

**Université de Fribourg / Universität Freiburg**  
Fakultät der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Seminar für Finanzwissenschaft

## Regionalpolitik

Beitrag zum Seminar  
„Die föderale Struktur der Schweiz in einer  
globalisierten Welt“

unter der Leitung von  
Prof. Dr. Bruno S. Frey und Prof. Dr. Reiner Eichenberger

vorgelegt von

Emanuela Andina  
Rue de la Neuveville 2  
1700 Fribourg  
(079) 485 12 24

Stephanie Fürer  
Rue de la Neuveville 18  
1700 Fribourg  
(077) 414 92 26

David Stadelmann  
Av. Beauregard 9  
1700 Fribourg  
(076) 542 33 49

Simon Stirnemann  
Laupenstrasse 20  
3008 Bern  
(077) 410 72 29

Fribourg, am 22. Mai 2006

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Theoretische Grundlagen der Regionalpolitik</b> .....	<b>1</b>
2.1. Regionalpolitische Strategien und theoretische Grundlagen .....	1
2.2. Regionale Wirtschaftsförderung .....	3
2.3. Kompensation von Verlieren der Reformen .....	3
<b>3. Empirische Evidenz</b> .....	<b>5</b>
3.1. Regionale Disparitäten und Konvergenz .....	5
3.2. Effektivität von Wirtschaftsförderung und Regionalpolitik .....	6
<b>4. Regionalpolitik in der Schweiz</b> .....	<b>7</b>
4.1. Finanzausgleich und Umverteilung .....	7
4.2. Regionalpolitik als Randgebietsförderung .....	8
<b>5. Diskussion und Zusammenfassung</b> .....	<b>11</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>I</b>

## 1. Einleitung

Unter dem Begriff Regionalpolitik oder auch regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik wird im Allgemeinen die direkte und indirekte Beeinflussung der räumlichen Struktur einer Volkswirtschaft verstanden. Dabei interessieren vor allem verschiedenen Raumtypen wie Wachstumsregionen, Agglomerationsräume oder arme und reiche Gebiete.

Im Folgenden sollen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – zunächst die theoretischen Grundlagen der Regionalpolitik und der regionalen Wirtschaftsförderung dargestellt werden. In Kapitel 3 wird versucht, die theoretische Darstellung mit empirischer Evidenz zu konfrontieren. Kapitel 4 legt zuerst die regionalpolitischen Fakten der Schweiz dar und geht in diesem Zusammenhang auch genauer auf das Thema des Neuen Finanzausgleichs ein. Eine Zusammenfassung wie auch eine kurze abschliessende Diskussion erfolgt in Kapitel 5.

## 2. Theoretische Grundlagen der Regionalpolitik

Nachfolgend sollen zuerst die theoretischen Grundlagen der Regionalpolitik erörtert werden. In einem weiteren Schritt wird das auf das Thema Wirtschaftsförderung eingegangen und auf die Probleme bei Kompensationszahlungen von Verlierern von Reformmassnahmen hingewiesen.

### 2.1. Regionalpolitische Strategien und theoretische Grundlagen

Anlässe für eine Regionalpolitik entstehen, wenn eine ungleichmässige Verteilung von Menschen und von ihren wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum vorliegt. Diese Unterschiede können regionale Probleme verursachen, die gemäss KLEINWEFERS (1997) zumeist als Niveau- und Ungleichheiten im Wohlstand der Bevölkerung wahrgenommen werden. Auch FREY (1985) erwähnt, dass das Ziel der Regionalpolitik die Beeinflussung der räumlichen Struktur einer Volkswirtschaft sei. Es stellt sich hier die Frage unter welchen Bedingungen regionalpolitische Strategien die räumliche Struktur beeinflussen können.

Nach der neoklassischen Theorie gleichen sich vorhandene regionale Unterschiede automatisch aus. In neoklassischen Modellen, die den Produktivitätsfortschritt als exogen betrachten, wird Konvergenz langfristig durch den Güterhandel und die Wanderung von Faktoren erreicht. Dieser Mechanismus wird „passive Sanierung“ oder auch „mobilitätsorientierte Regionalpolitik“ genannt. Dabei kommt ein Ausgleichsmechanismus dadurch zustande, dass bei regionalen Einkommensdisparitäten Arbeitskräfte (Faktoren) aus den Niedriglohnregionen in die Hochlohnregionen abwandern, was über den Marktmechanismus Lohn- und Wohlstandsunterschiede ausgleicht.<sup>1</sup> Nach dem neoklassischen Standpunkt können regionale politische Massnahmen nicht direkt wirken, weil die langfristige

Wachstumsrate einer Region durch solche Massnahmen nicht beeinflusst wird. Der beschriebene Ausgleichsmechanismus führt dazu, dass Regionen mit anfänglich geringem Wohlstandsniveau höhere Wachstumsraten erzielen und bei Gleichheit aller anderen Parameter zu den wohlhabenden Gebieten aufschliessen.

Entgegen dem neoklassischen Modell sind die Produktionsfaktoren in der Realität nicht immer vollständig mobil. So zeigt FREY (2004), dass die Abwanderung tatsächlich *selektiv* eintritt und es vor allem die dynamischen Arbeitskräfte, z.B. Junge und Gutsausgebildete, sind, die in einer anderen Region ihre Situation verbessern können und damit auch ihre Ursprungsregion gemäss Theorie entlasten.<sup>2</sup> FREY (2004) betont auch, dass die neoklassische Annahme tieferer Renditen für Kapital in reichen Regionen wenig realistisch ist. Es wäre für diese Regionen wahrscheinlicher, „dass Innovationen stattfinden, die dem abnehmenden Grenzertrag des Kapitaleinsatzes entgegenwirken“.

Nach der Neuen Wachstumstheorien ist die Entwicklung des technischen Fortschritts endogen. In diesen Modellen ist auch eine *explizite* Wirtschaftsförderung vorstellbar, da die langfristige Wachstumsrate durch Innovationen modifiziert werden kann. Der Staat respektive die Region können also versuchen, innovative Milieus zu fördern. Nach KLEINWEFERS (1997) ist bei der Strategiewahl zwischen dem Einfluss auf das *extensive* (durch Faktorakkumulation getriebene) und das *intensive* (durch Innovation getriebene) Wachstum zu unterscheiden.

Theoretisch wie empirisch zeigt sich, dass auch der Föderalismus und der Steuerwettbewerb Auswirkungen auf die Regionalpolitik und die regionale Wirtschaftsentwicklung haben (vgl. FELD ET AL, 2004). Einerseits kann dieser Wettbewerb negative Folgen haben: So wird vielfach behauptet, der fiskalische Föderalismus mit Einnahmen- und Ausgabenautonomie der Gebietskörperschaften führe dazu, dass arme Regionen ärmer und reiche Regionen reicher werden. Wenn Kantone in einen fiskalischen Wettbewerb treten, würden die Unterschiede zwischen den Regionen verfestigt. Der kooperative Föderalismus stellt sich vor dem Hintergrund dieser Argumente als Ausweg dar. Es wird jedoch auch oft aus umgekehrter Perspektive argumentiert: Aufgrund der Agglomerationsvorteile der wirtschaftlichen Zentren sind die Leute da bereit, mehr Steuern zu zahlen. Die peripheren Regionen können versuchen, ihre Standortnachteile durch die Steuerpolitik und die öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur auszugleichen. Aus dieser Sichtweise wäre es für die peripheren Regionen ohne Föderalismus und mit harmonisierten Steuern unmöglich, ihre Standortnachteile abzubauen. Zusammengefasst lassen sich theoretisch keine eindeutigen Effekte des Föderalismus auf die regionale Entwicklung feststellen. Dasselbe gilt für Finanztransfers im Sinne eines Finanzkraftausgleichs zwischen den Regionen. Sie können einerseits den ärmeren Regionen ein höheres BIP verschaffen, andererseits jedoch dort einen nötigen Strukturwandel verzögern.

---

<sup>1</sup> Ein analoger Mechanismus kann auch für den Faktor Kapital gezeigt werden (vgl. FREY, 1985).

<sup>2</sup> Auf das offensichtliche Gegenargument des Brain-Drains soll hier nicht eingegangen werden.

## 2.2. Regionale Wirtschaftsförderung

KLEINWEFERS (1997) betont, dass *extensives* Wachstum nach einem eventuell kurzfristigen Wachstumsschub wieder zur Stagnation führt. Um diese Stagnationsphase zu verhindern, muss eine Produktivitätssteigerung erzielt werden, die in einem *intensiven* Wachstum resultiert. Dauerhafte Erfolge in der Regionalpolitik wären nur möglich, wenn die Entwicklungsvariablen des *intensiven* Wachstums beeinflussbar sind. Nur eine genügend grosse Agglomerationseinheit könne als autonomes Wachstumsgebiet endogene Produktivitätsfortschritte erreichen.

Da private Unternehmen aufgrund von positiven Externalitäten potentiell zu wenig in Technologieentwicklung und Forschung investieren, entsteht im Modell der endogenen Wachstumstheorie Spielraum für Wirtschaftsförderungsmassnahmen. Der Staat kann nach KELLERMANN (2005) unter der Annahme von endogenem Wachstum Anreize für die Unternehmen schaffen, in die Entwicklung von neuem Wissen zu investieren. Regionale Wirtschaftsförderung kann also nur sinnvoll betrieben werden, wenn endogenes Wachstum vorhanden ist. So ist es auch oft ein vorgebrachtes Argument für gezielte Steuererleichterungen, regionale Cluster zu fördern, um langfristig die regionale Struktur und damit das Wachstum zu beeinflussen. Das Cluster-Konzept spielt auch in der offiziellen strategischen Ausrichtung der Neuen Regionalpolitik der Schweiz eine wichtige Rolle. Falls aber mit Clustern Ballungen von Kapital und Wissen gemeint sind, die im internationalen Vergleich eine Spitzenposition einnehmen, dürften in den Randregionen die Bedingungen für das Entstehen solcher Cluster kaum gegeben sein. Eine eventuell schmerzhaft Anpassung der Randregionen ist daher mit hoher Wahrscheinlichkeit notwendig. Im nächsten Abschnitt soll daher kurz darauf eingegangen werden, welche Probleme bei der Entschädigung der Verlierer von Strukturanpassungen zu beachten sind.

## 2.3. Kompensation von Verlierern von Reformen

Effizienzerhöhungen und Wohlfahrtsgewinne durch Reformen werden im Regelfall nicht durch reine Pareto-Verbesserungen realisiert, sondern in der Form von Kaldor-Verbesserungen.<sup>3</sup>

SWINNEN UND DE GORTER (2002) betonen in einem theoretischen Modell die Probleme der Glaubwürdigkeit einer Regierung in Entschädigungsfragen. Eine analoge Anwendung ihrer Erkenntnisse auf Reformen zeigt folgendes Bild: Während sich die Gewinne von Reformen erst in der Zukunft realisieren, treten die Kosten von Umstrukturierungen sofort auf. Sobald die Reformen aber durchgeführt sind, besteht seitens der Regierung kein Interesse mehr, die Verlierer voll zu entschädigen. Kann sich also die Regierung nicht glaubwürdig verpflichten, Kompensationen in der Zukunft zu zahlen, wird es Widerstand gegen die Restrukturierung geben.

Mit Rückgriff auf KAHNEMAN UND THALER (1991) können zusätzliche Faktoren zur Entschädigung der Verlierer von Reformen identifiziert werden, die in einer allgemeinen ökonomischen Analyse

---

<sup>3</sup> Im Falle von Kaldor-Verbesserungen könnten die Gewinner von Reformen zwar die Verlierer entschädigen. Gemeinhin findet aber ein derartiger Transfer nicht statt.

potentiell vernachlässigt werden. Dazu zählen die Anpassungsfähigkeit von Personen, interpersonale Vergleiche, Periodizität von Zahlungen, Verlustaversion und Gerechtigkeitssinn. Die gleichen Empfehlungen von KAHNEMAN UND THALER (1991) zur Erhöhung des Nutzens von Lohnzahlungen können mit umgekehrtem Vorzeichen bei der Kompensation von Verlierern angewandt werden. Eine graduelle und kontinuierliche Restrukturierung mit stetigen Abfindungszahlungen kann als effizienter angesehen werden, als eine anfänglich stagnierende Phase mit darauf folgenden massiven Anpassungen. Es wird den Verlierern Zeit gelassen sich in kleinen Schritten an die neue Situation anzupassen. Die Veränderungen und Restrukturierungen werden nicht als ausserordentlich angesehen und verändern daher das persönliche Wohlbefinden nur geringfügig. Die Anwendung von KAHNEMAN UND THALER (1991) auf die Ausgestaltung von Kompensationen deutet also eher darauf hin, auf Einmalzahlungen zu verzichten und stattdessen periodische Zahlungen mit abnehmenden Beträgen durchzuführen, um die Anpassungsfähigkeit von Personen über die Zeit auszunutzen und das Gefühl von Verlusten nicht aufkommen zu lassen.<sup>4</sup>

Ein optimales Konzept zur Entschädigung von Verlierern von Reformen müsste anreizkompatibel sowie effizient sein, als „fair“ empfunden werden und für das betroffene Individuum oder die betroffene Gebietskörperschaft eine rationale, dominante Strategiealternative darstellen. Sämtliche dieser Eigenschaften können in einer einzigen Kompensationslösung vermutlich nicht verwirklicht werden. Entscheidend ist also ein Vergleich von momentan zur Verfügung stehenden Alternativen und ihrer Kombinationen: Subjekt- versus Objektförderung, Einmalzahlung versus periodische Zahlungen, dynamische versus statische Aspekte, Effizienz versus Gerechtigkeit und individuelle Anreizkompatibilität versus gesamtwirtschaftliches Wohlfahrtsmaximum.

Zu beachten gilt auch, dass ein vorhandenes Verständnis für die Notwendigkeit von Reformen durch Entschädigungszahlungen zunichte gemacht werden könnte. In diesem Zusammenhang steht das „crowding out“ von Engagement oder das Gefühl mittels Kompensationszahlungen bestochen zu werden beziehungsweise käuflich zu sein. Weiters ist aus ökonomischer Sicht eine Direktzahlung an Betroffene eines Subventions-Stopps von Service Public Leistungen in abgelegenen Regionen gegenüber einer weiteren Quersubventionierung zu bevorzugen. SINN (2004) weist ebenfalls darauf hin, dass die Fixierung von sozialen Standards wie auch die gewöhnliche Arbeitslosenentschädigung die Arbeitnehmer tendenziell schädigen und in die Arbeitslosigkeit treiben. Lohnsubventionen sind nach SINN (2004) effizienter und eignen sich besser zum Schutz beziehungsweise zur Entschädigung unqualifizierter Arbeitskräfte – also den potentiellen Verlierern von Reformen und der Globalisierung. Dabei ist jedoch zu beachten, dass diese Direktzahlung entweder über einen bestimmten Zeitraum zu tätigen oder der betreffende Zahlungsstrom auf einen Zeitpunkt zu diskontieren wäre. Während beide Vorschläge zwar statisch effizient sind, ist die erste Variante mit dem Problem der Glaubwürdigkeit verbunden. Wenn eine ausreichende Bereitstellung von Leistungen günstiger von der betroffenen Ortsgemeinschaft erbracht wird, so kann diese von den eingesparten Geldern nur so

---

<sup>4</sup> Analoge Aussagen können auch bedingt aus Untersuchungen zu so genannten „Not In My Backyard“ Problemen gewonnen werden.

lange profitieren, wie die zahlende Instanz zur Unterstützung bereit ist. Es ist aber anzunehmen, dass die Bereitschaft mit der Höhe der Einsparung sinkt, da das primäre Ziel die Bereitstellung von Service Public Leistungen war. Das Problem kann durch Einmalzahlungen gelöst werden. Allerdings ergibt sich hier erstens eine tendenziell hohe Einmalabgeltung und zweitens wird jede zukünftige Kosteneinsparung durch Neuerungen und Veränderungen des Bedarfs zunichte gemacht. Weiters ist auch zwischen Direktzahlungen an betroffene Individuen und Zahlungen an die betroffenen Gemeinden zu unterscheiden. Während nämlich Individuen bei Direktzahlungen eine Abwägung zwischen dem Konsum von öffentlichen gegenüber privaten Gütern treffen können, wird bei Direktzahlungen an Gemeinden im Regelfall immer ein öffentliches Gut erstellt. Darüber hinaus tritt noch ein Selektionsproblem auf. Sofern nämlich grosse Zahlungsströme an Individuen einer benachteiligten Gemeinde erfolgen, gibt es einen Anreiz in diesen Gemeinden zu verweilen beziehungsweise sogar in diese Gemeinden zu ziehen. Eine individuelle Kompensation dürfte daher für Neuzuzüge nicht bezahlt werden und eventuell für bereits vorhandene Einwohner über die Zeit graduell abnehmen um Anreize zu schaffen umzuziehen oder andere Lösungen zu finden.

### 3. Empirische Evidenz

Nach der theoretischen Darstellung soll nun ein kurzer Blick auf empirische Studien geworfen werden. Dabei wird neben empirischer Evidenz für regionale Disparitäten insbesondere das Thema der Wirkung von wirtschaftspolitischen Förderungsmassnahmen betrachtet.

#### 3.1. Regionale Disparitäten und Konvergenz

Mit Hilfe von Unit-Roots-Tests unterscheidet KELLERMANN (2005) zwischen *extensivem* und *intensivem* Wachstum. Es zeigt sich, dass in 22 Kantonen die Wachstumsrate des BIP pro Kopf stationär ist, dass es also in diesen Kantonen kein endogenes Wachstum gibt. Nur für die Kantone Zürich, Bern, Basel-Stadt und Wallis kann endogenes Wachstum nicht signifikant widerlegt werden. Damit wäre es nur in diesen Kantonen prinzipiell möglich, mit den richtigen Massnahmen die Wachstumsrate auch langfristig zu steigern. Dass mit Zürich und Basel-Stadt zwei der drei Grossstadtkantone dabei sind, deckt sich mit der Aussage von KLEINWEFERS (1997), dass nur grosse Agglomerationen *intensiv* wachsen (können).

Da die anderen Kantone nur exogen wachsen, wird ihre Entwicklung eher durch das neoklassische Wachstumsmodell, das bedingte Konvergenz voraussagt, als durch das endogene Wachstumsmodell erklärt. Jedoch kann seit den 90er Jahren eine Divergenz der Pro-Kopf-Produktivitäten und Einkommen in der Schweiz beobachtet werden. Gemäss neoklassischer Theorie müsste diese Divergenz also auf strukturelle Unterschiede zurückzuführen sein. Empirische Untersuchung von BARRO UND SALA-I-MARTIN (1992) zeigen allerdings, dass bedingte Konvergenz zumindest weltweit durchaus beobachtbar ist. Die Anpassung erfolgt dabei jedoch über eine lange Periode.

### 3.2. Effektivität von Wirtschaftsförderung und Regionalpolitik

KELLERMANN (2005) kommt für die Schweiz zum Schluss, dass nur die Relation der Steuerbelastung juristischer und natürlicher Personen sowie die Quellensteuer einen signifikanten Einfluss auf das kantonale Wachstum haben: wenn die Steuerbelastung der juristischen Personen kleiner ist als diejenige natürlicher Personen, gibt es eine grössere Bereitschaft, sich selbständig zu machen. Die Quellensteuer wirkt sich direkt auf den Kapitalertrag aus und senkt somit das Investitionsvolumen. Weiters ist nach KELLERMANN (2005) die Divergenz ab den 90er Jahren darauf zurückzuführen, dass ein im Jahre 1989 beobachteter Strukturbruch die Standortvorteile der Grossstadtkantone noch erhöht hat. Auch KLEINWEFERS (1997) zitiert Unternehmerbefragungen die zeigen, dass für die Unternehmer vor allem langfristige gute Rahmenbedingungen von Nutzen sind. Ausserdem zählt er Bedingungen auf, welche sich in der Vergangenheit in anderen Ländern für eine erfolgreiche Wirtschaftsförderung im engeren Sinne als notwendig erwiesen haben, und kommt zum Schluss, dass die Schweiz und ihre rückständigen Regionen keine einzige dieser Bedingungen erfüllen. KOELREUTER ET AL (1995) befragten 1400 Unternehmer aus verschiedenen Schweizer Regionen nach Bedeutung und Qualität verschiedener Standortfaktoren. Dabei wurden vor allem Faktorbedingungen (Arbeitskräfte), Aufwand und Dauer von Bewilligungsverfahren, allgemeine Steuerbelastung und Lebensqualität als wichtige Standortfaktoren angegeben. Regionale Wirtschaftsförderung sowie staatliche Förderungsprogramme wurden in dieser Unternehmerbefragung als unwichtig eingestuft. Auch Forschungsinstitute, Ausbildungsstätten und Technoparks scheinen keine bedeutende Rolle bei der Standortwahl zu spielen. Es scheint also, dass direkte Staatseingriffe relativ wenig zur langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen, dass aber gute Rahmenbedingungen sehr wohl einen Einfluss auf die Standortattraktivität haben. Dies wird auch durch eine von KLEINWEFERS (2004) zitierte Crédit Suisse Studie bestätigt, welche festgestellt hat, dass es für die letzten zwanzig Jahre keinen positiven Zusammenhang zwischen dem Umfang der kantonalen Wirtschaftsförderung und dem kantonalen Wirtschaftswachstum gibt. So sind zum Beispiel die beiden Wachstumsleader Basel-Stadt und Zürich eher zurückhaltende Wirtschaftsförderer. Allerdings verweist KELLERMANN (2005) auf Daten, welche der Wirtschaftsförderung mittelfristig leicht positive Effekte auf die Arbeitsproduktivität attestieren. Allerdings kommt sie zum Schluss, dass die bisherige Schweizer Regionalpolitik im besten Fall eine Umstrukturierung verzögert hat. Interessant ist auch, dass die erste Divergenzphase zwischen den Kantonen ausgerechnet in den 70er Jahren, also zusammen mit der expliziten Regionalpolitik, beginnt.

Weiters ist im Bereich Wirtschaftsförderung das Investitionshilfsgesetz für das Berggebiet (IHG) von 1974 zu erwähnen, das den Zweck hatte, Standortnachteile der Berggebiete zu beheben. Dies sollte über regionale Entwicklungskonzepte, Zinskostenzuschüsse und Darlehen durch den Bund erfolgen. Für das Projekt sind insgesamt 3 Mrd. Franken an Bundesmitteln (2,3 Mrd. Darlehen und 0,7 Mrd. Zinskostenbeiträge) ausgegeben worden. Demgegenüber stehen ausgelöste Investitionsvolumen von fast 20 Mrd. Franken von 1975 bis 2004 (vgl. FREY, 2004). Allerdings ist zu beachten, dass aufgrund von vermutlich grossen Mitnahmeeffekten und möglichen kontraproduktiven Wir-

kungen das IHG nicht durchwegs positiv zu bewerten ist. Mit dem so genannten Bonny-Beschluss von 1979 wollte man Beschäftigungsprobleme in den betroffenen Regionen (v.a. Jura-Bogen) bekämpfen. Dieses Förderungsprogramm leistete direkte Hilfen (Steuervergünstigungen, Zinskostenzuschüsse usw.) für Einzelbetriebe. Nach STOKAR ET AL (2004) betragen die totalen Investitionen zwischen 1996 und 2004 2,8 Mrd. Franken. Dabei hat der Kanton Neuenburg die meisten Projekte unterstützt. Nach STOKAR ET AL (2004) wäre ein grosser Teil der geschaffenen Arbeitsplätze auch ohne diese Finanzhilfen entstanden. Die allgemeine positive wirtschaftliche Entwicklung dieser Kantone ist auf das gute Wachstum im Sektor der Feinmechanik, der von den Geldern nicht direkt profitierte, zurückzuführen.

Es gilt noch zu erwähnen, dass Erfolgsberichte und Gesamtbudgets kantonaler Wirtschaftsförderungsmassnahmen oft fehlen. Deshalb ist es schwierig, überhaupt empirische Erfolgskontrollen durchzuführen (vgl. KLEINWEFERS, 2004).

## 4. Regionalpolitik in der Schweiz

Während in diesem Kapitel in einem ersten Teil auf den regionalpolitisch entscheidenden *Neuen Finanzausgleich (NFA)* eingegangen wird, sollen in einem zweiten Teil die auf Randgebiete ausgerichteten regionalpolitischen Massnahmen untersucht werden.

### 4.1. Finanzausgleich und Umverteilung

Der *NFA* ist von entscheidender Bedeutung für den Föderalismus und die Regionalpolitik der Schweiz. Wichtige Prinzipien des *NFA* sind unter anderem die Trennung von distributiven und allokativen Zielen, die fiskalische Äquivalenz und das Subsidiaritätsprinzip.

Der *NFA* setzt sich nach SCHALTEGGER UND FREY (2005) aus folgenden Elementen zusammen: der Aufgabenentflechtung, der Neugestaltung der Bundesbeiträge, dem interkantonalen Lastenausgleich, dem Ressourcenausgleich (Finanzausgleich im strengen Sinn), dem Finanzbedarfsausgleich und dem Härteausgleich. Die Aufgabenentflechtung selbst ist ambitioniert. Eine Dezentralisierung der Aufgaben bedeutet für mehrere Interessensorganisationen eine Beschränkung des Einflusses und einen Verlust von Transferzahlungen. Dies erklärt unter Rückgriff auf die Theorie des *Rent seeking* auch deren Opposition.

Eine Zweckbindung von Transfers verzerrt die Autonomie der Kantone und deren Ausgabenausführung. Das Reformprogramm des *NFA* verstärkt die vertikale Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund über Programmvereinbarungen und Globalbeiträge des Bundes und nicht wie bislang zweckgebundene Beiträge für Einzelprojekte. Bei einer durchschnittlichen Kantonsgrösse von 1587 km<sup>2</sup> und 275.000 Einwohnern spielt auch die Berücksichtigung von potentiellen Spillover-Effekten eine Rolle. Der *NFA* sieht vor, dass der Bund auf Antrag der Kantone aktuelle Nutznießerkantone und Trittbrettfahrer durch einen Vertragszwang zur Abgeltung von Spillovers bewegen

kann. Dieser Zwang widerspricht zwar dem im *Coase-Theorem* geforderten freiwilligen Aushandeln von Vor- und Nachteilen der gemeinsamen Produktion öffentlicher Güter. Dieses Argument kann aber unter Hinweis auf potentiell hohe Transaktionskosten bei Verhandlungen zwischen Kantonen abgeschwächt werden. Empirisch zeigt sich, dass Spillover-Effekte von öffentlichen Ausgabenentscheidungen nur sehr beschränkt vorzufinden sind. So untersuchen SCHALTEGGER UND ZEMP (2003) Spillover-Effekte von lokalen Ausgabenentscheidungen anhand eines Datensets von Gemeinden im Kanton Luzern. Signifikante Ergebnisse ergeben sich dabei nur bei Ausgaben für Sicherheit und Polizei.

Der Ressourcenausgleich verfolgt distributive Zielsetzungen und wird strikt von Allokationszielen getrennt. Beim Finanzbedarfsausgleich wird zwischen einem geographischen Belastungsausgleich für Berggebiete und einem soziodemographischen Belastungsausgleich für Ballungsgebiete unterschieden. Daneben wird ein Härteausgleich geschaffen, mit dem versucht werden soll, Reformgewinne fair aufzuteilen. Die Gefahr besteht allerdings, dass dieser nicht nur während der Übergangsphase genutzt wird sondern ein permanenter Bestandteil des Finanzausgleichs bleibt.

Weiters könnte der *NFA* durch Zusammenführung verschiedener Finanzausgleichstöpfe zur Zentralisierung der Staatstätigkeit beitragen. Insbesondere finanzstarke Kantone könnten zu immer weitergehender Umverteilung gezwungen werden. Andererseits ist allerdings auch darauf hinzuweisen, dass zahlreiche ökonometrische Analysen (siehe KELLERMANN, 2005) bestätigen, dass für den Zeitraum 1985 bis 2002 keine absolute Konvergenz zwischen den 26 Kantonen signifikant nachweisbar ist. Darüber hinaus zeigt sich auch, dass erhebliche Unterschiede in der Arbeitsproduktivität in den einzelnen Kantonen und den einzelnen Sektoren bestehen. Werden also distributionspolitische Überlegungen miteinbezogen, könnte eine erweiterte Umverteilung durchaus wünschenswert erscheinen. Allerdings konnten FELD ET AL. (2004) mit Hilfe von Panel-Daten für die Periode von 1980 bis 1998 für den alten Finanzausgleich keine eindeutigen Ergebnisse auf die wirtschaftliche Entwicklung identifizieren.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Nivellierung durch den Ressourcen- und Belastungsausgleich gerade gewisse Vorteile der Reform zunichte machen könnte. Eine genauere Analyse der Regionalpolitik für Randregionen ist daher notwendig.

## 4.2. Regionalpolitik als Randgebietsförderung

In der Vergangenheit war die schweizerische „Regionalpolitik“ asymmetrisch auf die Randgebiete ausgerichtet und ist es unter diesem Namen immer noch. Unter „Regionalpolitik“ in der Schweiz werden oft nur die Instrumente des SECO (Ressort Regional- und Raumordnungspolitik) verstanden. Angesichts des bedeutenden regionalpolitischen Aspekts von Sektorialpolitiken wie Landwirtschaft und Service Public sollen aber auch diese hier besprochen werden.

Die explizite Regionalpolitik der Schweiz ist relativ jung. Früher wurde die Abwanderung von wirtschaftsschwachen in wirtschaftsstarke Regionen toleriert oder sogar unterstützt. Diese „passive Sanierung“ hatte zwei positive Wirkungen: attraktive Löhne für Arbeitskräfte, die aus Gebieten mit

tiefen in solche mit höherer Produktivität wechselten und ein starkes Wirtschaftswachstum für die gesamte Schweiz dank besserem Einsatz der Arbeitskräfte. Erst Mitte der siebziger Jahre wechselte die Politik zu einer aktiven Unterstützung von Problem- und Randregionen. Die durch die Wohlstandssteigerung der Nachkriegsjahrzehnte gesteigerte Nachfrage nach dem Gut „regionaler Ausgleich“ sowie, spezifischer, der durch die Krise der Textil-, Uhren- und Maschinenindustrie in Teilen des Mittellands und Juras entstandene politische Druck sind zwei Erklärungsfaktoren für den Politikumschwung. Die Ansatzpunkte waren in erster Linie die Verbesserung der Standortfaktoren durch Infrastrukturfinanzierung (IHG von 1974) und die Schaffung von Arbeitsplätzen durch einzelbetriebliche Förderungsmassnahmen (v.a. Bonny-Beschluss von 1979). Der Bund war durch Förderung, Genehmigung und Mitfinanzierung massgeblich an regionalen Entwicklungsprojekten und Einzelprojekten beteiligt.

Ende der neunziger Jahre zeichnete sich eine Wende ab. Erstens war die Bilanz der klassischen Regionalpolitik oft ernüchternd: Kontinuierliche Abwanderung trotz umfangreicher Transferzahlungen, die zudem marktverzerrende Wirkungen entfalteten und eine der Eigeninitiative abträgliche Anspruchshaltung förderten. Zweitens verdrängte das Anliegen „Wettbewerbsfähigkeit“ im globalen Standortwettbewerb zunehmend den „Ausgleich zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Regionen“.

Es kam zu einer Neuorientierung der Bundespolitik, die nun versuchte, die Wachstumsförderung gegenüber dem Disparitätenabbau in den Vordergrund zu stellen (vgl. BRUGGER ET AL., 2003). Laut BLÖCHLIGER (2003) wurde damit die regionalpolitische Agenda jedoch eher noch überladener und undurchsichtiger. Die Regionalpolitik sei heute vor allem wirtschaftspolitisches Mikromanagement, dessen Wirksamkeit kaum überprüft werde.

Auch werden die Expertenempfehlungen von BRUGGER ET AL (2003) für eine *Neue Regionalpolitik* nur zaghaft umgesetzt und stossen auf erheblichen Widerstand der Kantone, denen es gelang, auf die Weiterführung des „Bonny-Beschlusses“ hinzuwirken. Inklusive neuerer Instrumente wie der „Impulsmassnahme“ Regioplus werden noch 80-100 Mio. Franken plus ca. 50 Mio. Franken Steuererleichterungen für die „explizite“ Regionalpolitik ausgegeben. Diese Mittel verblassen allerdings vor den Zahlungen im Rahmen des *NFA* und verschiedener Subventionen. Im Folgenden sollen einige dieser Transfers in den Alpenraum nach SIMMEN ET AL. (2005) betrachtet werden. Der unter die Projekt-Definition fallende Alpenraum umfasst 2/3 der Fläche und 1/5 der Bevölkerung der Schweiz. Mit dem *NFA* werden in den nächsten Jahren ca. 1,1 Mrd. Franken/Jahr mehr in den Alpenraum fliessen als in die übrige Schweiz, 70 Mio. mehr als im alten Finanzausgleich.<sup>5</sup> Während aus dem Alpenraum pro Kopf 2'050 Franken an Steuern abfliessen, erhält er im Schnitt 3'240 Franken an Subventionen. Die übrige Schweiz kriegt 2'710 Franken Subventionen und zahlt 4'160 Franken Steuern.<sup>6</sup> Während der Löwenanteil der *NFA*-Gelder aus dem Ressourcenausgleich stammt, werden

---

<sup>5</sup> Die aus verschiedenen Jahren und Datensätzen stammenden Zahlen in SIMMEN ET AL. (2005) sind hier jeweils auf 10 Mio. gekürzt.

<sup>6</sup> Allerdings wird das alpine Gebiet in der Studie grob definiert. Welche Dimensionen Transferzahlungen in Alpentäler annehmen können, zeigen exemplarisch WEISS ET AL. (2004)

zusätzliche 240 Mio. mit dem geographisch-topographischen Lastenausgleich begründet. Diese Mehrausgaben werden allerdings nach SIMMEN ET AL. (2005) durch durchschnittliche soziodemographische Minderbelastungen aufgewogen. Zudem kann die dezentrale Besiedlung und deren Kosten längerfristig kaum als exogen betrachtet werden. Dieser Lastenausgleich berechnet sich v.a. nach der Anzahl Bewohner in hochgelegenen und kleinen Siedlungen. Die Indikatoren sollen periodisch überprüft und angepasst werden. Obwohl die Mittel als ungebunden bezeichnet werden, geben sie daher zumindest längerfristig Anreize zur dezentralen Besiedlung.

Gemäss Artikel 104 der Bundesverfassung stellt die dezentrale Besiedlung neben der „sicheren Versorgung der Bevölkerung“ und der „Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft“ eine der Hauptfunktionen der Landwirtschaft dar. Eine Untersuchung von RIEDER ET AL. (2004) zeigt, dass Mittel in der Höhe von 830 Mio. jährlich aufgrund der kleinen Strukturen in die Landwirtschaft fliessen und nur mit der dezentralen Besiedlung gerechtfertigt werden können. Allerdings kommen nur 15 % dieser Gelder effektiv Regionen zugute, wo die Landwirtschaft noch einen wesentlichen Beitrag zur Besiedlung zu leisten vermag.

Was den Kulturlandschafts-Aspekt der Landwirtschaft betrifft, so ist zu fragen, wieso diese Verantwortung nach dem Subsidiaritätsprinzip nicht den Kantonen zusteht. Der ausserkantonale Grenznutzen von „Landschaftspflege“, wie sie bei finanzieller Eigenverantwortung der Kantone „produziert“ würde, dürfte wohl vernachlässigbar sein. Gemäss BAUER (2005) besteht schweizweit gar eine Nachfrage nach weniger Kulturlandschaft und mehr Wildnis (vgl. auch SCHNEIDER, 2005). Wenn aber diese Landwirtschaftsgelder des Bundes nur aus Umverteilungs- oder Härteausgleichs-Gründen gerechtfertigt werden können, so sollten sie als ungebundene Transfers fliessen. Dies gäbe den Kantonen Anreize zu Sparsamkeit und Innovation (EICHENBERGER, 2004). Eine Übertragung des Umverteilungsaspekts auch anderer Sektorialpolitiken an die Kantone würde zu einer Reduktion der Verluste durch Rent seeking und Anreizverzerrungen führen. Auch dürfte die Interpolicy-Problematik, die durch zum Teil widersprüchliche Politiken des Bundes entsteht (vgl. RODEWALD, 2001), entschärft werden. Zu den „offiziellen“ Subventionen kommen noch durch staatliche Regelungen und Monopole bewirkte Quersubventionen. Im Postbereich beispielsweise werden diese in SIMMEN ET AL (2005) vorsichtig auf mindestens 100 Mio. geschätzt. Soll damit die Besiedlung in Randgebieten gefördert werden, wären subjekt-bezogene Transfers die effizientere Lösung. Entgegen dem Status quo würden damit auch nicht raumplanerisch unerwünschte Streusiedlungen zusätzlich gefördert. Nach THIERSTEIN ET AL. (2004) ist der Entscheid zu einer gezielten räumlichen Differenzierung bestimmter Dienstleistungsangebote, der ja bereits heute schleichend erfolge, ein politisch äusserst heikles Unterfangen. Dies sei eine Aufgabe der Kantone und nicht des Bundes. Es ist zu fragen, ob die Kantone nicht auch über die räumliche Verteilung subjekt-bezogener Transfers entscheiden könnten. Diese könnten mit einem festgelegten (aber wegen dem Allokationsziel „dezentrale Besiedlung“ nicht ungebundenen) Betrag vom Bund finanziert werden. Damit verbunden verlangt wohl auch die haushälterische „Produktion“ des kantonalen öffentlichen Gutes „Kulturlandschaftspflege“ nach einer solchen gezielten räumlichen Differenzierung.

Andererseits muss der Charakter der dezentralen Besiedlung als öffentliches Gut diskutiert werden. Vermehrt sind vielleicht wieder die positiven Seiten der „passiven Sanierung“ zu sehen. Bei einem (schrittweisen) Verzicht auf dieses Allokationsziel (und bei Internalisierung externer Effekte) könnte auf eine schwierige Planung zur räumlichen Differenzierung verzichtet werden.

## 5. Diskussion und Zusammenfassung

Das Ziel dieses Artikels war es zunächst einen kurzen Überblick über die theoretischen Grundlagen der Regionalpolitik im Allgemeinen zu geben. Die theoretischen Erkenntnisse wurden in einem weiteren Schritt mit empirischen Studien konfrontiert. Dabei zeigt sich, dass gezielte regionale Fördermassnahmen in der Schweiz oft wenig effizient waren. Wichtiger als direkte Fördermassnahmen sind die allgemeine Steuerbelastung, die Faktorbedingungen, die Lebensqualität, kurz: die Rahmenbedingungen in der jeweiligen Region. Zuletzt erfolgte eine Darstellung und Kommentierung des Finanzausgleichs und weiterer regionalpolitischer Fakten der Schweiz. Wir haben uns einer Bewertung des normativen Anliegens „regionale Umverteilung“ enthalten. Der globale Standortwettbewerb wird dieses Anliegen unter Druck setzen. Man sollte sich dabei bewusst sein, dass mit vielen heutigen Instrumenten langfristig *das dezentrale Besiedeln* oder *die Landwirtschaft* gefördert werden und weniger *konkreten Randregions-Bewohnern* oder *Landwirten* geholfen wird. Zudem ist es wichtig, die Mittel so effizient und transparent wie möglich einzusetzen. Vernebelungsstrategien – beispielsweise mit der Beschwörung der „Multifunktionalität der Landwirtschaft“ – sind aufzudecken. Die Realisierbarkeit und Zwecktauglichkeit von „Standortförderungs-Massnahmen“ sind kritisch zu prüfen. Die mit dem tendenziell als positiv zu wertenden *NFA* erfolgten Reformen zeigen, dass gut begründete und engagiert und beharrlich vorgetragene Ansätze im politischen System durchaus eine Chance haben – auch gegen gefestigte Interessenstrukturen. Die Prinzipien des *NFA* wie das Subsidiaritätsprinzip und das fiskalische Äquivalenzprinzip sollten konsequent zu Ende gedacht und auch auf andere Politikbereiche angewendet werden.

## Literaturverzeichnis

- BARRO J. B., SALA-I-MARTIN X. (1992): „Convergence“, *The Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 2., pp. 223-251.
- BAUER N. (2005): „Für und wider Wildnis - Soziale Dimensionen einer aktuellen gesellschaftlichen Debatte“, Bern: Haupt.
- BLÖCHLIGER H., KAMAL-CHAOUÏ L. (2003): „Regionalpolitische Wende in den OECD-Ländern“, *Die Volkswirtschaft*, Vol. 76, No. 2, pp. 18-21.
- BRUGGER E., SCHEIDEGGER E. (2003): „Neue Regionalpolitik (NRP), Schlussbericht, Expertenkommission: Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik“, heruntergeladen von [www.seco.admin.ch/imperia/md/content/standortfoerderung/regionalundraumordnungspolitik/63.pdf](http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/standortfoerderung/regionalundraumordnungspolitik/63.pdf) (Stand: 12.5. 2006).
- EICHENBERGER R. (2004): „Landschaftsgärtnerei an Kantone“, *Handelszeitung*, Nr. 11, März 2004.
- FELD L. P., KIRCHGÄSSNER G, SCHALTEGGER C. A. (2005): „Fiskalischer Föderalismus und wirtschaftliche Entwicklung: Evidenz für die Schweizer Kantone“, *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, Vol. 25, No. 1, 3-23.
- KLEINWEFERS, H. (1997): „Erfolgsbedingungen regionaler Entwicklung - Kritisches und Konstruktives zur kantonalen Wirtschaftsförderung“, *Blaue Reihe*, Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Universität Fribourg.
- KLEINWEFERS, H. (2004): „Zur Erfolgskontrolle der kantonalen Wirtschaftsförderung. Ein konkreter Vorschlag“, *Blaue Reihe*, Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Universität Fribourg.
- FREY R. L. (2004): „Abwanderung hat auch ihre positiven Seiten“, *Neue Zürcher Zeitung*, 3. April 2005.
- FREY R. L. (2004): „Regionale Disparitäten: Von der Analyse zur Politik“, *Blaue Reihe*, Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Universität Fribourg.
- FREY R. L. (2005): „Standortwettbewerb und Neuer Finanzausgleich“, in: Frey R. L. (Hrsg.) 2005: *Föderalismus - zukunftstauglich?* Bern: Haupt.
- KAHNEMAN D., THALER R. (1991): „Economic Analysis and the Psychology of Utility: Applications to Compensation Policy“, *The American Economic Review*, Vol. 81, No. 2, 341-346.
- KELLERMANN K. (2005): „Wirksamkeit und Effizienz von steuer- und industriepolitischen Instrumenten zur Regionalen Strukturanpassung“, *Strukturberichterstattung*, Nr. 31, Studienreihe des Staatssekretariats für Wirtschaft.
- KOELREUTER C. KÜBLER R., WEDER R., PETER R. (1995): „Standortattraktivität von Regionen in der Schweiz“, Grundlagenbericht, Basel: BAK.
- RIEDER P, BUCHLI S, KOPAINSKY B (2003): „Erfüllung des Verfassungsauftrags durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung“: Hauptbericht. Institut für Agrarwissenschaft der ETH Zürich.
- RODEWALD R. KNOEPFEL P. (2001): „Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz“ (Studie im Auftrag des WWF), Cahier de l'IDHEAP 197a.
- SCHALTEGGER C. A., FREY R. L. (2003): „Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 4, No. 2, 239-258.
- SCHALTEGGER C. A., ZEMP S. (2003): „Spatial Spillovers in Metropolitan Areas: Evidence from Swiss Communes“, *CREMA Working Papers*, WP No. 2003-6, Center for Research in Economics, Management and the Arts.

- SCHNEIDER M. (2005): „Lasst die Schweiz verwildern!“, *Die Weltwoche*, 6. Januar 2005.
- SIMMEN H., MARTI M., OSTERWALD S., WALTER F. (2005): Die Alpen und der Rest der Schweiz: Wer zahlt - wer profitiert? Synthese des Projekts ALPAYS „Alpine landscapes: payments and spillovers“, vdf Hochschulverlag AG der ETH Zürich.
- SINN H.-W. (2004): „Migration, social standards and replacement incomes. How to protect low-income workers in the industrialized countries against the forces of globalisation and market integration“, *CES-Ifo Working Paper*, WP No. 1265, CES-Ifo München.
- STOKAR T., SCHÖNENBERG A. (2004): Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, heruntergeladen von [www.seco.admin.ch/imperia/md/content/standortfoerderung/unternehmensfinanzierung/29.pdf](http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/standortfoerderung/unternehmensfinanzierung/29.pdf) (Stand: 12.5.2006).
- SWINNEN J. F. M., DE GORTER H. (2002): „On government credibility, compensation and underinvestment in public research“, *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 29, No. 4, pp. 501-522.
- THIERSTEIN A., ABEGG C., PFISTER GIAUQUE B., REY M., WILHELM N., MATTHIAS T. (2004): „Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Schweizer Berggebiet“, Bern: Haupt.
- WEISS S., SPIESS H., HOHL U. (2004): „Transfer: Struktur und Dynamik von Transfers in die Testgebiete Safiental GR, Sernftal GL und Binntal VS“, in: *Projekt FUNalpin - Arbeitsbericht 3*, St. Gallen: Eigenverlag.