

HANS ELSASSER

Forschungsansätze und Forschungslücken in der schweizerischen Regionalpolitik*

1. Einleitung

Die folgenden Ausführungen versuchen, einen summarischen Überblick – ohne Darstellung von Einzelbeispielen – über Forschungsansätze und Forschungslücken in der schweizerischen Regionalpolitik zu vermitteln. Es wird deshalb auf das Zitieren einzelner Untersuchungen verzichtet. Der Begriff der Regionalpolitik wird im folgenden recht weit gefaßt, und es wird darunter nicht nur regionale Wirtschaftspolitik verstanden, sondern Raumordnungspolitik unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Aspekte. So definiert, umfaßt die Regionalpolitik sowohl ökonomische als auch nichtwirtschaftliche Bereiche. Die Raumordnungspolitik wiederum kann definiert werden als die laufende Bewältigung raumrelevanter Probleme durch das politische System. Das Ziel einer solchen Politik ist eine leitbildgerechte, zielbezogene Gestaltung, Entwicklung und Nutzung des Raumes. Aufgabe der Regionalpolitik ist es, dafür zu sorgen, daß diese Ziele nicht nur unter Berücksichtigung der Interessen des Gesamtgebietes, sondern auch unter Berücksichtigung der Interessen der Teilräume, der Regionen formuliert und angestrebt werden.

In den Grundlagen zu den Leitlinien für die Berggebietsförderung vermittelt Fischer einen Überblick über den Stand der regionalwissenschaftlichen Forschung in der Schweiz 1972. Dieses 12-Punkte-Programm hat in wesentlichen Bereichen nichts von seiner Aktualität verloren und bildet somit eine Grundlage der nachfolgenden Ausführungen. Die anschließenden Feststellungen basieren im wesentlichen auf den in der Übersicht genannten Dokumentationen über geplante, laufende und/oder abgeschlossene Forschungsarbeiten.

Bisherige regionalwirtschaftliche und regionalpolitische Untersuchungen widmeten sich hauptsächlich folgenden Beziehungen:

Wirtschaft - Raum: Nationalökonomie, Wirtschaftsgeographie

Staat - Raum: Rechtswissenschaften, Politikwissenschaften, politische Geographie

Gesellschaft - Raum: Soziologie, Sozialgeographie

Wichtige Probleme der Regionalpolitik liegen aber nicht allein bei diesen Beziehungen, sondern bei den

Konfrontationen zwischen Wirtschaft und Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sowie Staat und Gesellschaft. Diese Konfrontationen spielen sich nun nicht im „Wunderland ohne Raum und Zeit“ ab, sondern in konkreten Gesamt- und Teilräumen. Das komplexe Spannungsfeld Gesellschaft – Staat – Wirtschaft in Raum und Zeit ist vorläufig noch größtenteils unerforscht geblieben.

2. Lageanalyse

Eine rationale Regionalpolitik setzt Regionalforschung voraus. Im Rahmen der Lageanalyse müssen Entwicklungsstand, Entwicklungspotential und Entwicklungsmöglichkeiten optimal erfaßt und die entsprechenden relevanten Zusammenhänge kausal erklärt – und nicht nur beschrieben – werden können.

2.1 Raumgliederung, Regionalisierung

Es ist ein altes Anliegen der Regionalpolitik, den Gesamtgebiet in Regionen zu gliedern, die sich vieldimensional und umfassend unterscheiden. Dank der Entwicklung moderner quantitativer Methoden (Faktoranalyse, Distanzgruppierung u. a.) sowie des Einsatzes von Datenverarbeitungsanlagen erlebt der Raumgliederungsansatz in der aktuellen Forschung einen neuen Aufschwung. Während man sich früher vor allem mit formalen Kriterien (z. B. naturräumliche Gliederung) auseinandersetzte, stehen heute eher funktionale, insbesondere versorgungstechnische und wirtschaftliche Aspekte im Vordergrund des Interesses. Dabei muß man sich aber immer bewußt sein, daß das Problem der Regionalisierung nicht so sehr ein wissenschaftliches, sondern in erster Linie ein staatspolitisches ist. Deshalb werden auch im Zusammenhang mit der Bildung von Regionen immer mehr juristische und politologische Fragen behandelt: Welche Probleme lassen sich durch Regionalisierung lösen; welche Probleme lassen sich durch Regionalisierung nicht lösen; welche Probleme entstehen bei der Regionalisierung neu? Erst wenn diese Fragen geklärt sind und wenn feststeht, welche Aufgaben und Kompetenzen eine Region – im konkreten Fall: im schweizerischen Staatsaufbau – wahrzunehmen hat, gilt es, entsprechende zweckrationale Abgrenzungskriterien zu finden und das Gesamtgebiet auf Grund dieser Kriterien in Teilgebiete, d. h. in Regionen zu gliedern. Ein wichtiges Problem ist auch die Frage, wie sich solche institutionellen Regionen zu den faktischen, historisch ge-

* Vortrag, gehalten an der Mitgliederversammlung der Schweizerischen Studiengesellschaft für Raumordnungs- und Regionalpolitik (ROREP) am 26. September 1975 in Bern.

Für ihre Mithilfe danke ich Herrn Peter Güller sowie verschiedenen Mitarbeitern des ORL-Institutes ETHZ, insbesondere den Herren Robert Nef, Dr. Angelo Rossi und Siegfried Schuster.

Herausgeber	(Kurz-)Titel	Jahr
Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit	Föderalismus und Regionalismus	1975
ORL-Institut ETHZ	Stadt- und Regionalplanung 1974/75	1975
Schweizerische Gesellschaft für Soziologie	Laufende soziologische Forschungen	1974/75
Eidgenössisches Statistisches Amt	Forschung und Entwicklung in der schweizerischen Bundesverwaltung 1973	1974
Eidgenössisches Amt für Umweltschutz	Umweltforschung in der Schweiz	1974
ETHZ und Annexanstalten der beiden ETH	Forschung über Umweltprobleme	1974
Schulleitung der ETH	Forschung 1972	1974

(Diese Forschungsdokumentationen sind am ORL-Institut ETHZ ausleihbar.)

wachsenen Regionen verhalten und wie institutionelle Regionen und faktische Regionen einander angeglichen werden können. Mehr als bisher muß die Persistenz historischer Grenzen, wobei nicht nur an politische Grenzen zu denken ist, berücksichtigt werden.

2.2 Standortprobleme

Die Regionen unterscheiden sich bezüglich ihrer Standortgunst für Unternehmungen und Haushaltungen – allein schon wegen ihrer naturgegebenen Unterschiede – beträchtlich. Unerläßliche Voraussetzungen zur Beurteilung der regionalen Standortvoraussetzungen bilden detaillierte Untersuchungen über die Anforderungen, welche die verschiedenen Grunddaseinsfunktionen an ihren Standort stellen. Über die Standortanforderungen der Industrie liegen einige ältere Untersuchungen vor; neuere Arbeiten und damit auch Untersuchungen über den Wandel der Standortanforderungen fehlen. Nur mangelhaft orientiert sind wir über die Anforderungen, die Betriebe des tertiären Wirtschaftssektors (mit Ausnahme des Fremdenverkehrs und der Erholungseinrichtungen) an ihren Standort stellen. Auch unsere Kenntnisse über die Wohnortfaktoren sind vorläufig noch nicht sehr umfassend. Nach einer durch die Erfindungen und Entwicklungen der Technik bedingten Verdrängung der Natur zur Nebensächlichkeit und Überschätzung der Machbarkeit der Zukunft gilt es, wieder mehr die natürlichen Standortfaktoren als fundamentale Mitbedingungen unseres Handelns zu berücksichtigen. Dies bedeutet nicht eine Aufwertung der natürlichen Standortfaktoren im traditionellen Sinn, sondern eine stärkere Beachtung der naturgesetzlich bedingten Möglichkeiten, Folgen und Grenzen wirtschaftlicher Betätigung. Der Umwelt, der Ökologie muß in Zukunft sicher größeres Gewicht beigemessen werden. Detaillierte, großräumig vergleichbare Untersuchungen über die regionalen Standortvoraussetzungen für die verschiedenen Nutzungen fehlen weitgehend. Noch am besten informiert sind wir in den Bereichen Landwirtschaft, Fremdenverkehr und Erholung. Das Ziel von Eignungs-

Attraktivitäts-, Tragfähigkeits- und Kapazitätsuntersuchungen ist, die Elastizitäten und Eignungspotentiale der Umwelt zu prüfen, um den gesellschaftlich sinnvollen Handlungsspielraum des Menschen abzustecken. Darauf aufbauend, können räumliche Leitbilder und Entwicklungskonzepte erstellt werden. Untersuchungen über die Standortvoraussetzungen bilden eine wesentliche Grundlage der Regionalpolitik; die Forderung, daß jeweils die bestgeeigneten Flächen der entsprechenden Nutzung zugeordnet werden sollen, dürfte unbestritten sein. Falls von diesem Grundsatz abgewichen wird, sollte dies durch eine Absicht begründet sein und nicht durch Unkenntnis der Standortanforderungen und -bedingungen geschehen. Diese Kenntnisse sind unerläßlich für die Ausscheidung von Vorranggebieten, d. h. für eine räumlich-funktionale Arbeitsteilung.

2.3 Räumliche Ungleichgewichte

In letzter Zeit befaßten sich mehrere Untersuchungen mit der unterschiedlichen wirtschaftlichen Situation und Entwicklung der einzelnen Teilräume unseres Landes. Im Vordergrund des Interesses standen dabei das Berggebiet sowie die Westschweiz. Dabei geht es nicht allein darum, regionale Unterschiede und Abweichungen vom gesamtschweizerischen Mittel festzustellen, sondern auch die Ursachen dafür zu erkennen. Aber nicht nur der Bereich der Wirtschaft zeichnet sich durch regionale Ungleichgewichte und räumliche Konzentrationen aus. Diese Probleme finden sich auch in den Bereichen Gesellschaft und Staat. Der Begriff des räumlichen Ungleichgewichtes muß sehr weit gefaßt werden. Ein unbestrittenes Ziel der schweizerischen Regionalpolitik besteht darin, die als störend empfundenen räumlichen Ungleichgewichte zu verringern. Ungelöst ist allerdings das Problem, wie weit solche Ungleichgewichte abgebaut werden dürfen, damit das Spannungsfeld zwischen Gleichheit und Vielfalt erhalten bleibt und die Verringerung der Ungleichgewichte nicht zu einer Gleichmacherei führt. Ziel einer Ausgleichspolitik kann ja nicht die Schaffung gleicher, sondern möglichst gleichwertiger, ge-

sunder Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen sein. Nur wenn in allen Regionen eine nach Qualität und Quantität ausreichende Versorgung der Menschen mit Infrastrukturleistungen, Arbeitsplätzen, Gütern und Dienstleistungen gewährleistet ist, kann die formelle Garantie der freien Wahl des Wohnortes, des Arbeitsplatzes, des Berufes und des Standortes für gewerbliche Niederlassungen tatsächlich erfüllt werden. In diesem Zusammenhang muß auch noch auf die weitgehend unerforschten Probleme der Substituierbarkeit hingewiesen werden. Die Vielfalt der Gruppen und Rangordnungen in unserer pluralistischen Gesellschaft bedingt, daß die Substituierbarkeit von der Interessenlage und den Werturteilen der einzelnen Gruppen, aus denen sich unsere Gesellschaft zusammensetzt, abhängig ist. Wohl sind die Probleme der räumlichen Ungleichgewichte in der Schweiz im internationalen Vergleich nicht oder noch nicht sehr gravierend. In einem föderalistisch aufgebauten Staat dürften aber solche ungleiche Verteilungen von Entwicklungschancen stärker ins Gewicht fallen als in einem eher zentralistisch ausgerichteten Staatswesen.

2.4 Interregionale Beziehungen

Zwischen den Regionen bestehen mannigfache Beziehungen. Relativ am besten untersucht sind diese im Bereich der Wanderungen, der Mobilität der Bevölkerung. In den letzten Jahren wurden zu diesem Themenkreis einige größere und kleinere Untersuchungen in Angriff genommen und z. T. auch bereits abgeschlossen und publiziert. Dabei handelt es sich nicht nur um rein deskriptive Beschreibungen der Wanderungsströme, sondern zumindest ansatzweise um kausale Erforschungen der Wanderungen (Bedingungsfaktoren, Motive). Auch besitzen wir Angaben über die regionalen demographischen Veränderungen, welche sich durch die Zu- und Abwanderung ergeben. Allerdings bestehen auch hier noch sehr viele offene Fragen, insbesondere im Bereich der Umweltwahrnehmung, der Perzeption, d. h. im Studium menschlicher Entscheidungen und menschlichen Verhaltens, sofern diese beeinflusst werden durch die Art und Weise, wie der Mensch die Umwelt und Umweltereignisse kennt, wahrnimmt, deutet und bewertet. Die Irrationalität und Emotionalität bei Wanderungsentscheidungen und bei der Standortwahl dürfen nicht unterschätzt werden. Es sind deshalb Techniken zu entwickeln und anzuwenden, mit deren Hilfe nicht nur die rationale Einstellung der Personen, sondern auch die gefühlsmäßigen und oft unterbewußten Hintergründe ihres räumlichen Verhaltens erfaßt werden können. Einen Sonderfall der Mobilität stellt die Pendelwanderung dar. Schon allein aufgrund der statistischen Unterlagen besitzen wir aber lediglich detailliertere Angaben über Arbeitspendler. Die Konsum-, Bildungs- und Freizeitpendelwanderungen sind vorläufig wenig erforscht. Neben den Bewe-

gungen von Nutzungsträgern im geographischen Raum, d. h. der geographischen Mobilität, muß aber auch die Bewegung von Individuen oder Gruppen im sozialen Raum, d. h. die soziale Mobilität beachtet werden, bestehen doch zwischen diesen beiden Mobilitätsarten enge Interdependenzen. Wanderungs- und Pendelströme stellen aber lediglich eine Art regionaler Austauschbeziehungen dar. Für die andern Arten – Geld-, Leistungs-, Güter- und Informationsströme – fehlen uns die notwendigen statistischen Daten (mit Ausnahme der Angaben über den Finanzausgleich) zur Erfassung und Erforschung dieser interregionalen Beziehungen vollständig. Diese Daten sind aber unerlässlich für eine kausale Analyse der regionalen Entwicklungsprozesse.

Eng verknüpft mit dem Problemkreis der Mobilität ist die Flexibilität (Anpassungsfähigkeit) der Produktionsstrukturen und -faktoren. Angesichts des starken und in Zeiten verlangsamten Wirtschaftswachstums deutlicher sichtbaren, da nicht mehr vom allgemeinen Wachstum überschwemmten und verschleierten, Strukturwandels muß auch diesen noch mehr oder weniger unerforschten Fragen die nötige Beachtung geschenkt werden. Gerade in der heutigen kritischen und heiklen Entwicklungsphase des Übergangs von einer Expansionsphase zu einer Phase nur noch mäßigen Wirtschaftswachstums, in welcher sich viele Probleme stärker als bisher akzentuieren, sind solche Untersuchungen notwendig.

2.5 Innerregionale Beziehungen

Neben den interregionalen Beziehungen dürfen aber die innerregionalen Verflechtungen und die Beziehungen der einzelnen Teilräume zum Gesamtraum im Rahmen regionalpolitischer Studien nicht vernachlässigt werden.

2.6 Daten- und Informationsbank

Voraussetzung jeder Lageanalyse und der daran anschließenden Diagnose und explorativen Prognose ist das Vorhandensein von Informationen über den Ist-Zustand und die bisherige Entwicklung des Raumes. Dieses Informationsproblem soll mit dem Stichwort „Regionalpolitische Daten- und Informationsbank“ gekennzeichnet werden. Die in einer solchen Datenbank gespeicherten Informationen sollten Auskunft zu folgenden Tatbeständen liefern: Soziale, wirtschaftliche, politische und ökologische Situation einer Region; Hinweise auf die „Anfälligkeit“ einer Region für bestimmte globalpolitische Maßnahmen; Angaben über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Die Informationen einer solchen Datenbank sind nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ. Das in der Lageanalyse (Bestandsaufnahme) ermittel-

te Material versucht man häufig mit Hilfe regionaler Kennziffern (Indikatoren) zu verdichten. Dabei lassen sich diese regionalen Kennziffern in zwei Gruppen einteilen: Die erste Gruppe umfaßt Kennziffern, für deren Berechnung nur Daten des jeweiligen Untersuchungsgebietes verwendet werden. Diese Indikatoren werden dann oft mit denen anderer Regionen verglichen. Häufig ist der Aussagewert regionaler Kennziffern erst dann gegeben, wenn sie denjenigen anderer Regionen oder eines die Region umschließenden Gesamtgebietes gegenübergestellt werden. Zur zweiten Gruppe gehören diejenigen Kennziffern, bei welchen man die entsprechenden Werte übergeordneter Raumeinheiten, vor allem jene des Gesamtstaates, als Vergleichsmaßstab heranzieht. Diese übergeordneten Daten dürfen allerdings nicht als Normwerte betrachtet werden, ist doch eine Region nicht ein verkleinertes Abbild des Gesamttraumes. Eine Norm kann nur unter Berufung auf politische Zielsetzungen und niemals unmittelbar aus einer Zustandsbeschreibung bestimmt werden. Trotz verschiedener berechtigter Einwände können solche Indikatoren eine wertvolle Hilfe für die Analyse und z. T. auch für die Diagnose eines Gebietes bilden. Einerseits sollten solche bereits bekannten Indikatoren vermehrt mit schweizerischen Daten getestet und ihr Aussagewert kritisch überprüft werden, andererseits muß auch abgeklärt werden, ob nicht spezifisch schweizerische Kennziffern für bestimmte regionalpolitische Fragestellungen in unserem Lande zu entwickeln wären. In diesem Zusammenhang muß auch auf die Sozialindikatoren-Forschung hingewiesen werden.

2.7 Literaturauswertung

Im Bereich der Raumanalyse, Raumdiagnose und (explorativen) Raumprognose sind in den letzten Jahren – einerseits im Rahmen der Orts-, Regional- und Landesplanung sowie diverser Sachplanungen (sowohl von öffentlichen als auch von privaten Büros), andererseits im Rahmen von Dissertationen, Diplom- und Lizentiatsarbeiten aus verschiedenen Fachgebieten – zahlreiche Untersuchungen durchgeführt worden. Viele dieser Untersuchungen sind aber weder im Buchhandel noch in Bibliotheken erhältlich. Diese sogenannte „graue Literatur“ im Bereich der Regionalpolitik hat bereits einen beträchtlichen Umfang angenommen. Es ist deshalb zu prüfen, ob nicht eine periodisch nachzuführende Bibliographie über nicht im Buchhandel erscheinende Untersuchungen und Manuskriptarbeiten im Bereich der Raumordnung und Regionalpolitik erstellt werden sollte. In einer solchen Bibliographie sollten allerdings die einzelnen Arbeiten nicht nur durch ihren Titel und die üblichen bibliographischen Hinweise, sondern auch durch eine knappe Inhaltsangabe charakterisiert sein. Bei vielen dieser Untersuchungen handelt es sich um Fallstudien. Regionale oder thematische Zusammenfassungen solcher Fallstudien fehlen weitgehend.

2.8 Raumb Beobachtung

Bei den Fallstudien handelt es sich meist um einmalige Untersuchungen, welche weder wiederholt noch nachgeführt werden. Erst durch eine laufende Fortschreibung der Raumbestandsaufnahme gelangt man aber zur Raumb Beobachtung. Aufgabe der Raumb Beobachtung ist es, fortlaufend alle wesentlichen quantitativen und qualitativen Veränderungen in einem Untersuchungsraum zu verfolgen und auszuwerten. Die Raumb Beobachtung ist ein unerlässliches Hilfsmittel für die Erfolgskontrolle von raumwirksamen Maßnahmen. Sie erlaubt es festzustellen, ob die getroffenen Maßnahmen den gewünschten Effekt gezeitigt haben und/oder ob allenfalls unerwünschte Nebeneffekte eingetreten sind. Solche dynamischen Betrachtungsweisen fehlen vorläufig in der Schweiz noch weitgehend. Eine sinnvolle Raumb Beobachtung stellt folgende Anforderungen an die zu erfassenden Daten:

- Die Daten müssen für die Veränderung der räumlichen Ordnung repräsentativ sein.
- Sie sollten in möglichst kurzen Abständen laufend erhoben werden (können).
- Sie sollten möglichst fein räumlich aufgegliedert werden können.
- Die Erhebungsmethoden müssen gewährleisten, daß die Daten auf längere Zeit in sachlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht vergleichbar sind.

3. Ziele

Die Probleme, welche sich bei der Formulierung von Zielvorstellungen und Handlungsalternativen in der Regionalpolitik ergeben, können stichwortartig folgendermaßen umschrieben werden:

- Problem der Leerformelhaftigkeit der Ziele,
- Problematik der Zielkonflikte,
- Problem der Kosten der Zielverwirklichung,
- Festlegung von Prioritäten,
- Festlegung von operablen Beurteilungskriterien,
- Rechtliche und institutionelle Voraussetzungen für den „optimalen“ Ablauf des Zielbildungsprozesses innerhalb unseres politischen Systems,
- Problematik der Zieländerung über die Zeit.

3.1 Ausgleich

Mehr oder weniger unbestritten – aber wissenschaftlich noch zu wenig reflektiert – sind in der schweizerischen Regionalpolitik die Ziele, wie sie im Raumplanungsgesetz und im Investitionshilfegesetz formuliert sind. Regionalpolitik setzt sich aber nicht nur – wie es manchmal den Anschein erweckt – aus Raumplanung und Berggebietsförderung zusammen. Dazu gehört auch eine umfassende Entwicklungs- und Strukturpolitik für

die außerhalb des Berggebietes gelegenen Räume, d. h. für die Agglomerationen und die ländlichen Gebiete. Der durch die Regionalpolitik anzustrebende Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen, wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten betrifft nicht nur die benachteiligten, sondern in ebenso starkem Ausmaße auch die durch die bisherige Entwicklung bevorzugten Regionen der Schweiz. Förderung ohne Verzicht ist besonders in Zeiten sinkender Wachstumsraten nicht möglich. Es ist deshalb notwendig, daß bei der Formulierung von Zielvorstellungen und Handlungsalternativen diese Aspekte berücksichtigt werden. Eine interregionale Ausgleichspolitik zwingt uns zu einer Gesamtbetrachtung, in welche die Ballungsräume mit ihren Problemen einbezogen werden müssen.

3.2 Regionalpolitik – andere Politikbereiche

Sehr viele andere Politiken beeinflussen – gewollt oder ungewollt – die Regionalpolitik. Es ist somit notwendig, diese Beziehungen der Regionalpolitik zu den andern Politiken und ihre gegenseitige Beeinflussung darzulegen und den verantwortlichen Behörden und Politikern sowie auch der Öffentlichkeit bekannt zu machen. Insbesondere ist aufzuzeigen, daß sich globale Steuerungsmaßnahmen wegen der unterschiedlichen Ausgangssituation regional verschieden auswirken können; dabei ist auch das Problem der regionalen Differenzierung von globalen Maßnahmen zu diskutieren. Eine solche Diskussion setzt allerdings klare Zielvorstellungen voraus. Entsprechende Untersuchungen sind teilweise in Bearbeitung: Regionalpolitik – Bildungspolitik; Regionalpolitik – Konjunkturpolitik; Regionalpolitik – Wohnbaupolitik; eine umfassende Übersicht fehlt aber vorläufig noch.

3.3 Normative Prognosen

Zielvorstellungen bilden die Grundlage für normative Prognosen. Das Problem der Erstellung von Zielprojektionen, insbesondere die Frage, wie Zielvorstellungen in normative Prognosen umgesetzt werden können, ist noch weitgehend ungelöst; Lösungsansätze dazu sind vorhanden. Zielprojektionen können nicht losgelöst von Status-quo-Prognosen erstellt werden. Es ist deshalb notwendig, daß Methoden entwickelt werden, die es erlauben, den Wandel in Gesellschaft, Staat und Wirtschaft vorauszuschätzen. Besondere Beachtung muß der Flexibilität von Zielsystemen geschenkt werden.

Im Bereich „Zielvorstellungen und Handlungsalternativen“ fehlen nicht nur theoretische Untersuchungen, sondern auch empirische Fallstudien, in welchen – in nachvollziehbarer Art – dargelegt wird, wie in einzelnen, konkreten Fällen Zielsysteme erarbeitet, Konflikte zwischen einzelnen Zielen optimiert, Prioritäten gesetzt usw. werden.

4. Maßnahmen

Konkrete Untersuchungen über die Wirkung bestimmter Maßnahmen zur Erreichung regionalpolitischer Ziele sind in der Schweiz selten. Die Ursachen für diese Forschungslücken sind mannigfaltig: fehlende Daten; Schwierigkeiten bei der Feststellung, wann sich gewünschte Wirkungen und unerwünschte Nebeneffekte abzeichnen (Problem der Länge der Reaktionsperiode); Schwierigkeiten bei der Isolierung der regionalpolitischen Maßnahmen; Problem der Quantifizierung der raumrelevanten Auswirkungen usw. Demgegenüber sind die zur Erreichung bestimmter Zielvorstellungen notwendigen Maßnahmen und Maßnahmenbündel zumindest theoretisch teilweise bekannt. Regionalpolitische Maßnahmen können nach verschiedenen Kriterien gegliedert werden. Dabei ist zu bedenken, daß Gliederungsprobleme oftmals insofern Scheinprobleme sind, als jede Gliederung von einer bestimmten Zielsetzung abhängt, so daß ganz verschiedene und doch logisch einwandfreie Gliederungen möglich sind.

4.1 Entwicklungspole

Als eines der erfolgreichsten Instrumente der Raumordnungs- und Regionalpolitik wird die Förderung und Schaffung hierarchisch abgestufter zentraler Orte und Entwicklungspole angesehen. Das zentralörtliche Schema hat auch in der Schweiz breite Anwendung in der Raumplanung gefunden. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß gegen dieses Modell zahlreiche Bedenken bestehen. Die Kritiken beziehen sich vor allem auf die Methoden der Zentralitätserfassung, die mangelnde Berücksichtigung des zeitlichen Wandels, auf die empirische Erfahrung sowie auch auf den theoretischen Ansatz. Untersuchungen zum Problembereich „Zentrale Orte“ sind in der Schweiz eher selten. Deshalb besitzen wir auch nur vage und nicht hinreichend gesicherte Aussagen über die Wirkungen von Siedlungsschwerpunkten. Dasselbe gilt in verstärktem Maße für die Siedlungs- und Entwicklungsachsen. Im Gegensatz zu den zentralen Orten existiert nicht einmal eine Theorie der Siedlungsachsen.

4.2 Infrastruktur

Im Bereich der verkehrsmäßigen Infrastruktur liegen einige wenige Untersuchungen vor oder sind in Bearbeitung, welche die regionale Auswirkung des Nationalstraßenbaus (Erstellung und Betrieb bzw. Benützung) analysieren. In den andern Infrastrukturbereichen (z. B. Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens) fehlen aber entsprechende Untersuchungen noch weitgehend. Neben den Auswirkungen von Infrastruktureinrichtungen

gen, welche durch die öffentliche Hand errichtet werden, müssen aber auch diejenigen, welche von privater Seite erstellt werden (z. B. Einkaufszentren, touristische Einrichtungen), im Sinne von Fallstudien einer eingehenden Analyse unterzogen werden. Besonders wichtig ist der Vergleich zwischen den effektiven und den vorausgesagten Auswirkungen solcher Infrastruktureinrichtungen.

4.3 Finanzpolitische Maßnahmen

Auch bezüglich der Auswirkungen finanzpolitischer, steuerpolitischer, kreditpolitischer, währungspolitischer usw. Maßnahmen auf die regionale Entwicklung existieren nur sehr wenige Untersuchungen. Es ist allerdings zu erwarten, daß in nächster Zeit in diesem Bereich einige Untersuchungen durchgeführt und abgeschlossen werden, wobei es sich allerdings eher um generelle Untersuchungen und weniger um Fallstudien handeln dürfte. Ein Grund für diesen Mangel an Fallstudien muß bei der mühsamen und sehr aufwendigen Datenbeschaffung gesucht werden.

4.4 Information

Auch die Information kann als regionalpolitisches Instrument eingesetzt werden. Für einen gezielten Einsatz fehlen aber noch auf regionalpolitische Probleme zugeschnittene Fundierungen aus den Bereichen Entscheidungstheorie, Kybernetik, Informationstheorie, Organisationstheorie, Kommunikationstheorie, Psychologie und Theorie der Verhaltensweisen. Um als regionalpolitisches Instrument eingesetzt werden zu können, dürfen Informationen nicht nur bereitgestellt werden – unabhängig davon, ob sie an den richtigen Adressaten gelangen –, sondern es muß auch dafür gesorgt werden, daß solche Informationen ausgetauscht, weitergegeben, aufgenommen und verarbeitet werden (Informationsfluß).

4.5 Ordnungspolitische Maßnahmen

Noch geringer ist die Zahl der Untersuchungen, die sich mit den Auswirkungen von ordnungspolitischen Maßnahmen beschäftigen. Gerade in diesem Bereich können sich Konflikte zwischen der Regionalpolitik einerseits und dem Freiheitsprinzip andererseits einstellen. Die ordnungspolitische Problematik betrifft aber nicht nur das Verhältnis von Bürger und Staat, sondern auch die Beziehungen zwischen den einzelnen staatlichen Entscheidungseinheiten. Die rechtliche Bindungswirkung von regionalpolitischen Geboten und Verboten gegenüber ändern staatlichen Trägern spielt eine wichtige Rolle. All diese damit verbundenen Probleme sind wohl erkannt, aber noch wenig erforscht.

4.6 Anreizmittel

Viele regionalpolitische Maßnahmen können unter dem Begriff „Anreiz-, Abschreckungs- und Anpassungsmittel“ (AAA-Mittel) zusammengefaßt werden. Über die Wirkungsweise und Wirkungserfolge solcher Mittel können vorläufig nur wenig empirisch gesicherte Aussagen gemacht werden. Die Frage, ob und unter welchen Bedingungen Reaktionen auf AAA-Mittel erfolgen, stellt demnach ein Hauptproblem im Bereich der regionalpolitischen Maßnahmen dar. Eine wissenschaftlich exakte Beurteilung der Wirkungen setzt eine empirische Überprüfung durch Erfolgskontrollen voraus. Beim Einsatz solcher Mittel stellt sich immer wieder das Problem einer Begrenzung der Betroffenen und damit der richtigen Abgrenzung. Das Kernproblem dabei liegt in der Einheitlichkeit der Abgrenzungskriterien, in der Auswahl und Anzahl der Kriterien sowie in der Festlegung von Schwellenwerten.

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß für eine umfassende schweizerische Regionalpolitik noch viele Forschungsbedürfnisse in sehr vielen Fach- und Sachbereichen bestehen. Solche Forschungsbedürfnisse bestehen sowohl im Bereich theoretischer Untersuchungen als auch bei Fallstudien. Den empirischen Arbeiten ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken, damit nicht die Gefahr eines künftigen „Überhangs an Theorie“ entsteht. Es muß aber gleichzeitig festgehalten werden, daß einige sog. Forschungslücken in nächster Zeit geschlossen werden. Das bedeutet nun keineswegs, daß in Zukunft auf diesen Gebieten nicht mehr weiter geforscht werden soll; Forschen heißt ja dauerndes In-Frage-Stellen. Häufig ist aber die Koordination, welche zu einer rascheren Befriedigung von Forschungsbedürfnissen notwendig wäre, unzureichend. Diese Koordination darf aber nicht zu einem Verlust der sehr positiv zu wertenden Pluralität an Forschungsansätzen führen.

Literaturhinweise

- Fischer, G.: Praxisorientierte Theorie der Regionalforschung. — Tübingen 1973.
- Fischer, G.: Der aktuelle Stand der regionalwissenschaftlichen Forschung in der Schweiz und die Schwerpunkte ihrer zukünftigen Entwicklung. In: Arbeitsgruppe Stocker: Grundlagen zu den Leitlinien für die Berggebietsförderung. — Bern 1972.
- Lendi, M.: Schweizerische Raumordnungspolitik. In: *Werdende Raumplanung*. (Hrsg.:) ORL-Institut ETHZ. — Zürich 1974. = ORL-Schriftenreihe Nr. 19.
- Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen, diverse Hefte, insbesondere Heft Nr. 2/1973 und Heft Nr. 4/1968.
- Studienkommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen (Hrsg.): *Studien zur Regionalpolitik*. — Bern 1972.
- Zubler, M.: Hilfsmittel zur Literaturrecherche auf dem Gebiet der Raumplanung mit besonderer Berücksichtigung periodisch erscheinender Bibliographien. — Zürich 1975. = ORL-DISP. Nr. 39.