermasse kleiner. Es besteht die Gefahr, dass die Kantone bei einer Beschränkung ihrer Wirtschaftspolitik auf Förderungspolitik lediglich *sich gegenseitig potentielle Neuansiedler abwerben*. Für verschiedene Kantone wandelte sich die Planung der Wirtschaftspolitik inhaltlich denn auch in Richtung einer Planung der Auslastung vorhandener (Infrastruktur-)Kapazitäten, der Rationalisierung und der Sanierung.

Was den Entwicklungsstand der Planung anbelangt, so konnte festgestellt werden, dass bestenfalls einzelne, in sich konsistente *Bereichsplanungen* (Verkehrskonzept, Spitalkonzept usw.) klar beobachtbare Auswirkungen in der Realität haben. Offensichtlich funktioniert die vertikale Koordination innerhalb eines bestimmten Sachbereiches besser als die horizontale. Die Querschnittsfunktion Wirtschaftspolitik und erst recht die integrierte Gesamtplanung werden durch zwei Schwächen des kantonalen Regierungssystems erschwert: Durch den verwaltungsinternen *Koordinationsengpass* und – kausal damit verbunden – durch den externen *Engpass der Interessenaggregation*. Dies zeigt sich u. a. in der Partikularisierung der Wirtschaftspolitik. In der direkten Demokratie ist die Regierung bei jedem Thema von Gesetzesrang, zu jeder Zeit und von jeder Gruppe mit entsprechendem Sanktionspotential abhängig<sup>54</sup>. Der gemeinsame Kern der festgestellten Schwierigkeiten liegt bei der *Struktur des geltenden Willensbildungsprozesses* (Regierungskonkordanz, Verbands- und Referendumsdemokratie, Fehlen institutioneller Opposition, geringe Rolle der Parteien usw.), die zur Verarbeitung von grösseren und konfliktreichen Planungsprozessen wenig geeignet ist.<sup>55</sup>

## 2. Dimensionen künftiger Reformen

Im folgenden sollen die Schwerpunkte künftiger Reformdebatten signalisiert werden, wobei die angetönten möglichen Verbesserungen nicht ausdiskutiert werden können.<sup>56</sup>

54 Vgl. dazu L. Neidhart, „Möglichkeiten und Schranken der politischen Planung in der Referendumsdemokratie“, in: *NZZ*, 31. März 1974/151.

55 Vgl. dazu W. Linder, „Planung und Verfassung“, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, NF, Bd. 96, 1977, S. 380 ff.

56 Es wird Aufgabe einer späteren Publikation, insbesondere des Schlussberichtes des Projekts sein, eigentliche Reformvorschläge in ihrem Zusammenhang und unter Angabe ihrer jeweiligen Rahmenbedingungen darzustellen.

### a) Instrumentalbereich

Die häufigsten und wichtigsten Instrumente wurden vorne aufgeführt. Unausgenützte Möglichkeiten bestehen – auch wenn die Wirksamkeit der folgenden Instrumente nicht überschätzt werden darf – im horizontalen und vertikalen *Finanzausgleich* und in der *Kreditpolitik* insbesondere in Zusammenarbeit mit der Kantonalbank.<sup>57</sup> Mit der Neufassung des Raumplanungsgesetzes kommt auch den raumplanerischen Massnahmen des Kantons, insbesondere der Ausgestaltung und Handhabung des *Baugesetzes*, vermehrte Bedeutung zu. Wirksame Verbesserungen in der kantonalen Wirtschaftspolitik sind aber nicht primär ein Problem der Entwicklung neuer Instrumente als vielmehr ihres *koordinierten Einsatzes*. So sind z. B. bei Vorbereitung und Kontrolle einzelner Massnahmen die verschiedenen strukturpolitischen Auswirkungen besser zu erfassen und auch zu berücksichtigen.

### b) Verwaltungsinterner Bereich

– *Ziel- und Führungsebene*: Wie festgestellt, geht der Trend (vor allem in grösseren Verwaltungen) zum Departementalprinzip und damit zur verstärkten Isolierung einzelner Sachbereiche. Wirtschaftspolitik als Querschnittsplanung verlangt eine Verbesserung der Koordination und damit eine *Stärkung der politischen Führung*. Dies kann neben der Straffung der Kompetenzen des Regierungsrates und seiner Entlastung von Routinetätigkeiten vor allem durch die Einführung eines ressortfreien Regierungspräsidenten mit starken Stäben, ja eventuell mit einem eigentlichen Präsidialdepartement erzielt werden.<sup>58</sup> Eine weniger weitgehende Verbesserungsmöglichkeit stellt die Bildung regierungsrätlicher Delegationen dar. Auch wenn in verschiedenen Kantonen damit negative Erfahrungen gemacht wurden, so konnte gerade in grösseren Verwaltungen die bereichsweise Koordination mit diesem Instrument doch ver-

57 Für Vorschläge zur Einflussnahme durch den Finanzausgleich, vgl. Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz, *Regionaler Lastenausgleich – Allgemeine Grundsätze*, Liestal, 1975, sowie Kanton Aargau, verwaltungsinterner Entwurf und Bericht zu einem Finanzausgleichsgesetz, Aarau, 1973.

58 Vgl. dazu den Zwischenbericht (I) der Arbeitsgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform des Kantons Basel-Stadt vom 19. April 1972 sowie die Arbeit von G. Schmid, „Regierungs- und Verwaltungsreform, Zielvorstellungen und Planungskoordination im Kanton Basel-Stadt“, *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* 1977, S. 97 ff. Als Aufgaben des Regierungspräsidenten werden dort angegeben: Betreuung der Information des Regierungskollegiums über die wichtigen Belange des Kantons, Gewährleistung der Information der Öffentlichkeit durch Regierung und Verwaltung, zentrale Planung, Einteilung und Abwicklung der Arbeit des Regierungsrates, interdepartementale Koordination, zentrale Koordinationsfunktionen, Koordination der Arbeit des Regierungsrates mit derjenigen des Grossen Rates sowie Vertretung des Kollegiums nach aussen.



bessert werden.<sup>59</sup> In Alternative zu diesen Vorschlägen, die das Kollegialitätsprinzip zum Teil ernsthaft gefährden, wäre eine bewusste Stärkung der Regierung als Kollegium zu diskutieren.

Für die *verwaltungsinterne Koordination* wirtschaftspolitischer Aktivitäten haben sich Koordinationsstellen nicht bewährt. Weit besser geeignet sind interdepartementale strukturpolitische Ausschüsse oder Projektgruppen.<sup>60</sup> Ebenfalls aus Überlegungen der politischen Führung sind klare, formelle Organisationsstrukturen anzustreben, wobei Reformen in Richtung einer Divisionalisierung, d. h. der Bildung aufgabenorientierter Organisationseinheiten, zu studieren wären: Verwaltungsreform. Bei grösseren Verwaltungen wird die Anwendung von Modellen mit mehrdimensionalen Organisationsstrukturen nötig sein, d. h. dass bestimmte Aufgaben gleichzeitig nach mehreren Kriterien gegliedert werden.<sup>61</sup>

Bei allem Reiz dieser weitgehend organisationstechnischen Verbesserungen darf nicht übersehen werden, dass die zentrale Ursache des Koordinationsengpasses im herrschenden politischen *Anreiz- und Sanktionssystem* gesehen wurde. Es wäre zu untersuchen, wie dieses so abgewandelt und eingesetzt werden könnte, dass eine konzeptionelle Politik gefördert wird. Reformen zur Stärkung der Ziel- und Führungsebene im bargaining-Prozess müssen sich grundsätzlich mit dem Konkordanz- und Kollegialitätsprinzip auseinandersetzen.<sup>62</sup>

– *Ebene der Programmentwicklung*: Für die Entwicklung einer konzeptionellen Wirtschaftspolitik sollte die *Planungsorganisation* verbessert werden, wobei Planung nicht auf die dezentralen Einheiten beschränkt, sondern schon in organisatorischer Hinsicht abteilungsübergreifend angelegt werden sollte. Stäbe sind wenn möglich in Linien zu integrieren, respektive Linienstellen sind für gewisse Stabsarbeiten freizustellen: vgl. die Projektgruppen. Dies u. a. deshalb, weil für die Wirksamkeit einer Planungsorganisation der Bezug zum Entscheidungsprozess wichtig ist.<sup>63</sup>

Ein weiterer Ansatzpunkt für Verbesserungen stellt der Ausbau der (ressortübergreifenden) *Aufgabenplanung* dar, womit die Grundlagen für die Entscheidungen über Art und Menge des staatlichen Leistungsangebotes geschaffen werden

59 Insbesondere wird dadurch der Beizug von Chefbeamten erleichtert und die Tätigkeit des Regierungskollegiums entlastet und gestrafft. Allerdings wird damit die Tendenz zum Departementalprinzip faktisch anerkannt und ein pragmatischer Weg zur Koordination eingeschlagen.

60 Zur Koordination durch Projektgruppen, vgl. Baars et al., *a. a. O.*, S. 75–183.

61 Vgl. Ulrich / Sidler, *a. a. O.*, S. 81 ff.; Bieri, *a. a. O.*, 1976, S. 46 f.

62 Vgl. den Vorschlag für ein bipolares Modell bei R. Germann, *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern 1975. Bei der Diskussion kantonaler Regierungssysteme müsste dieses Modell allerdings aus der Sicht des Föderalismus überprüft und verfeinert werden.

63 Für Instrumente und Planungstechniken, vgl. C. Böhre, *Entscheidungshilfen für die Regierung*, Opladen 1970; P. Ruckstuhl, *Ansatz zur rationalen Planung unseres Lebensraumes*, Diss. Bern, 1976.

sollten: Sie hat die wichtigen Aufgabenkomplexe in ihren Zusammenhängen aufzuzeigen und damit die Voraussetzungen für eine Prioritätensetzung zu schaffen, bei der auch das Parlament einzuschalten wäre (vgl. unten). Die Aufgabenplanung bildet ein Gegengewicht gegen die Fortschreibungstendenzen der reinen Ressourcen- (respektive Finanz-)planung.<sup>64</sup> Wie die Erfahrung zeigt, stellt aber gerade die Erfassung und Bewertung nicht-finanzieller Aspekte in den Programmen ein grosses Problem dar. So ist z. B. das mehr qualitativ orientierte Gesetzgebungsprogramm oft der schwächste Teil bei den Regierungsprogrammen.<sup>65</sup>

Thema jeder Reformdiskussion muss die Verbesserung der *Verknüpfung von Aufgaben- und Ressourcenplanung* sein. Allzuoft werden mehr oder weniger abgerundete Programme im Budgetprozess zerzaust; zwischen den Finanz- und den Aufgabenplanern besteht ein permanentes Spannungsverhältnis. Sollen mit der Aufgabenplanung Prioritäten gesetzt werden, so verlangt dies eine Verfeinerung der Ressourcenplanung. Eine Möglichkeit dazu stellt die objektweise Kreditierung dar, wobei der Regierungsrat selektiv die politisch wichtigsten Objekte herausgreifen und diskutieren kann.<sup>66</sup>

– *Ebene des Politikvollzuges*: Als dritte und letzte Ebene verwaltungsinterner Problembearbeitung bleibt die Programmdurchsetzung und die Erfolgskontrolle. Aufgrund der angestellten Beobachtungen kann dazu die von Peters formulierte Empfehlung nur unterstützt werden. „Trotz der zu erwartenden internen Widerstände bedarf die Wirtschaftspolitik dringend einer im hohem Masse ‚unabhängigen‘ Hausinstanz, die durchwegs alle wirtschaftspolitischen Programme und relevanten Massnahmen auf ihren Erfolg (gemeint im Sinne von Zielerreichungsgrad unter Minimierung schädlicher Nebenwirkungen und nicht etwa im Sinne von Publicity!) kontrolliert“.<sup>67</sup>

64 Da kein Anspruch auf „totale“ Koordination erhoben werden kann, stellt sich die Frage nach der Reduktionsstrategie: Ein Vorschlag geht in Richtung einer „*Kernbereichsplanung*“ oder einer „*Nischenplanung*“, d. h. dass nur wenige, besonders wichtige Bereiche geplant werden, während die übrigen als Randbedingungen variabel gehalten werden. Die Gefahr der Verdrängung ungeplanter Bereiche, der „Herrschaft der Schnelleren und Stärkeren“ ist evident; vgl. H. Häussermann, *Die Politik der Bürokratie*, Frankfurt a. M. 1977, S. 51 ff.

65 Die Ansätze des social accounting und des social reporting sind weiter zu verfolgen, vgl. R. Werner, *Soziale Indikatoren und politische Planung*, Reinbek 1975, z. B. S. 233 ff.

66 Auch wenn bis heute keine befriedigende Form der Verknüpfung gefunden werden konnte, kommt man um die damit verbundene Problematik nicht herum; vgl. Kruse, *a. a. O.*, S. 9 ff. sowie E. Wille, „Mittel- und langfristige Finanzplanung“, F. Neumark (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaften*, Tübingen 1976; H. Hauser, „Plädoyer für die Trennung von Finanzplanung und Aufgabenplanung“, *Wirtschaft und Recht*, 1976, S. 366 ff.

67 Peters, *a. a. O.*, S. 83.

### c) Bereich der politischen Willensbildung<sup>68</sup>

Damit die Entstehung kostspieliger Planungsruinen durch die Ablehnung ausführungsfähiger Projekte unmittelbar vor deren Realisierung vermieden werden kann, muss *Planung besser mit dem politischen Willensbildungsprozess verknüpft* werden. Konzeptionelle Planung darf nicht allein von Regierung und Verwaltung betrieben werden. Es gilt, die beiden andern programmatischen Elemente, Parlament und Parteien, ebenfalls in die Planung einzubeziehen, was allerdings ihre Stärkung voraussetzt. Das Volk hat sich in einer früheren Phase, als dies bisher der Fall war und in anderer Art und Weise zu entscheiden. Dazu sind organisatorische und verfahrensmässige Formen der demokratischen Planung insbesondere der demokratischen Mitwirkung in den Vorverfahren der Gesetzgebung zu entwickeln.

Der materielle, politische Entscheidungsgehalt und die Legitimationsformen müssen besser in Übereinstimmung gebracht werden. So hat das Parlament gegenüber der Regierung und Verwaltung eine Führungsfunktion wahrzunehmen. Dazu müssen Formen entwickelt werden, wie das Parlament materielle Grundsätze einer Politik erarbeiten, politische Prämissen für Regierung und Verwaltung setzen und (was zum Teil ebenfalls notwendig ist) sich selber binden kann (vgl. die Zielebene). Stellung, Verbindlichkeit und Revisionsverfahren neuer Rechtsprogramme wie Richtlinien, Regierungsprogramme, Richtpläne usw. müssen nicht nur abgeklärt, sondern zum Teil erst noch geregelt werden. Zur Zeit bestehen kaum konkrete Vorstellungen über Verfahren der Behandlung und Beschlussfassung von Planungsvorlagen im Parlament.<sup>69</sup> Ansätze sind in Richtung einer Verteilung der Regelungslast nach dem *Prinzip einer stufenweisen Programmierung und einer stufenweisen Konfliktregelung* zu suchen.<sup>70</sup>

In verschiedenen Kantonen steht die Bildung neuer Organe, wie z. B. eines Wirtschaftsrates zur Diskussion. Sozialpartner und Wirtschaft sollten bei der Erarbeitung einzelner Massnahmen zu Stellungnahmen und zur Bereitstellung von Entscheidungshilfen für die Regierung gezwungen werden können. Die Diskussion darf jedoch der Öffentlichkeit nicht entzogen werden. Die Auslagerung

68 Vgl. dazu W. Linder, „Regierung und Verwaltung vor den Anforderungen politischer Planung“, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 1977, S. 9–31 sowie, ders. „Planung und Verfassung“, *ZSR*, N. F., Bd. 96, 1977, S. 369–393.

69 Vgl. C. Lanz, *Politische Planung und Parlament*, Diss. Bern 1977. In dieser juristischen Arbeit wird ein „Modell einer Regierungsplanung durch Parlament und Bundesrat“ vorgelegt; vgl. auch W. Linder, H. Werder, „Alibi oder Führungsinstrument der Politik. Die vorerst zaghafte Versuche mit Regierungsprogrammen in Bund und Kantonen“, *Tages-Anzeiger*, 13. Februar 1978/36.

70 Vgl. dazu R. Rhinow, „Parlamentsreform und Gesetzgebung“, J. Rödiger (Hrsg.), *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, Berlin, Heidelberg 1976, S. 155 ff.; Voraussetzung dazu ist allerdings die Förderung der Konsistenz der parlamentarischen Tätigkeit (so z. B. zwischen grundsätzlichen Planungsentscheidungen und Ausführungsbeschlüssen). Allerdings müssen die rechtlichen Konsequenzen bei festgestellten Differenzen, respektive die noch offenen Handlungsspielräume bei verabschiedeter Richtplanung erst noch geregelt werden.

der Wirtschaftspolitik aus der Verwaltung in halbprivate (Förder-)Organisationen ist nicht nur im Rahmen der Willensbildung, sondern auch beim Vollzug vor allem aus staatspolitischen Gründen problematisch. In Gremien, denen Politiker, Verwaltungsangehörige, Vertreter der Sozialpartner usw. angehören, werden die Funktionen der Legislative und Exekutive sowie der Beratung und Legitimationsbeschaffung vermischt. Eine mögliche Folge ist eine „Kabinettpolitik“, ohne dass die Handlungsmöglichkeiten der Politik erweitert worden wären.

Es gilt nicht, neue Instanzen zu schaffen, sondern das Zusammenspiel bestehender (insbesondere zwischen Regierung und Parlament) zu verbessern. Zweckmässiger sind fallweise Konsultationen der Vertreter der Politik, wobei verfahrensmässige Regeln festgelegt, eine Institutionalisierung (z. B. in Form eines Wirtschaftsrates) aber unterlassen werden sollte. In diesem Zusammenhang ist wiederum auf die Stärkung von Stellung und Repräsentativität der Parteien hinzuweisen.

#### *d) Wirtschaftspolitik in einem föderativen System*

Reformen für eine bessere Zielerreichung kantonaler Wirtschaftspolitik müssen auch bei der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sowie insbesondere bei der *föderalistischen Mehrstufenplanung* ansetzen. Auch hier muss eine bestimmte Entscheidung der richtigen Ebene zugeteilt werden, wobei die jeweils untere Ebene in den Entscheidungsprozess der übergeordneten Ebene integriert werden muss. Der Bund hat Führungsfunktionen in dem Sinne wahrzunehmen, dass er raumordnungs- und branchenpolitische Oberziele vorgibt, die der Kanton für sein Gebiet umzusetzen und den Gemeinden weiterzugeben hat. Angesichts der Dimensionen der sich stellenden Probleme wird der Bund auch kaum um ein vermehrtes finanzielles Engagement herumkommen (vgl. IHG, Forschungsförderung). Weiter ist auch horizontal eine Verbesserung der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen, die über die politischen Grenzen hinausgehen, anzustreben (vgl. z. B. die interkantonale oder interkommunale Trägerschaft von Infrastrukturanlagen).<sup>71</sup>

Der *zentrale Engpass* für eine kantonale Wirtschaftspolitik verstanden als Querschnittsfunktion wird im *Bereich der politischen Willensbildung* gesehen. Es sind nicht so sehr die beschränkten Analyse-, Planungs- und Programmierungsfähigkeiten von Regierung und Verwaltung, die einer Reform bedürfen. Im Zentrum stehen vielmehr Fragen der Zielplanung und insbesondere *organisatorische und verfahrensmässige Probleme der Konfliktverarbeitung und Konsensbildung*. Dabei geht es formal um die Entwicklung von Formen „stufenweiser“

71 Vgl. EJPD (Hrsg.), *Elemente einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen*, Bern, August 1977; Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, *Modell einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen*, Bern, 1978; R. L. Frey, „Ansätze zu einer langfristigen Reform der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung“, S. Borner et al. (Hrsg.), *Schweizerische Stabilisierungs- und Finanzpolitik*, Diessenhofen, 1978, S. 57–76.

Entscheidungen über komplexe Angelegenheiten: Arbeitsteilung zwischen Regierung, Parlament und Parteien. Angesichts der Legitimationskrise dieser Institutionen, wie sie in den Bürgerinitiativen, den Begehren um Demokratisierung in verschiedenen Bereichen wie Strassenbau, Energiepolitik usw. zum Ausdruck kommt, sind die Voraussetzungen dazu jedoch äusserst schwierig. Das politische System der Schweiz wird in dieser Hinsicht in den achtziger Jahren einer starken Bewährungsprobe ausgesetzt sein.