

BEAT HOTZ-HART/MARKUS WÜRTH

Strukturwandel tertiärer Aktivitäten und Raumentwicklung am Beispiel der Schweiz

Kurzfassung

Der Dienstleistungssektor der Schweiz wird in Gruppen unterteilt, die auf ihre Verteilung auf die Regionen und ihre Entwicklung hin untersucht werden. Obwohl auch periphere Regionen vom Wachstum einzelner Dienste profitieren, konzentriert sich die Gruppe der wertschöpfungsstärksten und dynamischsten kommerziellen Dienste in den urbanen Räumen.

Drei Folgen werden diskutiert: Durch das Dienstleistungswachstum verschärfen sich räumliche Ungleichgewichte tendenziell. Da ein enger Zusammenhang zwischen kommerziellen Diensten und dispositiven Funktionen der Industrie besteht, deutet diese Entwicklung auch auf die verstärkte Ausbildung hierarchischer Funktionsräume hin. Die Überlagerung der ausgeprägt föderativen politisch-administrativen Struktur der Schweiz mit einer zunehmend hierarchischen Struktur der Wirtschaft verschärft tendenziell Spannungen zwischen regionalen Interessen einerseits und an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit orientierten nationalen Interessen andererseits.

In der Politik sollten die komplementären Beziehungen zwischen der industriellen Entwicklung der Dienste explizit im Rahmen einer vermehrten Dienstleistungsorientierung der Regionalpolitik berücksichtigt werden.

In hochentwickelten Volkswirtschaften verlagert sich das Schwergewicht der Wertschöpfung und die Zahl der Beschäftigten immer mehr vom Produktionssektor auf den Dienstleistungssektor und innerhalb des Dienstleistungssektors auf den sog. Informationssektor. Es ist von einem historischen Trend die Rede. Dabei wird festgestellt, daß Dienste nicht homogen sind, sondern äußerst vielfältige Tätigkeiten umfassen, die in ihrer Entwicklung sehr verschieden sind und sich im Raum ganz unterschiedlich verteilen.

Daraus leiten sich die Fragen dieses Beitrages ab: 1. Welche strukturellen Eigenheiten bestehen innerhalb des Dienstleistungsbereiches der Schweiz und wie haben sich diese im Verlaufe der Zeit verändert? 2. Wie verteilen sich zu unterscheidende Gruppen von Diensten auf die verschiedenen Teilräume der Schweiz und wie hat sich diese Verteilung verändert und 3. welche gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Probleme verbinden sich damit und welche Schlüsse können für die Regionalpolitik daraus gezogen werden?

1. Typen von Dienstleistungen

Das Konglomerat der verschiedensten Dienste, die in einer Volkswirtschaft erbracht werden, soll in relativ homogene Gruppen zusammengefaßt werden¹. Wohl wäre es wünschenswert, alle Dienste der Volkswirtschaft nach funktionaler Betrachtung zu erfassen. Aus statistischen Gründen der Datenerfassung orientieren wir uns im folgenden an der institutionellen Einteilung im dritten Sektor. Der Dienstanteil im Industriesektor wird separat in die Argumentation miteinbezogen. In Anlehnung an Gershuny, Miles (1983) werden im folgenden 4 Gruppen von Diensten unterschieden:

(1) „Producer Services“, d.h. kommerzielle Dienstleistungen wie Banken, Versicherungen, Immobilien, Beratung (sofern extern, in eigenständigen Unternehmen erbracht) werden von Privaten angeboten und gehen als Teilprodukte wieder in den betrieblichen Produktionsprozeß ein. Als Vor- und Komplementärleistung für andere wirtschaftliche Aktivitäten erfüllen sie eine Katalysator- und Antriebsfunktion. Sie sind für Kopplungseffekte zwischen dem Industrie- und Dienstleistungssektor wichtig, weshalb sie in der französischsprachigen Literatur auch als „tertiaire lié“ und in ihren Wirkungen als „moteur tertiaire“

bezeichnet werden². Auch spielt für diese Kategorie der internationale Markt für Dienste eine wichtige Rolle. In der Regel weisen sie eine hohe Wertschöpfung pro Erwerbstätigem bei starker Produktionsorientierung auf. Die damit verbundene Arbeitsplatzqualität ist im Durchschnitt hoch.

(2) „Social Services“, d.h. soziale Dienstleistungen wie Gesundheitswesen, öffentliche Verwaltung, Wohlfahrt werden von öffentlichen Trägern erbracht und gehen an den Endverbraucher. Auf der Nachfrageseite schaffen sie günstige Rahmenbedingungen und sind wichtig für die allgemeine Qualität des Lebens. Sie repräsentieren Wohlfahrtsaspekte. Gleichzeitig stellen sie eine fiskalische Belastung dar. In der Regel sind sie nicht besonders wertschöpfungsstark.

(3) „Distributive Services“, d.h. distributive Dienstleistungen wie Transporte, PTT, Groß- und Kleinhandel werden von privaten und öffentlichen (PTT) Unternehmen erbracht und gehen z.T. an Konsumenten, z.T. als Vorleistungen an Produzenten, weshalb sie eine Zwischenstellung einnehmen. Sie sind ein Maß für die wirtschaftliche Verflechtung, den Grad des Güteraustausches, das Spiel der Marktkräfte. Sie können sehr wertschöpfungsstark pro Erwerbstätigem sein (vgl. Großhandel).

(4) „Personal Services“, d.h. persönliche Dienstleistungen wie Gastgewerbe, Reparaturen, Reinigung, sonstige Dienste und häusliche Dienste werden von privaten Unternehmen erbracht, gehen an Endverbraucher und können somit als haushalts- oder konsumorientiert bezeichnet werden; sie induzieren geringe Multiplikatoreffekte und weisen in der Regel eine geringe Wertschöpfung pro Erwerbstätigem auf.

(5) Dienste werden in bedeutendem Umfang auch innerhalb des Industriesektors erbracht. Dabei handelt es sich weitgehend um kommerzielle Dienste wie z. B. Rechnungswesen, Planung und Kontrolle, Organisation, Personalwesen, Rechtsabteilung, Forschung und Entwicklung, EDV/Informatikabteilung. Sie werden in schweizerischen Untersuchungen normalerweise über die Berufskategorie der „nicht in der Produktion Beschäftigten“ erfaßt. Über ihre Auslagerung (Externalisierung), also den Zukauf von externen Stellen kommen sie statistisch dem institutionell definierten Dienstleistungssektor zugute.

2. Strukturwandel im Dienstleistungssektor 1960-82

Die Dienstleistungen sind in der Schweiz von 1960 bis 1982 allgemein gemessen am Anteil an den Erwerbstätigen stark überdurchschnittlich gewachsen (2,3 % gegenüber 0,55 % im Durchschnitt aller Erwerbstätigen). Die sozialen Dienste konnten ihren absoluten Anteil an allen Erwerbstätigen am stärksten erhöhen (um 6,7 %-Punkte). Danach folgten die kommerziellen (5,6 %) und distributiven Dienste (4,6 %). 1982 wiesen die distributiven Dienste den höchsten Gesamtanteil (20,2 %), die kommerziellen den kleinsten (8,6 %) auf. Die persönlichen Dienste haben an Gewicht verloren.

Die Anteile innerhalb des Dienstleistungssektors haben sich deutlich verschoben. Das stärkste relative Wachstum weisen die kommerziellen Dienste — allerdings ausgehend von einem relativ tiefen, dem tiefsten Niveau — auf (z. B. Banken von 2,8 auf 5,8 Prozentanteile aller Dienste). Diese werden durch das überdurch-

Tabelle 1:
Erwerbstätige im Dienstleistungssektor

Dienste	Veränderungsrate (1960-82)	Anteil an allen Erwerbstätigen (am DL-Sektor)	
		1960	1982
Kommerzielle	4,0 %	3,0 (9,9)	8,6 (15,7)
Banken	5,3 %	1,1 (2,8)	3,2 (5,8)
Immobilien	4,3 %	0,2 (0,4)	0,4 (0,7)
Versicherungen	3,5 %	0,7 (1,7)	1,3 (2,4)
Beratung	2,8 %	2,0 (5,0)	3,7 (6,8)
Distributive	1,7 %	15,6 (37,6)	20,2 (36,7)
PTT	2,0 %	1,5 (3,7)	2,0 (3,6)
Großhandel	1,5 %	3,5 (8,5)	4,2 (7,6)
Kleinhandel	2,0 %	7,0 (17,2)	9,8 (17,9)
Transporte	2,0 %	3,6 (8,2)	4,2 (7,6)
Soziale	2,9 %	10,0 (24,4)	16,7 (30,5)
Gesundheitswesen	4,4 %	2,5 (6,0)	5,6 (10,2)
Öffentliche Verwaltung	2,4 %	6,2 (15,2)	9,3 (17,0)
Wohlfahrt	2,0 %	1,3 (3,2)	1,8 (3,3)
Persönliche	(-) 0,5 %	11,5 (28,1)	9,3 (17,5)
Gastgewerbe	1,0 %	4,9 (12,0)	5,6 (10,2)
Reparaturen	1,0 %	1,3 (3,2)	1,5 (2,7)
Reinigung	0,5 %	0,5 (1,3)	0,5 (1,0)
Sonstige Dienste	0,0 %	1,2 (2,9)	1,1 (2,0)
Häusliche Dienste	(-) 7,5 %	3,6 (8,7)	0,6 (1,6)
Dienste total	2,3 %		
Erwerbstätige	0,55 %		

Quelle: Meier (1984) und eigene Berechnungen.

schnittliche Wachstum bei den sozialen Diensten gefolgt, wo das Gesundheitswesen eine besonders hohe Zuwachsrate zu verzeichnen hatte. Soziale Dienste haben mit 30,5 % einen hohen Anteil am Dienstleistungssektor.

Die distributiven Dienste machen den größten Teil aller Dienste aus, was zeigt, wie verflochten eine hochentwickelte Wirtschaft ist. Sie wachsen knapp unter dem Durchschnitt aller Dienstleistungen und haben deshalb anteilmäßig leicht verloren. Es fällt auf, daß davon der Großhandel eine unterdurchschnittliche Wachstumsrate der Erwerbstätigen und der Kleinhandel eine gerade durchschnittliche aufwies. Sie befinden sich auf einem mit den kommerziellen Diensten vergleichbaren, hohen Niveau der Wertschöpfung und verbessern die Arbeitsproduktivität sogar noch schneller, was auf Rationalisierungen schließen läßt. Ein Grund mag die Einführung vermehrter Eigenarbeit durch die Konsumenten sein (Selbstbedienungsgeschäfte usw.)

Die persönlichen Dienste haben sich deutlich zurückgebildet. Dies kommt ganz besonders bei den häuslichen Diensten, aber — was den Anteil innerhalb des dritten Sektors anbelangt — auch beim Gastgewerbe zum Ausdruck. Diese Entwicklung ist u.a. auf die wachsende Schattenwirtschaft, die zunehmende Eigenarbeit (Automatisierung wachsender Teile der Hausarbeit, „do-it-yourself“ usw.) zurückzuführen.

1982 wiesen die Dienstleistungen insgesamt ein höheres Niveau der Wertschöpfung pro Kopf der Erwerbstätigen (in Preisen von 1970) auf als der schweizerische Durchschnitt. Das höchste Niveau der vier Gruppen erreichten die kommerziellen Dienste. Allerdings folgten die distributiven Dienste eng dahinter mit dem absoluten Spitzenreiter Großhandel. Auf deutlich tieferem Niveau befinden sich die sozialen und wiederum tiefer die persönlichen Dienste³.

Der Anteil der Industriebeschäftigten, die sog. nicht-produktiv tätig sind, gemessen am Indikator „Büropersonal“, ist deutlich gestiegen. Jeanneret et al. (1985, S. 48) stellen fest, daß rund ein Drittel der im Industriesektor Beschäftigten tertiäre Funktionen ausübt⁴. In der Literatur wird verschiedentlich behauptet: Je größer ein Unternehmen, desto größer ist sein externer Bezug von Dienstleistungen. Eine Studie von Arend, Gross (1984) zeigt für die Schweiz, daß größere Unternehmen mehr Dienstleistungsbedürfnisse haben. Bestehen Dienstleistungsbedürfnisse, so ist der Grad der Selbsterbringung je nach Tätigkeitsbereich unterschiedlich. Große schweizerische Unternehmen haben gemäß dieser Untersuchung eine hohe Selbsterbringung in den Bereichen EDV, Buchhaltung, Wohlfahrtseinrichtungen und Transport.

Zusammenfassend gesehen kommen die größten Veränderungen und stärksten Impulse bei den Dienstleistungen von den kommerziellen Diensten, verstärkt durch einen relativen Anstieg von Diensten vorwiegend kommerzieller Art, gemessen an den Beschäftigten innerhalb des Industriesektors. Starke Impulse gehen weiter von den distributiven Diensten über die Produktivitätsentwicklung und vom Gesundheitswesen aus.

3. Räumliche Entwicklung und ihre Konsequenzen

3.1 Verteilung und Entwicklung der Dienstleistungen im Raum

Für eine nationale Betrachtung der räumlichen Entwicklung werden in der Schweiz die aus den MS-Regionen gebildeten 12 Raumtypen verwendet⁵. Das untersuchte Datenmaterial besteht aus den Prozentanteilen von Gesamtbeschäftigung pro Branche und Regionstyp (1960, 70 und 80) und den Standortquotienten.

Tabelle 2:
Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den verschiedenen Raumtypen 1970 — 1980 (in Prozenten)

Raumtypen	Bevölkerung	Arbeitsplätze (total)	Arbeitsplätze (3. Sektor)
Großstadtzentren (GSZ)	— 4,0	2,0	15,1
— nur Stadtgemeinden	— 11,6	— 0,1	11,5
— übrige GSZ-Gemeinden	13,9	15,4	46,3
Umland der Großstadtzentren	14,2	14,9	51,9
— Arbeitsplatzumland der Großstädte (AUG)	18,3	23,9	57,7
— Wohnumland der Großstädte (WUG)	12,6	10,2	47,9
Tertiäre Mittelzentren (TMZ)	5,0	6,0	29,0
Industrielle Mittelzentren (IMZ)	— 0,4	1,7	29,7
Industrielle Kleinzentren (IKZ)	2,9	0,3	37,7
Industrielle Peripherie (IP)	— 4,5	— 9,2	8,6
Tertiäre Kleinzentren (TKZ)	3,4	4,8	29,6
Touristische Zentren (TZ)	0,8	3,1	17,8
Agrarisch-touristische Peripherie (ATP)	— 1,2	2,2	24,1
Agrarische Peripherie (AP)	— 0,1	1,1	33,1
Agrarisch-industrielle Peripherie (AIP)	2,8	0,9	31,3
Schweiz (total)	1,5	2,5	25,6

Quelle: Bundesamt für Statistik, Volkszählung 1970, 1980, Informationsraster.

Analyse der im gesamten Dienstleistungssektor Beschäftigten zwischen 1970 und 1980: Die Situation der Großstadtzentren ist charakterisiert durch hohe Einkommen, durchschnittliches Arbeitsplatzwachstum, wertschöpfungsstarke Branchenstruktur und überdurchschnittliche Betriebsgröße. Dabei besteht ein starke Ausrichtung auf den tertiären Sektor und ein hoher Anteil dispositiver Funktionen innerhalb des sekundären Sektors. Allerdings ist der Anteil der in den Großstadtzentren im dritten Sektor Tätigen an allen tertiär Beschäftigten in der Schweiz deutlich zurückgegangen. Im Wohn- und Arbeitsplatzzumland der Großstadtzentren haben die Einwohner, die Arbeitsplätze und — mit Abstand am stärksten — auch der Anteil der im dritten Sek-

tor Beschäftigten deutlich zugenommen (Suburbanisierung). In den industriellen Klein- und Mittelzentren stagnierte die Entwicklung der Arbeitsplätze, während der Anteil der im Dienstleistungssektor Beschäftigten gestiegen ist.

In den 1970er Jahren haben die Großstadtzentren, nicht aber ihr Wohn- und Arbeitsplatzzumland, anteilmäßig an den Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich leicht verloren; mehrere andere Regionstypen haben minimal gewonnen. Was die Dienste generell anbelangt, hat also eine leichte Dekonzentration stattgefunden⁶.

Davon unterscheidet sich die Entwicklung der einzelnen Dienstgruppen:

Tabelle 3:
Verteilung der Dienstleistungsgruppen auf die 12 Raumtypen anhand der Standortquotienten* 1980

Raumtypen	3. Sektor total	Dienstleistungsgruppen			
		kommerzielle**	distributive	soziale	persönliche
GSZ	1,29	1,58	1,24	1,30	0,88
WUG	0,90	0,83	0,92	0,96	0,90
AUG	1,13	0,72	1,74	0,80	0,96
TMZ	1,11	1,14	1,11	1,08	1,14
IMZ	0,88	0,80	1,00	0,83	0,82
IKZ	0,76	0,62	0,72	0,85	0,92
IP	0,63	0,49	0,59	0,67	0,89
TKZ	0,94	0,75	0,81	0,91	1,69
TZ	1,24	0,74	1,06	1,08	3,04
ATP	0,86	0,58	0,71	0,77	2,00
AP	0,62	0,48	0,55	0,72	0,87
AIP	0,73	0,57	0,66	0,81	1,07

* Der Standortquotient stellt das Verhältnis von Beschäftigungsanteil einer Dienstkategorie in einer Region zum entsprechenden Anteil im ganzen Land dar und gibt damit die relative Vertretung einer Kategorie in einer Region verglichen mit dem schweizerischen Durchschnitt an.

** Umfaßt zusätzlich aus der Kategorie „übrige Dienste“ gewisse soziale und persönliche Dienste. Dieser Fehler beeinflusst den Standortquotienten im Sinne einer Dezentralisierung.

Quelle: Bundesamt für Statistik, Informationsraster.

Kommerzielle Dienste (allen voran Banken und Versicherungen) sind besonders stark in den Großstadtzentren, deutlich überdurchschnittlich in den tertiären Mittelzentren vertreten und sehr schwach in den anderen Raumtypen. Gemessen an den nicht-produktiv Beschäftigten hat eine räumlich unterschiedliche Entwicklung der Dienste im industriellen Bereich stattgefunden: Spezialisierte Dienstleistungen wie Datenverarbeitung, Rechtsberatung sowie Forschung und Entwicklung weisen eine starke räumliche Konzentration auf. Bei wachsender Zahl von Filialbetrieben in der Peripherie erhalten die Hauptsitze über die interne funktionale Arbeitsteilung eine vermehrte qualitative Dominanz in den wichtigsten Betriebsfunktionen. Betrachtet nach Raumtypen kann festgestellt werden, daß 1980 nur 12 % der Industriearbeitsplätze in der Peripherie nicht-produktiv waren, in den Zentren jedoch beinahe die Hälfte. Im Extremfall der Industrie von Basel Stadt sind es mehr als 60 %. Im Zentrenumland ist die Verteilung jedoch ähnlich wie in der Peripherie. Die in der Industrie im Dienstbereich Tätigen konzentrieren sich also immer mehr deutlich auf die Zentren⁷.

Konsumferne Branchen der distributiven Dienste (Großhandel, Handelsvermittlung) sind stark überdurchschnittlich im Arbeitsplatzzumland der Großstadtzentren, an Verkehrsknotenpunkten und — wenn auch etwas weniger stark — in touristischen Zentren gewachsen. Im Großhandel besteht ein hoher Konzentrationsgrad, was auf gut ausgebaute nationale und inter-

nationale Austauschbeziehungen hinweist. Aber der Detailhandel weist eine „flache“, gleichmäßigere Verteilung auf.

Persönliche Dienste sowie die konsumnahen Branchen der distributiven Dienste (Detailhandel usw.) behielten, ja verstärkten in den 1970er Jahren ihre mehr oder weniger gleichmäßige Verteilung im Raum. Soziale Dienste sind im keinem Regionstyp stark untervertreten; es besteht eine gewisse Dominanz bei den Großstadtzentren. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Verwaltung, die überdurchschnittlich stark in den Großstadtzentren und tertiären Mittelzentren vertreten ist.

Die Verteilung und Entwicklung von Dienstleistungen im Raum kann wie folgt beurteilt werden: Die stärkste Dynamik aus dem Bereiche der Dienstleistungen kam über die kommerziellen und sozialen Dienste fast ausschließlich den Großstadtzentren, ihrem Umland und den tertiären Mittelzentren zugute. Die Stadtgemeinden verloren allgemein an Arbeitsplätzen, steigerten jedoch ihren (internen) Anteil an Arbeitsplätzen des dritten Sektors, insbesondere an wertschöpfungsstarken kommerziellen Diensten. Das Umland der Großstadtzentren konnte den Dienstleistungsanteil deutlich verbessern, wobei hier vor allem distributive Dienste, insbesondere der Großhandel zu erwähnen sind. In beschränktem Maße haben auch die industriellen Klein- und Mittelzentren profitiert.

Dynamik und Strukturwandel bei den Dienstleistungen beeinflusst in allererster Linie die Entwicklung innerhalb der urba-

nen Räume, was die Beziehungen Zentrum-Umland zu einem wichtigen regionalpolitischen Problem werden ließ: Kommerzielle und Teile der sozialen Dienste sind in den Stadtgemeinden konzentriert, distributive Dienste relativ gleichmäßig über Stadt und Umland verteilt, persönliche Dienste eher im Umland⁸.

In ländlichen, peripheren und klein- bis mittelzentralen Räumen werden zwar in der Regel hinreichend einfachere Dienstleistungen für Haushalte und Unternehmen (haushaltsorientierte und routinemäßige Dienstleistungen) angeboten. Die höherwertigen produktiven und wertschöpfungsstarken Dienstleistungen konzentrieren sich jedoch in zunehmendem Ausmaß in den größeren Zentren, wo sich auch ihre Nachfrage konzentriert.

Unter den verschiedenen Dienstgruppen ist in qualitativer Hinsicht offensichtlich eine Raumhierarchie festzustellen. Die nationale Zentrenhierarchie ist in den 1960er und 1970er Jahren allgemein und besonders bezüglich hochwertiger Dienstleistungen steiler und damit ausgeprägter geworden. In den Agglomerationen werden mehr denn je Entscheidungsmacht, hochwertige Dienste, eine ausgeprägte Innovations- und Investitionsintensität und eine Atmosphäre von hoher Dynamik kombiniert. Qualitativ kommt es zu einer räumlich-funktionalen Konzentration von dispositiven Tätigkeiten. Die „integrierte Dienstleistungszentrenhierarchie“ ist steiler als die Hierarchie aufgrund der Einwohnerzahl wie auch der Zahl der Arbeitsplätze. Diese Beurteilung unterstützen Befunde u.a. von *Perret-Gentil* et al. (1985), und *Gerheuser/Mangold* (1981) stellen fest, daß die Großstadtzentren ihre Stellung in einigen Dienstleistungsbereichen (insbesondere Banken, Werbeagenturen, kulturelle Einrichtungen) verstärken konnten.

Für die regionale Entwicklung wichtige Mittelstädte weisen — wie *Perret-Gentil* et al. (1985) beobachten — in einigen Fällen kein ihrer Größe entsprechendes Dienstleistungsangebot auf. Deshalb sind besonders mittelgroße, selbständige Betriebe in Regionen ohne größeres Zentrum in hohem Maße von regions-externem Zukauf hochwertiger und produktionsorientierter Dienstleistungen abhängig. Rund zwei Drittel der Zukäufe von Dienstleistungen (z. B. für Finanzen, Personal, Administration und Betriebsführung, Unterhalt, Verkauf und Distribution) werden in den zentralen Agglomerationen und lediglich gut ein Fünftel in Mittelzentren getätigt. Lediglich die Dienstleistungen für „Verkauf und Distribution“ werden stärker dezentral angeboten und nachgefragt (*Perret-Gentil* 1984, S. 157)⁹. Gerade im Bereiche von hochwertigen Dienstleistungen zielt die Nachfrage aus peripheren Regionen direkt auf die Angebote der größten Zentren. Die Klein- und Mittelzentren werden in der Regel umgangen, womit ihre Entwicklung beeinträchtigt, ihre Diversifikation verunmöglicht wird. Es wird in diesem Zusammenhang von einem „court-circuit“, einem Kurzschluß gesprochen.

3.2 Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Folgerungen

Dynamik und Strukturwandel des in Zukunft immer wichtiger werdenden Dienstleistungsbereiches beeinflussen die Raumstruktur wesentlich. Im folgenden wird auf drei Probleme, die durch die festgestellte Trendentwicklung verschärft werden, eingegangen. Bei allen drei Problemen handelt es sich im wesentlichen um eine Verschärfung von Interessengegensätzen verschiedener regionaler Gruppen.

(1) Beschäftigungsmäßig profitieren die Großstadtzentren und ihr Umland sowie die tertiären Mittelzentren am stärksten. Da es sich dabei vor allem um wertschöpfungsstarke kommerzielle Dienste handelt, trägt dies auch überdurchschnittlich zur Verbesserung des Einkommens dieser Regionen bei.

Von kommerziellen Dienstleistungsunternehmen erbrachte Vorleistungen üben zudem eine wichtige Funktion im längerfristigen wirtschaftlichen Innovationsprozeß aus und bestimmen die Aufrechterhaltung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der Industrie mit. Durch die funktionale Arbeitsteilung, durch damit verbundene Führungsvorteile ziehen sie auch Zentralen von Industrie-Unternehmen an und umgekehrt. Über Kopplungseffekte wird ein positiver zirkulär kumulativer Prozeß des urbanen Wachstums gefördert. Damit verbindet sich eine Konzentration attraktiver, hochqualifizierter Arbeitsplätze (vgl. eine analoge Argumentation bei *Westaway* 1974, S. 148). In diesem Zusammenhang vertreten *Cunah, Racine* (1984) die These, daß die Entwicklung der kleinen und mittleren Städte in der Schweiz durch die schlechte Besetzung bzw. Vertretung mit hochwertigen Dienstleistungen gehemmt und behindert werde. Dies sei mit negativen Effekten für die Entwicklung der regionalen Wirtschaft verbunden.

Eine Fortsetzung dieses heute in der Schweiz angelegten Entwicklungsmusters im Bereiche der Dienstleistungen trägt zur Verschärfung regionaler Einkommensdisparitäten, zur Zentralisierung des Wirtschaftspotentials des Dienstleistungssektors bei. So ist denn das Wohlstandsgefälle zwischen den Städten effektiv steiler geworden (*Fischer* 1983). Diese Dienstentwicklung bewirkt eine Ausuferung der dynamischen urbanen Räume. Das wirtschaftliche Wachstum verlagert sich von den Großstadtzentren auf ihr Arbeitsplatz- und Wohnumland. Es entsteht ein Trend zu einer Bandstadt im schweizerischen Mittelland mit kleiner werdenden Unterbrechungen und damit zur Zersiedlung, zum Flächenverschleiß¹⁰.

(2) Die Analyse der Entwicklung der verschiedenen Typen von Diensten nach ihrer funktionalen Bedeutung weist darauf hin, daß es im mittelfristigen Trend zu einer durch immer weniger Zentren geführten und bestimmten Wirtschaft kommen kann, d.h. zu einer Verschärfung der funktionalen Hierarchisierung im Raum: Zentralisierung von dispositiven, von Führungs- und Kontrollfunktionen. Konkret bedeutet dies in erster Linie eine verstärkte Dominanz der Metropole Zürich (evtl. noch Genf), in zweiter Linie eine Stärkung des Städtensystems im Mittelland. Damit verbunden sind nicht nur verstärkte Spannungen zwischen Zentren und Peripherie, sondern auch zwischen den Zentren selbst (zur Zentren-Zentren-Problematik am Beispiel Basel und Zürich, vgl. *Studer* 1983).

Allerdings weist ein Umfrageergebnis darauf hin, daß die Versorgung mit unternehmensbezogenen Dienstleistungen — trotz Lücken im Wunschangebot — auch in Mittelzentren und ihrem Umland gesichert sei und deshalb kein Entwicklungshemmnis darstelle (*Gerheuser, Caspar, Pelli* 1985, S. 241). Allein was den Zugang zu wirtschaftsrelevanten Informationen anbelangt, kann in der Schweiz nicht von regionalen Disparitäten gesprochen werden. Es werden je nach regionaler Lage, nach Strukturmerkmalen der Betriebe und nach bereits vorhandenen Kontaktnetzen bestimmte großräumige Bezugsstrukturen aufgezeigt. Die Großzentren übernehmen Funktionen auch für periphere

Gebiete (z. B. für Exportbetriebe in der Peripherie). Dies deutet auf eine „flache Hierarchie“ hin. Nun werden Dienste wohl überall angeboten, jedoch primär zentral produziert, weshalb die für die Entwicklung wichtigen Multiplikatoreffekte vor allem in den Zentren induziert werden.

Gesamtschweizerisch, für Wachstum und Produktivitätsfortschritt mag diese Hierarchisierung von Vorteil sein. Damit werden aber auch staatspolitische, insbesondere Föderalismusprobleme aufgeworfen. Ein Verlust von Selbstbestimmung, soziokultureller Eigenständigkeit und eine vermehrte Außensteuerung einzelner Großregionen widerspricht föderalistischen Grundprinzipien. Im schweizerischen Raum überlagern sich zwei Strukturen: (1) eine föderative Struktur, orientiert an der politischen und administrativen Organisation, dezentral mit intakten Kantonen und (2) eine zentralistische, hierarchische Struktur der Wirtschaft. Die wirtschaftliche Struktur erzeugt und fördert ein kumulatives Wachstum der großen Zentren und der strukturellen Schwächung und funktionalen Entleerung der Peripherie. Ein „trade-off“ zwischen Wohlstand und Wohlfahrt wird zum wirtschaftspolitischen Thema¹¹.

Sowohl die Problematik der regionalen Einkommensdisparitäten wie auch der Zentralisierung der Kontrolle werden durch die Verflechtungen und Entwicklungen auf den internationalen Dienstleistungsmärkten noch verschärft. Da der Wohlstand der Schweiz zu einem wichtigen Teil vom Erfolg ihrer Wirtschaft im internationalen Dienstleistungswettbewerb abhängt, bedeutet dies für das Land als Ganzes eine verstärkte Abhängigkeit von seinen internationalen Dienstleistungszentren Zürich und Genf sowie — wenn auch in einem anderen Sinne — von den Tourismusgebieten. Der erwähnte „trade-off“ manifestiert sich auch zwischen dem Zwang zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch Konzentration funktional wichtiger Dienste und politisch motivierter Dekonzentration.

(3) Gesamtwirtschaftlich betrachtet, fördert der Strukturwandel bei den Dienstleistungen eine räumliche Ausdehnung und hohe Integration der Märkte sowie eine Intensivierung einer großräumigen Interdependenz innerhalb der Schweiz und — im Zusammenhang mit internationalen Dienstleistungsmärkten — über die Grenzen hinweg. Wahrscheinlich ist eine verstärkte Ausbildung von mehr oder weniger klar unterscheidbaren Funktionsräumen mit bestimmten hierarchischen Beziehungen untereinander: Als Illustration sei auf die sich im Verlaufe der Zeit akzentuierten Beziehungen zwischen der Wirtschaftsmetropole Zürich und „ihrem grünen Komplementärraum“ Graubünden verwiesen (vgl. Hotz-Hart 1986).

Für die Raumordnungspolitik gilt es, die Schweiz bezüglich ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auch als Einheit zu betrachten. Kosten und Nutzen der Dezentralisation bzw. der Konzentration sind nicht nur aus regionaler, partikularer Sicht zu bewerten, sondern auch aus nationaler. Die Regionalprobleme der Schweiz und die zu deren Lösung abzuleitende Politik sind auch unter dem Gesichtspunkt der internationalen Konkurrenzfähigkeit und nicht primär unter der Zentren-Peripherie-Problematik zu sehen. Gedrängt durch die Entwicklung bei den Diensten werden Interessen eines ausgewogenen Regionalismus früher oder später auf Interessen treffen, die sich vorwiegend an internationalen Zusammenhängen und an der Konkurrenzfähigkeit orientieren.

4. Möglichkeiten einer dienstleistungsorientierten Regionalpolitik

Dienste wurden lange Zeit als residuale Größen, verursacht durch und bezogen auf Industrie- und Bevölkerungsentwicklung gesehen. Ihren positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung — den „tertiaire moteur“ — hat man lange verkannt und vernachlässigt. Eine wachsende Zahl von Unternehmen kann ihre spezifischen Dienstleistungsbedürfnisse nicht intern befriedigen und ist somit auf externe Anbieter angewiesen. Angesichts der aufgezeigten Probleme der Entwicklung in der Raumstruktur, aber auch angesichts der stark schwindenden Ansiedlungsmöglichkeiten mit Hilfe der traditionellen mobilitätsorientierten Politik, wird der wachstums- und wertschöpfungsträchtige tertiäre Sektor für die Regionalpolitik zunehmend attraktiv und wichtig.

Eine dienstleistungsorientierte Regionalpolitik zielt im Wesentlichen darauf hin, daß hochwertige Dienste regional angeboten und eingekauft werden, also auch auf Mittelzentren verteilt sind (vgl. z. B. Bailly et al. 1985). Wird in regionalen Klein- und Mittelzentren ein genügend attraktives, regionales Angebot von tertiären Aktivitäten für die ansässigen sekundären Unternehmen aufgebaut, so kann der Zukauf von Diensten aus anderen Regionen, insbesondere aus Agglomerationen reduziert werden. Mittelzentren werden also nicht mehr umgangen und der „court-circuit“ wird verhindert oder zumindest vermindert.

Ein Überblick über Bestrebungen zu einer dienstleistungsorientierten Regionalpolitik in verschiedenen Ländern zeigt folgende Stoßrichtungen (OECD 1978, Yuill, Allen 1984, Molle, van Hols 1984):

- Wirtschaftsförderung auch als Förderung des regionalen Dienstleistungsangebotes;
- Kontrolle und Besteuerung der Dienstleistungen in Ballungsräumen („urban containment“): Meldepflicht und/oder Bewilligungspflicht von Büroangebot, planerische Maßnahmen wie Wohnanteilspläne, fiskalische Maßnahmen wie Besteuerung der Büronachfrager;
- Förderung der Nachfrage nach Diensten außerhalb der Großstadtzentren: Dekonzentration des öffentlichen Sektors;
- indirekte Beeinflussung über verschiedene Politikbereiche wie Verkehrs-, Telekommunikations-, Arbeitsmarkt- oder Bildungspolitik.

Die motorische Funktion liegt in der Schweiz und auch in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor zu einem sehr großen Teil im industriellen Bereich. Nach wie vor dient der systematische Gebrauch von Wissen (also die Anstrengung bei Diensten im Zusammenhang mit der Industrie) dem Wachstum der Produktivkräfte (vgl. Gaudard 1985). Die industriellen Tätigkeiten induzieren und benötigen gerade in Zukunftsindustrien hochwertige und zunehmend extern zu beziehende Dienste. Die komplementäre Beziehung „Dienste — industrielle Aktivitäten“ muß beachtet werden. Oder wie es im politischen Jargon in der Schweiz heißt: Denk-, Werk- und Finanzplatz gehören zusammen. Ohne Produktion keine Entwicklungsarbeit, kein „engineering“ und umgekehrt. Die Regionalpolitik sollte das Schwergewicht auf Zukunftsindustrien legen und dabei bei ihren Maß-

nahmen funktional wichtigen Diensten eine analoge Beachtung schenken wie der Industrie selber. Für die Regionalpolitik bedeutet dies die Kombination eines dienstleistungs- und eines innovationsorientierten Ansatzes. Eine verstärkte Dienstleistungsförderung im Rahmen einer innovationsorientierten Regionalpolitik ist für ihren Erfolg von erheblicher Bedeutung (vgl. *Frerich* 1978, S. 544).

Die Förderung von Zukunftsindustrien verlangt die Förderung innovationsorientierter regionaler Milieus und damit die Förderung einer intensiven Verflechtung zwischen Produktions- und Dienstleistungszweigen, zwischen Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen, Technologieentwicklungseinheiten und zwischen Beratungs-, Finanzierungs- und Produktionseinheiten in ein und derselben Region. Das Prinzip der dezentralisierten Konzentration sollte als Leitbild nach wie vor verfolgt werden. Regionalpolitik sollte dahin wirken, daß auch hochwertige Dienste in sinnvollem Umfange in ausgewählten Zentren angeboten werden: Dabei ist der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung Rechnung zu tragen. Mobilitätswillige Dienstleistungstätigkeiten sind aus den Großstadtzentren auf bestimmte, entwicklungsfähige Regionalzentren zu lenken. Dienstleistungsbetriebe, die bereits dezentral ansässig sind, sind im Sinne einer Bestandspflege bewußt zu fördern.

Die Möglichkeiten einer lenkenden Regionalpolitik müssen allerdings kritisch eingeschätzt werden. Da das vorhandene Steuerungswissen nicht sehr gut ist, besteht eine akute Gefahr zu Fehlentwicklungen, zu kontraproduktiven Effekten oder zu Leerlauf. Die Grenzen der politischen Konsensfähigkeit sind rasch einmal erreicht. Vor zu massiver Lenkung und/oder zu hohen Erwartungen ist deshalb zu warnen. In der Praxis wird es in erster Linie um eine Verbesserung der Rahmenbedingungen und um einen regionalen Ausgleich gehen. Zu erwarten ist, daß für die Raumentwicklung in der Schweiz nach wie vor vor allem das Spiel der Marktkräfte entscheidend sein wird. Allerdings haben wir festgestellt, daß die Marktkräfte über die Entwicklung der Dienste die wirtschaftliche Struktur in einer Richtung verändern, die sich von den Strukturen des politisch-föderativen Systems immer stärker unterscheidet. Daraus folgt, daß in der ökonomischen Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft wachsende gesellschaftspolitische Spannungen angelegt sind.

Anmerkungen

- 1 Die Einteilung erfolgte nach dem Anbieter (öffentlich oder privat) und nach dem Nachfrager (End- oder intermediäre Nachfrage).
- 2 Intensive Vernetzung, Koppelungseffekte zwischen den sekundären und tertiären Aktivitäten erhöhen die betriebliche und regionale Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit. In Anlehnung an das Konzept von *Perroux* (1955) wird von einem „moteur tertiaire“ gesprochen. *Polèse* (1974) hat den Ausdruck „moteur tertiaire“ bereits 1974 verwendet.
- 3 Vgl. dazu *Meier* (1984).
- 4 Im Kanton Waadt sind rund 25 % der in der Industrie Beschäftigten nicht unmittelbar in der Produktion tätig. Aus einer BIGA-Statistik können zum Anteil an Büropersonal (in Prozenten) in den einzelnen Industrien für 1985 folgende Angaben entnommen werden: Chemische Industrie 36,9 %; Maschinen, Apparate, Fahrzeuge 40,8 %; Tabak 36,1 %.
- 5 Diese orientieren sich an der Zentrums-Peripherie-Problematik und unterscheiden sich nach verschiedenen Eigenheiten wie z. B. dem jeweils dominanten Wirtschaftssektor (vgl. *Schuler, Nef* 1983).

6 Zur Unterscheidung von Konzentration/Dekonzentration und Zentralisation/Dezentralisation, vgl. *Spehl* 1985, S. 260. „Während es bei Konzentration bzw. Dekonzentration um die Veränderung der räumlichen Verteilung von Arbeitsplätzen und Wohnungen usw. geht, handelt es sich bei den Begriffen Zentralisierung und Dezentralisierung um die Veränderung der räumlichen Verteilung von Steuerungskompetenz und Entscheidungsmacht.“

7 Dazu liefert *Geilinger* (1984, S. 57 ff.) in seiner Dissertation eindrucksvolle Evidenz: Er untersucht die räumliche Verteilung von Büropersonal, Managementpersonal und gelernten Arbeitern in der Industrie 1981. Der Anteil an Büro- bzw. dispositivem Personal zeigt in allen Wirtschaftszweigen ein Abfallen vom Kernraum zur Peripherie. Das Managementpersonal zeigt eine dazu fast identische Verteilung. Mit Ausnahmen liegt auch der Anteil der gelernten Arbeiter am Produktionspersonal in der Peripherie tiefer als im Kernraum.

8 Die Entwicklung innerhalb der urbanen Räume und die Stadtentwicklung im Zusammenhang mit Dienstleistungen wurde an anderer Stelle behandelt, vgl. dazu *Hotz-Hart, Würth* 1985.

9 *Bailly et al.* (1984, S. 24) stellen am Beispiel eines industriellen Klein-zentrums (Delémont) und eines tertiären Klein-zentrums (Aigle) fest, daß nur 30,9 % der Dienste lokal gekauft worden sind. Allerdings bestanden zwischen den untersuchten Unternehmen große Unterschiede gemäß der zu vermutenden funktionalen Abhängigkeit der Betriebe.

10 Die Effekte neuer Informations- und Kommunikationstechnologien auf die Raumentwicklung verstärken diese Tendenz, vgl. dazu *Hotz-Hart, Schmid* 1987.

11 *Maggi et al.* (1985, S. 126) finden für den sekundären Bereich heraus, daß eine räumliche Zentralisierung großräumig für die wirtschaftliche Entwicklung nicht zwingend ist und von geringerer Bedeutung ist als ein breit gestreutes Netz von mittleren und kleineren Zentren.

Literaturverzeichnis

- Arend, M.; Gross, Th.* (1984): Die Bedeutung der großen Zentren für die gesamtwirtschaftliche und regionale Entwicklung: Exportorientierte Industriebetriebe an der Peripherie und ihre Zusammenarbeit mit zentralen Dienstleistungsanbietern. Arbeitsbericht Nr. 42, NFP „Regionalprobleme“, Bern.
- Bailly, A.; Gerbeuser, F.; Muggli, Ch.; Perret-Gentil, J.-C.* (Hrsg.) (1985): Dienstleistungen, Entwicklungszentren und regionale Entwicklung. — Bern.
- Bailly, A.S.; Maillat, D.* (1986): Le Secteur Tertiaire en Question, — Genève.
- Cunah, A.; Racine, J.-B.* (1984): Le Rôle des Services aux Entreprises dans une Société Post-Industrielle: Technologies Nouvelles et Décentralisation. Beitrag an der Tagung der Association de Science Régionale de Langue Française über Dienstleistungen in Lugano.
- Fischer, G.* (1983): Die Städte — Stiefkinder der Raumordnungspolitik? In: *Lendi, M.* (Hrsg.): Elemente zur Raumordnungspolitik. — Zürich, S. 35 — 50.
- Frerich, J.* (1978): Dienstleistungspotential und innovationsorientierte Regionalpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.
- Gaudard, G.* (1985): La Stratégie du Développement Économique Régional à l'Ère du Tertiaire Dominant. In: *Valarché et al.* (1985), S. 93 — 102.
- Geilinger, U.* (1984): Ausmaß, Ursachen und Folgen der funktionalen Arbeitsteilung zwischen Regionen in der schweizerischen Wirtschaft. Diss. Zürich.
- Gerbeuser, F.; Mangold, H.* (1981): Form, Struktur und Funktionalität schweizerischer Stadtsysteme. Der Wandel der schweizerischen Zentrenhierarchie. Ursachen — Entwicklungen — regionalpolitische Konsequenzen. Arbeitsbericht Nr. 19, NFP „Regionalprobleme“, Bern.
- Gerbeuser, F.; Caspar, R.; Pelli, C.* (1985): Periphere Mittelzentren als Entwicklungszentren: Die Chancen einer dienstleistungsorientierten Regionalpolitik. In: *Bailly et al.* (1985).
- Gershuny, J. I.; Miles, I. D.* (1983): The New Services Economy, the Transformation of Employment in Industrial Societies. — London.
- Hotz-Hart, B.; Würth, M.* (1985): Strukturwandel im Dienstleistungssektor und Stadtentwicklung. In: DISP Nr. 80/81, ORL-Institut, Zürich.
- Hotz-Hart, B.* (1986): Die Synthesebände des NFP „Regionalprobleme“. In: DISP Nr. 86, ORL-Institut, Zürich.
- Hotz-Hart, B.; Schmid, W. A.* (Hrsg.) (1987): Neue Informationstechnologien und Regionalentwicklung. — Zürich.

- Jeanneret, Ph.; Hussy, J.; Bailly, A.; Maillat, D.; Rey, M.* (1985): Le tertiaire moteur dans les petites et moyennes villes en Suisse: les cas d'Aigle et Delémont. In: *Bailly et al.* (1985)
- Krikau-Richter, L.* (1982): Regionale Strukturpolitik mit Dienstleistungsbetrieben. Dortmund Beiträge zur Raumplanung Bd. 25. — Dortmund.
- Maggi, R.; Haeni, P.; Hoehn, T.; Reichle, M.* (1985): Entwicklung, Verteilung, Agglomeration. Arbeitsbericht Nr. 52, NFP „Regionalprobleme“, Bern.
- Meier, P.* (1984): Daten für den tertiären Sektor in der Schweiz — Wertschöpfung, Beschäftigung und Preise von 1960 — 1982 für 18 Branchen. Forschungsbericht Nr. 10 des NFP 9, St. Gallen.
- Meyer, D.; Maclean, H.* (1984): La Décentralisation Administrative — Son Impacts sur l'Économie des Régions. Arbeitsbericht Nr. 44, NFP „Regionalprobleme“, Bern.
- Molle, W.; van Holst, B.* (1984): Service et régions: Une analyse des développements à la longue terme des services dans les régions de la Communauté Européenne. Netherlands Economic Institute, Rotterdam.
- OECD (1978): Regional Policies and the Service Sectors. — Paris.
- Perret-Gentil, J.-C.* (1984): Les Acquisitions des Services par les Entreprises et leurs Implications Spatiales. In: Arbeitsbericht Nr. 43, NFP „Regionalprobleme“, Bern.
- Perret-Gentil, J.-C.; Da Cunah, A.; Barbier, J.; Racine, J.-B.; Ratti, R.* (1985): Centres régionaux de développement: Rôle des petites et moyennes villes dans la distribution du tertiaire supérieur en Suisse. In: *Bailly et al.* (1985)
- Perroux, F.* (1955): Note sur la notion de „pôle de croissance“. In: *Économie Appliquée*, Nr. 8.
- Polèse, M.* (1974): Le secteur tertiaire et le développement économique régional. In: *L'Actualité Économique*, Vol. 50, No. 4, zitiert nach: *Bailly, S.; Maillat, D.* (1986): Le secteur tertiaire en question. — Genève.
- Ratti, R.* (1985): Les Régions Suisses de 1985 face aux Problèmes du Tertiaire. In: *Valarché et al.* (1985), S. 13 — 38.
- Spehl, H.* (1985): Räumliche Wirkung der Telematik. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 6, S. 254 — 269.
- Schuler, M.; Nef, R.* (1983): Räumliche Typologien des schweizerischen Zentren-Peripherien-Musters. Arbeitsbericht Nr. 35 des NFP „Regionalprobleme“, Bern.
- Studer, T.* (1983): Standortverlagerungen Nordwestschweiz-Nordostschweiz. In: *DISP* Nr. 72, ORL-Institut, Zürich.
- Valarché, J.; Ratti, R.; Deiss, J.; Gaudard, G.* (éds.) (1985): Le Secteur Tertiaire et le Nouveau Développement régional. — Fribourg.
- Westaway, J.* (1973): The Spatial Hierarchy of Business Organizations and its Implications for the British Urban System. In: *Regional Studies*, Vol. 8, S. 145 — 155.
- Würth, M.* (1986): Dynamik des tertiären Sektors und Raumentwicklung. Bericht Nr. 59, ORL-Institut, ETH Zürich.
- Yuill, D.; Allen, K.* (1984): European Regional Incentives: 1984. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.